



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ  
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL  
DO TRÓPICO ÚMIDO (PPGDSTU)  
MESTRADO EM PLANEJAMENTO DO DESENVOLVIMENTO

CLEONILDO LOBATO NAHUM

**REGIÃO METROPOLITANA DE BELÉM:** uma análise da práxis do planejamento  
e tomada de decisão.

BELÉM

2021

CLEONILDO LOBATO NAHUM

**REGIÃO METROPOLITANA DE BELÉM:** uma análise da práxis do planejamento e tomada de decisão.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido - PPGDSTU, do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos - NAEA da Universidade Federal do Pará – UFPA, como requisito necessário para a obtenção do título de Mestre em Planejamento do Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Josep Pont Vidal.

BELÉM

2021

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD  
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Pará  
Gerada automaticamente pelo módulo Ficat, mediante os dados fornecidos pelo(a)  
autor(a)

---

N153r Nahum, Cleonildo Lobato.  
Região Metropolitana de Belém : uma análise da práxis  
do planejamento e tomada de decisão / Cleonildo Lobato  
Nahum. — 2021.  
195 f. : il. color.

Orientador(a): Prof. Dr. Josep Pont Vidal  
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará,  
Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-  
Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico  
Úmido, Belém, 2021.

1. Regiões metropolitanas. 2. Região Metropolitana  
de Belém. 3. Planejamento metropolitano. 4. Tomada de  
decisão. I. Título.

CDD 351.8115

---

CLEONILDO LOBATO NAHUM

**REGIÃO METROPOLITANA DE BELÉM:** uma análise da práxis do planejamento e tomada de decisão.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido - PPGDSTU, do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos - NAEA da Universidade Federal do Pará – UFPA, como requisito necessário para a obtenção do título de Mestre em Planejamento do Desenvolvimento.

Data da avaliação: 12/01/2021

**Conceito: APROVADO**

**Banca Examinadora:**

---

Prof. Dr. Josep Pont Vidal.  
Orientador-PPGDSTU/NAEA/UFPA

---

Prof. Dr. Adagenor Lobato Ribeiro  
Examinador externo- PPGGP/NAEA/UFPA

---

Prof. Dr. Antônio Sergio da Costa Nunes  
Examinador externa -IFCH/UFPA

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Diana Vaz de Lima  
Examinadora externa -PPGA/UNB

---

Prof. Dr. Durbens Martins Nascimento  
Examinador interno - PPGDSTU/NAEA/UFPA

À minha esposa, Ilza, meus filhos, Cleverson e Jéssica, e meu pet, Marx, os maiores e melhores amigos e companheiros que alguém pode ter, sendo estes, em grande parte, responsáveis por todas as minhas conquistas.

## **AGRADECIMENTOS**

A primeira pessoa que quero agradecer é aquele que foi fundamental para que eu conseguisse realizar este sonho, aquele que aprendi a admirar pela competência e propriedade que conduz seus orientandos à vitória: estou me referindo ao meu orientador, o Prof. Dr. Josep Pont Vidal, que com sua amizade, paciência e compartilhamento de conhecimentos possibilitou o alcance desta conquista.

Agradeço ao Núcleo de Altos Estudos Amazônicos – NAEA, por garantir a infraestrutura necessária ao meu desenvolvimento e evolução; ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido – PPGDSTU, pelo êxito no planejamento das disciplinas que, de forma enriquecedora, permitiu a evolução do pensamento e do conhecimento; aos Grupos de Pesquisa Sistemas, interdisciplinaridade e Gestão na Amazônia – SIGMA e Governança, Organizações, Políticas Públicas e Contabilidade na Amazônia – GOPPCA, por proporcionarem debates científicos e, muitas vezes, apoio psicológico que auxiliou no enfrentamento desse caminho, nada fácil, da ciência.

Agradeço, em particular, às colegas e amigas Dr<sup>a</sup> Krishina Day Carrilho Bentes Lobato Ribeiro e MsC. Raquel Serruya Elmescany. Agradeço ao Prof. Dr. Adagenor Lobato Ribeiro, ao Prof. Dr. Durbens Martins Nascimento, à Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Diana Vaz de Lima e ao Prof. Dr. Antonio Sergio da Costa Nunes, que contribuíram na qualificação para que eu pudesse melhorar a qualidade da pesquisa.

Agradeço, também, à Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Obras Públicas (SEDOP), aos Gestores dos municípios de Ananindeua, Belém, Benevides, Castanhal, Marituba, Santa Bárbara do Pará e Santa Izabel do Pará que aceitaram participar das entrevistas, oferecendo imensa contribuição para o alcance dos resultados da pesquisa.

“Uma biografia é uma soma de casualidades que continuamente se aliam na sensibilidade pelas casualidades. Assim, pode-se também dizer que minha biografia é uma cadeia de acontecimentos atribulados”

(LUHMANN, 2009, p.29)

## RESUMO

A pesquisa trata do planejamento e tomada de decisão que ocorrem internamente nas regiões metropolitanas. A escolha do tema deu-se pelo aumento da importância das unidades regionais existentes no Brasil. Essa importância foi provocada pelo crescimento econômico e pela tendência de crescimento tanto da quantidade de unidades regionais como da abrangência dessas regiões no sentido de envolver cada vez mais municípios em sua composição. Isso implica em um aumento do quantitativo populacional. Todas essas situações justificam a realização deste estudo. A pesquisa foi realizada por meio de estudo de caso. O objetivo pauta-se em identificar e analisar como funciona, na prática, o planejamento e a tomada de decisão da Região Metropolitana de Belém que podem favorecer ou dificultar o seu funcionamento. Desta forma, elaborou-se o estudo em duas etapas: a primeira ocupou-se da definição ou diferenciação do sistema pesquisado e seu meio, utilizando, para tal, a estratégia de responder as seguintes perguntas: Qual o objetivo da existência da Região Metropolitana de Belém? O que a Região Metropolitana de Belém deve gerir? Assim, a segunda etapa procurou responder: Como funciona, na prática, o planejamento e a tomada de decisão da RMB que podem favorecer ou dificultar o seu funcionamento? Foram utilizados os conceitos de comunicação, planejamento e tomada de decisão para subsidiar o desenvolvimento e entendimento das perguntas da pesquisa, assim como os significados atribuídos às respostas. Como método de interpretação foram utilizados conceitos sistêmicos. Foi realizada pesquisa documental, bibliográfica e aplicação de entrevistas. Utilizou-se a análise de conteúdo para elaborar as análises dos resultados da segunda etapa da pesquisa. Os resultados indicam que não há participação dos municípios metropolitanos no planejamento na Região Metropolitana de Belém e as tomadas de decisões são individuais de cada município metropolitano. A pesquisa apresentou uma forma diferente de análise da Região Metropolitana de Belém, utilizando as comunicações como instrumentos para diferenciar a atuação política administrativa da RMB, tornando-se possível, a partir dessa visão, pensar modelos de gestão mais adequados à RMB às demais regiões metropolitanas no Brasil.

**Palavras-chave:** Regiões metropolitanas. Região Metropolitana de Belém. Planejamento metropolitano. Tomada de decisão.

## ABSTRACT

This work refers to the planning and decision-making themes which occur internally in the metropolitan region. The choice of theme was due to the increased importance of this type of regional units in Brazil. This importance was caused by the economic growth and the tendency of growth both in the number of regional units and in the scope of these regions in order to involve more municipalities in their composition, which implies an increase in the population quantity. This work was done through a case study. The goal is to identify and analyze how the planning and decision making of the Metropolitan Region of Belém works in practice with its positive and negative points. The research was executed in two stages. First one, address the definition or differentiation of the researched system and its environment, for which the strategy of answering the following questions was used: what is the objective of the existence of the Metropolitan Region of Belém? What should the Belém Metropolitan Region manage? The second stage focuses on the questions: how does RMB planning and decision-making work in practice, which may be favouring or hampering its operation? The concepts of communication, planning and decision making were used to support the development and understanding of the research questions, as well as the meanings given to the answers. As a method of interpretation, systemic concepts were used. Documentary and bibliographic researches and interviews were executed. Content analysis was used to analyze the results of the second stage of the research. The results indicate that there is no participation of metropolitan municipalities in planning in the Metropolitan Region of Belém and decision-making is individual for each metropolitan municipality. The research presented a different form of analysis of the Metropolitan Region of Belém using communications as a tool to differentiate the RMB's administrative political performance, and from this view it was possible to think of management models more suited to RMB as well as to metropolitan regions in Brazil.

**Keywords:** Metropolitan regions. Metropolitan Region of Belém. Metropolitan planning. Decision making.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> - Modelo utilizado para a análise de conteúdo das legislações .....	40
<b>Figura 2</b> - Criação do segundo grupo de hipóteses .....	41
<b>Figura 3</b> - Modelo da planilha da análise dos demais materiais .....	42
<b>Figura 4</b> - Modelo utilizada na análise de conteúdo das entrevistas .....	48
<b>Figura 5</b> - Modelo da apresentação dos resultados.....	49
<b>Figura 6</b> - Modelo da Teoria Matemática da Comunicação .....	50
<b>Figura 7</b> - Diagrama de blocos: modelo básico de um sistema de comunicação .	50
<b>Figura 8</b> - Modelo de um sistema de comunicação que utiliza a Teoria de Informação .....	51
<b>Figura 9</b> - Passos epistemológicos e metodológicos para iniciar uma observação sistêmica autorreferencial.....	54
<b>Figura 10</b> - Componentes iniciais da análise da situação estratégica. ....	60
<b>Figura 11</b> - Relacionamento entre as peças do Sistema Orçamentário Brasileiro. ....	63
<b>Figura 12</b> - Sequencia do planejamento dos municípios metropolitanos da RMB	64
<b>Figura 13</b> - Sequência da participação do governo do estado do Pará no planejamento da RMB.....	65
<b>Figura 14</b> - Elementos intervenientes na tomada de decisão .....	70
<b>Figura 15</b> - Municípios da Região Metropolitana de Belém .....	79
<b>Figura 16</b> - Diferenciação das competências da União, estados, municípios e região metropolitana.....	95
<b>Figura 17</b> - Região Metropolitana de Belém e suas funções públicas de interesse comum .....	101
<b>Figura 18</b> - Relação entre os municípios da Região Metropolitana de Belém considerando as funções públicas de interesse comum .....	112
<b>Figura 19</b> Responsabilidade pelo planejamento e tomada de decisão na RMB.	115
<b>Figura 20</b> - Mapa estratégico do município de Belém 2014 a 2017.....	140
<b>Figura 21</b> - Quadro síntese de programas da Região de Influência Metropolitano .....	147
<b>Figura 22</b> - Quadro síntese de programas da Região de Influência do Guamá .	149
<b>Figura 23</b> - Divisão das Regiões de Integração do Estado do Pará .....	150

**Figura 24** - Previsão orçamentária para 2020 para a ação implementação do sistema de governança metropolitana..... 152

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> - Paradigmas teóricos mais usados para estudos do planejamento nas RMs.....	22
<b>Quadro 2</b> - O debate sobre o planejamento das RMs no Brasil. ....	35
<b>Quadro 3</b> - Objetivos, conceitos e perguntas das entrevistas.....	47
<b>Quadro 4</b> - Tipos de planos .....	59
<b>Quadro 5</b> - Três tipos de planos elaborados pelas organizações.....	60
<b>Quadro 6</b> - Adaptação das perguntas de Maximiano (2008) a pesquisa .....	61
<b>Quadro 7</b> - Prestação de serviços de saneamento na Região Metropolitana de Belém .....	108
<b>Quadro 8</b> - Matriz Síntese da existência e de necessidade de FPIC da Área de Estudo (adaptada).....	111
<b>Quadro 9</b> - Resultado da legislação .....	119
<b>Quadro 10</b> - 2º grupo de hipóteses para analisar os demais materiais selecionados .....	121
<b>Quadro 11</b> - Resultado da análise de conteúdo (PDUI e planos setoriais).....	126
<b>Quadro 12</b> - Resultado da análise dos planos diretores dos sete municípios metropolitanos.....	136
<b>Quadro 13</b> - Resultado da análise dos dois últimos planos plurianuais dos sete municípios metropolitanos e do governo do estado do Pará.....	153
<b>Quadro 14</b> - Trechos das entrevistas que justificam o resultado, participação do planejamento na RMB.....	156
<b>Quadro 15</b> - Resultado da participação no planejamento da RMB (entrevistas)	160
<b>Quadro 16</b> - Trechos das entrevistas que justificam o resultado, do compartilhamento da tomada de decisão na RMB.....	163
<b>Quadro 17</b> - Resultado da tomada de decisão compartilhada ou individual na RMB (entrevistas).....	166
<b>Quadro 18</b> - Síntese dos resultados da pesquisa.....	168

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b> - Entrevistados, cargos, dia e tempo utilizado para as entrevistas .....	45
<b>Tabela 2</b> - Crescimento populacional das regiões metropolitanas localizadas no estado do Pará. ....	79
<b>Tabela 3</b> - Território, população, PIB, densidade demográfica da RMB .....	80
<b>Tabela 4</b> - Comparativo do IBEUA - municípios metropolitanos da Região Metropolitana de Belém .....	86
<b>Tabela 5</b> - Quantidade de FPIC, existente e necessárias, compartilhadas entre os municípios. ....	113
<b>Tabela 6</b> - Recursos previstos para o Programa Temático: Desenvolvimento Urbano, - Habitação, Saneamento e Mobilidade PPA 2020 a 2021 .....	151

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

a. C.	Antes de Cristo
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
Art.	Artigo
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CODEM	Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Metropolitana de Belém
COHAB	Companhia de Habitação do Pará
CONDER	Conselho de Desenvolvimento do Recôncavo
COSAMPA	Companhia de Saneamento do Pará
D1	Dimensão de Mobilidade Urbana
D2	Dimensão Condições Ambientais Urbanos
D3	Dimensão Condições Habitacionais
D4	Dimensões Serviços Coletivos Urbanos
D5	Dimensão Infraestrutura Urbana
EMPLASA	Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S/a
FNEM	Fórum Nacional de Entidades Metropolitanas
FPIC	Funções Públicas de Interesse Comum
FPIL	Funções Públicas de Interesse Local
IBEUA	Índice de Bem Estar Urbano
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MEC	Ministério da Educação
MS	Ministério da Saúde
NAEA	Núcleo de Altos Estudos Amazônicos
NGTM	Núcleo de Gerenciamento de Transporte Metropolitano
OGU	Orçamento Geralda União
PA	Pará
PDM	Plano Diretor Municipal
PDUI	Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado

PEM	Plano de Estruturação Metropolitana
PIB	Produto Interno Bruto
PNE	Plano Nacional de Educação
PPA	Plano Plurianual
PPGDSTU	Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido
PPGM	Plano de Desenvolvimento da Grande Belém
RGF	Relatório de Gestão Fiscal
RM	Região Metropolitana
RMB	Região Metropolitana de Belém
RREO	Relatório Resumido da Execução Orçamentária
SEDEME	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico
SEDOP	Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Obras Públicas
SETRAN	Secretaria de Estado de Transporte
SP	São Paulo
STF	Supremo Tribunal Federal
SUS	Sistema Único de Saúde
UF	Unidade da Federação
UFPA	Universidade Federal do Pará

## SUMÁRIO

<b>CAPÍTULO 1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>17</b>
<b>1.1 OBJETIVO DA PESQUISA</b> .....	<b>26</b>
<b>1.2 HIPÓTESE</b> .....	<b>27</b>
<b>CAPÍTULO 2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS</b> .....	<b>28</b>
<b>2.1 INSTRUMENTOS METODOLÓGICOS</b> .....	<b>30</b>
2.1.1 Levantamento dos dados empíricos .....	44
2.1.2 Forma de apresentação dos resultados.....	49
<b>CAPÍTULO 3 MARCO CONCEITUAL</b> .....	<b>50</b>
<b>3.1 COMUNICAÇÕES</b> .....	<b>50</b>
3.1.1 As Comunicações na Teoria de Sistemas .....	51
3.1.2 Comunicações aplicadas na observação das regiões metropolitanas...	53
<b>3.2 PLANEJAMENTO</b> .....	<b>55</b>
3.2.1 O Planejamento Estratégico .....	60
<b>3.3 TOMADA DE DECISÃO</b> .....	<b>66</b>
3.3.1 Tomada de decisão na perspectiva sistêmica .....	68
<b>CAPÍTULO 4 EVOLUÇÃO NORMATIVA E CARACTERÍSTICAS DA RMB NO BRASIL E NA AMAZÔNIA.</b> .....	<b>71</b>
<b>4.1 REGIÕES METROPOLITANAS NO BRASIL</b> .....	<b>71</b>
<b>4.2 REGIÃO METROPOLITANA DE BELÉM</b> .....	<b>75</b>
<b>4.3 CARACTERÍSTICAS DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELÉM</b> .....	<b>78</b>
4.3.1 Características dos municípios que compõe a RMB.....	80
<b>CAPÍTULO 5 REGIÃO METROPOLITANA DE BELÉM: OBJETIVOS E COMPETÊNCIAS.</b> .....	<b>88</b>
<b>5.1 FUNÇÕES PÚBLICAS DE INTERESSE COMUM X FUNÇÕES PÚBLICAS DE INTERESSE LOCAL</b> .....	<b>92</b>
<b>5.2 FUNÇÕES PÚBLICAS DE INTERESSE COMUM DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELÉM</b> .....	<b>96</b>
5.2.1 Função Pública de Interesse Comum - Meio Ambiente .....	102

5.2.2 Função Pública de Interesse Comum - Desenvolvimento Urbano.....	103
5.2.3 Função Pública de Interesse Comum - Transporte e Mobilidade Urbana. .....	104
5.2.4 Função Pública de Interesse Comum – Habitação.....	106
5.2.5 Função Pública de Interesse Comum – Saneamento.....	107
<b>5.3 FUNÇÃO PÚBLICA DE INTERESSE COMUM E OS MUNICÍPIOS METROPOLITANOS..</b>	<b>108</b>
<b>CAPÍTULO 6 A PRÁXIS DO PLANEJAMENTO E TOMADA DE DECISÃO NA RMB .....</b>	<b>117</b>
6.1 ANÁLISE DO CONTEÚDO DO MATERIAL (LEGISLAÇÕES).....	118
6.2 ANÁLISE DO CONTEÚDO DO MATERIAL (PDUI, PLANOS SETORIAIS, PLANOS DIRETORES E PLANOS PLURIANUAIS - PPAs).....	121
6.2.1 Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado e planos setoriais da RMB .....	123
6.2.2 Planos Diretores dos Municípios Metropolitanos .....	127
6.2.3 Planos Plurianuais dos Municípios Metropolitanos e do Governo do Estado do Pará .....	137
6.3 PERCEPÇÃO DOS TÉCNICOS SOBRE O PLANEJAMENTO, TOMADA DE DECISÃO E COMUNICAÇÃO NA RMB .....	153
6.3.1 Participação no planejamento da RMB.....	154
6.3.2 A tomada de decisão Compartilhada ou individual na RMB .....	161
<b>CAPÍTULO 7 CONCLUSÕES.....</b>	<b>168</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>175</b>
APÊNDICE A – ROTEIRO DA ENTREVISTA A SER REALIZADA COM O REPRESENTANTE DO GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ.....	189
APÊNDICE B – ROTEIRO DAS ENTREVISTAS A SEREM REALIZADAS COM OS REPRESENTANTES DOS GOVERNOS MUNICIPAIS DOS MUNICIPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELÉM .....	191

## CAPÍTULO 1 INTRODUÇÃO

As pesquisas sobre as regiões metropolitanas no Brasil vêm ganhando importância em decorrência do crescimento do número desse tipo de unidades regionais, assim sua abrangência no sentido de envolver um número cada vez maior de municípios, aumentando o quantitativo populacional localizado nessas regiões. Essa importância também está ligada ao crescimento econômico que as regiões apresentam no cenário nacional, o que justifica a elaboração do presente trabalho.

Segundo o Fórum Nacional de Entidades Metropolitana – FNEM<sup>1</sup>, 25% dos municípios brasileiros estão localizados em unidades regionais. As unidades regiões são consideradas as regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e regiões integradas de desenvolvimento (RIDS). Nos municípios que compõem essas unidades regionais, os habitantes já representam 57,5% da população brasileira (EMPLASA, 2020).

As regiões metropolitanas no Brasil representavam, em 2015, 70% do produto interno bruto - PIB do país; em 2017 a taxa de crescimento populacional evidenciava um crescimento de 1,48% quando comparada com 2010, enquanto os demais municípios apresentavam taxa de crescimento de 0,88 no mesmo período (EMPLASA, 2020). Esse aumento da concentração populacional nessas regiões, segundo o Fórum Nacional de Entidades Metropolitana, tem contribuído para o surgimento e aumento de diversos problemas sociais vinculados à urbanização do Brasil, trazendo desafios para o planejamento e para a gestão. Esses desafios são os seguintes:

---

<sup>1</sup> “O Fórum Nacional de Entidades Metropolitanas (FNEM) é uma associação civil sem fins lucrativos instituída em 1995. Congrega entidades e órgãos públicos estaduais responsáveis por temas relacionados às regiões metropolitanas brasileiras. Com sede itinerante, o FNEM objetiva promover a valorização do planejamento e gestão do espaço metropolitano, bem como a participação efetiva de organismos metropolitanos na formulação e implementação das políticas de desenvolvimento urbano e regional. A criação do FNEM resultou de reunião realizada em 1995 em Porto Alegre. No ano seguinte, foi assinada a Carta de Brasília por representantes de entidades estaduais das 10 regiões metropolitanas até então instituídas. Com a adesão desses diversos organismos metropolitanos, o Fórum Nacional de Entidades Metropolitanas foi registrado no Serviço de Registro Civil das Pessoas Jurídicas de Porto Alegre em 1996, como associação civil sem fins lucrativos, ‘representativa de entidades e órgãos públicos estaduais responsáveis pelo trato de assuntos relacionados às regiões metropolitanas brasileiras’.” (EMPLASA, 2020)

o esgotamento dos recursos hídricos; a poluição ambiental em todas as suas formas; a ocupação inadequada do solo; a ocorrência de enchentes e epidemias; os congestionamentos no tráfego; a questão de saúde pública; o crescente déficit habitacional; a fragilidade dos sistemas de transporte público de passageiros; e alguns indicadores sociais mais preocupantes, como o aumento da violência e a exclusão social. (EMPLASA, 2020)

As pesquisas sobre o tema Região Metropolitana, inicialmente, deparam-se com dois termos que se referem ao mesmo assunto, o primeiro é “Áreas Metropolitanas” (LAGUNAS, SANDOVAL, MOTA, 2019; MONACO, SALE, MAZZOCCHI, CORSI, 2016; YASHIMA, SASAKI, 2014), o segundo é “Região Metropolitana” (HOSHINO, MOURA, 2019; SOUZA, TERRA 2017; TRAUB, MYSZCZUK, 2017;). Não se tem pretensão de debater os motivos ou origem do emprego desses termos. Na presente pesquisa adotou-se o termo “Região Metropolitana” e o principal motivo desta opção é o fato de o referido termo ter sido utilizado historicamente nas legislações e normas vigentes no Brasil, conforme será observado ao longo do trabalho.

Deve ficar claro que o presente estudo não tem como foco as questões relacionadas à gestão multinível (relações interfederativas ou governança interfederativa, ou seja, como as RM vinculam suas decisões com o plano político-administrativo estadual ou federal, pois este é um tema de tomada de decisões no plano federal, estadual e municipal), tampouco os conceitos Jurídicos (análise das leis e normas que regulam as Regiões metropolitanas), históricos (entender as questões históricas), geográficos (formação dos espaços físicos) ou de planejamento arquitetônico e urbanístico.

Embora em alguns momentos sejam utilizados alguns dos conceitos citados anteriormente, isso ocorre como apoio secundário para auxiliar determinados entendimentos sobre o tema principal da pesquisa. Para que não restem dúvidas, deixa-se claro que o presente estudo está relacionado à prática do planejamento e da tomada de decisão que ocorrem internamente na Região Metropolitanas de Belém, segundo o entendimento de que o melhor critério de análise das regiões metropolitanas é o “político-administrativo”, e não o geográfico (MOREIRA JÚNIOR, 2016, 43).

Após pesquisa exaustiva, observou-se que os poucos trabalhos publicados que tratam do planejamento e gestão das regiões metropolitanas no Brasil utilizam métodos de interpretação alinhados à teoria Institucionalista ou teoria Marxista, fato

que atribui caráter inédito à presente pesquisa, que propõe a utilização da teoria de sistemas como método de interpretação. Na figura 1 apresenta-se este cenário.

Como já exposto, o presente estudo é focado na prática do planejamento e tomada de decisões da Região Metropolitanas de Belém (RMB). Atualmente, essa região é composta por sete municípios e está localizada no norte do Brasil, no estado do Pará, situada na foz do rio Pará, em uma grande área de várzea, sendo cortada por diversos rios e igarapés com confluência do rio Guamá e baía do Guajará (IPEA, 2015, p. 7).

A Região Metropolitana de Belém (RMB) concentra aproximadamente 30% do total da população do estado do Pará; ao mesmo tempo, cerca de 96% da população dessa região concentra-se na área urbana. A densidade populacional do estado do Pará é de 6,07 hab./km<sup>2</sup>, enquanto a densidade populacional da RMB é de aproximadamente 637,77 hab./km<sup>2</sup> (IBGE, 2010). Há evidências de que tanto o planejamento como a gestão da Região Metropolitana de Belém ainda não funcionam como deveriam, embora a Região Metropolitana de Belém tenha sido uma das primeiras regiões metropolitanas criadas no Brasil (IPEA, 2015, 2016; PARÁ, 2018).

Observando a produção científica acadêmica referente ao debate focalizado na prática do planejamento e gestão referentes às regiões metropolitanas, as pesquisas apresentam algumas inquietudes relacionadas ao tema, apontando para a necessidade de aprofundamento de pesquisas e debates. A seguir, são apresentadas algumas dessas questões.

Para Hoshino e Moura (2019, p. 373-376) há necessidade de melhor definição das RMs, qual o objetivo de sua constituição e quais os instrumentos que podem ser utilizados para que esses objetivos sejam alcançados. Afinal, pode existir RMs sem metrópole? Os autores acreditam que a criação de regiões metropolitanas se tornou pouco eficiente para gerir os problemas típicos das aglomerações. Essa questão estaria ligada à fragilidade do planejamento e da gestão metropolitana.

A identificação do verdadeiro papel de cada ente federativo e a representação social na composição das RMs é fundamental, pois esses papéis vão definir a participação de cada ente no planejamento e na gestão desse sistema, apontando para a resposta de como deve ser tratada a questão política que envolve as disputas de força dentro de um sistema de gestão (HOSHINO; MOURA, 2019, p. 386).

Há a necessidade da previsão legal de sanções aos agentes públicos que não atenderem aos requisitos previstos no Estatuto da Metrópole, o que deve abranger a adequação das RMs criadas antes da existência de tal dispositivo legal. Outro ponto que deve ser retomado é o debate quanto à distinção entre RMs e aglomerações. Para os autores, a criação das RMs com objetivo da melhoria da gestão compartilhada entre diversas instâncias de governo parece não ser muito eficaz (HOSHINO; MOURA, 2019, p. 374).

Castro e Júnior (2017, p. 704) acreditam que o principal entrave para a consolidação das RMs é a assimetria existente entre os entes municipais e estaduais, que acabam compondo a mesma RM e gerando conflito entre si.

Já Gurgel (2017, p. 859) reconhece a importância do aprofundamento dos estudos utilizando comparações sobre a gestão das RMs brasileiras. Segundo o autor, essa medida pode auxiliar a entender e estabelecer as diferenças de escalas de formas de implementação do planejamento e gestão nas diversas RMs brasileiras.

Por sua vez, Moreira Júnior (2016, p. 43-53) aponta a disparidade na formação de RM, referente aos municípios considerados de porte médio com população inferior a 500 mil habitantes e municípios com menos de 50 mil habitantes. Da mesma forma, o autor questiona a quantidade de municípios que constituem determinadas RMs, destacando que algumas são formadas por apenas dois municípios e outras por mais de 30 municípios. Essas questões, somadas às dimensões territoriais, populacionais e à diversidade das características das diversas RMs, torna a questão muito complexa. O autor acredita que as RMs não devem ser inventadas (criadas), mas reconhecidas.

Em contrapartida, Santos (2017, p. 885) considera que as questões relacionadas às RMs são distintas, por isso é problemático pensar em um modelo único de planejamento e gestão, sendo aconselhável ponderar sobre modelos individuais que se adequem a cada RM.

Melchior e Campo (2017, p. 181-183) afirmam que a falta de estratégias integradas à gestão de território é um mal que aflige diversas RMs no Brasil e que há necessidade de interação entre os municípios, caso contrário pode se tornar um grande problema, pois envolve diversos temas que, quando tratados em conjunto, aumentam a complexidade.

Em suma, observa-se que não há uma solução única, pois as dinâmicas regionais e as tradições divergem de região para região; as questões relacionadas às RMs possuem diversas lacunas em diversos pontos, como exemplo, questiona-se: qual o papel da representação social nesse processo? Essa e outras questões deixam clara a necessidade do aprofundamento da discussão sobre a governança metropolitana (MELCHIORS; CAMPO, 2017, p. 185-200).

Segundo Clementino e Almeida (2015):

No entanto, a população das RMs, no Brasil, não está suficientemente organizada nem mobilizada para se incorporar, por exemplo, aos mecanismos institucionais de participação com uma identidade metropolitana em busca de uma ação coletiva, e isso representa um sério problema para uma governança metropolitana, e cabe aos governos estaduais e locais criar estratégias para produzir na cidade essa identidade territorial [...] A ausência de estrutura de planejamento e de mecanismos permanentes de financiamento dos problemas comuns, na grande maioria das RMs, impõe limites e desafios para uma gestão compartilhada. (CLEMENTINO; ALMEIDA, 2015, p. 218-219).

Para Gomes, Cardoso, Coelho e Oliveira (2017) seria necessário criar uma entidade metropolitana organizada pelo governo estadual para assumir as obras e serviços de interesse comum, essa entidade seria dirigida por um conselho metropolitano e diretoria executiva. Os autores chamam a atenção para a necessidade de diferenciar metrópole de região metropolitana e observam que a legislação não atende à realidade de algumas RMs. Os autores afirmam, também, que as trajetórias de formação das regiões têm que ser respeitadas e conhecidas (GOMES; CARDOSO; COELHO; OLIVEIRA, p. 898-899).

Traub e Myszczyk (2017, p. 372) ressaltam que não se deve confundir serviços públicos com funções públicas de interesse comum, pois os primeiros são realizados pelos municípios de forma individual e as últimas são realizadas de forma conjunta com os municípios que compõem determinada RM.

Para Silveira, Figueiredo e Almeida (2018, p. 513-518) a participação de diversos atores no planejamento e na busca de soluções para inúmeros problemas dificulta ou impede uma solução efetiva. Embora o trabalho dos autores faça referência às questões relacionadas à gestão dos resíduos sólidos, essa questão pode ser generalizada para diversas situações envolvendo as RMs. Nesse sentido, os autores enfatizam a ausência de sistema de governança e acreditam ocorrer por falta de uma identidade alimentada pela ausência de estruturas ou arranjos institucionais para tratar as questões das RMs.

**Quadro 1** - Paradigmas teóricos mais usados para estudos do planejamento nas RMs

Autor (es)/ ano	Paradigma teórico	Principal argumento
Hoshino e Moura (2019)	Institucionalismo	“Numa abordagem analítica, enfatiza-se que o que está em jogo aqui é a produção do espaço e as formas como se territorializa o estado. Assim, apesar dos estudos recentes sobre o Estatuto da Metrópole e sobre os processos que ele dinamizou, em distintas localidades, faltam análises sobre o potencial das novas normas para deslocar ou, no mínimo, tensionar campos de competência e jurisdições. Essas normas são aqui interrogadas enquanto dispositivos escalares.” (p. 374-375)
Castro e Júnior (2017)	Marxismo	“A macrometrópole paulista simboliza exemplarmente o fenômeno de espraiamento territorial da urbanização, como já observado em estudos anteriores (Moura, 2008), seguindo uma dinâmica de expansão da metrópole paulistana e de revalorização do espaço metropolitano pelo capital enquanto “forma urbana universal” (Castells, 1999), resultado de um movimento histórico de reestruturação produtiva internacional e da resultante da nova divisão técnica e territorial do trabalho, fenômenos comumente associados ao conceito de “globalização”.” (p. 704)
Gurgel (2017)	Marxismo	“[...] é impossível negar que a emergência desses novos conjuntos espaciais como centros de polarização do desenvolvimento regional reflete o dinamismo socioespacial do interior do País. Complementarmente, as transformações no sistema econômico brasileiro decorrentes da implantação do modelo neoliberal que preconiza a redefinição do papel do Estado e abertura econômica, aliadas aos novos estágios do desenvolvimento tecnológico, trouxeram mudanças profundas na sociedade e, conseqüentemente, nas cidades e em sua hierarquização (Soares, 1998). Assim, as cidades médias assumem” (p. 842-843)
Moreira Júnior (2016)	Institucionalismo	“a proposta deste artigo é apresentar as possibilidades e limitações das inovações institucionais para a gestão territorial numa região metropolitana. Para tanto, as reflexões que seguirão têm por objetivo pensar acerca da compreensão dos processos socioespaciais e políticos que engendram a produção e organização do espaço da Região Metropolitana de Campinas-SP” (p. 42)
Santos (2017)	Marxismo	“Assim, as repercussões desse processo de metropolização no espaço regional amazônico advêm da necessidade de expansão, em direção à fronteira, da necessidade de novos padrões de acumulação de capital e da necessidade de formação do mercado de trabalho regional, mas diz respeito, também, ao movimento geral de complexificação urbana pelo qual passam a sociedade e o território brasileiro.” (p. 866)
Melchior e Campo (2016)	Institucionalismo	“Na sequência, visando compreender a realidade atual das regiões metropolitanas, resgata-se seu processo de instituição e analisa-se o desenvolvimento dessas ao longo da história. [...] Finaliza-se com a discussão sobre o Estatuto da Metrópole e seus avanços e entraves para a instituição da gestão metropolitana compartilhada.” (p. 184)

Clementino e Almeida (2015)	Marxismo	“o planejamento governamental cooperativo ajudaria a recuperar certa visão compreensiva para um número limitado de questões consideradas estratégicas pela sociedade organizada, governo federal, governo estadual, municípios (metropolitanos) e agências públicas, concentrando esforços nos “gargalos” e abrindo mão de tudo querer planejar nos mínimos detalhes. Poderíamos denominar essa estratégia ‘planejamento adaptativo’”(p. 203)
Gomes, Cardoso, Coelho e Oliveira (2017)	Marxismo	Este artigo expõe as coalizões criadas entre agentes econômicos do capitalismo global, elites locais e forças governamentais e o quanto as novas correlações de forças favorecem os interesses do setor imobiliário e financeiro, em detrimento da população local que historicamente tem sabido manejar seus espaços. (p. 891)
Traub Myszczyk (2017)	Institucionalismo	“objetivo apresentar os arranjos institucionais e atual cenário da Região Metropolitana de Curitiba, assim como, analisar se uma Escola Metropolitana de Administração Pública seria capaz de oportunizar ao servidor uma formação adequada e com vistas a uma atuação integrada, com visão crítica e ampla acerca dos significados de uma política pública.” (p. 368)
Silveira, Figueiredo e Almeida (2018)	Institucionalismo	A partir do estudo de caso realizado, foi possível verificar, de um lado, a existência de um arranjo territorial institucionalizado que visa à solução de problemáticas comuns diversas, dentre elas, aquelas relacionadas à proteção ambiental. Por outro lado, verificou-se, a ausência de cooperação na gestão dos resíduos sólidos, apresentando-se, ainda, um cenário de descumprimento da norma de direito ambiental em estudo. (p. 527)

**Fonte:** Elaborado pelo autor.

Tomando como base as questões apresentadas anteriormente, as conclusões dos relatórios publicados pelo IPEA (2015, 2016) e o estudo do governo do estado do Pará (2018) surge a questão norteadora desta pesquisa:

Como acontece na prática o planejamento e a tomada de decisão na Região Metropolitana de Belém?

Para que seja respondida a referida questão optou-se por seguir duas etapas: a primeira centrada na diferenciação entre os objetivos da gestão da região metropolitana e o objetivo da gestão dos municípios metropolitanos, em outras palavras:

No que diz respeito ao planejamento e à tomada de decisão, qual o objetivo da existência da Região Metropolitana de Belém?

O que a Região Metropolitana de Belém deve gerir?

O objetivo destas perguntas é não permitir que haja confusão entre as competências da Região Metropolitana de Belém e dos municípios metropolitanos,

pois isso poderia tornar impreciso ou ineficiente o resultado da pesquisa, em decorrência do risco de atribuir competências à RMB que, de fato, seriam competências dos municípios metropolitanos e vice-versa, o que comprometeria completamente o resultado da pesquisa.

A segunda etapa foi dedicada a responder a questão da pesquisa.

Destaca-se a inovação quanto à utilização da teoria dos sistemas autorreferenciais como método de interpretação da pesquisa, explicando que a escolha do método de interpretação não se deu ao acaso, mas pelo fato de esse método ter como proposta central a possibilidade de uma tentativa de interpretação dos processos de mudança em curso nas sociedades (VIDAL, 2017a, p. 54).

Os principais conceitos utilizados na pesquisa são: comunicação, planejamento e tomada de decisão. A principal justificativa da utilização do conceito de comunicação pauta-se no fato de a teoria dos sistemas autorreferenciais impor o entendimento de diversos conceitos, dentre eles o de comunicação – escolhido entre os demais por ser o conceito central da teoria.

Lembrando que é por meio do conceito de comunicação que se torna possível indicar as operações realizadas internamente no sistema por meio das comunicações que apontam as relações entre os elementos do sistema, assim como as relações entre o sistema e o meio no qual está inserido (LUHMANN, 2011, p. 293).

Além do conceito de comunicação, utilizaram-se os conceitos de planejamento e tomada de decisão, que serão aprofundados no marco conceitual.

O método utilizado é o qualitativo, referente a um estudo de caso com utilização de pesquisa documental, pesquisa bibliográfica e entrevistas.

O presente trabalho está dividido em sete capítulos, sendo o primeiro capítulo introdutório onde é apresentado o tema da pesquisa com a justificativa e sua relevância. Neste capítulo são citados, de maneira breve, os principais conceitos utilizados, perpassando pelo instrumental teórico-metodológico com o tipo de abordagem, método de interpretação e os principais instrumentos e ou ferramentas utilizadas para a coleta de dados. São apresentadas, ainda, a questão da pesquisa, o objetivo geral, os objetivos específicos e a hipótese da pesquisa.

O segundo capítulo inicia apresentando a justificativa da escolha do método de interpretação, a definição do estudo como um estudo de caso, bem como explica o tipo de observação utilizada e apresenta os instrumentos metodológicos e a

descrição da utilização da pesquisa documental, bibliográfica e as entrevistas de forma detalhada. Da mesma forma, destina-se à apresentar o caminho percorrido, objetivando responder a questão da pesquisa de modo a alcançar os seus objetivos, descrevendo, por fim, de que forma realizou-se a identificação e análise dos resultados.

O terceiro capítulo destaca o marco conceitual, enfatizando os três principais conceitos utilizados. O primeiro conceito apresentado é o de comunicação, conceito central utilizado pela teoria dos sistemas autorreferenciais, por meio do qual é possível compreender como ocorreu a aplicação do método de interpretação.

Outro conceito apresentado é o de planejamento, de primordial entendimento para correta aplicação às regiões metropolitanas, possibilitando a investigação de como este ocorre na Região Metropolitana de Belém e a análise de sua prática no lócus da pesquisa.

O terceiro conceito é referente à tomada de decisão, que permite a análise de como está ocorrendo na RMB, possibilitando identificar se estão sendo norteadas pelas normas e pelo planejamento. Com base nesse conceito, é possível identificar quais modelos de tomadas de decisão estão sendo utilizados na RMB, se pautam-se em decisões individuais, compartilhadas (intergovernamentais) ou de outra forma. Este estudo permite identificar se o que está ocorrendo na prática é o que está previsto nas leis e normas.

O quarto capítulo traz a evolução normativa das regiões metropolitanas no Brasil, passando pela Constituição Federal de 1988, pela promulgação do Estatuto da MetrÓpole e pela evolução normativa da Região Metropolitana de Belém, descrevendo o primeiro período da criação das regiões metropolitanas no Brasil com a constituição de 1967; a promulgação da Lei Complementar 14/1973 até a Constituição Federal de 1988 e o segundo período que corresponde ao período posterior à Constituição Federal de 1988 até os dias de hoje. Em seguida são apresentadas as características da Região Metropolitana de Belém e de seus municípios metropolitanos, com indícios de sérios problemas a serem enfrentados, isso facilita a reflexão a respeito de sob quais perspectivas podem ser pensados o planejamento e a tomada de decisão na RMB.

O quinto capítulo busca responder aos seguintes questionamentos: qual o objetivo ou o sentido da existência da Região Metropolitana de Belém? O que a Região Metropolitana de Belém deve gerir? Para responder essas questões,

procedeu-se à diferenciação entre o sistema (RMB) e o meio. Para tal, foi necessário investigar a diferença entre funções públicas de interesse local e funções públicas de interesse comum. Desta forma, identificou-se as competências dos municípios metropolitanos e da Região Metropolitana de Belém. Embora este processo tenha sido realizado de forma genérica, procurou-se identificar as relações que ocorrem dentro do sistema, ou seja, as relações dos subsistemas existentes. Por último, houve a necessidade de apresentar breves descrições das funções públicas de interesse comum identificadas, visto que não existe uma padronização de suas nomenclaturas, o que poderia gerar confusão na realização das análises.

O sexto capítulo apresenta os resultados sobre a prática do planejamento e da tomada de decisão na Região Metropolitana de Belém, procurando responder a pergunta norteadora da pesquisa. Os resultados são analisados utilizando a técnica da análise de conteúdo com a sistematização da análise das leis que normatizam a RMB e, em seguida, dos documentos que expressam a prática do planejamento da RMB, dos municípios metropolitanos e do governo do estado do Pará. Por fim, são apresentados os resultados das entrevistas dos técnicos representantes dos sete municípios e do governo do estado do Pará.

No sétimo capítulo corresponde às considerações finais, apresentando a resposta à questão da pesquisa e a confirmação ou refutação da hipótese levantada inicialmente com diversos apontamentos e questões que podem servir para o aprofundamento de pesquisas futuras. São apresentadas, também, as limitações da pesquisa.

### **1.1 Objetivo da pesquisa**

**Objetivo Geral:** Identificar e analisar como funciona na prática o planejamento e a tomada de decisão da Região Metropolitana de Belém que favorecem ou dificultam o seu funcionamento.

**Objetivos Específicos:** Identificar a normativa jurídica e a práxis do planejamento da RMB;

Sintetizar e analisar o debate e as tendências analítico-conceituais atuais no Brasil sobre as RMs;

Identificar e analisar como ocorre a tomada de decisões na gestão da RMB;

Analisar os diferentes métodos de comunicações utilizados pelos gestores da RMB (leis, decretos, regulamento) com o objetivo de identificar os tipos de objetivos e lógicas de intervenção e ações referentes à RMB.

## 1.2 Hipótese

A hipótese levantada é que a prática do planejamento e tomada de decisão da Região Metropolitana de Belém não é a mesma prevista nas legislações vigentes, o que acaba criando disfunções na gestão entre os responsáveis pela tomada de decisões em cada um dos municípios que fazem parte da Região Metropolitana de Belém. Estas disfunções na gestão se manifestam:

- No âmbito de responsabilidades juridicamente estabelecidas;
- Na lógica na tomada de decisões entre os gestores e responsáveis administrativos;
- Na lógica das decisões compartilhadas *versus* individuais
- Na participação no planejamento na RMB sob orientação municipal ou orientação metropolitana
- Na lógica das funções públicas, isto é, funções públicas de interesse comum *versus* interesse local

Essa hipótese se sustenta pelos estudos e relatórios supracitados, com destaque para o relatório do IPEA (2015) intitulado “Governança Metropolitana no Brasil - Relatório de Pesquisa da Região Metropolitana de Belém”, que conclui:

Considera-se, ainda de forma preliminar, que a governança metropolitana é um processo em consolidação na RM de Belém, a despeito do histórico de órgãos, planos e projetos de âmbito metropolitano. Na atualidade, o cenário geral é de fragilidade nas ações voltadas para o planejamento e a gestão nessa escala, impondo desafios para as políticas setoriais. (IPEA, 2015, p. 68)

O segundo relatório elaborado pelo IPEA (2016) com o mesmo título do relatório anterior, ou seja, “Governança Metropolitana no Brasil - Relatório de Pesquisa da Região Metropolitana de Belém” conclui que:

No nível estadual, dada a ausência de uma estrutura de planejamento e controle metropolitano sistemática, é possível observar a dificuldade de promover e encaminhar debates e ações articuladas tanto entre os municípios quanto por meio dos órgãos estaduais que atuam na RM. É sintomática a falta de espaços de participação, debate e deliberação sobre toda uma agenda metropolitana. (IPEA, 2016, p. 111-112).

## CAPÍTULO 2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O método de interpretação utilizado na pesquisa é a teoria dos sistemas autorreferenciais de Niklas Luhmann. Trata-se do tipo de pesquisa qualitativa, pois segundo Vidal (2017a, p. 56) a teoria de Luhmann propõe um método de observação que impõe uma estratégia de observação que pressupõe um estudo de caso, sendo este considerado como ponto fundamental da pesquisa qualitativa (GÜNTHER, 2006, p. 202).

Segundo Flick (2009):

O objetivo dos estudos de caso é a descrição exata ou a reconstrução de um caso [...]. O termo “caso” deve ser entendido aqui de uma forma bastante ampla. Pode-se adotar, como tema de uma análise de caso, pessoas, comunidades sociais (por exemplo, famílias), organizações e instituições (por exemplo, uma casa de repouso) (FLICK, 2009, p. 135).

A obra científica é concebida teoricamente por uma prática sistêmica de investigação. Essa prática sistêmica pode não possuir um padrão único, como no caso da pesquisa qualitativa (CHIZZOTTI, 2008, p. 20-26).

A pesquisa direciona-se ao funcionamento do planejamento e tomada de decisão na Região Metropolitana de Belém, considerando o motivo ou sentido que justifica sua existência por meio de observação. Para tal, trabalhou-se com dois tipos de dados: os dados secundários, representados por meio de pesquisa documental – na qual utilizou-se relatórios publicados, leis federais, estaduais e municipais – e pesquisa bibliográfica – por meio de buscas em artigos, dissertações e teses publicadas sobre o tema planejamento e gestão de regiões metropolitanas, principalmente sobre a Região Metropolitana de Belém –; e os dados primários, obtidos por meio de realização de entrevistas com técnicos da área de planejamento dos municípios metropolitanos e do governo do estado do Pará.

É importante esclarecer que na pesquisa bibliográfica considerou-se apenas as publicações que aborda a Região Metropolitana de Belém na perspectiva do planejamento, gestão e tomada de decisão ou que, mesmo indiretamente, propõem uma discussão sobre esses temas. Esse esclarecimento é necessário pelo fato de existirem inúmeras publicações que utilizam o termo região metropolitana ou Região Metropolitana de Belém, porém o tema principal não é o planejamento ou tomada de decisão em regiões metropolitanas.

Após pesquisa exaustiva que será relatada adiante constatou-se que existe um número reduzido de publicações que tratam especificamente do tema planejamento e tomada de decisão nas regiões metropolitanas, inclusive na Região Metropolitana de Belém.

A escolha da Teoria de Luhmann como método de interpretação é explicada pelo fato de que essa teoria não é apenas uma construção teórica sobre as complexas sociedades avançadas, mas uma tentativa de interpretação dos processos de mudança em curso nas sociedades (VIDAL, 2017a, p. 54). Por esse motivo, julgou-se a teoria mais adequada para identificar e analisar como funciona na prática o planejamento e a gestão da Região Metropolitana de Belém que favorecem ou dificultam o seu funcionamento.

Além disso, ao observar o tema e o problema da pesquisa verificou-se que é inédito um trabalho sobre a Região Metropolitana de Belém utilizando esse método de interpretação. Sua utilização é feita por meio de uma observação partindo de um observador de segunda ordem em que o “conceito de observação de segunda ordem é pensar que se trata de uma observação que se realiza sobre um observador” (LUHMANN, 2011, p. 168).

Segundo Luhmann (2011, p. 177) “para a observação de segunda ordem, o mundo aparece como uma construção que se mantém sob diferenciações que são contingentes”, isso significa que o observador de segunda ordem atua fazendo distinções (VIDAL, 2017a, p. 25); ele distingue o sistema a ser observado, observando a forma da sua própria observação como observador e toma a decisão sobre suas observações. Essa tomada de decisão é realizada a partir de uma diversidade de possibilidades que torna necessária a diferenciação para a distinção.

Nesta pesquisa, o observador é o pesquisador que tem o objetivo de observar a sua observação (observador de segunda ordem). No caso, a observação teve como objetivo identificar e analisar como funciona na prática o planejamento e a tomada de decisão na Região Metropolitana de Belém que favorecem ou dificultam o seu funcionamento.

A observação de segunda ordem é fundamental na busca de redução da complexidade dos sistemas (Luhmann, 2011, p.169). Inicialmente surge a necessidade de diferenciar ou definir qual o sistema a ser observado, ou seja, a diferenciação entre o sistema e o ambiente. Isso se torna necessário porque há quase unanimidade sobre a sociedade estar cada vez mais complexa, e a

complexidade é uma característica do mundo atual (VIDAL, 2017a, p. 24). A complexidade e a racionalidade estão intimamente relacionadas pelo entendimento de que devido à existência da complexidade é necessária a utilização de uma racionalidade para compreendê-la (LUHMANN, 2011, p. 178).

A complexidade se apresenta quando há desdobramentos com diversas possibilidades de tomada de decisão, onde tudo é possível. Essa necessidade de tomada de decisão obriga a uma seleção de apenas uma possibilidade. A complexidade traz a obrigatoriedade da utilização de critérios e explicações que possibilitem a clareza quanto às seleções realizadas, impedindo uma descrição contaminada pelos valores e crenças do observador.

## **2.1 Instrumentos metodológicos**

O primeiro passo adotado pautou-se em formular a questão da pesquisa e, em seguida, definir o objetivo geral e os objetivos específicos que permitem atingir o primeiro. Após essa etapa, definiu-se a hipótese que, ao final, deve ser confirmada ou refutada. Em seguida, procedeu-se à análise dos objetivos específicos para identificar quais os conceitos que precisariam ser trabalhados ou utilizados, buscando manter uma lógica e coerência no desenvolvimento da pesquisa.

Nessa fase foram identificados três principais conceitos utilizados na pesquisa, que são: comunicação, planejamento e tomada de decisão. É fundamental entender o porquê de esses conceitos serem escolhidos, e não outros.

O conceito de comunicação é o central da teoria dos sistemas autorreferenciais. A necessidade de entender este conceito se dá por ser o condutor do entendimento sobre como serão feitas as análises ou mesmo como o método de interpretação será aplicado. Para isso, utilizou-se informações contidas nos trabalhos de Fidalgo (2004), Inazawa e Baptista (2012), Paviotti (2019), Martins (2004), Vidal (2014, 2017), Luhmann (2016), Bechmann e Stehr (2001) e Salim e Silva (2016).

O conceito de planejamento talvez pudesse dispensar explicações. Entretanto, como o tema é sobre o planejamento na Região Metropolitana de Belém, como negligenciá-lo? Principalmente quando se trata de um tipo de planejamento governamental, instituído por lei e sobre o qual existe um processo sistêmico lógico que envolve sua realização. Com esse objetivo foram realizadas pesquisas nas

publicações de Santos (2011), Clementino (2008), Tzu (2005);, Maximiano (2018), Horta (1975), Cardoso Junior (2011), Mognatti (2008), Ferreira, Sykes e Batey (2009) e os documentos: Constituição Federal de 1988, Lei complementar nº 14/73, Lei Complementar nº 027/95, Lei nº 13.089/2015, Lei nº 13.683/2018 e Lei nº 10.257/2001.

Por último, mas não menos importante, o conceito de tomada de decisão que, assim como o planejamento, faz parte do tema central da pesquisa e também torna necessária a observação das normas e legislações para que o gestor possa aplicá-las. Com o objetivo de compreender o que é tomada de decisão, foram utilizadas as obras de Maximiano (2018), Préve, Marits e Pereira (2010), Lousada e Valentin (2011), Sousa (2020), Pacheco, Souza e Mattos (2017), Luhmann (1997, 2016), Vidal (2017) e Angeloni (2003).

Antes de sistematizar os materiais que correspondem à realização da pesquisa, o pesquisador tomou a decisão de aprofundar o conhecimento sobre o sistema que foi pesquisado. A partir deste ponto, utilizou-se a estratégia de apresentar a evolução normativa que constituiu a formação das regiões metropolitanas no Brasil e, em seguida, foi apresentada a evolução normativa da maior região metropolitana da Amazônia, a Região Metropolitana de Belém; isso auxiliou a identificar os instrumentos normativos que se encontram em vigência e que regulamentam o funcionamento tanto do planejamento como da tomada de decisão na Região Metropolitana de Belém.

Para identificar a evolução normativa das regiões metropolitanas no Brasil, utilizou-se as obras de Gurgel (2017), Andrade (2016), Freitas (2009), Branco, Pereira e Nadalin (2013), Diniz, Mendonça e Andrade (2018), Souza e Terra (2017), Souza (2015); Pará (2018), Horta (1975), Azevedo e Guia (2015), Tavares (2018), Costa e Tsukumo (2013), Soares (2018); EMPLASA (2020) e os documentos: Constituição Federal de 1988, Lei Complementar Federal nº 14/1973 e Lei nº 13.089/2015.

No segundo momento, para identificar a evolução normativa e a consolidação da Região Metropolitana de Belém, foram observados os documentos: Constituição Federal de 1967, Lei Complementar nº 14/1973, Constituição Federal de 1988, Lei Complementar nº 027/1995, Lei nº 13.089/2015 e a publicação de Tavares (2018).

Em seguida, buscou-se estudos que possibilitassem caracterizar a Região Metropolitana de Belém e seus municípios metropolitanos, objetivando entender os

principais problemas que podem apontar as deficiências existentes pelo modelo de planejamento e de tomada de decisão adotados na prática da gestão. As problemáticas apresentadas valorizam ainda mais a realização da pesquisa, considerando que a origem pode estar justamente na prática do planejamento e da tomada de decisão adotados pela RMB. Nessa fase da pesquisa, foram utilizados os documentos referentes a dois relatórios do IPEA (2015, 2016), EMPLASA, GIP e CDI (2018), IBGE (2010, 2018), Silva (2014) e Ribeiro e Ribeiro (2016).

A partir de um maior domínio dos conceitos propostos pela pesquisa – comunicação, planejamento e tomada de decisão – assim como maior entendimento de como ocorreu a consolidação normativa da Região Metropolitana de Belém, bem como de maior conhecimento das características da região metropolitana e dos sete municípios metropolitanos, passou-se à outra fase da pesquisa que está relacionada diretamente à resposta da questão da pesquisa para o alcance dos objetivos propostos.

Nessa nova etapa, utilizou-se a estratégia de fazer a distinção entre o que faz parte do sistema observado e o seu meio (onde o sistema está inserido). Para tal, buscou-se identificar as operações que devem ocorrer dentro do sistema (Região Metropolitana de Belém), objetivando conhecer a sua autorreferência, ou seja, sua identidade enquanto sistema. Como parte dessa estratégia, buscou-se responder às seguintes perguntas:

Qual o objetivo ou sentido da existência da Região Metropolitana de Belém?

O que a Região Metropolitana de Belém deve gerir?

Como está funcionando na prática o planejamento e a tomada de decisão na Região Metropolitana de Belém?

A seguir são apresentados os caminhos percorridos que possibilitaram responder tais perguntas.

Objetivando responder as duas primeiras perguntas formuladas acima, recorreu-se à pesquisa documental, que envolveu a análise dos seguintes documentos: § 10º do Art. 157 da Constituição Federal de 1967 e a Lei Complementar Federal nº 14/1973 dando ênfase ao Art. 3º, que permite entender a competência das regiões metropolitanas em um primeiro momento onde as regiões metropolitanas eram criadas pelo ato normativo da União.

Nesse contexto, observou-se o artigo publicado pela Revista de Informação Legislativa, escrito por Horta (1995) que, embora seja de publicação antiga, relata

os bastidores dos debates acalorados sobre a tramitação da lei que criou as primeiras regiões metropolitanas no Brasil, fornecendo informações importantes para a resposta à questão central.

A seguir, observou-se a Constituição Federal de 1988, em especial ao § 3º do Art. 25, que passou a competência da criação das regiões metropolitanas para os estados, já indicando qual seriam as competências das regiões metropolitanas no Brasil. Da mesma forma, observou-se a Constituição do Estado do Pará de 1989, em especial o Art. 50, que fala sobre o objetivo das organizações regionais e acrescentando mais elementos que contribuem para a solução do questionamento colocado. Logo após, estudou-se a Lei Complementar Estadual nº 027/1995 que criou a Região Metropolitana de Belém no novo contexto dado pela Constituição Federal de 1988.

Neste íterim, foram utilizadas as publicações de Branco, Pereira e Nadalin (2013) que rediscutem a delimitação das regiões metropolitanas no Brasil e discorrem sobre as finalidades de sua existência. Em contrapartida, o artigo de Marguti e Costa (2014) aborda o planejamento metropolitano e municipal sob a perspectiva das FPIC. O livro publicado por Marguti e Tavares (2019) versa sobre a governança e os instrumentos de planejamento que apontam para o objetivo da gestão das regiões metropolitanas no Brasil.

Com o objetivo de aprofundar a pesquisa, o observador decidiu ampliar a pesquisa bibliográfica para afastar qualquer questionamento sobre a resposta encontrada. Essa decisão surgiu após observar que o objetivo da existência da Região Metropolitana de Belém é, na realidade, o mesmo objetivo de todas as regiões metropolitanas brasileiras e, por esse motivo, julgou-se prudente buscar artigos de âmbito nacional que abordem o tema.

Dessa forma, pesquisou-se artigos que se referem ao tema regiões metropolitanas brasileiras. Nessa pesquisa bibliográfica, foi utilizada a base de dados do Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) com o acesso do conteúdo assinado pela Universidade Federal do Pará<sup>2</sup>. Identificou-se as publicações realizadas entre o início de janeiro

---

<sup>2</sup> Foram identificados 17 periódicos que possuem publicações referentes ao planejamento urbano regional, sendo eles: Ambiente & Sociedade, Cadernos MetrÓpole, Extramuros: Revista de Extensão da Univasf, Paisagem e ambiente, Pós, Redes, Revista Brasileira de Estudos de Segurança Pública, Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos, Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento, Revista Controle, Revista de Desenvolvimento Econômico: RDE, Revista de

de 2015, por ser o ano de publicação da Lei nº 13.089/2015 (Estatuto da Metrópole), que trouxe as regras para a constituição, organização e objetivos das regiões metropolitanas no Brasil, até agosto de 2019. Cada um dos artigos foram acessados de forma individual.<sup>3</sup>

Da mesma forma, ignorou-se os artigos que não continham a expressão “região metropolitana” em seu texto. Já os artigos que continham a expressão “região metropolitana” foram baixados e arquivados em pasta, identificando o número da publicação, o nome do periódico e o ano da publicação. Nesta etapa, foram identificados 135 (cento e trinta e cinco) artigos que apresentaram em seu corpo a expressão pesquisada. A seguir, foram lidos os resumos dos referidos artigos para identificar qual o objetivo de cada um e se a menção feita à RM trazia relação direta ou indireta com a análise do planejamento e a gestão de alguma RM brasileira.

Os artigos selecionados foram lidos integralmente, o que permitiu verificar quais tratavam de forma direta ou indireta do planejamento e da gestão de alguma RM, bem como as possíveis contribuições trazidas para consolidar ou contrapor a resposta previamente encontrada. Foram identificados os seguintes artigos elencados no Quadro 2:

---

políticas públicas, Revista direitos fundamentais & democracia, Revista Orbis Latina, Revista Política e Planejamento Regional,

<sup>3</sup> Utilizou-se a função “CTRL F”, que tem como objetivo localizar no texto do documento uma expressão escrita, sendo que utilizou-se a expressão “região metropolitana” para a busca.

**Quadro 2** - O debate sobre o planejamento das RMs no Brasil.

PERIÓDICO	RM	TÍTULO DO ARTIGO	AUTORES
Caderno Metrópole	Nenhuma em especial	Politizando as escalas urbanas: jurisdição, território e governança no Estatuto da Metrópole	Hoshino e Moura (2019)
Caderno Metrópole	RM de Natal	A proteção ambiental e a gestão compartilhada: um estudo de caso na Região Metropolitana de Natal	Silveira, Figueiredo e Almeida (2018)
Caderno Metrópole	RM do Estado de São Paulo	A expansão da macrometrópole e a criação de novas RMs: um novo rumo para a metropolização institucional no estado de São Paulo?	Castro e Santos Junior (2017)
Caderno Metrópole	RM no Interior do Nordeste	As metrópoles do interior do Nordeste: a caracterização de um tipo metropolitano regional	Gurgel (2017)
Caderno Metrópole	RM do Rio de Janeiro	Rio de Janeiro: rumo a uma nova região metropolitana?	Souza e Terra (2017)
Caderno Metrópole	RM de Santarém	Santarém (PA): um caso de espaço metropolitano sob múltiplas determinações	Gomes, Cardoso, Coelho e Oliveira (2017)
REDES	RM de Campinas-SP	Entre a norma e o fato urbano-metropolitano: possibilidades e limitações das inovações institucionais para a gestão territorial na Região Metropolitana de Campinas-SP	Moreira Junior (2016)
Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento	RM Curitiba	Territorialidade e formação do servidor no contexto da metrópole	Traub e Myszczyk (2017)
Revista Política e Planejamento Regional	Nenhuma em especial	As regiões metropolitanas brasileiras no contexto do Estatuto da Metrópole: Desafios a serem superados em direção à governança colaborativa	Melchior e Campos, (2016)
Caderno Metrópole	Nenhuma em especial	Construção técnico-política de governança metropolitana	Clementino e Almeida (2015)
Revista Política e Planejamento Regional	RM do Rio de Janeiro	Governança e desenvolvimento territorial: Limites e possibilidades dos novos arranjos político-institucionais no Setor Leste da Região Metropolitana do Rio de Janeiro	Gusmão e Barbosa (2015)

**Fonte:** Elaborado pelo autor

Após esta exaustiva pesquisa, pode-se afirmar que foi possível responder ao objetivo da existência da Região Metropolitana de Belém, porém surgiu outra questão relacionada ao que diferencia as competências dos municípios metropolitanos das competências da Região Metropolitana de Belém. Para

responder esta questão, tornou-se necessário conceituar ou diferenciar o objetivo da RMB dos objetivos de gestão dos municípios metropolitanos, processo que responde à segunda pergunta: o que a Região Metropolitana de Belém deve gerir? Dessa forma, passou-se a investigar quais as competências dos municípios por meio da análise da evolução normativa das constituições federais até a consolidação da Constituição Federal de 1988.

Iniciou-se a pesquisa documental com a análise da evolução normativa que demonstra a consolidação das delimitações das competências dos municípios, analisando, para tal, alguns artigos das constituições federais de 1891 (Art. 68), 1934 (Art. 13), 1937 (Art. 29), 1946 ((Art. 28), 1967 (Art. 6 e Art. 157), 1988 (Art. 18, Art. 23, Art. 29 e Art. 50).

O próximo passo foi observar o conteúdo da Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), que estabelece diretrizes gerais da política urbana em seu Art. 2º: “A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais”. Esta legislação permite identificar quais as competências das cidades ou municípios.

Da mesma forma, compreende-se como essencial o conteúdo da Lei nº 13.089/2015 (Estatuto da Metrópole), assim como o resultado do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 1842, de 24 de fevereiro de 2004. A primeira possibilita identificar as competências da gestão metropolitana e a segunda permite verificar o entendimento do Supremo Tribunal Federal – STF sobre a diferenciação entre as competências das regiões metropolitanas e as competências dos municípios metropolitanos, possibilitando fazer a diferenciação entre as funções públicas de interesse comum e as funções públicas de interesse dos municípios ou locais.

Após essa diferenciação, elaborou-se um desenho para demonstrar didaticamente a distinção entre o objetivo de gestão das regiões metropolitanas no Brasil e os municípios metropolitanos. É evidente que essa diferenciação se aplica, também, à Região Metropolitana de Belém e seus municípios metropolitanos.

A partir do desenho pode-se investigar as funções operativas ou as funções que a Região Metropolitana de Belém deve desempenhar. Observou-se que essas funções operativas estão vinculadas diretamente à necessidade de garantir que os objetivos da sua existência sejam alcançados. Isso pode ser identificado por meio

da observação do encerramento operativo<sup>4</sup>, sendo este observado por meio das comunicações internas do sistema que lhe atribuem identidade ou autorreferência<sup>5</sup>.

Ao Diferenciar o que é função pública de interesse local e função pública de interesse comum, observou-se a necessidade de identificar quais são as funções públicas de interesse comum da Região Metropolitana de Belém para compreender como elas devem ser planejadas e/ou geridas.

Para isso, realizou-se pesquisa nas obras de Costa e Tsukumo (2013, p. 19) e Marguti e Costa (2014), além de dois relatórios elaborados pelo IPEA (2015, 2016) intitulados “Governança Metropolitana no Brasil: Relatório de Pesquisa Caracterização” e “Quadros de Análise Comparativa da Governança Metropolitana no Brasil: arranjos institucionais de gestão metropolitana (Componente 1 e 2)”. Esses relatórios dissertam sobre a Região Metropolitana de Belém e consideram determinadas funções públicas de interesse comum como sendo as FPIC da Região Metropolitana de Belém.

Na pesquisa bibliográfica, a principal publicação utilizada na investigação para o levantamento das funções públicas de interesse comum de competência da Região Metropolitana de Belém foi o estudo realizado pelo governo do estado do Pará (2018), que teve como objetivo delimitar a Região Metropolitana de Belém, utilizando técnicas para identificar as FPIC da RMB.

Algumas considerações foram necessárias para questionar três das oito funções públicas de interesse comum apresentadas por Pará (2018). Assim, utilizou-se o Art. 30 da Constituição Federal de 1988, a Lei nº 9.394/1996 – Lei de Diretrizes de Bases da Educação – LDB, a Lei nº 13.089/2015, além de publicações do site do Ministério da Educação – MEC, Plano Nacional de Educação – PNE, publicações do site do Ministério da Saúde – MS e do Sistema Único de Saúde – SUS. Outras publicações utilizadas para reforçar os questionamentos foram de Maximiano (2018) e Margute e Costa (2014).

---

<sup>4</sup> “...o ponto cardinal desse preceito teórico reside em que o sistema estabelece seus próprios limites, mediante operações exclusivas, devendo-se unicamente a isso que ele possa ser observado. Esse procedimento tão específico é indicado como o conceito de encerramento operativo” (LUHMANN, 2011, p. 102).

<sup>5</sup> “El concepto de autorreferencia indica el hecho de que existen sistemas que se refieren a sí mismos mediante cada una de sus operaciones [véase **operación/observación**]. Se trata de sistemas (orgánicos, psíquicos y sociales) que pueden observar la realidad sólo mediante el autocontacto [véase **sistema/ en torno**]” (CORSI; ESPOSITO; BARALDI, 1996, p. 35)

Após esta etapa tornou-se possível identificar as funções públicas de interesse comum da Região Metropolitana de Belém em uma perspectiva dos municípios metropolitanos. Essas informações foram apresentadas em um diagrama visando demonstrar como a autonomia municipal pode ser tratada ou vista na perspectiva das normas e legislações vigentes, pois, a partir deste contexto, emergiu outra questão: como pode ocorrer o compartilhamento das funções públicas de interesse comum entre os municípios metropolitanos? Este questionamento é fundamental para que se possa entender como ocorre na prática o planejamento e a tomada de decisão na Região Metropolitana de Belém.

Antes de responder a questão supracitada, é necessária a apresentação das cinco funções públicas de interesse comum identificadas com suas caracterizações, conforme o estudo de Pará (2018), Costa (2014), Pinheiro, Ponte e Rodrigues (2014) e IPEA (2015). Em seguida, realizou-se uma análise mais detalhada sobre como ocorre o compartilhamento das funções públicas de interesse comum na visão dos municípios metropolitanos, a partir do estudo elaborado pelo governo do estado do Pará (2018).

Após essas etapas foi possível delimitar com precisão o sistema da Região Metropolitana de Belém com os seus cinco subsistemas que correspondem às cinco funções públicas de interesse comum. Tornou-se possível apresentar a delimitação do sistema e sua complexidade existente, envolvendo as relações entre os subsistemas e internamente dentro de cada subsistema a relação contingente de cada município. Assim, foi elaborado um quadro para a visualização da opinião de cada município sobre o compartilhamento das funções públicas de interesse comum. Esse quadro destaca as diversas visões em relação ao compartilhamento.

Como conclusão da etapa de delimitação, a Figura 19 apresenta de forma didática a delimitação do sistema com a identificação da base das informações que pretende comunicar as competências da Região Metropolitana de Belém. Essa delimitação ou diferenciação é fundamental para analisar as comunicações existentes no sistema.

Assim, o próximo passo pautou-se em identificar como está funcionando na prática o planejamento e a tomada de decisão na Região Metropolitana de Belém, realizando-se pesquisas documentais envolvendo a análise da Lei Complementar nº 027/1995, Lei nº 13.089/2015 (Estatuto da MetrÓpole), PDUI, planos setoriais,

planos diretores e PPAs dos entes metropolitanos, sendo que a escolha desses documentos tem como base as conclusões extraídas do marco teórico.

Foi aplicada a técnica de análise de conteúdo que, de acordo com Bauer (2008, p. 191), é “uma técnica para produzir inferências de um texto focal para seu contexto social de maneira objetiva”, Segundo Bardin (2016, p. 125) para realizar a análise de conteúdo é necessário cumprir três fases, sendo a primeira a pré-análise, que corresponde à organização que possui três missões principais. São elas:

- a) A escolha dos documentos a serem analisados;
- b) A formulação de hipóteses e dos objetivos; e
- c) A elaboração de indicadores que dão subsídios para a interpretação final.

A escolha dos documentos é possível por meio do que Bardin (2016, p. 126) chama de “leitura flutuante”, processo realizado ao longo da pesquisa, responsável pela identificação de quais documentos que podem trazer em seu conteúdo a possibilidade de análise que atende o objetivo da pesquisa.

Bardin (2016, p. 126) considera que a escolha dos documentos deve obedecer às regras de exaustividade, representatividade, homogeneidade e pertinência. Desse modo, a exaustividade evita que se deixe de fora algum material importante para o alcance dos objetivos; a regra da representatividade se refere à possibilidade de utilizar uma amostra que represente o universo a ser pesquisado; a regra de homogeneidade diz respeito a obedecer critérios de escolha dos materiais que possam representar ou deixar clara uma relação entre eles; por fim, sobre a regra de pertinência tem-se a concepção de Bardin (2016, p. 128): “Regra de pertinência: os documentos retidos devem ser adequados, enquanto fonte de informação, de modo a corresponderem ao objetivo que suscita a análise”.

Para cumprir esta fase obedecendo às regras indicadas por Bardin (2016), foram separados e selecionados os seguintes materiais a serem analisados:

- A Lei Complementar nº 027/1995;
- A Lei nº 13.089/2015 (Estatuto da Metrópole);
- O Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado – PDUI;
- Os planos setoriais da RMB;

- Os planos diretores dos sete municípios metropolitanos;
- Os dois últimos Planos Plurianuais – PPAs dos sete municípios metropolitanos e do governo do estado do Pará;
- As transcrições das entrevistas com os técnicos representantes dos sete municípios metropolitanos e do governo do estado do Pará, em um total de oito.

É evidente que a escolha dos materiais a serem analisados está diretamente ligada ao objetivo que se pretende alcançar. Os objetivos possibilitam a elaboração das hipóteses e os indicadores são construídos considerando as hipóteses (BARDIN, 2016, p. 125). Assim, a formulação dos objetivos, hipóteses e os indicadores têm “o objetivo de sistematizar as ideias” (SILVA, 2017, p.72). Logo, esta fase tem como objetivo elaborar um caminho racional para a análise das informações que possibilitam criar um indicador para gerar inferências.

Desta forma, para criar a possibilidade de realizar a análise de conteúdo que proporcione a condição de verificar qual a perspectiva normativa quanto aos objetivos da pesquisa, segundo os conceitos utilizados, apresentar-se-ão as etapas seguidas para garantir a pertinência das análises.

Primeiramente, analisou-se as legislações referentes à Lei Complementar nº 027/1995 e à Lei nº 13.089/2015 (Estatuto da Metrópole) visando criar uma referência para analisar os demais materiais. Com este intuito, construiu-se a planilha da Figura 1 para sistematizar as análises:

**Figura 1** - Modelo utilizado para a análise de conteúdo das legislações

	A	B	C	D	E	F	G	H	I
1	ANÁLISE DE CONTEÚDO DOS MATERIAIS								
2	OBJETIVOS DA PESQUISA	CONCEITOS BASE	MATERIAL SELECIONADO	OBJETIVO DA ANÁLISE DO MATERIAL	CATEGORIA	HIPÓTESES/INDICADOR	VALORES DOS INDIC.	RESPOSTAS	RESULTADO
3									
4									
5									

**Fonte:** Elaborado pelo autor

Na primeira coluna foram dispostos os objetivos da pesquisa e, a partir desses objetivos, identificaram-se os conceitos utilizados na pesquisa, apresentados na segunda coluna. A partir dos objetivos e dos conceitos, definiu-se os materiais que deveriam ser selecionados, que constam na terceira coluna. Na quarta coluna apresenta-se o objetivo que justifica a análise do material.

A partir dos objetivos de análise do material, elaborou-se categorias para agrupar dentro de determinados critérios atendendo o objetivo da pesquisa. Considerando os objetivos da análise dos materiais, emergiram as hipóteses que constam na quinta coluna. Com base nas hipóteses relacionadas, foram criados indicadores valorativos com valor binário correspondente a 0 e 1, que constam na sexta coluna. Finalmente, na sétima coluna, apresenta-se os resultados que serão utilizados para fazer as inferências.

Conforme mencionado, utilizou-se as informações obtidas na planilha apresentada na Figura 1 para elaborar uma matriz que possibilitou o cruzamento dos resultados das análises com os demais materiais que foram analisados. Desta forma, a sequência dos resultados da primeira análise foram transportados para outra planilha a fim de elaborar um segundo grupo de hipóteses derivadas das consideradas na primeira planilha, criando referências a serem aplicadas nas demais análises de conteúdo:

**Figura 2** - Criação do segundo grupo de hipóteses

G	H	I	J	K
MATERIAL SELECIONADO	OBJETIVO DA INVESTIGAÇÃO	HIPÓTESES/INDICADOR (Iniciais)	NOVAS HIPÓTESES (2ª etapa)	valor/ indicador

**Fonte:** Elaborado pelo autor

Observa-se que foi gerado um novo grupo de hipóteses. Estas foram utilizadas para fazer as análises de conteúdo dos demais materiais a serem analisados, considerando a lógica de que as legislações são responsáveis pela

comunicação de como o sistema deve funcionar, ou seja, se as legislações determinam que é obrigatória a participação dos municípios metropolitanos e do governo do estado do Pará no planejamento e tomada de decisão na RMB, o coerente é que, caso haja o entendimento comunicativo, deva constar nos planos diretores, nos PPAs dos municípios metropolitanos e nos PPAs do governo do estado do Pará a previsão de ações de planejamento conjunto, assim como a previsão de destinação de recursos para custear as ações compartilhadas.

Após a construção da segunda matriz, utilizou-se a seguinte estratégia, conforme indicado no marco conceitual referente ao planejamento, foi observada a sequência lógica dos planos na seguinte ordem: PDUI, planos setoriais, planos diretores e PPAs, considerando que o anterior tem influência no subsequente.

Para fazer a análise desses materiais, utilizou-se planilhas semelhantes à Figura 3. A diferença é que no caso da análise do PDUI e dos planos setoriais só há uma coluna de respostas, já na análise dos planos diretores aparecem sete colunas com respostas, uma coluna para cada município metropolitano; e na análise dos planos plurianuais são utilizadas oito colunas, sendo uma para cada município metropolitano e outra para a análise do plano plurianual do governo do estado do Pará, acrescentando-se uma coluna para medir a frequência das respostas e outra para calcular o percentual de respostas a cada hipótese:

**Figura 3** - Modelo da planilha da análise dos demais materiais

ANÁLISE DE DADOS DOS MATERIAIS																	
OBJETIVOS DA PESQUISA	CONCEITOS UTILIZADOS	MATERIAL SELECIONADO	OBJETIVO DA INVESTIGAÇÃO	CATEGORIAS	HIPÓTESES/INDICADOR	VALORES DOS INDIC.	RESPOSTAS	RESULTADOS									
								A	B	C	D	E	F	G	H	FREQ.	%

**Fonte:** Elaborado pelo autor.

Iniciou-se a investigação sobre o PDUI e os planos setoriais metropolitanos, considerando se há participação dos municípios metropolitanos em suas elaborações. A simples existência destes já apontaria para a participação de alguém (governos municipais metropolitanos ou governo do estado do Pará) em sua

elaboração, o que possibilita realizar a análise pretendida. Já sua inexistência traria o entendimento de que não há participação, nem compartilhamento.

Os planos diretores foram investigados com o objetivo de identificar se apresentam indícios de que as funções públicas, consideradas de interesse comum no estudo do Pará (2018), são tratadas no plano diretor de forma a possibilitar a participação de outros municípios em seu planejamento e no compartilhamento de tomada de decisão, apontando para a confirmação ou negação da existência do entendimento comunicativo referente ao que as legislações determinam.

Os PPAs dos municípios metropolitanos, assim como os PPAs do governo do estado do Pará, foram analisados com o objetivo de identificar se existem programas e/ou ações que possibilitem destinar recursos para ações que visem realizar transferências de recursos para o fundo metropolitano, criado pela Lei Complementar nº 027/1995 em seu Art. 4º, ou mesmo ações que permitam a execução compartilhada entre municípios metropolitanos. A destinação de recursos para ações com nomenclaturas que incluem a palavra metropolitano(a) foram investigadas para identificar se são, de fato, metropolitanas ou simplesmente intituladas metropolitanas, mas se trata de ações municipais ou estaduais.

Visando pesquisar a existência e o conteúdo do PDUI e dos planos setoriais, foram consultados os sites dos municípios metropolitanos da RMB, o site do governo do estado do Pará e do Fórum Nacional de Entidades Metropolitana – FNEM, sendo este último o que registra informações sobre o andamento e registros dos planos de todas as regiões metropolitanas no Brasil, inclusive o planejamento da RMB. Da mesma forma, observou-se os relatórios do IPEA (2015, 2016), a Constituição Federal de 1988, a Lei nº 13.089/2015, a Lei nº 027/1995 e a Lei nº 10.257/2001.

Os planos diretores do município de Ananindeua, instituídos pela Lei nº 2.237/2006, de Belém, instituído pela Lei nº 8.655/2008, de Benevides, instituído pela Lei nº 1.031/2006, de Castanhal, instituído pela Lei nº 001/2019, de Marituba, promulgado pela Lei nº 107/2007, de Santa Bárbara do Pará, promulgado pela Lei nº 091/2006, e de Santa Izabel do Pará, promulgado pela nº Lei 71/2006.

Foram pesquisados os dois últimos planos plurianuais – PPAs dos sete municípios metropolitanos e do governo do estado do Pará, sendo do município de Ananindeua as Leis nº 2.654/2013 e nº 2.906/2017; Belém as Leis nº 9.026/2013 e nº 9.339/2017; Benevides as Leis nº 1.128/2013 e nº 1.209/2018; Castanhal as Leis

nº 042/2013 e nº 004/2018; Marituba as Leis nº 296/2013 e nº 419/2017; Santa Bárbara do Pará as Leis nº 169/2013 e nº 207/2017; Santa Izabel do Pará as Leis nº 2.731/2013 e nº 348/2017; Estado do Pará as Leis nº 8.335/2015, revisada pela Lei nº 8.586/2017, juntamente com os Decretos nº .066/2008 e nº 1.346/2015, e as Leis nº 8.966/2019 e nº 8.969/2019.

### 2.1.1 Levantamento dos dados empíricos

Foram realizadas entrevistas semiestruturadas com representantes técnicos das sete prefeituras dos municípios metropolitanos e o representante do governo do estado do Pará. As entrevistas ocorreram de forma individual (GASKELL, 2008, p. 78), com objetivo de fazer a triangulação de informações para dirimir dúvidas, consolidar ou descartar percepções obtidas por meio da realização da análise dos materiais ou entender diferentes pontos de vista entre o governo do estado do Pará e os governos dos municípios metropolitanos.

A seleção dos entrevistados se deu a partir do critério de quem detém as informações sobre como ocorre a prática do planejamento e gestão da Região Metropolitana de Belém. Essa seleção justifica-se pelo fato de ser necessário observar as considerações do governo do estado do Pará e das prefeituras dos municípios, que compõem a Região Metropolitana de Belém, em relação ao tema pesquisado.

As entrevistas foram compostas por seis perguntas para os representantes dos municípios metropolitanos e sete perguntas para o representante do governo do estado do Pará, por meio da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Obras Públicas – SEDOP. A duração média das entrevistas foi de aproximadamente 21 minutos, e só ocorreram após ter sido elaborado um tópico guia cobrindo os temas centrais norteados pelo problema da pesquisa. Assim, estabeleceu-se uma conexão entre os objetivos da pesquisa, os conceitos utilizados e as perguntas a serem feitas.

As entrevistas iniciaram após alguns comentários introdutórios sobre a pesquisa e um agradecimento pela disponibilidade da contribuição, seguido da solicitação de permissão para gravar a entrevista, permitindo ao pesquisador concentrar-se nas perguntas e respostas, ao invés de fazer anotações (GASKELL, 2008, p. 82).

**Tabela 1** - Entrevistados, cargos, dia e tempo utilizado para as entrevistas

ENTREVISTADO	CARGO/FUNÇÃO	DIA DA ENTREV.	TEMPO ENTREV.
Castanhal* (A)	Arquiteto lotado na SEPLAN	24/08/2020	29'50"
Belém (B)	Diretor do DEDM/SEGEP	25/08/2020	49'54"
Marituba (C)	Secretário de Planejamento e Gestão	27/08/2020	22'25"
Ananindeua (D)	Assessora da SEPOF	31/08/2020	12'35"
Santa Bárbara do Pará (E)	Diretor de Obras e Planejamento	04/09/2020	18'36"
Santa Izabel do Pará (F)	Coordenadora de Planejamento	04/09/2020	8'39"
Benevides (G)	Controlador	17/09/2020	11'52"
Governo do Estado/SEDOP (H)	Diretor de Planejamento Metropolitano e Gestão Territorial	31/08/2020	15'57"
<b>TOTAL</b>			2h49'48"
<b>MÉDIA</b>			21'21"

**Fonte:** elaborado pelo autor \*Entrevista pelo aplicativo Google Meet.

O entrevistador estimulou o entrevistado com ações e gestos feitos com o olhar ou a cabeça e solicitou mais detalhes sobre determinado fato relatado (GASKELL, 2008, p. 83). Após cada entrevista, os áudios foram salvos na ferramenta “*Google drive*” para garantir que não ocorresse perda de informações.

Foram utilizadas as seguintes estratégias para possibilitar a realização das entrevistas:

Em primeira etapa, foram enviados e-mails aos gabinetes dos prefeitos dos sete municípios da RMB e ao gabinete do governador do estado do Pará. O texto inicial dos e-mails continha uma breve apresentação do pesquisador, do orientador e do tema da pesquisa, seguido de solicitação de colaboração e autorização para realização da entrevista com um representante técnico responsável por participar e acompanhar o planejamento e a gestão da Região Metropolitana de Belém. No final dos *e-mails* apresentou-se os contatos do pesquisador.

Nesta primeira etapa, de oito *e-mails* encaminhados obteve-se apenas duas respostas imediatas, uma da prefeitura municipal de Belém, que indicou o Diretor do Departamento de Desenvolvimento Municipal da Prefeitura de Belém, colocando-se à disposição para a entrevista. O segundo município a entrar em contato foi a Prefeitura Municipal de Castanhal, informando que o técnico da área (arquiteto) entraria em contato com o pesquisador, o que ocorreu logo a seguir via aplicativo de mensagens (*Whatsapp*), optando por fazer a entrevista por vídeo conferência em decorrência da pandemia da “COVID 19”<sup>6</sup>. A entrevista de

<sup>6</sup> Os coronavírus são uma grande família de vírus comuns em muitas espécies diferentes de animais, incluindo camelos, gado, gatos e morcegos. Raramente, os coronavírus que infectam animais podem

Castanhal (A) ocorreu primeiro, e a de Belém (B) ocorreu presencialmente no dia seguinte.

Após aguardar dois dias, foram enviados novos e-mails com o mesmo teor do primeiro para as cinco prefeituras restantes e ao governo do estado, porém desta vez acrescentou-se mais destinatários, incluindo as chefias dos gabinetes e as secretarias de planejamento, orçamento e administração dos municípios; ao governo do estado do Pará foram enviados e-mails para a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Obras Públicas – SEDOP, tendo em vista que nessa secretaria existe a Diretoria de Planejamento Metropolitano e Gestão Territorial.

Nesta etapa, apenas a Prefeitura de Marituba (C) entrou em contato por meio de aplicativo de mensagens. O Secretário de Planejamento e Gestão da Prefeitura de Marituba fez o contato e agendou a entrevista, realizada presencialmente.

Em outra etapa a comunicação ocorreu por meio de telefonemas contactando as quatro prefeituras restantes e o governo do estado por meio da SEDOP. Nesse momento, apenas o representante da SEDOP (H) agendou a entrevista presencial com o Diretor de Planejamento Metropolitano e Gestão Territorial.

Após a entrevista da SEDOP, realizada pela manhã, em torno das 9:30h (nove hora e trinta minutos), o pesquisador iniciou as visitas presenciais, começando pela Prefeitura de Ananindeua por estar mais próxima da localização do pesquisador no momento.

Entretanto, ocorreu que, ao fazer o primeiro contato presencial com a Prefeitura Municipal de Ananindeua (D), foi indicada a assessora de estratégias da Secretaria de Planejamento Financeiros e Orçamento da Prefeitura de Ananindeua que veio a conceder a entrevista, ocorrendo, assim, na mesma data da entrevista da SEDOP.

As três prefeituras restantes foram visitadas presencialmente e o acompanhamento realizado via aplicativo de mensagens. Dessa forma, agendaram-se as entrevistas com o Diretor de Obras e Planejamento do Município de Santa Bárbara (E) e a Coordenadora de Planejamento da Prefeitura Municipal de Santa Izabel (F) para o mesmo dia. A chefia de gabinete da Prefeitura Municipal de

---

infectar pessoas, como exemplo do MERS-CoV e SARS-CoV. Recentemente, em dezembro de 2019, houve a transmissão de um novo coronavírus (SARS-CoV-2), identificado em Wuhan, na China, e causou a COVID-19, sendo disseminada e transmitida de pessoa a pessoa.

Benevides (G) indicou e autorizou a entrevista com o Controlador do Municipal de Benevides, realizada presencialmente.

A lógica da elaboração das perguntas das entrevistas seguiu a mesma da análise dos materiais, já apresentada anteriormente, observando os objetivos da pesquisa e os conceitos utilizados. Então, elaborou-se as perguntas a seguir:

**Quadro 3** - Objetivos, conceitos e perguntas das entrevistas

<b>Objetivo</b>	<b>Conceitos</b>	<b>Pergunta</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Identificar a normativa jurídica e a práxis do planejamento da RMB;</li> <li>- Sintetizar e analisar o debate e as tendências analítico-conceituais atuais no Brasil sobre as RMs;</li> <li>- Identificar e analisar como ocorre a tomada de decisões na gestão da RMB;</li> <li>- Analisar os diferentes métodos de comunicações utilizadas pelos gestores da RMB (leis, decretos, regulamento) com o objetivo de identificar os tipos de objetivos e lógicas de intervenção e ações referentes a RMB.</li> </ul>	Planejamento	<p>A Prefeitura Municipal de ..... participa do planejamento e gestão da RMB? Como participa? Existe algum órgão municipal responsável em participar e ou acompanhar o planejamento e a gestão?</p> <p>O Governo do Estado do Pará Coordena ou participa do planejamento e gestão da RMB? Como coordena ou participa? É a SEDOP a secretaria responsável por esse papel?</p> <p>A questão do PPA planejar por regiões e o fato dos municípios metropolitanos estarem classificados em regiões diferentes segundo o PPA (Região Integrada do Guajará que inclui Belém, Ananindeua, Marituba, Benevides e Santa Bárbara e a Região Integrada Guamá que inclui Castanhal e Santa Izabel do Pará), isso dificulta, facilita ou não interfere no planejamento e gestão da RMB?</p>
	Tomada de Decisão	<p>As tomadas de decisões referente ao planejamento e gestão na Região Metropolitana de Belém são feitas de forma consensual ou autônoma pelos municípios?</p> <p>Como é formado o consenso com temas controverso entre as diferentes prefeituras?</p> <p>Como funciona a definição de quais são as funções públicas de interesse comum, entre os integrantes da Região Metropolitana de Belém?</p>
	Comunicação	<p>A legislação atual atrapalha a tomada rápida e efetiva das decisões?</p> <p>Como ocorre a comunicação entre os municípios? Ocorrem reuniões (atas), conferências, seminários, é por decretos, contratos, convênios para compartilhamento de recursos...?</p>

**Fonte:** Elaborado pelo autor

Após a realização das entrevistas, procedeu-se à transcrição dos áudios para possibilitar o cumprimento da primeira fase pré-análise com a formulação dos

objetivos, hipóteses e elaboração de indicadores que subsidiaram a interpretação final. Com esse objetivo, foi construída uma planilha semelhante à utilizada para analisar os demais documentos, conforme apresenta-se na Figura 4:

**Figura 4** - Modelo utilizado na análise de conteúdo das entrevistas

ANÁLISE DE DADOS DAS ENTREVISTAS																			
OBJETIVOS	CONCEITOS BASE	MATERIAL SELECIONADO	PERGUNTAS	OBJETIVO DAS PERGUNTAS	ANÁLISE DE CONTEÚDO "CATEGORIA"	HIPÓTESES /INDICADORES	VALOR DOS INDICADORES	RESPOSTAS						FREQUÊNCIA	%				
								A	B	C	D	E	F	G	H				
		ENTREVISTAS																	

**Fonte:** Elaborado pelo autor

A planilha da Figura 4 é semelhante à planilha da Figura 3, porém com sutis adaptações. A sequência lógica é a seguinte: objetivos da pesquisa, conceitos-base utilizados na pesquisa, as perguntas realizadas nas entrevistas, que possibilitam observar a relação das perguntas com o objetivo da pesquisa e os conceitos utilizados; as categorias criadas pelo pesquisador para agrupar as perguntas a determinado objetivo específico, as hipóteses consideradas para as respostas apresentadas, que apontam para a possibilidade de alcance do objetivo da pesquisa, e as colunas correspondentes às respostas dos entrevistados.

Neste primeiro momento, o espaço destinado às respostas foi preenchido com as informações advindas dos entrevistados que têm, de alguma forma, relação temática com a resposta da pergunta apresentada. A decisão de colocar os trechos das entrevistas pautou-se em guardar a memória do porquê ser considerada que a resposta foi "X", e não "Y", possibilitando explicar, caso necessário, quais os trechos das entrevistas que levaram o pesquisador a considerar que a resposta dada foi aquela exatamente apresentada no resultado.

Em seguida, a mesma planilha foi copiada para, desta vez, utilizar a coluna dedicada às respostas dos entrevistados, visando colocar um dos dois códigos binários correspondentes às hipóteses (0,1). Isso possibilitou fazer inferências estatísticas sobre a maior frequência das respostas de determinada pergunta e os

resultados dos conjuntos de perguntas de determinada categoria, possibilitando inferir as conclusões extraídas das entrevistas. Os mesmos procedimentos foram feitos nos demais documentos a partir da técnica de análise de conteúdo.

Assim, apresentou-se as análises individuais de cada documento, destacando as características e considerações que conduziram as análises inferenciais realizadas.

### 2.1.2 Forma de apresentação dos resultados

Na apresentação dos resultados, utilizou-se as informações obtidas com todas as planilhas das análises dos materiais (legislação, PDUI, planos setoriais, planos diretores, planos plurianuais e entrevistas) e foram transferidas para outra planilha que possibilitasse comparar os resultados obtidos. Para tal, foi elaborada a planilha da Figura 5:

**Figura 5** - Modelo de apresentação dos resultados

<b>RESULTADOS DA PESQUISA</b>					
<b>CATEGORIA</b>	<b>BASE DA ANÁLISE (LEGISLAÇÃO)</b>	<b>PDUI e PLANOS SETORIAIS</b>	<b>PLANOS DIRETORES</b>	<b>PLANOS PLURIANUAIS</b>	<b>ENTREVISTAS</b>

**Fonte:** Elaborado pelo autor

A seguir, foram realizadas as análises dos resultados apresentados.

Nas considerações finais consta a descrição resumida de como funciona o planejamento e a tomada de decisão na Região Metropolitana de Belém, destacando como essas práticas podem dificultar ou facilitar o planejamento e a gestão da RMB. Destacou-se as contribuições da pesquisa e as questões emergentes que devem ser investigadas. Neste momento, como pode-se observar, é apresentada a resposta da pesquisa e a confirmação ou negação da hipótese levantada inicialmente. Também são apresentadas as limitações da pesquisa.

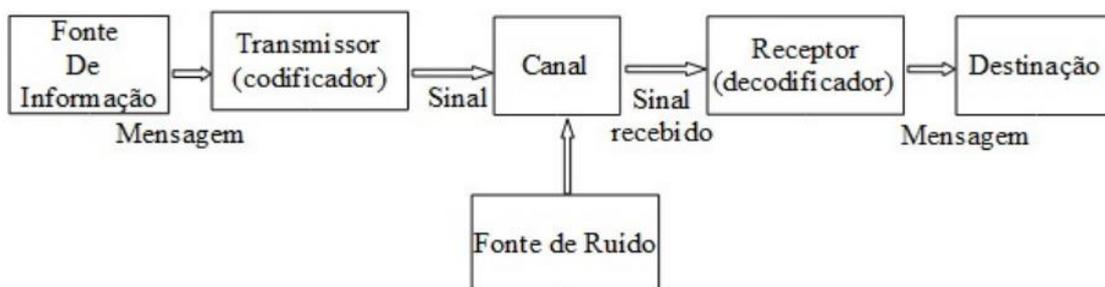
## CAPÍTULO 3 MARCO CONCEITUAL

### 3.1 Comunicações

Quando se fala em comunicação, é natural que logo se pense em informação e transmissão. Segundo Fidalgo (2004, p. 15) “Os dois conceitos fundamentais da Teoria Matemática da Comunicação, proposta por Shannon e Weaver, a saber, informação e redundância, são definidos mediante um conceito filosófico de larga tradição, o conceito de certeza.”

Para Inazawa e Baptista (2012, p. 172) “o modelo da Teoria Matemática da Comunicação, quando extrapola a sua intenção original, orientada para explicar como ocorre a transmissão de sinais físicos, pode até ser útil, quando adaptado às Teorias da área de comunicação social”, sendo o modelo da Teoria Matemática da Comunicação o seguinte:

**Figura 6** - Modelo da Teoria Matemática da Comunicação



**Fonte:** Inazawa e Baptista (2012, p. 172)

Entende-se a teoria da informação como uma parte ou integrante da teoria da comunicação, podendo ser representada por um diagrama contendo três elementos essenciais: Transmissor (ou fonte), Canal e Receptor (PAVIOTTI, 2019, p. 27).

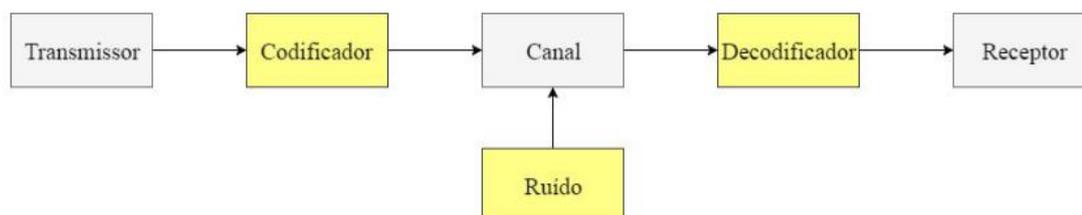
**Figura 7** - Diagrama de blocos: modelo básico de um sistema de comunicação



**Fonte:** (PAVIOTTI, 2019, p. 27)

Na Figura 8 apresenta-se um sistema de comunicação utilizando a teoria da informação, onde observa-se o transmissor, o codificador, o canal, o ruído, o decodificador e o receptor:

**Figura 8** - Modelo de um sistema de comunicação que utiliza a Teoria de Informação



**Fonte:** (PAVIOTTI, 2019, p. 28)

### 3.1.1 As Comunicações na Teoria de Sistemas

Mas por que falar sobre comunicação? Segundo Niklas Luhmann, a resposta se baseia no fato de que “As operações básicas dos sistemas sociais são comunicações [...] Fora dos sistemas sociais, não há comunicação...” (MARTINS, 2004, p. 4). Tanto na sociologia quanto na psicologia e filosofia diversos autores defendem a tese de que a sociedade se pauta em comunicações (VIDAL, 2017, p. 79). Por meio da comunicação é possível analisar e entender a delimitação e o funcionamento do sistema a ser pesquisado, assim como suas funções operativas, sendo necessário entender o conceito de comunicação, segundo Niklas Luhmann, tendo em vista que “Os limites da sociedade são os limites da comunicação” (MARTINS, 2004, p. 9).

Dito isso, observa-se que o conceito apresentado é estritamente referente à teoria dos sistemas autorreferenciais de Luhmann, ou seja, não se tem a pretensão de discorrer sobre o tema comunicação em uma visão mais ampla.

Segundo Luhmann, a comunicação não deve ser entendida como uma metáfora de transmissão, pois a metáfora traz a visão central de que, para haver comunicação, bastaria a existência da transmissão de uma informação onde seria necessário apenas um emissor, uma informação a ser dada e um receptor, como se a mensagem a ser transmitida tivesse o mesmo sentido para o emissor e para o receptor (LUHMANN, 2016, p. 163).

Ao contrário disso, a comunicação deve ser entendida como um acontecimento seletivo contingente, em que a contingência “se refere à existência de outras possibilidades não contempladas na ação e, portanto, consideradas como alternativas funcionais para reagir a uma realidade dada, cada vez mais complexa.” (VIDAL, 2014, p. 61).

Para Luhmann, a comunicação somente ocorre quando é possível a observação do ato de participação do processo da comunicação, observação esta que ocorre analisando toda as etapas comunicativas, inclusive as possíveis escolhas do comportamento subsequente adotado pelo receptor diante da comunicação recebida, sendo possível ocorrer mal entendidos controláveis e corrigíveis (LUHMANN, 2016, p. 165).

Nesse contexto, a comunicação é composta por “três posições”, ou seja, “Partimos da consideração de que três seleções têm de ser sintetizada para que a comunicação se realize como acontecimento emergente” (LUHMANN, 2016, p. 165). As três seleções mencionadas seriam: a primeira refere-se à seleção de qual informação deve ser levada a conhecer; a segunda refere-se à seleção da forma como essa informação será participada e a terceira está relacionada à expectativa quanto ao êxito ou aceitação da informação, que pode provocar determinado comportamento ou reação à informação, ou nenhuma reação (que seria uma reação) (LUHMANN, 2016, p. 165).

Para entender o papel da comunicação nesta teoria é necessário entender que a comunicação está relacionada com o “entendimento comunicativo”, ou seja, “O propósito da comunicação é criar diferenças que possam depois ser incluídas em outras comunicações” (BECHMANN; STEHR, 2001, p. 193). Por meio desse entendimento comunicativo, infere-se que o sistema é mantido funcionando operativamente fechado por meio de comunicação que permite a sua auto-organização criada pela sua própria autorreferência. O mesmo entendimento comunicativo possibilita uma adaptação constante entre o sistema e seu entorno, o que mantém o sistema funcionando operativamente fechado e cognitivamente aberto.

Segundo Salim e Silva (2016):

A comunicação pode ser entendida como a operação responsável pela reprodução de um elemento do sistema social a partir de outros elementos que o compõem, ou seja, os sistemas sociais utilizam a comunicação como

ato de autorreprodução, o que é denominado autopoiese. Isto significa que um sistema depende de seus próprios atos para se reproduzir; seus elementos e suas estruturas constroem-se e transformam-se mediante operações internas, que se utilizam da comunicação inerente ao sistema. São, portanto, considerados "sistemas autorreferenciais". (SALIM; SILVA, 2016, p. 98)

Ou seja, a partir da observação da comunicação é possível entender a estrutura, as operações internas do sistema e sua evolução, possibilitando delimitar o sistema em relação ao meio em que está inserido. Assim, o respectivo processo de análise permite identificar a autorreferência do sistema a ser observado, considerando que a comunicação funciona por meio de códigos e que:

Por meio do código sistêmico próprio, aliado a programas específicos, as unidades elementares do sistema são constituídas e reproduzidas, combinando referências internas e externas. São "programas" inerentes ao sistema jurídico: a Constituição, as leis, os decretos, a jurisprudência, os negócios jurídicos, os atos administrativos etc.; e ao sistema político, os procedimentos eleitorais, parlamentares, burocráticos, as propostas de governo, entre outros. (SALIM; SILVA, 2016, p. 99)

A partir do exposto, fica claro que quando se fala em comunicação entende-se que ela opera por meio de diversos tipos de códigos e suas representações e, ao mesmo tempo, é possível o entendimento de que a observação da comunicação do sistema é feita por meio das normas e regramentos mantidos pelo próprio sistema que possibilita seu funcionamento, oferecendo a autorreferência do sistema e, ao mesmo tempo, possibilitando observar suas funções operativas.

### 3.1.2 Comunicações aplicadas na observação das regiões metropolitanas

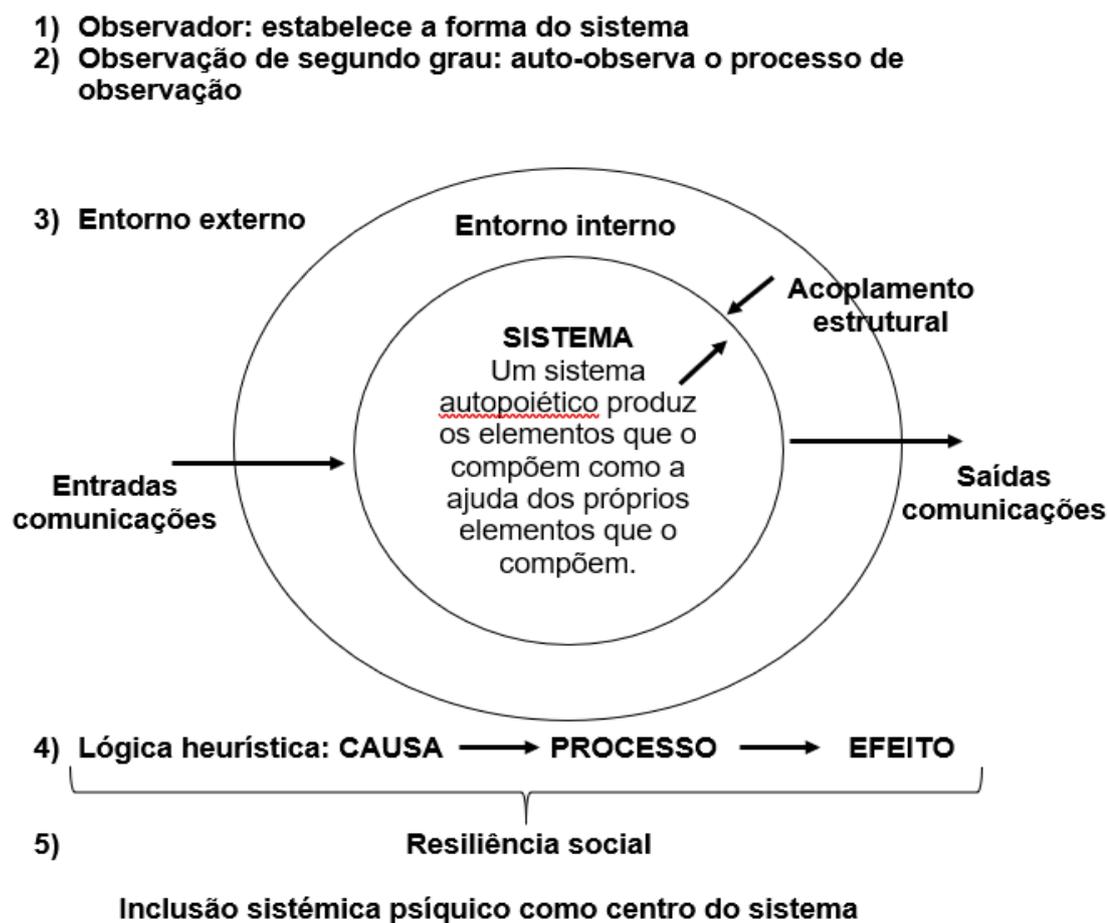
Quando esta pesquisa se destina a identificar e analisar como funciona na prática o planejamento e a tomada de decisão na Região Metropolitana de Belém, que favorecem ou dificultam o seu funcionamento, torna-se necessário identificar qual o objetivo da existência da Região Metropolitana de Belém. Para responder esta questão, observa-se a comunicação existente (normatização, regulamentação) que gera a autorreferência. A referida comunicação é identificada por meio de código, neste caso, o que é o objetivo da RMB e o que não é o objetivo da RMB.

Outra exigência para alcançar o objetivo da pesquisa é responder a seguinte pergunta: o que a Região Metropolitana de Belém deve gerir? E como deve gerir? Para responder estes questionamentos, faz-se necessário observar a comunicação

que está mantendo as funções operativas do sistema funcionando, assim como a evolução do sistema promovida pelo seu acoplamento estrutural<sup>7</sup> com o meio. Essa comunicação permite a análise do código binário “o que a RMB deve gerir” e “o que a RMB não deve gerir”.

Como pode ser observado, a teoria dos sistemas sociais de Luhmann coloca em destaque o papel da comunicação, pois é a partir dela que se pode observar e explicar o funcionamento dos sistemas sociais como um funcionamento fechado operativamente e aberto cognitivamente. Desse modo, Figura 9 demonstra os passos epistemológicos e metodológicos para a aplicação da teoria dos sistemas autorreferencial de Niklas Luhmann, utilizando como elemento central a comunicação:

**Figura 9** - Passos epistemológicos e metodológicos para iniciar uma observação sistêmica autorreferencial.



Fonte: Vidal (2017, p.93)

<sup>7</sup> O ambiente tem suas próprias operações que interacionam mediante o acoplamento estrutural com o sistema, ainda que se trate de uma operação de caráter não causal, ao ser único tipo de relação possível entre ambos (VIDAL, 2017, p. 95).

Dessa forma, o conceito de comunicação possibilitou identificar o que as legislações que regulamentam a estrutura e o funcionamento da RMB comunicam sobre o planejamento e a tomada de decisão na RMB e, ao mesmo tempo, permite observar os planos metropolitanos existentes, os planos municipais das funções públicas de interesse comum e o local, os planos que podem destinar recursos para a realização de ações compartilhadas entre os municípios metropolitanos e o governo do estado do Pará, com o intuito de observar qual o entendimento comunicativo ocorrido, pois esses planos representam a reação dos entes metropolitanos à comunicação recebida. Essa observação permitiu encontrar a resposta para a questão da pesquisa, apresentada nos capítulos finais.

### **3.2 Planejamento**

Uma consideração inicial importante a ser feita é que o planejamento governamental obriga a vinculação de diversos conceitos, dentre eles o conceito do que são espaços públicos, além de diversos conceitos das ciências políticas, como: poder, legitimidade, conflito, política, hegemonia ideologia, etc. (SANTOS, 2011, p. 308), porém o planejamento aqui debatido é tratado como ferramenta e, por isso, os conceitos que seguem servem para traçar uma linha de investigação de como a ferramenta do planejamento seria utilizada em um “cenário perfeito” que, na verdade, é inexistente, mas permite nortear a investigação.

Outra consideração sobre o planejamento, é que ele pode ser utilizado para diferentes objetivos, elaborado e analisado considerando diversos aspectos teóricos, metodológicos e ideológicos que apontam para a utilização de determinado modelo, sendo que, conforme o modelo utilizado, há um impacto diferente no processo de tomada de decisões. Talvez esta seja uma das preocupações quando se fala em planejamento de regiões metropolitanas (CLEMENTINO, 2008, p. 2).

Há o reconhecimento de que a utilização do planejamento é de suma importância para auxiliar e superar os desafios de gestão das cidades, aglomerações e regiões metropolitanas. Quando se fala em planejamento, pode se pensar no caso de políticas públicas e na questão apresentada por Clementino (2008, p. 2) “como se fazer a transição entre a situação existente e uma situação

planejada?”. Outra questão que deve ficar clara é que o foco principal da pesquisa é o planejamento relacionado às regiões metropolitanas que, embora estejam vinculados indiretamente ou diretamente ao planejamento nacional, não serão abordados com profundidade, ou seja, torna-se desnecessária uma pesquisa de relatos de experiências de planejamentos governamentais utilizados nas últimas décadas ou a análise crítica deste ou daquele modelo de planejamento.

Na tentativa de buscar um entendimento de como essa transição pode ser planejada fazendo uso da ferramenta do planejamento, é necessário entender melhor o que é o planejamento, refletir sua história e entender alguns conceitos básicos. Isso permite refletir sobre como projetar caminhos que possibilitem fazer as transições necessárias entre a situação existente e a situação planejada, as quais se refere Clementino (2008). Por este motivo, a seguir apresenta-se um breve histórico sobre os indícios da utilização do planejamento como ferramenta.

De início, pode-se afirmar que o planejamento não é algo novo, conforme reforça a obra “A Arte da Guerra: uma estratégia perfeita”, escrita por Sun Tzu no século IV a.C. Este livro conta a história de um general chinês que comandava um exército e obteve inúmeras vitórias. Ele relata como realizava o treinamento do seu exército e como tentava prever os movimentos do inimigo, desenvolvendo estratégias para derrotá-lo. É importante ressaltar que os ensinamentos desse livro são utilizados por muitos até os dias de hoje (TZU, 2005, p. 12).

Historicamente, ao longo de 3.000 anos, as alternativas utilizadas para gerir grandes grupos de pessoas, objetivando solucionar ou organizar questões relacionadas ao alcance de objetivos complexos, passam pelo desenvolvimento de conceitos como: estratégias, planejamento, logística e hierarquia. Isso tem sido utilizado historicamente pelos militares e, contemporaneamente, por gestores de todas as áreas (MAXIMIANO, 2018, p. 28-29).

O planejamento é entendido como uma das funções básicas da gestão que, por meio de um processo delineado, busca alcançar os resultados esperados. Esse processo inicia-se com a definição de objetivos e prazos para alcançá-los, contando com o estabelecimento de metas, bem como a definição e diferenciação de divisão de tarefas e utilização de recursos para facilitar o alcance dos objetivos, podendo ser entendido, também, como um processo de tomada de decisão em relação ao futuro (MAXIMIANO, 2018, p. 114; SILVA, 2008, p. 9).

Fica evidente que, para buscar uma transição de uma situação à outra, é necessário primeiramente definir qual o objetivo que se quer alcançar. Neste momento, é fundamental entender qual a situação atual da entidade, organização ou instituição. Cabe, aqui, uma reflexão sobre qual a competência dessa organização, qual sua missão e objetivos. Por isso, quando a perspectiva do planejamento é vista como um processo, fica mais evidente como este pode ocorrer.

Na perspectiva de ver o planejamento como um processo, ele pode ser entendido como o agrupamento de determinados passos que busquem o alcance dos objetivos. Neste caso, o primeiro passo do planejamento é definir a missão da organização. Mas o que se entende por missão de uma organização? De acordo com Maximiano (2008, p. 134), a missão de uma organização "...é a razão de ser da organização, e que reflete seus valores, sua vocação e suas competências". Desta forma, quando a pesquisa pretende identificar e analisar como funciona na prática o planejamento e a tomada de decisão da Região Metropolitana de Belém, que favorecem ou dificultam o seu funcionamento, é imprescindível identificar qual a missão e o objetivo da existência da RMB e, assim, entender quais os resultados que ela espera alcançar, buscando traçar, posteriormente, estratégias ou caminhos adequados para o alcance dos objetivos.

No intuito de entender como tornar possível a transição de uma situação vigente a uma situação futura desejada, é necessário identificar que tipo de organização ou instituição fará uso do referido planejamento, pois dependendo dessa resposta será possível identificar qual a estrutura e modelo do planejamento possível de ser adotado. Sendo que os tipos de planejamento podem se classificar de diversas formas, tais como: planejamento governamental, de empresas privadas ou do terceiro setor (MAXIMIANO, 2008, p. 6). Neste caso, o tipo de plano observado é de âmbito governamental, onde:

O governo compreende as organizações do serviço público, que administram o Estado e prestam serviços aos cidadãos. O Estado é uma entidade jurídica que ordena a vida dos cidadãos de um País ou Nação. São funções do Estado: arrecadação de impostos, produção de leis, defesa, justiça, educação, diplomacia e segurança pública, entre outros. O governo cuida dessas funções por meio de organizações de vários tipos: órgãos da administração pública direta (como os ministérios e secretarias), autarquias (como as universidades públicas), fundações e empresas estatais. (MAXIMIANO, 2008, p. 6)

Já no Decreto-Lei nº 200 de 1967, assim como a Constituição Federal de 1988, aborda administração direta e indireta, autarquia, empresas públicas, sociedade de economia mista e fundações públicas, porém Horta (1975) já afirmava desde os anos 70 que “A região metropolitana não é ente de governo. Não é pessoa jurídica de direito público interno, nem dispõe da competência da organização que a Constituição reservou aos entes públicos dessa natureza” (HORTA, 1975, p. 42). Observa-se que esse comentário, embora tenha sido feito em 1975 durante a vigência da Lei complementar nº 14/1973, pode se enquadrar na atualidade perfeitamente, devido a Constituição de 1988 manter a situação indefinida das regiões metropolitanas no Brasil como entes federativos.

Nessa perspectiva, há de se tomar cuidados especiais quando se trata as regiões metropolitanas como domínios territoriais, pois, a princípio, trata-se de uma organização responsável pela gestão de determinadas funções, conforme será debatido no capítulo 5, porém são instituídas por leis e objetivam prestar serviços públicos de interesse comum, fato que as enquadra como gestão governamental (pública). Também é importante observar que tanto a legislação que criou as primeiras regiões metropolitanas no Brasil, ou seja, a Lei Complementar nº 14/1973, como a Lei Complementar nº 027/1995, que criou a Região Metropolitana de Belém, falam apenas em formação de conselhos.

A Lei Complementar nº 027/1995 no Art. 2º aborda a formação de um Conselho Metropolitano e sua composição. Já no Art. 5º é feita referência ao planejamento integrado e dos serviços comuns, e na Lei nº 13.089/2015 (Estatuto da MetrÓpole) constam diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas. Ainda no âmbito desta Lei, o Art. 2º, inciso II, conceitua funções públicas de interesse comum como “política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em municípios limítrofes;” (BRASIL, 2015).

Como se pode constatar, o planejamento a ser utilizado na Região Metropolitana de Belém deve ser o planejamento governamental. O planejamento pode ser classificado utilizando diversos critérios, havendo a possibilidade inicial de classificá-los como planos permanentes e planos temporários, sendo que primeiros são planos que geralmente definem políticas e o plano temporário extingue-se quando o objetivo é alcançado (MAXIMIANO, 2008, 122-123).

Na publicação feita por Cardoso Junior (2011), há referência ao planejamento governamental como plano de desenvolvimento onde:

Um plano de desenvolvimento consiste em um esquema coerente e fundamentado de objetivos, de metas quantitativas e qualitativas, bem como de ações com caráter econômico, social e político. Ele contém objetivos, metas e ações escolhidas, avaliadas e implementadas de acordo com certos critérios, a serem cumpridas, atingidas e executadas dentro de determinado número de anos. Deve haver instrumentos que permitam ao plano ser implementado, além de monitorado para as devidas ações de controle, revisões e correções de rumos. (CARDOSO JUNIOR, 2011, p. 13)

Diante do exposto, evidencia-se que o planejamento da Região Metropolitana de Belém é um planejamento governamental e pode ser classificado conforme os tipos de planos aqui apresentados.

**Quadro 4** - Tipos de planos

PLANOS PERMANENTES	PLANOS SINGULARES ou TEMPORÁRIOS
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Políticas</li> <li>• Procedimentos</li> <li>• Missão e outros objetivos permanentes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cronogramas</li> <li>• Calendários</li> <li>• Orçamentos</li> <li>• Projetos</li> </ul>

**Fonte:** Maximiano, (2008, p.122)

Por esse critério, o planejamento da Região Metropolitana de Belém deve utilizar os dois tipos de planos, porém o planejamento objeto da pesquisa é o planejamento permanente, que busca definir a missão, objetivos, políticas e procedimentos de tomada de decisão. Esse tipo de plano é o que define, por exemplo, as funções públicas de interesse comum ou políticas que os municípios metropolitanos devem implementar.

Outra classificação que pode ser utilizada e que está vinculada com a classificação anterior, diz respeito aos tipos de planos elaborados pelas organizações, vinculados diretamente ao nível hierárquico existente nas empresas, podendo ser vistos quanto ao seu tempo de vigência, sendo o plano estratégico considerado de longo prazo, o operacional de curto prazo e os planos funcionais ou setoriais de médio prazo. Estes planos são os seguintes:

**Quadro 5** - Três tipos de planos elaborados pelas organizações.

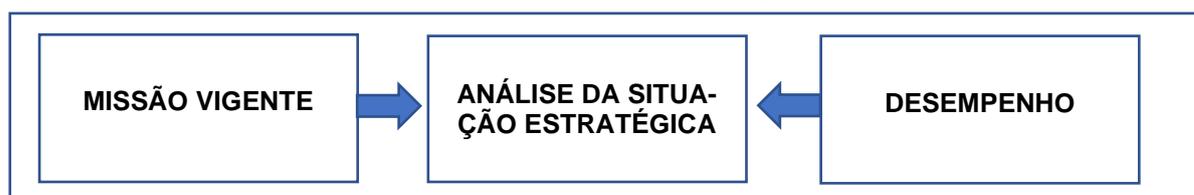
PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO	<ul style="list-style-type: none"> <li>Definem a missão, o futuro e as formas de atuar no ambiente (produtos e serviços, clientes e mercados, vantagens competitivas), bem como os objetivos de longo prazo</li> </ul>
PLANOS FUNCIONAIS ou ADMINISTRATIVOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>Definem os objetivos e cursos da ação das áreas funcionais (marketing, finanças, operações, recursos humanos) para realizar os planos estratégicos.</li> </ul>
PLANOS OPERACIONAIS	<ul style="list-style-type: none"> <li>Definem atividades, recursos e formas de controle necessários para realizar os cursos de ação escolhidos</li> </ul>

**Fonte:** Maximiano (2008, p. 128)

Ou seja, os planos possuem uma hierarquia que permite um alinhamento entre o que a cúpula de uma organização define como caminho a ser seguido, e os demais planos são os desdobramentos deste, garantindo que os objetivos sejam alcançados. Nessa perspectiva, o tipo de planejamento aqui observado é o planejamento estratégico, pois a observação tem como objetivo identificar e analisar como funciona na prática o planejamento e a tomada de decisão da Região Metropolitana de Belém e isso só é possível se, em primeiro momento, for analisado o planejamento estratégico realizado pela cúpula para que em pesquisas futuras seja possível analisar seus desdobramentos.

### 3.2.1 O Planejamento Estratégico

Visando a análise do planejamento estratégico, primeira medida a ser tomada é a análise da situação estratégica. Esta serve como “diagnóstico ou avaliação da situação estratégica (ou posição estratégicas) pode ser o ponto de partida para a elaboração do plano estratégico de uma organização” (MAXIMIANO, 2008, p. 137). A referida análise pode ser entendida conforme o diagrama da Figura 10:

**Figura 10** - Componentes iniciais da análise da situação estratégica.

**Fonte:** Maximiano (2008, 137)

Ao falar sobre a missão, Maximiano (2008) considera que negócio e missão são sinônimos e explica que:

O negócio define a área de atuação ou o ramo de atividades a que a empresa se dedica – os produtos e serviços que fornece aos mercados e clientes de sua escolha. A missão estabelece a utilidade da organização para seus mercados e clientes e para a sociedade. Identificar a missão é entender qual problema a empresa está resolvendo no ambiente. Para analisar a missão da organização no presente, é preciso responder a perguntas como as seguintes: Quem são nossos clientes? Em que negócio estamos? Que necessidade estamos atendendo? Ou: qual nossa utilidade para os clientes? (MAXIMIANO, 2008, p. 137-138)

Na análise da situação estratégica, é necessário investigar o ambiente procedendo, primeiramente, ao estudo do ramo de negócios, quais as comunicações e estrutura que a organização possui, as linhas de produtos fornecidos, o comportamento dos compradores e o crescimento da empresa e do mercado (MAXIMIANO, 2008, p. 141).

Essas considerações apontam para a necessidade de, antes de tentar responder à questão da pesquisa “como funciona na prática o planejamento e a tomada de decisão da Região Metropolitana de Belém”, responder outras questões apontadas por Maximiano (2008), apresentadas a seguir, e a sua adaptação ou adequação aos objetivos da questão da pesquisa:

**Quadro 6** - Adaptação das perguntas de Maximiano (2008) a pesquisa

<b>Maximiano (2008)</b>	<b>Adequação à pesquisa</b>
Em que negócio estamos?	Qual o objetivo da existência da Região Metropolitana de Belém?
Que necessidade estamos atendendo?	O que a Região Metropolitana de Belém deve gerir?
Qual nossa utilidade para os clientes?	

**Fonte:** Elaborado pelo autor

Após a definição da missão e os objetivos da RMB, será possível identificar qual a diferenciação dos objetivos do planejamento e gestão da RMB, dos municípios metropolitanos, assim como diferenciar os objetivos da RMB e o objetivo da gestão do governo do estado do Pará, possibilitando entender como as competências da RMB podem ser exercidas sem ferir a autonomia dos municípios metropolitanos.

Um plano estratégico considera a evolução do planejamento ao longo do tempo e os resultados alcançados, proporcionando traçar diversas rotas possíveis nas quais o tomador de decisão pode decidir conforme o contexto observado no

momento da tomada de decisão, ou seja, fornece orientações gerais (CARDOSO JUNIOR, 2011, p. 17)

É importante enfatizar a relevância da evolução do planejamento estratégico governamental nacional, porém esse debate não contribui diretamente para o alcance dos objetivos propostos, não sendo aprofundado. Assim, o foco deste estudo se mantém sobre o que afeta o planejamento da Região Metropolitana de Belém, em âmbito governamental, estadual, municipal e metropolitano, atendo-se a entender a lógica do desdobramento dos planos na perspectiva da região metropolitana.

Segundo Cardoso Junior (2011), após a Constituição de 1988, a função do planejamento governamental foi:

[...] convertida em PPAs de quatro anos, os quais, embora previstos desde a CF/88, apenas se vão estruturando apropriadamente, segundo esta lógica, a partir da segunda metade dos anos 1990. [...] Em linhas gerais, toda a família dos PPAs organiza-se, basicamente, sob dois princípios norteadores: A ideia de processo contínuo e pouco disruptivo: isso estaria garantido fazendo que o primeiro ano de gestão de determinado presidente tenha sempre de executar – programática e financeiramente – o último ano de planejamento previsto e orçado no PPA formulado pelo governante/governo imediatamente antecessor. (CARDOSO JUNIOR, 2011, p. 21)

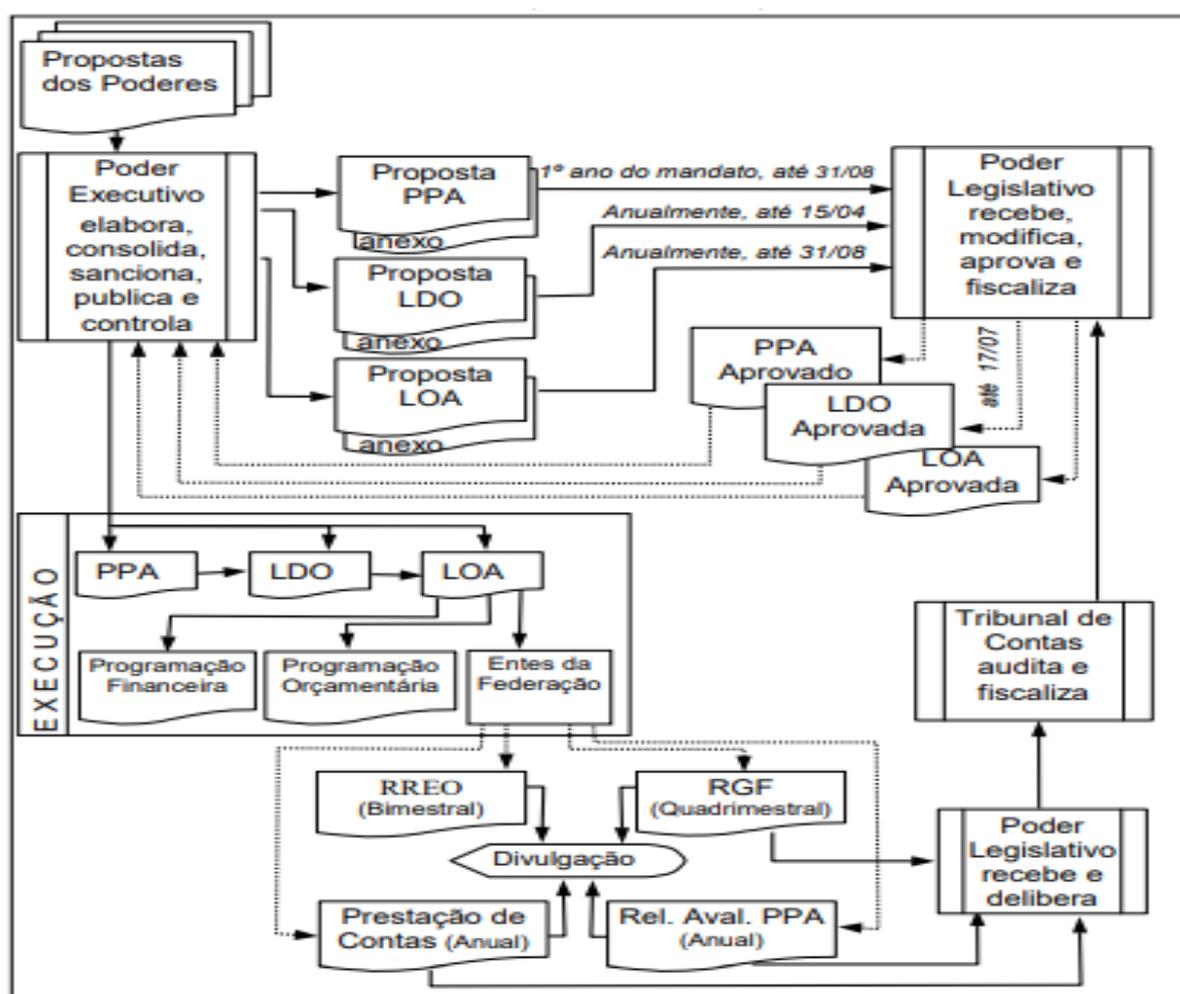
Essa nova forma de planejamento governamental garante a continuidade da execução do plano, mesmo diante das mudanças nas direções dos governos, embora o próximo governo possa elaborar um PPA seguinte adequando-o às ações que pretenda implementar, provocando, algumas vezes, alterações de metas e objetivos governamentais. Essa nova perspectiva pressupõe a ideia de desdobramento de um plano de âmbito mais geral para um plano mais detalhado, segundo Cardoso Junior (2011):

A ideia de junção entre orçamento/orçamentação do plano (recursos financeiros) e sua execução/gestão propriamente dita (metas físicas): isso seria feito por meio de um detalhamento/desdobramento do plano geral em programas e ações setorialmente organizados e coordenados. Assim, entre o PPA de quatro anos e o Orçamento Geral da União (OGU), criaram-se dois instrumentos importantes para operacionalizar e materializar a junção *plano – orçamento*, a saber: a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) – responsável por definir as metas e as prioridades para o exercício financeiro subsequente – e a Lei Orçamentária Anual (LOA) – responsável por consolidar a proposta orçamentária para o ano seguinte, em conjunto com os ministérios e as unidades orçamentárias dos Poderes Legislativo e Judiciário. (CARDOSO JUNIOR, 2011, p. 21)

Isso significa que a partir da Constituição Federal de 1988 os alinhamentos dos planos dos governos devem ser feitos por meio da elaboração do PPA. Logo, ao observar os PPAs do governo do estado do Pará e dos municípios integrantes da Região Metropolitana de Belém, consegue-se verificar se nesses planos há previsão de execução orçamentária que permita fazer com que a RMB cumpra sua missão e alcance seu objetivo estratégico.

A Constituição de 05 de outubro de 1989 do estado do Pará, em seus artigos 203 e 204, prevê que os municípios do Pará também devem utilizar o PPA com o mesmo regramento da união. A utilização do PPA, assim como outros planos e documentos, auxiliam o processo de alinhamento do planejamento com as ações concretas e proporcionam a possibilidade de gestão, assim como a transparência na execução. Esse processo é demonstrado na Figura 15:

**Figura 11** - Relacionamento entre as peças do Sistema Orçamentário Brasileiro.



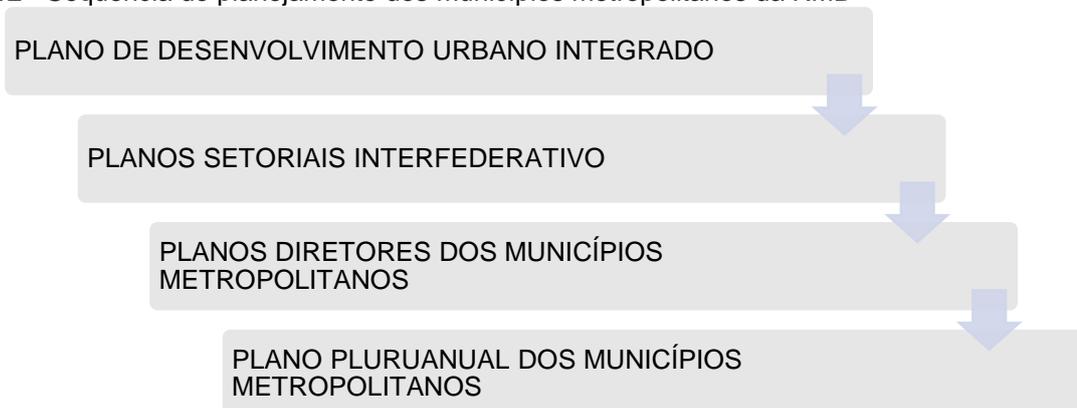
Fonte: Mognatti (2008, p. 21).

Observa-se que todo o processo inicia com uma proposta dos poderes, dentre eles o poder executivo, aqui representado pelos governos do estado do Pará e os governos dos sete municípios metropolitanos, delineados por meio da elaboração do plano de desenvolvimento urbano integrado que, segundo a Lei nº 13.089/15 no inciso VI do Art. 2º com a nova redação dada pela Lei nº 13.683, de 2018, afirma que as “[...]diretrizes para o desenvolvimento territorial estratégico e os projetos estruturantes da região metropolitana e aglomeração urbana” (BRASIL, 2015). Assim, a utilização desse instrumento é determinada no Inciso I do Art. 9º da referida Lei. O inciso II do Art. 9 apresenta, também, como instrumento, o plano setorial interfederativo (BRASIL, 2015) que é o desdobramento do PDUI. Já a Lei nº 027/1995 no Art. 5º menciona o plano integrado como sendo um plano elaborado de forma conjunta entre os entes metropolitanos.

Essa descrição é necessária para identificar que antes da elaboração do PPA, tanto do governo do estado do Pará quanto dos sete municípios metropolitanos, há a necessidade da elaboração do plano de desenvolvimento urbano integrado – PDUI e, a seguir, devem ser elaborados os planos setoriais interfederativos. Somente após estas duas etapas, torna-se possível que os municípios metropolitanos elaborem seus planos diretores, orientação expressa no § 3º do Art. 10º da Lei 13.089/2015: “§ 3º Nas regiões metropolitanas e nas aglomerações urbanas instituídas mediante lei complementar estadual, o município deverá compatibilizar seu plano diretor com o plano de desenvolvimento urbano integrado da unidade territorial urbano” (BRASIL, 2015).

Dessa forma, a sequência na elaboração dos planos, garantindo seus alinhamentos, deve ser a seguinte:

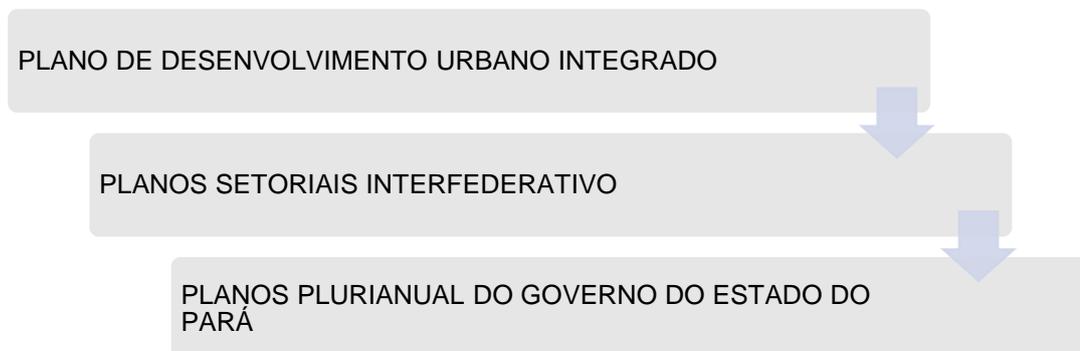
**Figura 12** - Sequencia do planejamento dos municípios metropolitanos da RMB



**Fonte:** Elaborado pelo autor

Já o alinhamento dos planos com a participação do governo do estado do Pará, no planejamento, pode ser demonstrado da seguinte forma:

**Figura 13** - Sequência da participação do governo do estado do Pará no planejamento da RMB



**Fonte:** Elaborado pelo autor

Neste sentido, observando o PPA do governo do estado do Pará e dos municípios metropolitanos, torna-se possível identificar e analisar se há previsão de destinação de recursos para garantir o funcionamento da estrutura do Conselho Metropolitano da Região Metropolitana de Belém, assim como a destinação de recursos que possibilitem a execução das funções públicas de interesse comum. Isso permite analisar qual o entendimento comunicativo que dos entes metropolitanos mediante e o que as legislações tentam comunicar. Porém existem outros planos anteriores ao PPA que devem ser observados em sua elaboração.

Como apresentado na Figura 12, deve-se observar igualmente os Planos Diretores dos Municípios, pois segundo a Constituição Federal de 1988:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. § 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. (BRASIL, 1988, Art. 182)

A Lei nº 10.257/2001, intitulada Estatuto da Cidade, regulamenta a elaboração do plano diretor em seu Artigo 40:

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. § 1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as

diretrizes e as prioridades nele contidas. § 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo. § 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos [...] (BRASIL, 2001)

O planejamento da Região Metropolitana de Belém envolve sete municípios metropolitanos, cada um com o seu próprio plano diretor. Assim, faz-se necessário que estejam alinhados aos tópicos que tratam as funções públicas de interesse comum compartilhadas, já que o inciso I do Art. 41 da Lei nº 10.257/2001 determina que todos os municípios integrantes de regiões metropolitanas são obrigados a elaborar seus planos diretores, independentemente do número de habitantes.

O modelo de planejamento a ser adotado na Região Metropolitana de Belém deve ser de compartilhamento entre os integrantes, pois trata-se de funções públicas de interesse comum e, ao mesmo tempo, o modelo de planejamento colaborativo permite a participação de representantes com diversos interesses e profissões, favorecendo o compartilhamento de conhecimento, de posições e valores que podem contribuir para a resolução de problemas (FERREIRA, SYKES, BATEY, 2009, p. 31).

Dessa forma, entende-se fundamental que o planejamento seja utilizado como ferramenta, o que não engessa as inúmeras possibilidades de sua aplicação (FERREIRA, SYKES, BATEY, 2009, p. 42).

### **3.3 Tomada de decisão**

Naturalmente, no cotidiano as pessoas são tomadoras de decisões, podendo ser consideradas gestoras, de si próprias, nas profissões que desempenham ou mesmo organizacionais (MAXIMIANO, 2008, p. 14-15). Ao se afirmar que cada um pode administrar a sua própria vida, há uma referência à autonomia de tomar determinadas decisões, não à toa, Maximiano (2008, p. 14) afirma que “Somos Todos Gerentes”.

Quando são consideradas esta perspectiva e a perspectiva de tomadores de decisões de gestores de determinada organização, ou seja, independente de quem ou qual nível, ou em que circunstâncias será tomada uma decisão, é certo que “aos tomadores de decisão, é dado o desafio de pensar globalmente e de usar, em larga

escala, instrumentos de **informação** e de **comunicação** que venham a colaborar com o processo decisório.” (PRÉVE, MORITS, PEREIRA, 2010, p. 76)

Além da tomada de decisão utilizar como instrumento a informação e a comunicação, é necessário que cada tomador de decisão pense em um modelo mais adequado para ser utilizado de acordo com o seu contexto, pois:

O uso de modelos de tomada de decisão permite aos gestores compreender a estrutura organizacional e as relações complexas inerentes aos processos desenvolvidos nesse âmbito. Portanto, há a crescente relevância no que tange à investigar e construir modelos, que proporcionem uma melhor aplicabilidade de métodos e técnicas no processo de tomada de decisão organizacional, cuja base é a informação, visto que se constitui em recurso fundamental para o referido processo. (LOUSADA, VALENTIM, 2011, p. 148)

Quando o foco da tomada de decisão direciona-se às regiões metropolitanas, deve-se observar quem tomará as decisões neste âmbito, pois se a decisão for tomada por apenas um dos integrantes da região metropolitana não há configuração que aquela decisão seja metropolitana, e sim restrita ao ente que a tomou.

Então, pode-se entender que também no contexto de uma região metropolitana devem ser considerados outros conceitos que têm uma estreita relação com a tomada de decisão, como o conceito de poder político, estabelecido por meio de um contrato social que define direitos e deveres por meio de leis e normas. Essa visão contratualista não considera o comportamento do indivíduo que exerce o poder (SOUSA, 2020, p. 59), porém este é um debate que não será aprofundado aqui.

A necessidade de observar as informações e as comunicações merece cuidado, tendo em vista que as decisões devem ser subsidiadas por um processo sistêmico que possibilite analisar o contexto existente, caso contrário pode haver incompreensão acerca das circunstâncias e efeitos de cada possibilidade trazida pela contingência existente (PRÉVE; MORITZ; PEREIRA, 2010, p. 77).

Segundo Préve, Moritz e Pereira (2010):

A Teoria das Decisões nasceu do trabalho de Herbert Simon, que a utilizou para explicar o comportamento humano nas organizações. O autor, no seu livro *O comportamento administrativo* (1970), afirma que a Teoria Comportamental concebe a organização como um sistema de decisões. Nesse sistema, cada pessoa participa racional e conscientemente tomando decisões individuais a respeito de alternativas racionais de

comportamento. Assim, a organização está permeada de decisões e de ações. (PRÉVE; MORITZ; PEREIRA, 2010, p. 78)

Para que a tomada de decisão ocorra é necessário analisar o ambiente onde há a necessidade de se tomar a decisão, mediante levantamento de informações que serão analisadas visando verificar as alternativas de solução e a posterior decisão por uma delas (PACHECO, SOUZA, MATTOS, 2017, p. 214).

### 3.3.1 Tomada de decisão na perspectiva sistêmica

A tomada de decisão exige que se observe o processo de resolução de problemas que implica em identificar os problemas ou oportunidades, diagnosticar o contexto, observar as alternativas, escolher uma e avaliar a decisão tomada (MAXIMIANO, 2008, p. 89).

Todas essas etapas são importantes, pois se ocorrer um erro em uma delas a tomada de decisão pode ser comprometida, assim observa-se que o processo de tomada de decisão é complexo e gera complexidade.

Na visão de Luhmann (1997):

Por decidir se piensa normalmente en un proceso de reflexión que sirve de preparación para una acción que ejecutará la decisión. Esto nos llevarla a la suposición de una congruencia entre decisión y acción, según la cual cada acción requiere de una decisión y a la inversa cada decisión, de su acción ejecutora. (LUHMANN, 1997, p.8)

Logo, a decisão está relacionada a um processo de reflexão em meio à necessidade de realizar uma ação, e quando a decisão aponta para mais de uma possibilidade de escolha é necessária a utilização da reflexão para a seleção de uma alternativa, por isso, para Luhmann, a tomada de decisão converte a incerteza em risco na medida que a escolha de uma alternativa exclui a outra, ou as outras alternativas, o que incorre em risco (LUHMANN, 1997, p. 10).

É necessário reconhecer que “A complexidade caracteriza as sociedades atuais” (VIDAL, 2017, p.86), pois se isso não for admitido há o risco de se pensar em um processo de tomada de decisão simples, porém com o aumento da complexidade, aumenta os riscos relacionados à tomada de decisão. O aumento de possibilidades das possíveis opções de tomada de decisão revela a complexidade e a contingência, a segunda refere-se “a algo que não é necessário nem impossível;

portanto, logo que pode ser assim como é (ou era, ou será), embora seja possível de outro modo” (LUHMANN, 2016, p. 129).

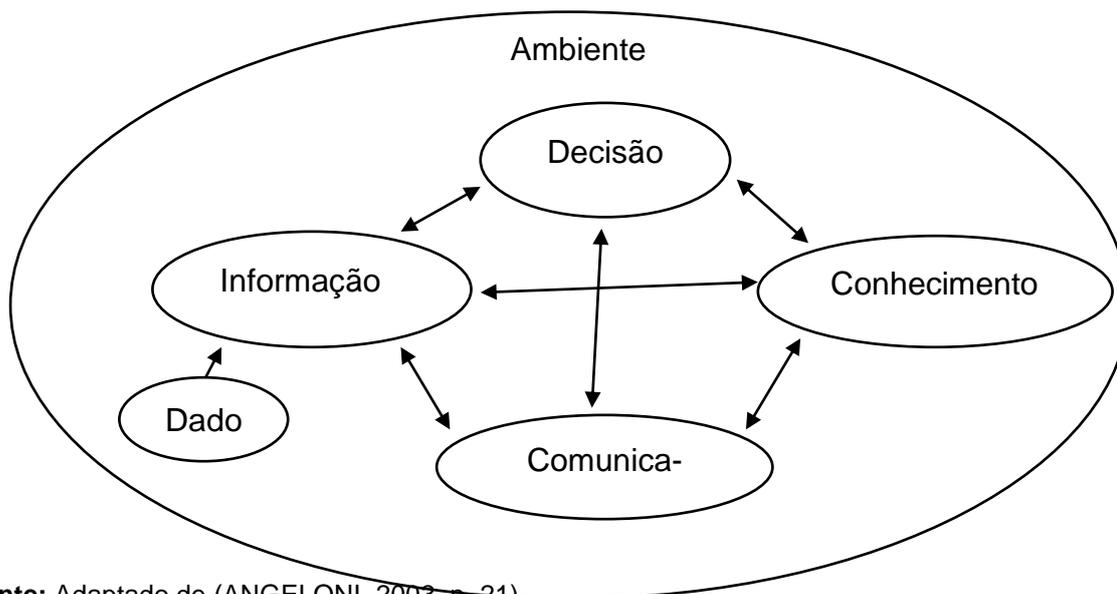
Em outras palavras, a tomada de decisão deve considerar todas as hipóteses sem excluir nenhuma opção, pois tudo é possível. Desta forma, entende-se melhor a realidade social: “A realidade desse mundo, portanto, é pressuposta no conceito de contingência como condição primária e indispensável.” (LUHMANN, 2016, p. 130).

Nesse contexto, a dependência existente entre a seleção da tomada de decisão e os efeitos gerados apresentarão novo contexto e efeitos que exigirão nova análise para uma nova tomada de decisão, gerando um efeito circular e permanente, lembrando que o ato de não decidir também é uma decisão.

Como visto anteriormente, a informação e a comunicação são importantes para minimizar esse risco, pois com informações mais precisas o tomador de decisões terá mais subsídios para reduzir a possibilidade de erro, embora não possa excluí-lo. Já a tomada de decisão necessita de uma comunicação efetiva de forma que consiga ser entendida pelo receptor, embora seu entendimento sempre represente uma dúvida.

Então, a tomada de decisão depende de um processo que garanta ou reduza os riscos de tomar uma decisão errada. Para reduzir os riscos, é necessário que se tome cuidado na realização ou condução desse processo. Na Figura 14 são apresentados os elementos que o tomador de decisão deve observar para a efetividade da tomada de decisão.

**Figura 14** - Elementos intervenientes na tomada de decisão



**Fonte:** Adaptado de (ANGELONI, 2003, p. 21)

A Figura 14 apresenta a lógica que diz respeito ao tomador de decisões. Envolve a coleta de dados que será convertida em informações necessárias para que tome conhecimento dos fatos ou problemas existentes em dada realidade que, por conseguinte, possibilitará entender a problemática a ser tratada considerando todo o seu contexto em determinado ambiente. Em seguida, o tomador de decisões tomará a decisão que requer a escolha de uma das possibilidades existentes, sempre pensando nos efeitos que essa decisão pode gerar, buscando a melhor forma de realizar o processo de comunicação da sua decisão.

Independente do modelo de tomada de decisão a ser utilizado, todos eles necessitam de informações para subsidiar a tomada de decisão (LOUSADA, VALENTIM, 2011, p. 154).

## **CAPÍTULO 4 EVOLUÇÃO NORMATIVA E CARACTERÍSTICAS DA RMB NO BRASIL E NA AMAZÔNIA**

### **4.1 Regiões metropolitanas no Brasil**

Na história da Grécia Antiga há relatos da existência de grandes cidades que passaram a ocupar uma importância central no desenvolvimento de determinada região (GURGEL, 2017, p. 842). Já no século XVIII o processo de industrialização pelo qual passaram diversas cidades no mundo, e mais recentemente a globalização, foram determinantes na expansão das concentrações urbanas, aumentando a influência e a importância de determinadas cidades sobre regiões vizinhas (ANDRADE, 2016, p. 101).

As cidades de influência, mediante todo o processo de centralidade, polarizaram o crescimento ou expansão em direção às cidades circunvizinhas, originando o fenômeno do processo de metropolização<sup>8</sup>, caracterizado principalmente por um processo de conurbação<sup>9</sup>. Essa urbanização, por sua vez, culminou na formação das regiões metropolitanas (FREITAS, 2009, p. 46).

A Constituição de 1937 é considerada a carta magna que lançou um embrião do que seria no futuro a previsão legal da formação das regiões metropolitanas no Brasil, isso porque, no seu Art. 29º, previa a possibilidade de os municípios se agruparem para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns, havendo, inclusive, a previsão da formação de uma personalidade jurídica com essa finalidade (BRANCO; PEREIRA; NADALIN, 2013, p.11).

O Estado brasileiro desempenhou um papel centralizador no período de 1950 a 1980, realizando uma série de intervenções em diversas áreas visando o desenvolvimento, sendo que uma das questões priorizada para o combate aos problemas econômicos, centrava-se no esforço em reduzir as desigualdades

---

<sup>8</sup> O processo de metropolização ocorre a partir da polarização de uma região em torno de uma grande cidade em dimensões físicas e, sobretudo, populacionais, caracterizando-se pela alta densidade demográfica e alta taxa de urbanização. Essa grande cidade, também chamada de metrópole, constitui um núcleo, ao redor do qual há várias outras cidades sob sua direta influência, mantendo forte relação de interdependência econômica e notório movimento pendular de sua população (FREITAS, 2009, p. 46).

<sup>9</sup> O processo de conurbação é a formação de uma cidade, no sentido geográfico, sobretudo físico, a partir da fusão das áreas urbanas de vários municípios limítrofes, constituindo uma mancha urbana única e contínua com grandes dimensões, ultrapassando os limites político-administrativos de cada uma das localidades integrantes (FREITAS, 2009, p. 46).

regionais (DINIZ, MENDONÇA, ANDRADE, 2018, p. 147; SOUZA, TERRA, 2017, p. 821).

Imbuído desse espírito, o Estado brasileiro realizou diversas ações objetivando alavancar o desenvolvimento regional. Uma dessas ações pautou-se em buscar orientações de órgão internacionais – esta pesquisa não debaterá sobre as razões políticas que fizeram o governo brasileiro tomar essa decisão –, recebendo o direcionamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em relação ao governo brasileiro criar o Conselho de Desenvolvimento do Recôncavo (CONDER), em 1967, com o objetivo de iniciar uma estratégia de desenvolvimento regional integrado para o Recôncavo. A partir de então, surgiram estudos realizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) que, nos anos seguintes, fariam a primeira delimitação de uma região metropolitana no Brasil (SOUZA, 2015, p. 85-86).

A criação das primeiras regiões metropolitanas no Brasil foi uma tentativa de responder ao dilema que a sociedade brasileira da época se deparava referente à velocidade do crescimento desordenado dos centros urbanos, na tentativa de organizar o desenvolvimento de determinadas regiões (SOUZA, 2015, p. 61; PARÁ, 2018, p. 12).

Pode-se afirmar que, oficialmente, a formação das regiões metropolitanas no Brasil iniciou a partir da Constituição Federal de 1967 que, em seu Art. 157, § 10º, estabeleceu que caberia à União instituir as regiões metropolitanas do Brasil (HORTA, 1975, p. 33). Observa-se que a ideia, até então, considerava que as regiões metropolitanas seriam obrigatoriamente constituídas em áreas de influência e existência de grandes capitais (metrópoles) e/ou áreas de influência do desenvolvimento nacional. Foi nesse contexto que o governo federal constituiu oficialmente as primeiras regiões metropolitanas do Brasil (AZEVEDO; GUIA, 2015, p.99).

Seguindo a nova previsão constitucional, foi promulgada a Lei Complementar Federal nº 14/1973, que instituiu as primeiras regiões metropolitanas do País: a = São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza (BRASIL, 1973). A Lei nº 14/1973 ainda definiu a estrutura ou organização administrativa que aquelas regiões metropolitanas (RMs) deveriam ter. A estrutura previa a existência de um conselho deliberativo presidido pelos

governadores dos estados e um conselho consultivo com cinco membros nomeados pelos governadores (BRASIL, 1973).

Naquele período, havia o entendimento de que os governadores tinham papel fundamental no planejamento e gestão das regiões metropolitanas no Brasil (BRASIL, 1973). Pode-se verificar que a primeira região metropolitana criada no âmbito da região norte e na Amazônia Legal foi a Região Metropolitana de Belém, naquela época constituída pelos municípios de Belém e Ananindeua.

Observa-se que, naquele momento, considerou-se a questão do “produto de desenvolvimento de grandes áreas urbanas e das localidades periféricas que recebem os reflexos da concentração demográfica e da expansão industrial caracterizando a comunidade socio-econômica” (HORTA, 1975, p. 37) para definir quais os municípios que fariam parte das regiões metropolitanas criadas.

Vale frisar que o município de Ananindeua, fundado em 1943, naquela época localizado ao longo da estrada de ferro Belém-Bragança<sup>10</sup>, originou-se de um desmembramento do município de Belém, este fundado em 1616. Naquele momento histórico, a estrada de ferro Belém-Bragança cumpria o objetivo de colonizar as áreas localizadas ao longo de seu percurso (TAVARES, 2008, p. 69-79), o que já indicaria um processo de metropolização<sup>11</sup> ocorrendo a partir da MetrÓpole de Belém.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, foi estabelecida nova diretriz na formação das regiões metropolitanas no Brasil, pois daquele momento em diante coube aos estados, mediante lei complementar, a criação das RMs (BRASIL, 1988). Nesse momento, observa-se que a ideia de constituir regiões metropolitanas a partir da existência de metrÓpoles ou cidades polo, tendo como base o crescimento de grandes áreas de influência nacional, passa a não ser mais exclusivamente observada, tendo como efeito o surgimento de diversas RMs e o aumento do número de municípios que integram as regiões metropolitanas (COSTA; TSUKUMO, 2013, p 15).

---

<sup>10</sup> Estrada de Ferro Belém-Bragança, cuja construção foi iniciada em 1875 e concluída em 1908, tinha o objetivo de colonizar a área de Belém à Bragança e o abastecimento de Belém, com o fornecimento de produtos agrícolas (TAVARES, 2008, p. 69-70).

<sup>11</sup> A metropolização como a difusão regional da dinâmica metropolitana; (2) a metropolização como conexão dos espaços urbanos aos circuitos hegemônicos da economia globalizada; e (3) a metropolização, mobilização de agentes políticos, econômicos e sociais regionais visando o desenvolvimento regional conectado à economia metropolitana (SOARES, 2018, p. 29).

Outra observação importante é que o texto constitucional de 1988 enfatiza a necessidade da formação das RMs a partir dos agrupamentos de municípios limítrofes objetivando a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (FPIC) (BRASIL, 1988), o que resulta em um limite de atuação do planejamento e da gestão das RMs. Este limite de atuação das regiões metropolitanas delimita a diferenciação das competências das regiões metropolitanas e dos municípios.

Nesse contexto, a composição da Região Metropolitana de Belém foi modificada com a inserção de outros municípios, conforme será apresentado adiante. Logo, percebe-se que a motivação de ampliar os municípios integrantes da Região Metropolitana de Belém pode não estar ligada à necessidade de execução de funções públicas de interesse comum.

Na grande maioria dos casos esse processo foi motivado apenas pela esperança, das representações políticas locais, obterem algum benefício dos governos federal e estadual. A falta de uniformidade e de transparência sobre os critérios utilizados para criar/ampliar as regiões metropolitanas no Brasil não permite afirmar se os municípios que hoje as compõem são efetivamente integrados em termos socioeconômicos, o que dificulta sobremaneira a definição de políticas, o planejamento, a gestão e a execução das FPICs. (PARÁ, 2018, p. 17)

O crescimento vertiginoso de regiões metropolitanas sem metrópole (COSTA; TSUKUMO, 2013, p. 15), sem critério bem definido (GURGEL, 2017, p. 842), motivou que, em 2015, fosse aprovada a Lei nº 13.089, denominada Estatuto da Metrópole, que estabeleceu diretrizes gerais para o planejamento, gestão e execução das funções públicas de interesse comum (FPIC) em RMs instituídas pelos estados.

O Estatuto da Metrópole veio regulamentar o que estava previsto na Constituição de 1988, definindo critérios para que os estados possam criar regiões metropolitanas. Ao mesmo tempo, no Artigo 1º do Estatuto da Metrópole foi reforçado o que já previa a Constituição de 1988 quanto ao papel da organização das regiões metropolitanas no Brasil, que é se ocupar do planejamento e gestão das funções públicas de interesse comum, traçando um limite entre as competências dos municípios, estados e regiões metropolitanas.

Embora o Estatuto da Metrópole tenha buscado organizar e estruturar a gestão Interfederativa, pode-se observar que a maioria das regiões metropolitanas

brasileiras não se adequou às normas gerais estabelecidas por esse instrumento legal, principalmente quanto à obrigatoriedade da elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) e outros instrumentos de governança interfederativa, o mesmo acontecendo com as Regiões Metropolitanas de Belém (EMPLASA, 2020).

Isso pode ser atribuído ao fato de que o § 2º do Artigo 5º da Lei nº 13.089/2015 apresenta um texto que desobriga as regiões metropolitanas criadas antes do Estatuto da Metrópole, a cumprirem as exigências mínimas para adequar a organização e o planejamento das RMs.

#### **4.2 Região Metropolitana de Belém**

Conforme dissertado, a criação das primeiras regiões metropolitanas no Brasil ocorreu sob a influência da Constituição de 1967, a qual definiu que caberia à União criar as regiões metropolitanas no Brasil. Dessa forma, em 1973 foram criadas as primeiras regiões metropolitanas brasileiras, a exemplo da Região Metropolitana de Belém que constituiu a primeira RM do Norte do País. observou-se, também, que a Constituição de 1988 trouxe uma mudança na diretriz da criação das regiões metropolitanas no Brasil, segundo a qual caberia aos estados a formação das RMs.

A partir da nova diretriz, a Região Metropolitana de Belém sofreu mudanças em sua constituição por meio da Lei Complementar Estadual nº 027, de 19 de outubro de 1995, atualmente em vigência, a partir da qual a RMB passou a ser formada pelos municípios de Belém, Ananindeua, Marituba, Benevides e Santa Bárbara.

Outra alteração promovida pela Lei Complementar nº 027/1995 foi o estabelecimento de uma estrutura administrativa para possibilitar o funcionamento do planejamento e da gestão da Região Metropolitana de Belém, na qual está prevista a existência de um Conselho Metropolitano presidido pelo governador do estado do Pará, tendo como vice-presidente o secretário de estado de planejamento. Como membros do conselho, conta com o presidente da assembleia legislativa do estado do Pará, os prefeitos dos municípios integrantes e os presidentes das câmaras de vereadores dos municípios integrantes das Regiões

Metropolitanas de Belém, além de um secretário geral a ser nomeado pelo governador do estado do Pará.

Quanto à nova composição, os municípios de Belém e Ananindeua já faziam parte da primeira formação da RMB, já os outros três Municípios incluídos pela Lei Complementar nº 027/1995 tiveram as seguintes origens: Benevides (fundado em 1961), originou-se de um desmembramento do Município de Belém, os municípios de Marituba (fundado em 1994) e Santa Bárbara (fundado em 1991), ambos originados do desmembramento do Município de Benevides (TAVARES, 2008, p. 79-82-83)

Em relação ao fomento das despesas da Região Metropolitana de Belém, a Lei Complementar nº 027/1995 prevê que as despesas de funcionamento do Conselho Metropolitano devem ser custeadas pelo governo do estado do Pará por meio do orçamento da Secretaria de Estado de Planejamento; definindo, ainda, que as competências do Conselho Metropolitano devem ser normatizadas pelo governo do estado do Pará por meio de decreto em prazo máximo de 60 (sessenta) dias da promulgação da lei, o que não aconteceu.

Nesse íterim, a referida lei criou o Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belém, onde a receita que comporia este fundo deveria ser definida pelo “Conselho de Desenvolvimento” no prazo de 120 (cento e vinte) dias da promulgação da Lei, fato que também não ocorreu. Outra situação inusitada é que a lei não prevê a existência do “Conselho de Desenvolvimento”, mas do Conselho Metropolitano, questão que pode se tratar apenas de nomenclatura, porém gera dúvida entendimento.

A lei prevê que os serviços comuns devem ser prestados por meio de concessão do serviço da entidade estadual, por constituição de empresa de âmbito metropolitano ou mediante outros processos que, através de convênio, venham a ser estabelecidos. Da mesma forma, estabelece que o Conselho Metropolitano da Região Metropolitana de Belém disporá de um regimento interno, o qual não existe até hoje.

Após a edição dessa Lei, foram promulgadas duas outras Leis que alteraram a formação da Região Metropolitana de Belém, são elas: a Lei Complementar nº 072, de 20 de abril de 2010, que incluiu o Município de Santa Izabel do Pará, e a Lei Complementar nº 076, de 28 de dezembro de 2011, que incluiu o Município de Castanhal. Conforme a descrição do processo de criação da Região Metropolitana

de Belém constata-se que sua formação final compõe-se pelos municípios de Belém, Ananindeua, Marituba, Benevides, Santa Bárbara do Pará, Santa Izabel do Pará e Castanhal.

Os dois municípios incluídos pelas duas últimas leis, isto é, o Município de Santa Izabel do Pará (fundado em 1931, com o nome de Município de João Coelho, posteriormente modificado para Santa Izabel do Pará) e Castanhal (fundado em 1932), surgiram sob influência da implantação da Estrada de Ferro Belém-Bragança (TAVARES, 2008).

É oportuno observar que a legislação que configurou a Região Metropolitana de Belém foi promulgada em data anterior à publicação do Estatuto da MetrÓpole, fato que acarretou pouco impacto dos avanços do Estatuto da MetrÓpole no planejamento e gestão da RMB.

Como exemplo dos avanços que o Estatuto da MetrÓpole (Lei nº 13.089/2015) trouxe para a perspectiva do planejamento e gestão das regiões metropolitanas no Brasil, pode-se dizer que estão relacionados ao teor do Artigo 5º, que estipulou um conteúdo mínimo que deve fazer parte do corpo das legislações complementares editadas pelos estados, que tiverem como objetivo instituir regiões metropolitanas no Brasil.

Segundo esse artigo, as leis complementares estaduais seriam obrigadas a identificar os municípios integrantes da região metropolitana, as funções públicas de interesse comum que serão compartilhadas, suas justificativas, a estrutura governamental que tornará possível a gestão, a explicação de como funcionará a governança interfederativa, como ocorrerá a destinação de recursos, qual será o meio de controle social sobre o planejamento, organização e execução das funções públicas de interesse comum. A seguir o teor do Art. 5ª da Lei 13.089/2015:

Art. 5º As leis complementares estaduais referidas nos arts. 3º e 4º desta Lei definirão, no mínimo:

I – os Municípios que integram a unidade territorial urbana;

II – os campos funcionais ou funções públicas de interesse comum que justificam a instituição da unidade territorial urbana;

III – a conformação da estrutura de governança interfederativa, incluindo a organização administrativa e o sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas; e

IV – os meios de controle social da organização, do planejamento e da execução de funções públicas de interesse comum.

§ 1º No processo de elaboração da lei complementar, serão explicitados os critérios técnicos adotados para a definição do conteúdo previsto nos incisos I e II do caput deste artigo. [...] (BRASIL, 2015)

Porém o § 2º do Artigo 5º impede que a referida legislação alcance as regiões metropolitanas criadas anteriormente ao Estatuto da Metrópole, questão que afeta a Região Metropolitana de Belém, considerando que até hoje não adequou a legislação às orientações contidas no Estatuto da Metrópole, prevalecendo o conteúdo previsto na Lei Complementar Estadual nº 027/1995 que criou a Região Metropolitana de Belém.

Art. 5º As leis complementares estaduais referidas nos arts. 3º e 4º desta Lei definirão, no mínimo: [...]

§ 2º Respeitadas as unidades territoriais urbanas criadas mediante lei complementar estadual até a data de entrada em vigor desta Lei, a instituição de região metropolitana impõe a observância do conceito estabelecido no inciso VII do caput do art. 2º. (BRASIL, 2015)

### **4.3 Características da Região Metropolitana de Belém**

Territorialmente a Região Metropolitana de Belém está localizada na região Norte do Brasil, no estado do Pará, mais precisamente na foz do rio Pará. É cortada por diversos rios e igarapés, situada em uma área de várzea, características que a assemelham a uma região de ilhas que sofre grande influência do rio Guamá e da baía de Guajará. Essa região possui um relevo pouco acidentado (IPEA, 2015, p. 7).

Como já observado, a Região Metropolitana de Belém é composta por sete municípios: a capital do estado do Pará, ou seja, o município de Belém, assim como os municípios de Ananindeua, Marituba, Benevides, Santa Bárbara do Pará, Santa Izabel do Pará e Castanhal. A seguir, na Figura 15, apresenta-se o mapa com a configuração dos sete municípios e seus limites físicos. Os municípios elencados possuem características próprias e algumas semelhanças apresentadas adiante.

**Figura 15** - Municípios da Região Metropolitana de Belém

Fonte: Silva (2014, P. 19)

Para visualizar o crescimento populacional da RMB, a Tabela 2 apresenta uma comparação do crescimento populacional da Região Metropolitana de Belém com a Região Metropolitana de Santarém, outra região metropolitana localizada no estado do Pará, e o crescimento populacional ocorrido no Brasil.

**Tabela 2** - Crescimento populacional das regiões metropolitanas localizadas no estado do Pará.

Regiões Metropolitanas - RM	População Residente			Incremento					
	2000	2010	2017	Absoluto	Relativo (%)	Absoluto	Relativo (%)	TGCA <sup>(4)</sup> (%)	TGCA <sup>(4)</sup> (%)
				2000/2010	2000/2010	2010/2017	2010/2017	2000/2010	2010/2017
1 RM Belém (PA)	1.795.536	2.101.883	2.441.761	306.347	17,06	339.878	16,17	1,59	2,16
2 RM Santarém (PA)	277.132	310.898	329.197	33.766	12,18	18.299	5,89	1,16	0,82
Subtotal	2.072.668	2.412.781	2.770.958	340.113	16,41	358.177	14,84	1,53	2,00
Brasil	169.799.170	190.755.799	207.660.929	20.956.629	12,34	16.905.130	8,86	1,17	1,22

Fonte: adaptado pelo autor da elaboração de EMPLASA/GIP/CDI, 2018.

(4) Taxa Geométrica de Crescimento Anual.

Os números apresentados evidenciam a expansão vertiginosa da população da Região Metropolitana de Belém, apresentando uma taxa geométrica de crescimento anual acima da taxa geométrica de crescimento do Brasil, sendo que a Região Metropolitana de Belém, em 2018, já era a 13<sup>o</sup> RM mais populosa do país. Ao mesmo tempo, a Região Metropolitana de Belém, em 2015, teve o 18<sup>o</sup> maior Produto Interno Bruto (PIB) entre as 74 regiões metropolitanas existentes no País (IBGE, 2018).

#### 4.3.1 Características dos municípios que compõem a RMB

Nessa mesma linha, a Tabela 03 apresenta as características territoriais, populacionais e econômicas dos municípios que integram a Região Metropolitana de Belém, demonstrando os municípios que possuem maior quantitativo populacional, com o PIB, bem como a densidade demográfica de cada município.

**Tabela 3** - Território, população, PIB e densidade demográfica da RMB

		TERRITÓRIO km <sup>2</sup>	% TERRITÓRIO DO ESTADO km <sup>2</sup>	POPULAÇÃO MUNICÍPIOS	% POPULAÇÃO DO ESTADO	PIB PER CAPTA MUNICÍPIO R\$	DENSIDADE DEMOGRÁFICA
Região	MUNICÍPIO						
Região Metropolitana de Belém (PA)	1-ANANINDEUA	190,581	0,02%	471.980	6,23%	13.137,13	2.476,53
	2-BELÉM	1.059,458	0,09%	1.393.399	18,38%	20.350,00	1.315,20
	3-BENEVIDES	187,826	0,02%	51.651	0,68%	21.553,05	274,99
	4-CASTANHAL	1.030,261	0,08%	173.149	2,28%	18.709,66	168,06
	5-MARITUBA	103,34	0,01%	108.246	1,43%	13.781,36	1.047,44
	6-SANTA BÁRBARA DO PARÁ	278,154	0,02%	17.141	0,23%	7.291,75	61,62
	7-SANTA IZABEL DO PARA	717,662	0,06%	59.466	0,78%	9.301,73	82,86
<b>REGIÃO METROPOLITANA DE BELÉM</b>		<b>3.567,285</b>	<b>0,29%</b>	<b>2.275.032</b>	<b>30,01%</b>		<b>637,75</b>
<b>TOTAL DO ESTADO DO PARÁ</b>			<b>1.245.870,798</b>		<b>7.581.051</b>		<b>6,08</b>

**Fonte:** elaborado pelo autor com base me IBGE (2010)

Como se pode observar, a densidade demográfica da Região Metropolitana de Belém é mais de cem vezes maior do que a densidade demográfica do estado do Pará, sendo que o município de Ananindeua possui três vezes mais densidade em relação à RMB. Os Municípios de Belém e Marituba têm quase o dobro da densidade demográfica da RMB. São quatro os municípios que possuem uma densidade menor que a da RMB: Benevides, Castanhal, Santa Bárbara do Pará e Santa Izabel do Pará. Em relação ao PIB per capita, o município de Benevides possui o maior, seguido de Belém, Castanhal, Marituba, Ananindeua, Santa Izabel do Pará e, por último, Santa Bárbara.

Quando compara-se o percentual territorial com o percentual populacional, surge uma questão interessante: Belém, por mais que ocupe o maior território, com 0,09% do estado do Pará, possui uma densidade demográfica menor que o município de Ananindeua, que fica em penúltimo lugar em percentual territorial do estado, com 0,02%, e o município de Marituba, que fica em último lugar, ou seja,

em sétimo lugar em percentual do território, com 0,01%, possuindo a terceira maior densidade demográfica e perdendo apenas para Ananindeua e Belém.

Essas informações podem ser melhor entendidas quando cruzadas com os dados da pesquisa realizada pelo IBGE (2010) e o estudo de Ribeiro e Ribeiro (2016), publicado pelo Instituto Nacional de Ciências e Tecnologia por meio do Observatório das Metrôpoles, que criou o Índice de Bem-Estar Urbano dos municípios brasileiros, sendo:

O IBEU-Municipal procura avaliar a dimensão urbana do bem-estar usufruído pelos cidadãos brasileiros promovido pelo mercado, via o consumo mercantil, e pelos serviços sociais prestados pelo Estado. Tal dimensão está relacionada com as condições coletivas de vida promovidas pelo ambiente construído da cidade, nas escalas da habitação e da sua vizinhança próxima, e pelos equipamentos e serviços urbanos. (RIBEIRO; RIBEIRO, 2016, p. 1)

O IBEU-Municipal é calculado considerando cinco dimensões “mobilidade urbana, condições ambientais urbanas, condições habitacionais urbanas, atendimento de serviços coletivos urbanos e infraestrutura urbana.” (RIBEIRO; RIBEIRO, 2016, p. 3). Na primeira dimensão mobilidade urbana:

A dimensão de mobilidade urbana (D1) foi concebida a partir do indicador de deslocamento casa-trabalho. O indicador de deslocamento casa-trabalho é construído a partir do tempo de deslocamento que as pessoas ocupadas que trabalham fora do domicílio, e retornam diariamente para casa, utilizam no trajeto de ida entre o domicílio de residência e o local de trabalho. (RIBEIRO; RIBEIRO, 2016, p.3)

A segunda dimensão, condições ambientais urbanas, é calculada com base em três indicadores “arborização do entorno dos domicílios, esgoto a céu aberto no entorno dos domicílios e lixo acumulado no entorno dos domicílios.” (RIBEIRO; RIBEIRO, 2016, p. 3).

A terceira dimensão, condições habitacionais, é calculada considerando cinco indicadores “aglomerado subnormal, densidade domiciliar, densidade morador/banheiro, material das paredes dos domicílios e espécie do domicílio.” (RIBEIRO; RIBEIRO, 2016, p. 4).

A quarta dimensão, serviços coletivos urbanos, é calculada considerando quatro indicadores “atendimento adequado de água, atendimento adequado de esgoto, atendimento adequado de energia e coleta adequada de lixo.” (RIBEIRO; RIBEIRO, 2016, p. 4).

A quinta e última dimensão, infraestrutura urbana, é calculada considerando sete indicadores, sendo eles: “Iluminação pública, pavimentação, calçada, meio-fio/guia, bueiro ou boca de lobo, rampa para cadeirantes e logradouros.” (RIBEIRO; RIBEIRO, 2016, p. 4-5).

Assim, o IBEU-Municipal permite avaliar as dimensões de forma separada e o índice geral. Para a interpretação dos resultados, considera-se que quanto mais próximo de 1.0, melhor é o resultado:

De acordo com os resultados apresentados, foi definido de modo arbitrário que os níveis do IBEU-Municipal seriam interpretados da seguinte maneira: de zero a 0,500 corresponde às condições muito ruins; de 0,501 a 0,700 corresponde às condições ruins; de 0,701 a 0,800 corresponde às condições médias; de 0,801 a 0,900 corresponde às condições boas; de 0,901 a 1 corresponde às condições muito boas (RIBEIRO; RIBEIRO, 2016, p. 5).

Para analisar as características a seguir, serão consideradas as análises descritas pelo censo do IBGE (2010) e o resultado do IBEU-Municipal (RIBEIRO; RIBEIRO, 2016) referente aos sete municípios que compõem a Região metropolitana de Belém.

O município de Belém é o 11º mais populoso do Brasil, sendo o mais populoso do estado do Pará, com 1.393.399 habitantes. Segundo o IBGE (2010), apresentando uma densidade demográfica de 1.315,20 hab./km<sup>2</sup>, seu território é de 1.059,458 km<sup>2</sup> e possui cerca de 67,9% de esgotamento sanitário adequado.

Quando se analisa o posicionamento do município de Belém segundo o Índice de Bem-Estar Urbano (IBEU), se verifica que, entre as vinte e sete capitais do País, Belém ocupa a 25ª posição, ultrapassando apenas as capitais de Rondônia (municípios de Porto Velho) e do Amapá (município de Macapá). Quando avaliado o ranking com todos os municípios do Brasil, em um total de 5.565, a colocação que o município de Belém ocupa no ranking é 4.988, considerando o IBEU.

Em relação às dimensões do IBEU-Municipal, de forma separada, verifica-se que na dimensão mobilidade urbana o município de Belém apresenta o melhor dos cinco indicadores, sendo o índice de 0,797, considerado condição média.

Já na dimensão ambiental urbana, apresenta o pior indicador, sendo o resultado correspondente a 0,482, considerado condição muito ruim. Nas condições habitacionais urbanas, Belém apresenta um indicador de 0,544, considerado condição ruim. No quarto indicador, referente ao atendimento de serviços coletivos

urbanos, apresenta o resultado de 0,602, considerado condição ruim, sendo o segundo melhor indicador. O último indicador, referente à infraestrutura urbana traz um resultado de 0,492, considerado muito ruim e correspondendo ao segundo pior índice.

O município de Ananindeua é o 40º município mais populoso do Brasil e o 2º mais populoso do estado do Pará, com 471.980 habitantes, segundo o IBGE (2010), apresentando uma densidade demográfica de 2.476,53 hab./km²; seu território é de 190,581 km², possuindo cerca de 55,1% de esgotamento sanitário adequado.

Quando se analisa o posicionamento do município de Ananindeua segundo o IBEU-Municipal, se verifica que no ranking com todos os municípios do Brasil, em um total de 5.565, Ananindeua ocupa a posição 5.492, figurando entre os setenta piores resultados dos municípios brasileiros.

Quando se observa as dimensões do IBEU-Municipal, de forma separada, verifica-se que na dimensão mobilidade urbana o município de Ananindeua, assim como o município de Belém, apresenta o melhor dos cinco indicadores, sendo o índice de 0,601, considerado condição ruim.

Já na dimensão ambiental urbana, apresenta o pior indicador, sendo o resultado correspondente a 0,447, ou seja, condição muito ruim. Nas condições habitacionais urbanas, Ananindeua apresenta um indicador de 0,501, condição ruim; no quarto indicador, referente ao atendimento de serviços coletivos urbanos, apresenta o resultado de 0,438, também condição muito ruim. Por fim, o último indicador, referente à infraestrutura urbana, apresenta o pior resultado, 0,411, sendo considerado muito ruim.

O município de Benevides é o 584º município mais populoso do Brasil, sendo o 35º mais populoso do estado do Pará, com 51.651 habitantes segundo o IBGE (2010), apresentando uma densidade demográfica de 274,99 hab./km². Seu território é de 187,826 km², possuindo cerca de 17,4% de esgotamento sanitário adequado.

Quando se analisa o posicionamento do município de Benevides segundo o IBEU-Municipal, se verifica que, no ranking com todos os municípios do Brasil, em um total de 5.565, ocupa o ranking de 5.510, figurando entre os sessenta piores resultados dos municípios brasileiros.

Quando se observa as dimensões do IBEU-Municipal de forma separada, verifica-se que na dimensão mobilidade urbana, o município de Benevides apresenta um índice de 0,540, considerado condição ruim.

Já na dimensão ambiental urbana, Benevides apresenta o pior indicador, sendo o resultado correspondente a 0,544, considerado condição ruim. Nas condições habitacionais urbanas, apresenta um indicador de 0,525, igualmente condição ruim; no quarto indicador, referente ao atendimento de serviços coletivos urbanos, apresenta o resultado de 0,434, condição muito ruim; e o último indicador, referente à infraestrutura urbana, apresenta o pior resultado, 0,199, sendo considerado muito ruim.

O município de Castanhal é o 156º mais populoso do Brasil, o 5º mais populoso do estado do Pará, com 173.149 habitantes segundo o IBGE (2010), apresentando densidade demográfica de 168,06 hab./km<sup>2</sup>. Seu território é de 1.030,261 km<sup>2</sup>, possuindo cerca de 36,1% de esgotamento sanitário adequado.

Quando se analisa o posicionamento do município de Castanhal segundo o IBEU-Municipal e se verifica o ranking com todos os municípios do Brasil, em um total de 5.565, o município de Castanhal ocupa a posição 5.183.

Ao observar as dimensões do IBEU-Municipal de forma separada, verifica-se que, na dimensão mobilidade urbana, o município de Castanhal apresenta um índice de 0,956, que é considerado condição muito boa, sendo o melhor resultado entre os municípios metropolitanos.

Já na dimensão ambiental urbana, apresenta o resultado correspondente a 0,552, considerado condição ruim. Nas condições habitacionais urbanas, o apresenta um indicador de 0,778, considerado condição média; no quarto indicador referente ao atendimento de serviços coletivos urbanos, traz o resultado de 0,495, considerado condição muito ruim; e o último indicador, referente à infraestrutura urbana, apresenta o pior resultado, sendo de 0,403, considerado muito ruim.

O município de Marituba é o 249º mais populoso do Brasil, sendo o 10º mais populoso do estado do Pará, com 108.246 habitantes, segundo o IBGE (2010), apresentando uma densidade demográfica de 1.047,44 hab./km<sup>2</sup>. Seu território é de 103,343 km<sup>2</sup>, possuindo cerca de 18,8% de esgotamento sanitário adequado.

Quando se analisa o posicionamento do município de Marituba, segundo o IBEU-Municipal, e se verifica o ranking com todos os municípios do Brasil, em um

total de 5.565, constata-se que ocupa o ranking de 5.562, o quarto pior resultado do País.

Quando se observa as dimensões do IBEU-Municipal de forma separada, verifica-se que, na dimensão mobilidade urbana, o município de Marituba apresenta um índice de 0,750, considerado condição média.

Já na dimensão ambiental urbana apresenta o resultado correspondente a 0,478, considerado condição muito ruim. Nas condições habitacionais urbanas, o município de Marituba apresenta um indicador de 0,558, considerado condição ruim; no quarto indicador, referente ao atendimento de serviços coletivos urbanos, apresenta o resultado de 0,463, condição muito ruim; e o último indicador, referente à infraestrutura urbana, traz o pior resultado, 0,216, considerado muito ruim.

O município de Santa Bárbara do Pará é o 1.936º mais populoso do Brasil, sendo o 107º mais populoso do estado do Pará, com 17.141 habitantes, segundo o IBGE (2010), apresentando densidade demográfica de 61,62 hab./km<sup>2</sup>. Seu território é de 278,154 km<sup>2</sup>, possuindo cerca de 10,6% de esgotamento sanitário adequado.

Quando se analisa o posicionamento do município de Santa Bárbara do Pará segundo o IBEU-Municipal e se verifica o ranking com todos os municípios do Brasil, em um total de 5.565, Santa Bárbara do Pará ocupa a posição 5.540.

Quando se observa as dimensões do IBEU-Municipal de forma separada, verifica-se que, na dimensão mobilidade urbana, o município de Santa Bárbara do Pará apresenta um índice de 0,779, considerado condição média.

Já na dimensão ambiental urbana apresenta o resultado correspondente a 0,257, considerado condição muito ruim. Nas condições habitacionais urbanas, o apresenta um indicador de 0,718, considerado uma condição média; no quarto indicador, referente ao atendimento de serviços coletivos urbanos, apresenta o resultado de 0,559, considerado condição ruim; e o último indicador, referente à infraestrutura urbana, apresenta o pior resultado, 0,367, considerado muito ruim.

O município de Santa Izabel do Pará é o 502º mais populoso do Brasil, sendo o 24º mais populoso do estado do Pará, com 59.466 habitantes, segundo o IBGE (2010), apresentando uma densidade demográfica de 82,86 hab./km<sup>2</sup>. Seu território é de 717,662 km<sup>2</sup>, possuindo cerca de 10,7% de esgotamento sanitário adequado.

Quando se analisa o posicionamento do município de Santa Izabel do Pará segundo o IBEU-Municipal e se observa o ranking com todos os municípios do Brasil, em um total de 5.565, Santa Bárbara do Pará ocupa o ranking de 5.479.

Quando se observa as dimensões do IBEU-Municipal de forma separada, verifica-se que, na dimensão mobilidade urbana, o município de Santa Bárbara do Pará apresenta um índice de 0,910, considerado condição muito boa.

Já na dimensão ambiental urbana, apresenta o resultado correspondente a 0,429, considerado condição muito ruim. Nas condições habitacionais urbanas, o município de Marituba apresenta um indicador de 0,727, considerado condição média; no quarto indicador, referente ao atendimento de serviços coletivos urbanos, traz o resultado de 0,537, condição ruim; e o último indicador, referente à infraestrutura urbana, apresenta o pior resultado, sendo de 0,264 e considerado muito ruim.

Nesse contexto, a Tabela 4 apresenta os dados anteriormente citados, permitindo uma análise comparativa que pode contribuir com a reflexão de quão urgente é pensar em um planejamento e gestão da Região Metropolitana de Belém como condicionante para melhorar as condições apresentadas a seguir:

**Tabela 4** - Comparativo do IBEUA - municípios metropolitanos da Região Metropolitana de Belém

Município	D1	D2	D3	D4	D5	IBEU TOTAL	Ranking Nacional
<b>Município com melhor indicador</b>	0,991	0,992	0,937	0,997	0,835	0,951	1º
<b>Belém</b>	0,871	0,549	0,672	0,698	0,506	0,659	4988º
<b>Castanhal</b>	0,956	0,552	0,778	0,495	0,403	0,637	5183º
<b>Santa Isabel do Pará</b>	0,910	0,429	0,727	0,537	0,264	0,573	5479º
<b>Ananindeua</b>	0,740	0,512	0,646	0,513	0,429	0,568	5492º
<b>Benevides</b>	0,696	0,602	0,709	0,553	0,235	0,559	5510º
<b>Santa Bárbara do Pará</b>	0,779	0,257	0,718	0,559	0,367	0,536	5540º
<b>Marituba</b>	0,750	0,478	0,558	0,463	0,216	0,493	5562º
<b>Município com pior indicador</b>	0,511	0,508	0,581	0,373	0,247	0,444	5565º

**Fonte:** Elaborado pelo autor com base no (RIBEIRO; RIBEIRO, 2016)

**Legenda:** D1 – Dimensão Mobilidade Urbana; D2 – Dimensão Condições Ambientais Urbanas; D3 – Dimensão Condições Habitacionais; D4 – Dimensão Serviços Coletivos Urbanos; D5 – Dimensão Infraestrutura Urbana; Cor **vermelha** – Menor índice da dimensão entre os municípios metropolitanos; **Cor Verde** - Maior índice da dimensão entre os municípios metropolitanos.

A Tabela 4 foi elaborada da seguinte forma: na primeira linha, estão dispostas as dimensões do IBEU; na segunda linha, representa-se o município com o melhor indicador; nas linhas intermediárias estão representados os municípios da RMB; e na última linha, o município com o pior indicador. Dessa forma, é possível identificar que os indicadores correspondentes aos municípios da Região Metropolitana de Belém contêm resultados muito ruins. A última coluna apresenta o posicionamento de cada município no ranking nacional, demonstrando que os municípios metropolitanos estão em um posicionamento bastante desconfortável.

Observa-se, assim, que o índice da Região Metropolitana de Belém corresponde a 0,575, o que representa uma condição ruim, segundo a interpretação do IBEU-municipal.

## CAPÍTULO 5 REGIÃO METROPOLITANA DE BELÉM: OBJETIVOS E COMPETÊNCIAS

Para iniciar a análise do processo do planejamento, primeiramente faz-se necessário identificar a missão da organização, pois esta revela a competência ou motivo pelo qual determinada organização existe (MAXIMIANO, 2008, p. 134). Nesse sentido, este capítulo se concentrará em responder as seguintes perguntas: Qual o objetivo da existência da Região Metropolitana de Belém? O que a Região Metropolitana de Belém deve gerir?

Iniciando esta análise, observou-se a evolução das comunicações que geraram a autorreferência do sistema e, por se tratar de gestão governamental, essas comunicações ocorrem por meio de atos normativos. Dessa forma, a primeira versão da Região Metropolitana de Belém foi criada à luz da Constituição de 1967 que, no parágrafo 10º do Art. 157, frisa que o objetivo da criação das regiões metropolitanas no Brasil são:

§ 10 - A União, mediante lei complementar, poderá estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por Municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, integrem a mesma comunidade sócio-econômica, visando à realização de serviços de interesse comum.

Nesse sentido, a orientação da Constituição Federal de 1967 foi que as regiões metropolitanas atuassem para realizar os serviços entendidos como de interesse comum aos municípios integrantes das regiões metropolitanas. Quando à Lei Complementar nº 14/1973, criou diversas regiões metropolitanas no Brasil, entre elas a Região Metropolitana de Belém, fundando o “Conselho Deliberativo” e o “Conselho Consultivo”, além de prever que suas competências:

Art. 3º - compete ao Conselho Deliberativo: I - promover a elaboração do Plano de Desenvolvimento integrado da região metropolitana e a programação dos serviços comuns; II - coordenar a execução de programas e projetos de interesse da região metropolitana, objetivando-lhes, sempre que possível, a unificação quanto aos serviços comuns; Parágrafo único - A unificação da execução dos serviços comuns efetuar-se-á quer pela concessão do serviço a entidade estadual, que pela constituição de empresa de âmbito metropolitano, quer mediante outros processos que, através de convênio, venham a ser estabelecidos.

Art. 4º - Compete ao Conselho Consultivo: I - opinar, por solicitação do Conselho Deliberativo, sobre questões de interesse da região metropolitana; II - sugerir ao Conselho Deliberativo a elaboração de planos regionais e a adoção de providências relativas à execução dos serviços comuns.

Dessa forma, as regiões metropolitanas tinham como missão planejar e gerir os serviços considerados comuns aos municípios integrantes de determinada região metropolitana. Logo, pode-se inferir que o objetivo da existência da Região Metropolitana de Belém seria planejar e gerir as funções públicas de interesse comum existentes entre os municípios de Belém e Ananindeua (municípios que faziam parte da RMB naquele momento).

Não é o intuito do presente trabalho adentrar nesse debate, porém é interessante observar que o professor Raul Machado Horta já destacava, em 1975, a complexidade do debate constitucional nas perspectivas histórica e política existentes naquela época, que cercaram de polêmica os bastidores da criação das regiões metropolitanas no Brasil, em seu artigo intitulado “Direito Constitucional Brasileiro e as Regiões Metropolitanas”.

Nesse artigo, o professor Raul Machado Horta destaca que:

O constituinte não introduziu a região metropolitana no título dedicado à Organização Nacional e nos capítulos consagrados aos Estados, aos Municípios, ao Distrito Federal e aos Territórios. A região metropolitana tal qual se encontra no figurino constitucional, não conduz ao Governo Metropolitano. Não há autonomia metropolitana dotado de quadro de competência constitucional. A Região Metropolitana encontra na pluralidade de municípios a sua base constitutiva e nos serviços comuns a esses municípios a finalidade constitucional de sua criação (HORTA, 1975, p. 42)

A partir do trecho supracitado, evidencia-se que que no primeiro momento da criação das regiões metropolitanas no Brasil, o objetivo voltava-se aos serviços comuns compartilhados entre os municípios metropolitanos.

Promulgada Constituição de 1988, a competência de criar as regiões metropolitanas no Brasil passou a ser atribuição dos estados. O parágrafo 3º do Artigo 25 determina que:

§ 3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (BRASIL, 1988)

Observa-se que o objetivo da existência das regiões metropolitanas é praticamente mantido, porém na constituição de 1967 falava-se em “realização de serviços de interesse comum” (BRASIL, 1967). Já na constituição de 1988 consta:

“planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum” (BRASIL, 1988). Seguindo a orientação da Constituição Federal, houve a elaboração da Constituição do Estado do Pará que impactou na elaboração das leis estaduais que criaram as regiões metropolitanas no estado do Pará.

A Constituição Estadual do Estado do Pará, de 05 de outubro de 1989, no Artigo 50, destaca o planejamento como um dos objetivos das organizações regionais e prevê a articulação integrada dos integrantes da região:

Art. 50. A organização regional tem por objetivo: I - o planejamento regionalizado para o desenvolvimento econômico e social; II - a articulação, integração, desconcentração e descentralização dos diferentes níveis de governo e das entidades da administração pública direta e indireta com atuação na região; III - a gestão adequada dos recursos naturais e a proteção ao meio ambiente; IV - a integração do planejamento e da execução de funções públicas de interesse comum; V - a redução das desigualdades regionais e sociais; VI - a participação da sociedade civil organizada no planejamento regional, bem como na fiscalização dos serviços e funções públicas de interesse comum, na forma da lei (PARÁ, 1989).

Além disso, ainda há a previsão da regulamentação da organização e competências dessas regiões. Observa-se que, nesse artigo, foi reforçado o previsto na Constituição Federal de 1988, sinalizando, mais além, algumas funções públicas que seriam de interesse comum (desenvolvimento econômico e social, recursos naturais e meio ambiente). O artigo também apresenta algumas opções para direcionar práticas, como: a articulação integrada entre os governos, a integração do planejamento das funções públicas de interesse comum e a participação da sociedade civil.

Talvez o mais impactante sobre o assunto em questão tenha sido o conteúdo do parágrafo 3º da Constituição do Estado do Pará de 1989, que afirma que os municípios que integrarem as regiões (inclusive regiões metropolitanas) não perderão sua autonomia municipal.

§ 1º. A organização regional será regulamentada mediante lei complementar que, dentre outras disposições, instituirá a regionalização administrativa e estabelecerá seus limites, competências e sedes. § 2º. O Estado poderá, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por grupamentos de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. § 3º. Os Municípios que integrarem grupamentos previstos neste artigo, não perderão nem terão limitada sua autonomia política, financeira e administrativa (PARÁ, 1989).

Feito este destaque, observa-se o disposto na Lei Complementar Estadual nº 027/1995, que normatizou a previsão constitucional criando a Região Metropolitana de Belém. Quanto à sua organização, previu a existência de um Conselho Metropolitano, constando, em seu o Art. 3º, a emissão de um decreto com a regulamentação e competências desse conselho. A partir das pesquisas ora realizadas, constatou-se que esse decreto nunca foi publicado. Já o Art. 5º da Lei Complementar nº 027/1995 indica que os municípios integrantes da Região Metropolitana de Belém devem participar do planejamento integrado e gestão dos serviços comuns.

Nesse contexto, Branco, Pereira e Nadalin (2013), que rediscutem as delimitações das regiões metropolitanas no Brasil e discorrem sobre as finalidades de sua existência, destacam que:

A definição das RMs estabelecidas pela legislação federal na década de 1970 foi mantida até a CF/1988, quando foi facultado às Unidades da Federação (UFs) o poder de definir quais seriam suas RMs e aglomerações urbanas para fins de planejamento e de execução de funções públicas de interesse comum. (BRANCO, PEREIRA, NADALIN, 2013, p. 9)

A publicação de Marguti e Tavares (2019) versa sobre o papel das regiões metropolitanas no Brasil e aponta para um desafio que, quando bem observado, gira em torno da gestão das funções públicas de interesse comum:

No Brasil urbano contemporâneo, tanto ou mais que o fenômeno da urbanização, a metropolização vem se configurando como uma tendência de organização do espaço, seja como fenômeno socioespacial, seja como fenômeno político-institucional, o que se reflete no aumento da importância das metrópoles brasileiras e no aumento do número de RMs. A governança desses espaços, especialmente no que diz respeito à gestão das funções públicas de interesse comum (FPICs), emerge como um desafio clivado, do ponto de vista institucional, pelas possibilidades e limites das relações federativas trazidas pela Constituição Federal (CF) de 1988. (MARGUTI, TAVARES, 2019, p. 16)

A partir dessas análises, é possível concluir que a missão da Região Metropolitana de Belém é planejar e gerir as funções públicas de interesse comum entre os municípios integrantes da RMB (Ananindeua, Belém, Benevides, Castanhal, Marituba, Santa Bárbara do Pará e Santa Izabel do Pará).

Marguti e Costa (2014) antecipam a próxima questão a ser respondida:

Ao listar os instrumentos de política urbana a serem utilizados, o Artigo 4º do EC apresenta os diversos níveis de planejamento existentes, sugerindo uma hierarquia de abrangência territorial que passa: *i*) pelo planejamento nacional, regional e estadual de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; *ii*) pelo planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; e chega ao *iii*) planejamento municipal. (MARGUTI, COSTA, 2014, p. 225)

A pesquisa relatada foi aprofundada com o objetivo de reforçar teoricamente a conclusão apresentada: o objetivo da existência da Região metropolitana de Belém é planejar e gerir as funções públicas de interesse comum (HOSHINO, MOURA, 2019; SILVEIRA, FIGUEIREDO, ALMEIDA, 2018; CASTRO, SANTOS JUNIOR, 2017; GURGEL, 2017; SOUZA, TERRA, 2017; GOMES, CARDOSO, COELHO, OLIVEIRA, 2017; MOREIRA JUNIOR, 2016; TRAUB, MYSZCZUK, 2017; MELCHIORS, CAMPOS, 2016; CLEMENTINO, ALMEIDA, 2015; GUSMÃO, BARBOSA, 2015).

A lógica indica a exigência de um planejamento metropolitano e municipal comprova que os objetivos das regiões metropolitanas e dos municípios metropolitanos são diferentes, pois se fossem iguais seria necessário um único plano, logo, fica claro que é possível fazer uma diferenciação de objetivo relacionado à elaboração desses planos, caso contrário haveria uma superposição de objetivos, gerando conflitos e inconstitucionalidade.

Dessa forma, surge outra questão a ser elucidada: como diferenciar as funções públicas de interesse comum que são de competência das regiões metropolitanas e as funções públicas de interesse local que são de responsabilidade dos municípios?

### **5.1 Funções Públicas de Interesse Comum x Funções Públicas de Interesse Local**

Para que os objetivos da existência da Região Metropolitana de Belém sejam bem entendidos, é necessário diferencia as funções pública de interesse local das funções públicas de interesse comum. Para tal, propõe-se observar a evolução da comunicação, que define as funções operativas do sistema das gestões municipais, possibilitando identificar a diferença entre as competências da Região Metropolitana de Belém e as competências dos municípios brasileiros, compreendendo as especificidades de cada uma.

Nesse contexto, observa-se que, embora a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891 reconheça a existência do município no seu Art. 68, foi a Constituição de 1934, Artigo 13, que destacou pela primeira vez a organização e autonomia que os municípios possuíam para organizar os serviços de sua competência. Da mesma forma, proibia a adoção de denominações diferentes das estabelecidas pela constituição às funções públicas idênticas (BRASIL, 1934).

Já a Constituição de 1937, em seu Artigo 29, inovou quando previu que os municípios poderiam se agrupar para explorar e administrar serviços públicos de interesses comuns, originando uma entidade jurídica para tratar especificamente os serviços públicos de interesse comum (BRASIL, 1937).

A Constituição de 1946 afirma, na alínea “b” do Inciso II do Art. 28, em “serviços Públicos Locais”, que pode ser entendido como funções públicas de interesse local de competência dos municípios, concepção reforçada na Constituição de 1967 que define, em seu Art. 16, a garantia da autonomia dos municípios e a possibilidade de celebrarem convênios objetivando a realização de serviços públicos de interesse comum, mediante aprovação das Câmaras Municipais (BRASIL, 1967).

Ainda no âmbito da Constituição de 1967, parágrafo § 10 do Artigo 157, deliberou pela primeira vez na história do Brasil sobre a criação de regiões metropolitanas, determinando que apenas a União poderia criá-las e apontando para uma diferenciação entre as funções desempenhadas pelos municípios de interesse local e as funções desempenhadas pelas regiões metropolitanas, funções públicas de interesse comum (BRASIL, 1967).

Sob o prisma da Constituição atual de 1988, as regiões metropolitanas passam a ser criadas por meio de leis estaduais, assim como as aglomerações urbanas e microrregiões, devendo ser constituídas pela junção de municípios limítrofes, objetivando planejar e executar as funções públicas de interesse comum (BRASIL, 1988).

Em outras palavras, os Municípios possuem historicamente funções que são de sua competência ou de interesse local, não cabendo a outros entes da federação invadirem essa prerrogativa constitucional, caso contrário estariam desrespeitando a autonomia dos municípios prevista na constituição atual, conforme os Artigos 18,

23 e 29. Logo, entende-se que cabe às regiões metropolitanas planejar e gerenciar as funções públicas de interesse comum.

Em decorrência da autonomia municipal reforçada pela publicação da Lei nº 10.257/2001, denominada de Estatuto da Cidade (Brasil, 2001), onde em seu Art. 4º apresenta diversos instrumentos que devem ser utilizados sendo estes apresentados na forma de planos e, em alguns deles, direciona o que deve ser tratado, isso ajuda a entender que há uma diferenciação entre o planejamento metropolitano e o planejamento municipal, ficando evidente quando se observa o Art. 9º da Lei 13.089 de 2015 denominada de Estatuto da Metrópole que orienta as regiões metropolitanas a elaborar outros tipos de planos como o PDUI e planos setoriais interfederativos e outros... (Brasil, 2015).

Embora todas essas considerações estivessem expressas em lei ocorreram alguns conflitos em torno da disputa pela titularidade de elaboração do planejamento e execução de serviços públicos correspondente as funções públicas de interesse comum, talvez o conflito de maior repercussão possa ser representado pelo julgamento realizado pelo Superior Tribunal Federal (STF) a uma ação direta de inconstitucionalidade da legitimidade da gestão do saneamento básico por parte da Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

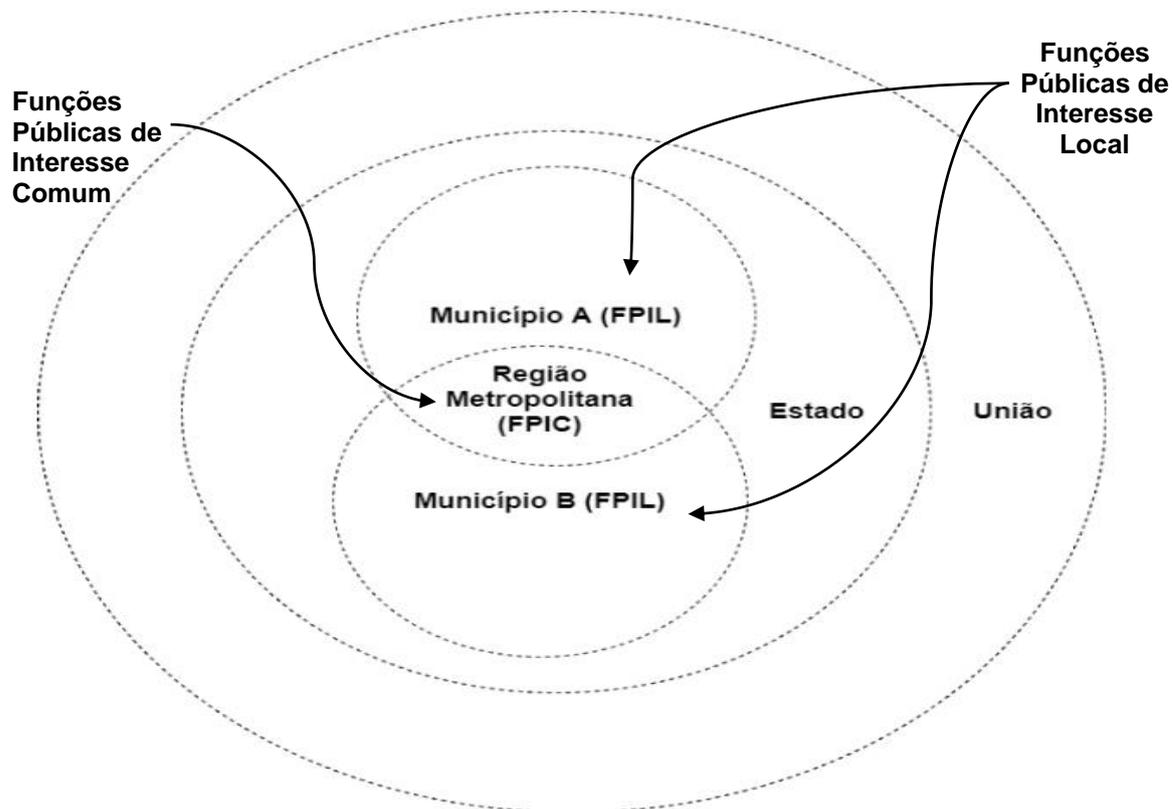
Segundo a análise do STF na Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI 1842 de 24 de fevereiro de 2004 o relator decidiu que a partir da existência de uma função pública de interesse comum a competência de sua gestão passa a ser do coletivo que é afetado, neste sentido compete a gestão metropolitana o planejamento e a gestão das funções públicas de interesse comum e aos municípios a gestão das funções públicas de interesse local.

Segundo o inciso II do Artigo 2º da Lei 13.089/2015 (Estatuto da Metrópole) as funções públicas de interesse comum são “política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes” (BRASIL, 2015), ou seja, enquanto a função pública não impactar outro município limítrofe a função é considerada função pública de interesse local (FPIL) quando a função pública passar a impactar outro ou outros municípios limítrofes a função passa a ser considerada função pública de interesse comum (FPIC) sendo estas últimas de competência da região metropolitana.

Na tentativa de tornar mais didático a demonstração da diferenciação entre funções públicas de interesse local e funções públicas de interesse comum foi

construído o desenho a seguir que ao mesmo tempo que faz a diferenciação entre as FPIL e as FPIC, acaba deixando evidente a resposta de qual o objetivo da existência da Região Metropolitana de Belém.

**Figura 16** - Diferenciação das competências da União, estados, municípios e região metropolitana



**Fonte** - Elaborado pelo autor

É importante entender que a apresentação da figura 16 tem como objetivo identificar as competências dos municípios e das regiões metropolitanas, não tendo relação direta com questões territoriais, desta forma os círculos representam a perspectiva das competências e de responsabilidade de cada ente, ou seja, a União, estados e municípios e demonstra ainda as competências das regiões metropolitanas. Não é foco do presente trabalho entrar no debate quanto a autonomia dos municípios, porém verifica-se que a gestão territorial municipal possui sua autonomia quando se fala em funções públicas de interesse local, mas quando surgem as funções públicas de interesse de mais de um município, ou seja, de interesse comum, essa autonomia passa a ser relativa, embora nas legislações preveja a participação dos municípios integrantes da região metropolitana de uma forma compartilhada com os demais municípios metropolitanos.

Não é à toa que o Estatuto da Metrópole no Inciso II do Artigo 2º define que as “II – função pública de interesse comum: política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes;” (BRASIL, 2015)

Quando é feito o questionamento ao Estatuto da Metrópole de qual o objetivo ou função que a região metropolitana é responsável, a resposta é encontrada quando se observa que primeiramente as regiões metropolitanas apenas podem ser criadas por meio de lei complementar estadual e em seguida verifica-se que no Inciso II do Artigo 5 do Estatuto da Metrópole determina que na lei complementar que cria a região metropolitana é obrigatório que seja definido “II – os campos funcionais ou funções públicas de interesse comum que justificam a instituição da unidade territorial urbana”. (BRASIL, 2015)

Mesmo sendo indiscutível que o objetivo da existência das regiões metropolitanas é gerir as funções públicas de interesse comum, surge outra questão: quais são as funções públicas de interesse comum da Região Metropolitana de Belém?

## **5.2 Funções Públicas de Interesse Comum da Região Metropolitana de Belém**

A partir da consolidação da resposta, entende-se que o objeto da existência da RMB volta-se às funções públicas de interesse comum, sendo necessário identificar quais são essas funções. Para tal, inicialmente será apresentada a contextualização do debate que norteia essa identificação, sem a intenção de esgotá-la. De forma mais genérica, Costa e Tsukumo (2013, p. 19) identificam as principais funções públicas de interesse comum como aquelas diretamente ligadas ao desenvolvimento urbano metropolitano, ou seja, transportes, saneamento (água, esgoto e drenagem), resíduos sólidos, habitação e uso do solo.

Em 2014 houve uma publicação chancelada pelo IPEA, com mais de quinhentas páginas, dedicada a falar sobre quatro funções públicas de interesse comum, demonstrando suas importâncias, são elas: uso do solo, saneamento básico e transporte público/mobilidade urbana (MARGUTI, COSTA, 2014, p. 11-12).

Em 2016 o IPEA elaborou um relatório sobre as funções públicas de interesse comum da Região Metropolitana de Belém, que considerou apenas três funções públicas de interesse comum: uso do solo, que corresponde à produção de

habitação e implantação de outros equipamentos públicos como projetos urbanos, saneamento básico e a função pública referente aos transportes, analisando, também, a governança metropolitana (IPEA, 2016, p. 7).

Analisando os relatórios de pesquisa do IPEA (2015, 2016) percebe-se que o tratamento destinado à Região Metropolitana de Belém é meramente territorial, o que pode dificultar o desenvolvimento de uma política de gestão interfederativa, pois o que caracteriza a existência de uma região metropolitana é a presença de funções públicas de interesse comum entre os municípios integrantes. A ressalva se dá quando esta discussão passa a ser territorial, fazendo surgir imediatamente conflitos referentes à autonomia dos municípios. Em ambos os relatórios, as ações realizadas unilateralmente por determinado município ou estado são descritas como ações metropolitanas, questão facilmente observada quando se compara o teor dos relatórios com o objeto central destacado no Estatuto da MetrÓpole e as legislações de criação da Região Metropolitana de Belém.

Visando iniciar o ajuste das legislações relacionadas à criação da Região Metropolitana de Belém e o Estatuto da MetrÓpole, o governo do estado do Pará, por meio da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Obras Públicas, publicou um “Estudo de delimitação da região metropolitana de Belém” no qual reconhece que a existência da Região Metropolitana depende da existência de funções públicas de interesse comum, envolvendo os municípios metropolitanos (PARÁ, 2018, p. 13).

O estudo de Pará (2018), a fim de analisar qual seria a delimitação ideal da Região metropolitana de Belém, utiliza como critério a identificação de quais são as funções públicas de interesses comuns da RMB. Esse estudo considerou a possibilidade de existência das seguintes funções públicas de interesse comum: meio ambiente, planejamento, desenvolvimento urbano, transporte e mobilidade urbana, habitação, saneamento, educação e saúde.

Antes de prosseguir, são necessárias algumas considerações sobre esse estudo, pois se as funções públicas de interesse comum são de interesse local que, por impactar os municípios limítrofes, passaram a ser consideradas funções públicas de interesse comum, questiona-se: as funções apresentadas pelo estudo “planejamento, desenvolvimento urbano, transporte e mobilidade urbana, habitação, saneamento, educação e saúde” são funções públicas de interesse local dos municípios? Ou seja, sua gestão é competência dos municípios?

Nesse contexto, nos incisos de V ao IX do Art. 30 da Constituição Federal de 1988 encontra-se a descrição das competências dos municípios:

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população; VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual. (BRASIL, 1988)

Dessa forma, observa-se que as funções públicas locais referentes à educação e à saúde não são unicamente de competência dos municípios. Igualmente, constata-se que a existência do Sistema Único de Saúde (SUS) já se organiza em rede, obedecendo a um modelo nacional em que os entes da federação estão ordenados no sentido de realizar as ações referentes aos serviços de saúde, onde existe uma divisão de competências já estabelecida, assim como uma forma definida de resolver os impactos dos atendimentos realizados em um município, de pacientes originários de outros municípios (MS, s.d.). Os próprios autores do estudo reconhecem que “já se constituir em fluxo não cotidiano, e de caráter regional as ações de saúde poderiam ser consideradas como função pública de caráter extra metropolitano” (PARÁ, 2018, p. 130).

Em contrapartida, na educação a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) (Lei 9394 de 1996) já define o sistema de colaboração ou cooperação entre os entes federativos, conforme consta no site do Ministério da Educação – MEC (MEC, 2020) e no site do Plano Nacional de Educação – PNE (PNE, 2020). Do mesmo modo, estudo discorre sobre a situação da educação, que obedece a uma diretriz nacional com competências bem definidas em âmbito local (municipal) e estadual, sendo que a única integração percebida seria correspondente ao ensino superior e de pós-graduação que, na verdade, se resumiria ao deslocamento de alunos entre os municípios.

Isso aponta para um impacto em uma função pública de interesse comum ligada ao deslocamento ou transporte, ou identificado como transporte e mobilidade urbana, questionando-se, assim, essa função pública como sendo de interesse comum a outros municípios (PARÁ, 2018, p. 130).

Outra função pública de interesse comum questionada pelo observador é o planejamento, pois não se encaixa no conceito de funções públicas de interesse comum pelo fato de que, como bem coloca Maximiano, o planejamento é uma das funções básicas da administração que busca alcançar os resultados esperados, por isso é visto como um instrumento (MAXIMIANO, 2018, p. 114).

O documento de Margute e Costa (2014, p. 15) aborda “visão panorâmica do planejamento, da gestão e da governança das FPICs selecionadas pelo projeto Governança Metropolitana no Brasil”, mencionando a “existência e implementação de instrumentos e arranjos de planejamento e gestão” (MARGUTE; COSTA, 2014, p. 16). Neste sentido o planejamento é tratado como instrumento, e não propriamente como uma função pública de interesse local que passou a ser de interesse comum. É interessante entender que o planejamento é necessário em todas as funções públicas de interesse comum, assim como é necessário em todas as funções públicas de interesse local.

Na própria definição de função pública de interesse comum, descrita pelo Estatuto da Metrópole no Inciso II do Art. 2º: “II – função pública de interesse comum: política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes;” (BRASIL, 2015). Logo, torna-se clara a impossibilidade de considerar o planejamento uma função pública de interesse comum.

Porém na publicação do estudo promovido pelo estado do Pará (2018) o planejamento surge como uma função pública de interesse comum, dedicando a discussão em torno dos Planos Diretores Municipais – PDMs e os Planos Plurianuais – PPA. A abrangência dos planos tratados está na perspectiva municipal e o estudo reconhece que “de um modo geral, os municípios não planejam, gerenciam, nem executam ações integradas na escala metropolitana” (PARÁ, 2018, p. 81), porém observa-se que se trata de instrumento, e não de FPIC.

Sobre a função pública de interesse comum “planejamento”, o estudo afirma:

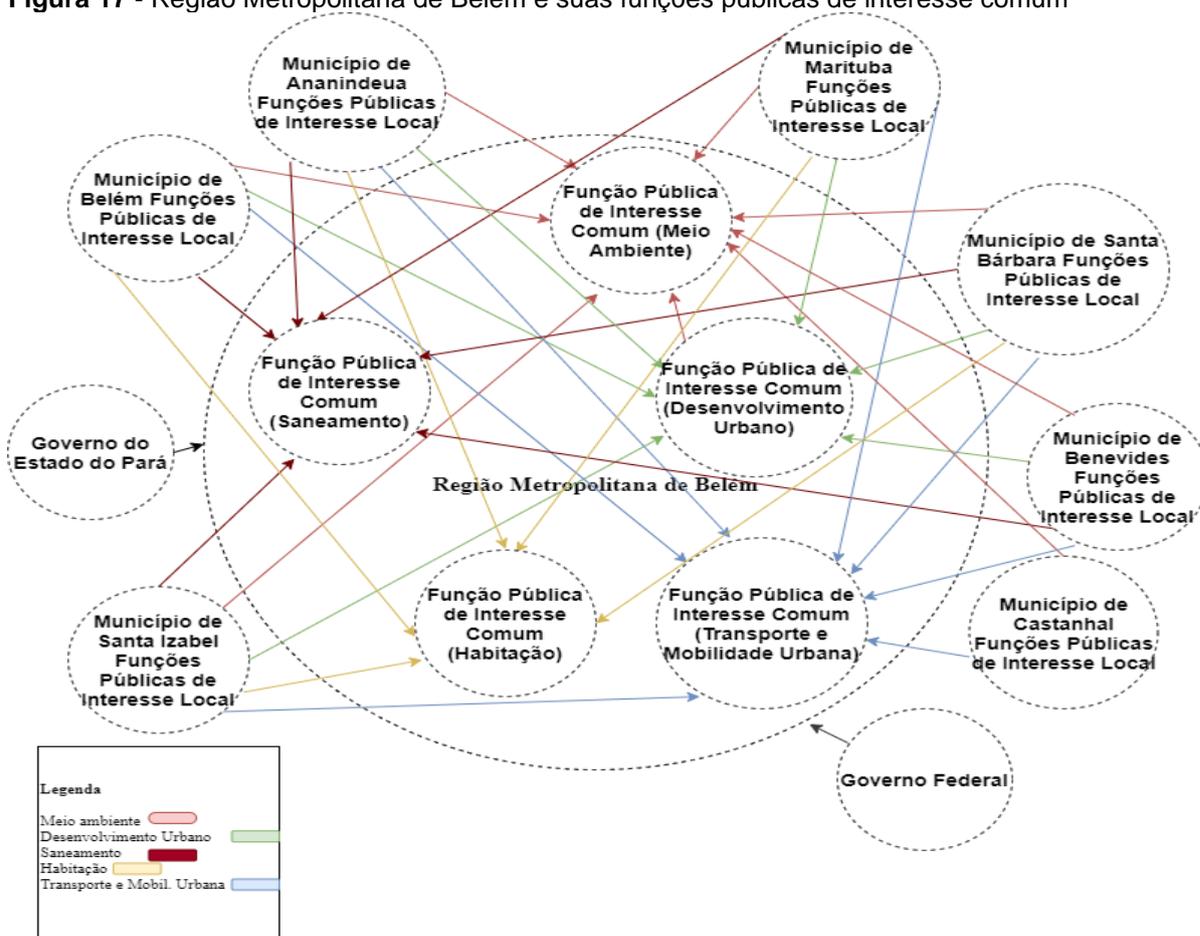
Observou-se que a falta de um arranjo metropolitano é um empecilho na integração da FPIC planejamento. Nessa ausência, cada município, em seus respectivos instrumentos de planejamento, vem priorizando os interesses locais. O planejamento e as ações de cunho intermunicipal, na maioria dos casos, se dão ou nos setores onde os problemas se manifestam em maior gravidade, ou como consequência da obrigatoriedade determinada em leis federais (PARÁ, 2018, p. 85).

Nesta citação evidencia-se que a ausência de planejamento está intimamente ligada à falta de estrutura organizacional e de norma legal que imponham sua existência, deixando claro que o planejamento é um instrumento transversal a todas as funções públicas de interesse comum.

As publicações do IPEA (2015, 2016) também sustentam a tomada de decisão do observador em não considerar saúde, educação e planejamento como funções públicas de interesse comum, não sendo referidas desta forma em nenhuma das publicações, divergindo do estudo de Pará (2018).

Neste sentido, apresenta-se, na Figura 17, uma possível representação de quais são as funções públicas de interesse comum da Região Metropolitana de Belém enquanto sistema, proporcionando entender a complexidade das relações existentes entre os subsistemas representados por cada FPIC e pelas suas relações com o ambiente externo ao sistema que envolve as FPIL de cada município, criando uma teia de relações que revela inúmeras possibilidades de comunicação e envolve a participação dos municípios integrantes da Região Metropolitana de Belém, considerando a análise do estudo de Pará (2018). As funções identificadas são: meio ambiente, desenvolvimento urbano, transporte e mobilidade urbana, habitação e saneamento.

**Figura 17** - Região Metropolitana de Belém e suas funções públicas de interesse comum



**Fonte:** Elaborado pelo autor com base em (PARÁ, 2018)

Na Figura 17 é possível observar que os municípios permanecem autônomos quando se trata de funções públicas de interesse local, porém quando o assunto se volta às funções públicas de interesse comum essa autonomia passa a ser relativa, pois o planejamento e as decisões tornam-se de competência metropolitana. No caso da Região Metropolitana de Belém, conforme destacado na Figura 17, nem todos os municípios compartilham as mesmas quantidades e funções, situação que necessita ser investigada.

Os municípios de Ananindeua, Belém, Marituba, Santa Izabel e Santa Bárbara compartilham as cinco funções públicas de interesse comum, enquanto Benevides compartilha apenas as funções públicas de interesse comum referentes ao meio ambiente, desenvolvimento urbano, saneamento e transporte e mobilidade urbana. Castanhal, por sua vez, compartilha apenas duas funções públicas de interesse comum: meio ambiente e transporte e mobilidade urbana.

Ressalta-se que o estudo elaborado pelo Pará (2018) não considerou a padronização dos nomes das funções públicas de interesse comum, conforme apresentado nos planos diretores dos municípios metropolitanos. Isso implica em dificuldade de identificação das FPIC nos planos diretores a partir dos nomes atribuídos no estudo, como ocorre com a FPIC Desenvolvimento Urbano que, em alguns planos diretores, tem ampla abrangência, abarcando diversas funções, como meio ambiente e transporte. Dessa forma, é necessária a explicação do significado de cada função pública para possibilitar a investigação junto aos planos diretores dos municípios metropolitanos.

### 5.2.1 Função Pública de Interesse Comum - Meio Ambiente

O estudo de Pará (2018) considera que as questões ambientais são os maiores desafios para a governança interfederativa metropolitana e reconhece a “função meio ambiente” como metropolitana porque a gestão do meio ambiente extrapola os limites municipais, sendo que qualquer ação desenvolvida em um município, inevitavelmente, irá impactar nos municípios circunvizinhos.

O estudo destaca a existência de dois tipos de unidades de conservação no espaço geográfico da Região Metropolitana de Belém: “as de Uso Sustentável e as de Proteção Integral” (PARÁ, 2018, p. 73). Da mesma forma, apresenta a relação da preservação do meio ambiente com a questão da destinação final do lixo gerado na região metropolitana, que caracteriza sério risco:

Quanto às políticas setoriais que envolvem o meio ambiente, a SEMAS participou das discussões para a desativação do Lixão do Aurá e da implantação da Central de Tratamento de Resíduos Sólidos (CTR), denominado de REVITA, localizado no município de Marituba. A construção dessa CTR foi viabilizada por meio de contratos firmados entre a empresa e os municípios de Belém, Ananindeua e Marituba. Atualmente, encontra-se em discussão a constituição de um consórcio interfederativo para enfrentar o problema dos resíduos sólidos em escala metropolitana. (PARÁ, 2018, p. 75)

Outros desafios a serem tratados pela Região Metropolitana de Belém são:

O controle e a fiscalização da poluição do ar e sonora; a construção e implantação compartilhada de um banco de dados ambientais metropolitanos, para o que se poderia utilizar a estrutura do Sistema Integrado de Monitoramento e Licenciamento Ambiental – SIMLAM existente na SEMAS; a criação do Conselho Gestor de Bacias Hidrográficas Urbanas, a fim de regular o uso, a qualidade e a quantidade das águas pluviais e subterrâneas; e, o controle de impactos socioambientais derivados da implantação de grandes projetos. (PARÁ, 2018, p. 75)

O Estudo destaca, ainda, a importância dos planos diretores dos municípios que compõem a Região metropolitana de Belém: “precisam dialogar entre si” (PARÁ, 2018, p. 76). Assim, o estudo conclui que, sobre a função pública de interesse comum meio ambiente, há evidências de dificuldades no compartilhamento dessa função sem uma organização metropolitana para planejar e gerenciar, embora os municípios busquem soluções de forma isolada, estas perpassam por planejamento e gestão integrados pelos municípios que compõem a Região Metropolitana de Belém.

#### 5.2.2 Função Pública de Interesse Comum - Desenvolvimento Urbano

O Desenvolvimento Urbano, enquanto função pública de interesse comum, está relacionado ao ordenamento territorial metropolitano, correspondendo à função pública de interesse comum “uso do solo” que, segundo estudo do Costa (2014):

...envolve as diversas formas de parcelamento do solo e os parâmetros de uso e ocupação do solo urbano, consiste na função pública de interesse comum (FPIC) articulante/articuladora das demais funções e que, na prática, operacionaliza o desenvolvimento integrado metropolitano à medida que trata da gestão deste espaço, permitindo a produção de configurações territoriais que são resultantes das disputas entre projetos socioeconômicos, produtivos, conservacionistas e político-culturais diferentes (COSTA, 2014, p. 209)

Evidencia-se, novamente, a necessidade de uma estrutura metropolitana que permita a gestão compartilhada para que todas as funções públicas de interesse comum possam ser planejadas e geridas garantindo a participação de todos os municípios envolvidos na função compartilhada. Considerando, também, que essa função é bastante disputada no que diz respeito à legitimidade em definir os critérios de ocupação do solo em regiões que, no futuro, podem se transformar em grandes centros comerciais, industriais e de serviço.

O Plano de Desenvolvimento da Grande Belém (PDGB) de 1974 e o Plano de Estruturação Metropolitana (PEM) de 1980 são frequentemente citados como planos metropolitanos, porém observa-se que o primeiro foi elaborado pela Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Metropolitana de Belém (CODEM), empresa ligada à gestão do município de Belém, não havendo participação do município de Ananindeua, o segundo município integrante da região metropolitana de Belém à época.

Já o segundo plano teve, em sua elaboração, a participação do governo do município de Belém e do estado do Pará, sem a colaboração do Conselho Deliberativo previsto nos Artigos 2º e 3º da Lei Complementar nº 14/73. Estas questões, tanto no primeiro caso como no segundo, descaracterizam os planos como sendo metropolitanos. Dessa forma, caso sejam aceitos como metropolitanos, torna-se necessário reacender o debate sobre o que diferencia as gestões municipais das gestões estaduais e metropolitanas e se existe a necessidade de uma estrutura independente para o planejamento e gestão das regiões metropolitanas no Brasil.

A constatação da inexistência de um plano metropolitano para gerir o ordenamento territorial da Região Metropolitana de Belém impossibilita uma governança interfederativa que garanta o equilíbrio da participação dos municípios metropolitanos na definição de um modelo de crescimento participativo e democrático, assim como dificulta a captação de recursos financeiros para custear investimentos necessários. Essa questão impacta negativamente as demais funções públicas de interesse comum.

### 5.2.3 Função Pública de Interesse Comum - Transporte e Mobilidade Urbana

Transporte e mobilidade urbana é considerada a função pública de interesse comum que mais impacta na integração e dinâmica das regiões metropolitanas (PARÁ, 2018, p.94). Na Região Metropolitana de Belém, essa função pública, embora de competência metropolitana, vem sendo desempenhada pelo estado e, eventualmente, por alguns municípios. Os estudos revelam que essas relações têm sido bastante conflituosas entre os governantes e empresários da área (PARÁ, 2018, p. 96).

Sobre o transporte e a mobilidade urbana na Região Metropolitana de Belém Pinheiro, Ponte e Rodrigues (2014) afirmar:

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 (PINHEIRO; PONTE; RODRIGUES, 2014, p. 293).

A necessidade de manter uma rede de transporte urbana em uma região metropolitana, que atenda às necessidades dos municípios metropolitanos com suas diversas características, apresenta inúmeros desafios, como o atendimento a municípios limítrofes com tarifas unificadas, sendo que cada município oferece uma condição diferente de malha rodoviária e estrutura para o transporte urbano.

O fenômeno da metropolização e a dependência existente – estabelecida pela demanda de serviços públicos ligados à saúde, educação e outros serviços ofertados pelo Estado, que possui representações específicas no município mais desenvolvido, neste caso Belém – entre os municípios mais periféricos em relação à metrópole, justificam a necessidade de mobilidade entre os municípios mais próximos, que acabam fazendo com que o transporte e a mobilidade urbano se torne uma função pública de interesse comum entre os municípios metropolitanos.

Embora no estudo elaborado por Pará (2018) haja insistência em atribuir caráter metropolitano a determinados planos, como o Plano de Desenvolvimento da Grande Belém (PDGB), o Plano de Estruturação Metropolitana (PEM) e o Plano Diretor de Transporte Urbano (PDTU) da RMB, observa-se que as ações classificadas como metropolitanas com foco no transporte e mobilidade urbana são conduzidas pelo governo do estado do Pará por meio do Núcleo de Gerenciamento de Transporte Metropolitano – NGTM, pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Obras Públicas – SEDOP, pela Secretaria de Estado de Transporte – SETRAN e pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico – SEDEME, o que prova a inexistência de estrutura metropolitana que possibilite o tratamento dessa função como função pública de interesse comum (PARÁ, 2018, p. 95).

É importante verificar que, enquanto não for viabilizada a estrutura organizacional, a responsabilidade do transporte e mobilidade urbana, assim como

a maioria das funções públicas de interesse comum, recai sobre o governo do estado do Pará ou sobre metrópole de Belém, porém observa-se que quando há ocorrências graves relacionados ao transporte e mobilidade urbana dentro da Região Metropolitana de Belém, os municípios são acionados, e não o estado.

#### 5.2.4 Função Pública de Interesse Comum – Habitação

A habitação refere-se ao planejamento e gestão dos programas de habitação existentes no espaço metropolitano, constatando-se, novamente, que essas ações são conduzidas pelo governo do estado do Pará por meio da Companhia de Habitação do Pará – COHAB.

Segundo as entrevistas do Estudo realizado pelo governo do estado do Pará, coordenado pela SEDOP:

As entrevistas com os gestores responsáveis pela temática habitacional nos municípios que compõem a Área de Estudo revelaram que as ações de planejamento e de gestão não estão sendo realizadas de maneira integrada entre os municípios. Entretanto, se identificou certa integração entre alguns municípios. Além de uma ação integrada na execução de programas habitacionais, notou-se que o Estado, por meio da COHAB [...], planeja as suas ações pensando a nível metropolitano, onde um determinado município poderá suprir a demanda de déficit habitacional do município vizinho. Isso vem ocorrendo na RMB, a partir de um planejamento integrado entre a COHAB e as prefeituras, com o intuito de captação de recursos disponíveis dos programas habitacionais do Governo Federal. (PARA, 2018)

Neste ponto, novamente evidencia-se que a nomenclatura Região Metropolitana de Belém apenas define um espaço geográfico que envolve determinados municípios, ou seja, não se vê a Região metropolitana de Belém como uma estrutura necessária para garantir o planejamento e tomada decisão que a considere metropolitana. Caso seja aceitas essas ações como metropolitanas, provavelmente não haveria a necessidade da existência de uma região metropolitana, pois o estado resolveria essas questões por meio de contato direto com os municípios que possuísem funções públicas de interesse comum.

### 5.2.5 Função Pública de Interesse Comum – Saneamento

O Saneamento é uma função pública de interesse comum definida no artigo 3º da Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007, segundo a qual o saneamento básico é o conjunto de serviços de infraestrutura e instalações operacionais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo das águas pluviais, limpeza e fiscalização preventiva das respectivas redes urbanas (BRASIL, 2007).

A Lei nº 14.026/2020, promulgada recentemente em julho de 2020, ainda carece de estudos e análises que permitam considerações mais profundas, porém pode-se afirmar que provocou mudanças profundas no Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010, e na Lei nº 11.445/07, que instituiu diretrizes para o saneamento básico no Brasil. Essa função apresenta algumas questões mais particulares, por exemplo, no que diz respeito à infraestrutura e às operações de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário, a Região Metropolitana de Belém é atendida de diferentes formas, sendo que alguns municípios fazem sua própria gerência, como é o caso dos municípios de Benevides, Santa Bárbara e Santa Izabel. Já nos municípios de Belém, Ananindeua e Marituba existe uma gestão municipal em conjunto com o governo do estado, por meio da Companhia de Saneamento do Pará – COSANPA; e no município de Castanhal há participação do governo do estado por meio da COSANPA, sendo que hoje há relatos de atuação exclusivamente municipal em determinadas comunidades de Castanhal.

Em relação aos serviços de drenagem (limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo das águas pluviais, limpeza e fiscalização preventiva das respectivas redes urbanas) são geridos pelos próprios municípios de forma individual. Evidenciando novamente a inexistência de estrutura e governança metropolitana conforme conceitos estabelecidos em lei.

**Quadro 7** - Prestação de serviços de saneamento na Região Metropolitana de Belém

<b>MUNICÍPIOS</b>	<b>OPERADOR DE SERVIÇO DE ÁGUA E ESGOTO</b>	<b>OPERADOR DE SERVIÇOS DE DRENAGEM URBANA</b>	<b>OPERADOR DE SERVIÇO DE RESÍDUOS SÓLIDOS</b>
Belém	COSAMPA (órgão estadual); SAAEB (órgão municipal)	SESAN (órgão municipal)	SESAN
Ananindeua	COSAMPA (órgão estadual); SESAN (órgão municipal)	SESAN	SESAN
Marituba	COSAMPA (órgão estadual); SEHAB (órgão municipal)	SEHAB	SEHAB
Benevides	SEMINFRA (órgão municipal)	SEMINFRA	SEMINFRA
Santa Bárbara do Pará	Prefeitura Municipal de Santa Bárbara do Pará	Prefeitura Municipal de Santa Bárbara do Pará	Prefeitura Municipal de Santa Bárbara do Pará
Santa Izabel do Pará	Secretaria Municipal de Infraestrutura e Obras Públicas	Secretaria Municipal de Infraestrutura e Obras Públicas	Secretaria Municipal de Infraestrutura e Obras Públicas
Castanhal	COSANPA	SEINFRA (órgão municipal)	SEINFRA

Fonte - IPEA (2015, p. 132) adaptado pelo autor

### 5.3 Função Pública de Interesse Comum e os municípios metropolitanos

Como pode-se observar, o governo do estado do Pará assume a responsabilidade de gerenciar a maioria das funções públicas de interesse comum, em decorrência de, até o momento, não estar estruturada, de fato, a organização administrativa prevista na Lei Complementar nº 027/1995, que instituiu a Região Metropolitana de Belém.

A relação das funções públicas de interesse comum com os municípios que constituem a Região Metropolitana de Belém se caracteriza principalmente pelo fato de não haver uniformidade de compartilhamento das funções públicas de interesse comum entre os municípios metropolitanos. Isto se dá porque as funções públicas de interesse comum nem sempre são comuns a todos os municípios, tanto que, para a elaboração do estudo de Pará (2018), foram definidos critérios para considerar se um município deve ou não compor a Região Metropolitana de Belém, no quais:

Dessa forma, para fins de determinação de relação de interdependência intermunicipal com base na existência de FPICs, considerou-se que para integrar a Região Metropolitana de Belém: a) o município deveria já compartilhar ou necessitar compartilhar, três ou mais FPICs, desde que não sejam o Planejamento Metropolitano e a Saúde. Para a primeira, o entendimento técnico, é que a necessidade de compartilhar o planejamento metropolitano decorre da necessidade de compartilhar as demais FPICs. No segundo caso, o da saúde, o planejamento e a gestão das CRS se encontram, em grande medida, atrelados à esfera nacional, transcendendo o limite de atuação metropolitano; b) o município deveria ter mais de 3 FPICs com pelo menos dois outros municípios que integrariam a RM. (PARÁ, 2018, p. 133)

Embora a conclusão do estudo tenha apresentado um parecer de manutenção de todos os sete municípios na composição da atual Região Metropolitana de Belém, o município de Castanhal não atendeu aos critérios propostos. Entretanto, na conclusão do estudo, o município de Castanhal é apontado como integrante da Região Metropolitana de Belém.

Talvez o dado mais relevante deste estudo seja o fato de as funções públicas de interesse comum não serem comuns a todos os municípios da Região Metropolitana de Belém, como apresentado adiante.

Para efeito de definição ou delimitação do sistema metropolitano, já se possuem elementos para delimitar o sistema a ser estudado, porém observa-se que o sistema da Região Metropolitana de Belém é composto pelas funções públicas de interesse comum que, como mencionado, não são comuns a todos os municípios integrantes da Região Metropolitana de Belém. Isso permite identificar a existência de diversos subsistemas dentro de cada função pública de interesse comum. Esses subsistemas são formados por grupos ou, algumas vezes, duplas de municípios que compartilham separadamente determinada função pública de interesse comum.

A pesquisa utiliza dados de Pará (2018) para considerar as relações existentes entre os sete municípios da Região Metropolitana de Belém, considerando as cinco funções públicas de interesse comum selecionadas entre as oito apresentadas pelo estudo do (PARÁ, 2018). Esta análise esclarece que a relação entre os subsistemas não são lineares e podem apresentar comportamento de alternância de compartilhamento das funções públicas de interesse comum. Isso eleva substancialmente o nível de complexidade do sistema da Região Metropolitana de Belém.

É importante ressaltar que, para identificar as relações entre os municípios referente à cada função pública de interesse comum, o estudo de Pará (2018) fez

entrevistas “semiestruturadas com gestores e técnicos de diferentes órgãos setoriais da esfera estadual e municipal, que atuam na Área de Estudo” (PARÁ, 2018, p. 72).

Uma das questões que chamou atenção é a existência de opinião divergente sobre o compartilhamento das funções públicas de interesse comum. Por exemplo, segundo o resultado das entrevistas, o representante do município de Castanhal considera compartilhar apenas as funções públicas de interesse comum referente ao Transporte e Meio ambiente, sendo que o primeiro seria compartilhado com os municípios de Ananindeua, Belém e Santa Izabel; já a segunda função pública de interesse comum seria compartilhada apenas com Santa Izabel. Porém, na opinião dos demais municípios, há o compartilhamento com o município de Castanhal de diversas outras funções públicas de interesse comum, como no caso de Santa Izabel que considera o compartilhar a função pública de interesse comum de Desenvolvimento Urbano, Transporte e Mobilidade Urbana, Saneamento e Meio Ambiente. Isto torna-se um indício de possível existência de conflitos ou, no mínimo, divergências que podem dificultar o compartilhamento das funções.

A seguir, o Quadro 8 apresenta as relações entre os municípios, segundo a visão individual de cada um que compõe a Região Metropolitana de Belém:

Quadro 8 - Matriz Síntese da existência e de necessidade de FPIC da Área de Estudo (adaptada)

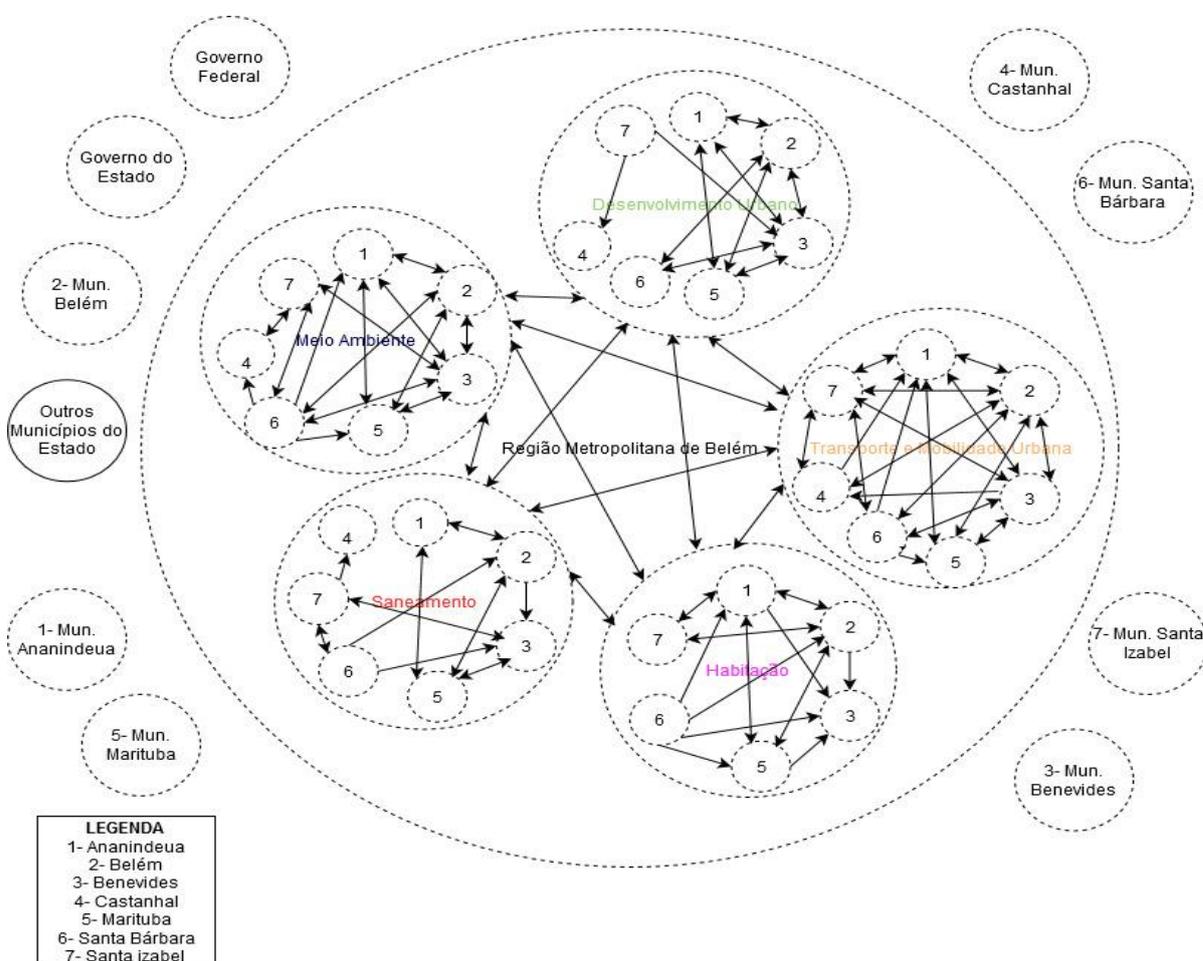
Municípios	FPICs	Municípios/ FPICs						
		Ananindeua	Belém	Marituba	Benevides	Santa Bárbara	Santa Izabel	Castanhal
Ananindeua	Desenvolvimento Urbano		X	X	X			
	Transporte e Mobilidade Urbana		X	O	O		O	
	Habitação		O	O	X		X	
	Saneamento		X	X				
	Meio ambiente		X	X	X			
Belém	Desenvolvimento Urbano	X		X	X	X		
	Transporte e Mobilidade Urbana	O		O	O	O	X	X
	Habitação	O		O	X		X	
	Saneamento	X		X	X			
	Meio ambiente	X		X	X	X		
Marituba	Desenvolvimento Urbano	X	X		X			
	Transporte e Mobilidade Urbana	O	O		X			
	Habitação	O	O		X			
	Saneamento	X	X		X			
	Meio ambiente	O	X		X			
Benevides	Desenvolvimento Urbano	X	X	X		X		
	Transporte e Mobilidade Urbana	X	O	X		X	X	X
	Habitação			X			X	
	Saneamento			X			X	
	Meio ambiente	X	X	X		X	X	
Santa Bárbara	Desenvolvimento Urbano		X		X			
	Transporte e Mobilidade Urbana	X	X	X	X		X	
	Habitação	X	X	X	X			
	Saneamento		X		X		X	
	Meio ambiente	X	X	X	X		X	
Santa Izabel	Desenvolvimento Urbano				X			X
	Transporte e Mobilidade Urbana	X	X		X	X		X
	Habitação	X	X					
	Saneamento				X	X		X
	Meio ambiente				X	X		X
Castanhal	Desenvolvimento Urbano							
	Transporte e Mobilidade Urbana	X	X				X	
	Habitação							
	Saneamento							
	Meio ambiente						X	

Fonte: (PARÁ, 2018, p. 131)

Legenda: O - existente X – necessário

Com base nas informações disponibilizadas pelo estudo de Pará (2018) dispostas no Quadro 8, a Figura 18 representa um aumento da complexidade considerada na Figura 17. Essa complexidade aumentada a partir da redução da complexidade, por meio da diferenciação do sistema, é previsto pela teoria dos sistemas autorreferenciais (LUHMANN, 2016, p. 35). As relações entre o sistema e o meio possibilitam a visualização de subsistemas que possuem elementos que se interrelacionam de forma não linear, aumentando complexidade a partir da redução da complexidade, conforme observa-se na Figura 18.

**Figura 18** - Relação entre os municípios da Região Metropolitana de Belém considerando as funções públicas de interesse comum



**Fonte:** Elaborado pelo autor com base no (PARÁ, 2018)

Ao mesmo tempo, essas relações apontam para uma relação multidirecional de determinadas funções públicas de interesse comum e de determinados municípios, que evidenciam as múltiplas relações que cada município possui, o que pode caracterizar a existência de subsistemas dentro de cada sistema, apontando

para a necessidade de pesquisar o funcionamento individual de cada subsistema visando identificar um modelo adequado para geri-los, ou seja, talvez um modelo único de gestão não atenda adequadamente todas as funções públicas de interesse comum.

No estudo de Pará (2018, p. 134) é apresentado um quadro que representa a quantidade de funções públicas de interesse comum compartilhadas individualmente com cada município, evidenciando a possibilidade da existência de subsistemas. Na Tabela 5 constam as informações adaptadas pelo pesquisador.

**Tabela 5** - Quantidade de FPIC, existente e necessárias, compartilhadas entre os municípios.

Municípios Informantes	Quantidades de FPIC por Município						Totais de FPICs compartilhadas	
	Ananindeua	Belém	Marituba	Benevides	Santa Bárbara	Santa Izabel		Castanhal
Ananindeua		5	5	4	0	2	0	16
Belém	5		5	5	3	2	1	21
Marituba	5	5		5	0	0	0	15
Benevides	3	3	5		3	4	1	19
Santa Bárbara	3	5	4	5		3	0	20
Santa Izabel	2	2	0	4	3		4	15
Castanhal	1	1	0	0	0	2		4
<b>Totais de FPICs compartilhadas</b>	<b>19</b>	<b>21</b>	<b>19</b>	<b>23</b>	<b>9</b>	<b>13</b>	<b>6</b>	

Fonte: (PARÁ, 2018, p. 134) adaptado pelo autor

A Tabela 5 demonstra as diferentes visões quanto ao compartilhamento das funções públicas de interesse comum, pois as linhas horizontais contêm a visão do município sobre as funções compartilhadas com os demais municípios; já as colunas verticais demonstram a visão que os demais municípios têm sobre as funções públicas compartilhadas com determinado município.

Pode-se observar que apenas no município de Belém há uma coincidência de quantidades de FPICs, conforme a visão do município e dos demais municípios em relação a Belém, o que não assegura que sejam as mesmas funções em uma análise qualitativa. Dos seis municípios restantes, todos apresentam divergência de

quantidades, confirmando que existem divergências sobre o compartilhamento das funções públicas de interesse comum. Essa constatação pode apontar para a necessidade de definição de critérios que possibilitem definir de forma técnica a existência do compartilhamento ou não das funções públicas de interesse comum, pois a abordagem que Pará (2018) utilizou, contando com entrevistas, salienta indícios de conflitos de opinião.

Além da questão mencionada, essa situação pode apontar para a necessidade de definir uma estrutura ou forma de governança metropolitana que considere a realidade da Região Metropolitana de Belém, uma estrutura que permita a execução das funções públicas de interesse comum com a complexidade apresentada, onde as FPIC não são comuns a todos os municípios da Região Metropolitana de Belém em quantidade e qualidade.

A pesquisa considera o sistema e seu entorno descrito anteriormente, em que no âmbito do sistema constam as funções públicas de interesse comum e, dentro de cada uma delas, há participação dos municípios metropolitanos com suas diversas relações com os demais municípios, sendo que no entorno do sistema há o governo federal como possível financiador de alguma ação vinculada às funções públicas de interesse comum.

No entorno, ainda está localizado o governo do estado do Pará que, por um lado, participa da gestão metropolitana, segundo a Lei Complementar nº 027/1995 e o Estatuto da Metrôpole, assim como desempenha o papel de possível financiador do fundo metropolitana e participante na gestão interfederativa da Região Metropolitana de Belém.

Estão localizadas, ainda no entorno do sistema metropolitano, as funções públicas de interesse local inerentes a cada município integrante da RMB, sendo que estas não são geridas pelo sistema metropolitano, porém fazem parte do entorno (meio) do sistema e, por fim, os demais municípios do estado do Pará que, em determinado momento futuro, podem compartilhar, ou já compartilham, algumas funções públicas de interesse comum por meio do efeito de expansão provocada pelo crescimento populacional e influência dos municípios metropolitanos existentes atualmente.

Nesse sentido, poder-se-ia sugerir que o modelo de gestão deveria ser um conselho metropolitano central com comissões divididas por função pública de interesse comum, possibilitando a participação de pessoal técnico com expertise

específica em cada função pública. Assim como a necessidade de os municípios metropolitanos manterem secretarias municipais vinculadas a cada função metropolitana, para permitir o acompanhamento do planejamento e a gestão que, ao mesmo tempo, manteria relacionadas essas funções às funções locais. Isso permitiria um movimento de evolução do sistema para as adequações necessárias em decorrência de perturbações ocorridas no meio.

A demonstração final da delimitação do sistema, que procura contribuir com a resposta da questão da pesquisa, pode ser representada da seguinte forma:

**Figura 19** Responsabilidade pelo planejamento e tomada de decisão na RMB



**Fonte:** elaborado pelo autor.

A partir da Figura 19, evidencia-se que a responsabilidade do planejamento e da tomada de decisão na Região Metropolitana de Belém é da estrutura específica criada para sua gestão. Estando em vigor, atualmente, a Lei Complementar nº 027/1995, que criou o Conselho Metropolitano, considera-se que este conselho é responsável pelo planejamento e tomada de decisão na RMB. Dessa forma, afirma-se que qualquer planejamento ou tomada de decisão realizado por outro órgão

gestor não pode ser considerado planejamento ou decisão da RMB, e sim decisão individual ou de grupos de municípios. Vale lembrar que, mesmo que seja considerado o Estatuto da Metrópole, conforme demonstra a Figura 19, o entendimento é o mesmo.

## **CAPÍTULO 6 A PRÁXIS DO PLANEJAMENTO E TOMADA DE DECISÃO NA RMB**

Para identificar qual a prática do planejamento e a tomada de decisão na Região Metropolitana de Belém, foi realizada a análise de conteúdo dos materiais selecionados por meio de uma leitura exaustiva sobre o tema, de modo a garantir que nenhum documento importante ficasse de fora da análise, assegurando, também, a representatividade, a homogeneidade e a pertinência do material selecionado.

Nesse sentido, foram selecionados os seguintes instrumentos normativos: Lei Complementar nº 027/1995, que criou a Região Metropolitana de Belém na perspectiva da Constituição Federal de 1988, atualmente em vigor, e a Lei nº 13.089/2015 (Estatuto da MetrÓpole), que regulamenta a instituição de novas regiões metropolitanas a partir de 2015.

Para selecionar o restante do material, considerou-se a lógica do planejamento apresentado no marco referencial, ou seja, a necessidade da existência do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (BRASIL, 2015), ou o planejamento integrado (PARÁ, 1995) da RMB, os planos setoriais (BRASIL, 2015), os planos diretores dos municípios metropolitanos (BRASIL, 2001), os PPAs dos municípios metropolitanos e do governo do estado do Pará (BRASIL, 1988) e as transcrições das entrevistas com representantes dos sete municípios metropolitanos e do governador do estado do Pará.

Inicialmente, realizou-se a análise do conteúdo das legislações que normatizam a gestão da Região Metropolitana de Belém com o objetivo de gerar uma referência para os demais materiais analisados relacionados à comunicação existente que, de alguma forma, determina ou não a obrigatoriedade da participação de todos os entes metropolitanos no planejamento e o compartilhamento de tomada de decisão na RMB.

Após este passo, procedeu-se à investigação da existência ou não do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, conforme nomenclatura atribuída pelo Estatuto da MetrÓpole (Lei nº 13.089/2015), ou o planejamento integrado, conforme a Lei Complementar nº 027/1995, assim como os planos setoriais previstos pelo Estatuto da MetrÓpole. Estes últimos, responsáveis pelo planejamento de forma individual de cada função pública de interesse comum, conforme as FPIC

identificadas anteriormente: desenvolvimento urbano, transporte e mobilidade urbana, meio ambiente, saneamento e habitação. Da mesma forma, observou-se qual o entendimento comunicativo existente, tornando-se possível por meio do cruzamento dos resultados obtidos nas análises das legislações quanto à participação dos municípios metropolitanos, na elaboração dos referidos planos, e a análise dos materiais que demonstram qual a reação dos entes metropolitanos mediante a informação recebida.

Como próximo passo, foram observados os Planos Diretores dos municípios metropolitanos e para o entendimento comunicativo apontam quanto ao compartilhamento da tomada de decisão entre os entes metropolitanos (municípios e Estado) e o cruzamento das informações com o resultado das análises da legislação.

A seguir, realizou-se investigação nos dois últimos Planos Plurianuais das prefeituras dos municípios metropolitanos e do governo do estado do Pará, objetivando desvendar se foram elaborados de forma a prever programas e ações que destinem recursos para a manutenção da estrutura metropolitana e/ou custear a realização das FPIC. Nesta análise é possível observar a reação dos entes metropolitanos por meio dos PPAs, as informações transmitidas e, assim, entender qual o entendimento comunicativo. Essa observação será cruzada com o resultado da análise das legislações.

Nos resultados das entrevistas realizadas com os técnicos representantes das sete prefeituras metropolitanas e a representação técnica do governo do estado do Pará, analisou-se a prática do planejamento e tomada de decisão na Região Metropolitana de Belém, possibilitando a triangulação do resultado das entrevistas com os resultados dos documentos analisados e das análises das legislações, permitindo identificar e analisar como funciona na prática o planejamento e a tomada de decisão da Região Metropolitana de Belém, que favorecem ou dificultam o seu funcionamento.

### **6.1 Análise do conteúdo do material (Legislações)**

Foram analisadas a Lei Complementar nº 027/1995 do estado do Pará, que criou e regulamentou o funcionamento da Região Metropolitana de Belém, e a Lei

nº 13.089/2015, conhecida como Estatuto da Metrópole. Sendo utilizado uma lógica sequencial da seguinte forma:

1. Observar os objetivos da pesquisa e, a partir desta observação, definir o próximo passo;
2. Decidir quais os conceitos trabalhados na pesquisa (planejamento, tomada de decisão e comunicação);
3. Definir o material a ser observado (legislações);
4. Descrever o objetivo da análise do material selecionado;
5. Criar categorias para agregar objetivos afins da análise dos materiais;
6. Elaborar hipótese geradas a partir dos objetivos da análise dos materiais;
7. Estabelecer valores binários (0 e 1) atribuídos a cada hipótese;
8. Apresentar as respostas obtidas nas transcrições dos artigos, parágrafos e incisos da legislação que comprovem ou justifiquem a hipótese escolhida;
9. Apresentação dos resultados representados pelo valor correspondente à hipótese.

O resultado obtido por essa planilha foi repassado a uma planilha secundária, resumida no Quadro 9:

**Quadro 9** - Resultado da legislação

MATERIAL SELECIONADO	OBJETIVO DA INVESTIGAÇÃO	HIPÓTESES/INDICADOR	VAL. DOS INDIC.	RESULTADO
Lei Complementar 027/1995 Lei 13.089/2015 (Estatuto da Metrópole)	Observar a obrigatoriedade ou não da participação dos municípios no planejamento na RBM	É obrigatório a participação dos municípios no planejamento na RBM	1	1
		Não é obrigatório a participação dos municípios no planejamento na RBM	0	
Lei Complementar 027/1995 Lei 13.089/2015 (Estatuto da Metrópole)	Observar a obrigatoriedade ou não do compartilhamento da tomada de decisão entre os municípios metropolitanos da RBM	É obrigatório o compartilhamento da tomada de decisão entre os municípios metropolitanos	1	1
		Não é obrigatório o compartilhamento da tomada de decisão entre os municípios metropolitanos	0	

Fonte: Elaborado pelo autor

A resposta referente à obrigatoriedade da participação dos municípios metropolitanos no planejamento, tem como base os artigos 2º, 5º da Lei nº 027/1995 e o Art. 1º, inciso VI do Art. 2º, Art. 3º, Art. 9º, Art. 10º, Art. 11º, Art. 12º. Os resultados apontam para a obrigatoriedade do planejamento na Região Metropolitana de Belém.

Por outro lado, a resposta referente à obrigatoriedade do compartilhamento da tomada de decisão entre os municípios metropolitanos, tem como base o Art. 2º, 5º da Lei nº 027/1995 e os Art. 1º, incisos II, IV e IX do Art. 2º, parágrafo único do Art. 2º, parágrafo 1º do Art. 3º, inciso II do Art. 6º, inciso I do Art. 7º, incisos I e II do Art. 7º-A, Ar. 8º. Os resultados apontam para a obrigatoriedade do compartilhamento da tomada de decisão entre os municípios metropolitanos.

Esses dados indicam que houve uma mensagem por parte do emissor, por meio das legislações analisadas, de que há a obrigatoriedade da participação dos entes metropolitanos na elaboração do planejamento e na tomada de decisão realizada na RMB, porém o conceito de comunicação, para Luhmann, se refere ao entendimento comunicativo, por isso há a necessidade de verificar qual o entendimento comunicativo que os entes metropolitanos têm em decorrência da mensagem repassada pelo emissor.

De posse desse resultado, foi criado um segundo grupo de hipóteses que geradas da seguinte forma: sendo obrigatória a participação dos municípios metropolitanos no planejamento, estes participam do planejamento da RMB? Este questionamento gerou o segundo grupo de hipóteses referentes ao planejamento. Na tomada de decisão utilizou-se o mesmo critério, ou seja, diante da obrigatoriedade de os municípios compartilharem a tomada de decisão: há compartilhamento na tomada de decisão entre os entes metropolitanos?

A partir dos critérios elencados, surgiu o segundo grupo de hipóteses utilizadas para analisar os demais materiais (PDUI, planos setoriais, planos diretores dos municípios metropolitanos, PPAs dos municípios metropolitanos e do governo do estado do Pará e as transcrições das entrevistas com representantes dos sete municípios metropolitanas e do governador do estado do Pará) conforme apresentado a seguir.

**Quadro 10** - 2º grupo de hipóteses para analisar os demais materiais selecionados

<b>MATERIAL SELECIONADO</b>	<b>OBJETIVO DA INVESTIGAÇÃO</b>	<b>INDICADOR (hipóteses iniciais)</b>	<b>NOVAS HIPÓTESES (2ª etapa)</b>	<b>VALOR INDICADOR</b>
<b>Lei Complementar 027/1995 Lei 13.089/2015 (Estatuto da Metrópole)</b>	Observar a obrigatoriedade ou não do planejamento na PBM	É obrigatório a participação dos municípios no planejamento na RMB	Há participação dos municípios metropolitanos no planejamento	<b>1</b>
			Não há participação dos municípios metropolitanos planejamento	<b>0</b>
<b>Lei Complementar 027/1995 Lei 13.089/2015 (Estatuto da Metrópole)</b>	Observar a obrigatoriedade ou não do compartilhamento da tomada de decisão entre os municípios metropolitanos	É obrigatório o compartilhamento da tomada de decisão entre os municípios metropolitanos	Há compartilhamento de tomada de decisão entre os entes metropolitanos	<b>1</b>
			Não há compartilhamento de tomada de decisão entre os entes metropolitanos	<b>0</b>

Fonte: Elaborado pelo autor.

É importante destacar que o resultado desta primeira etapa, demonstrada no Quadro 9, também confirma a afirmativa de que, para ser considerado um planejamento metropolitano ou tomada de decisão metropolitana, a comunicação oficial deve ser emitida pelo órgão oficial, o Conselho Metropolitano. Então, as comunicações emitidas pelo governo do estado do Pará, ou por qualquer município metropolitano, não podem ser consideradas comunicações oficiais da RMB.

## **6.2 Análise do conteúdo do material (PDUI, planos setoriais, planos diretores e Planos Plurianuais - PPAs)**

Foram analisados o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, os planos setoriais, os planos diretores dos sete municípios metropolitanos e os dois últimos Planos Plurianuais dos sete municípios metropolitanos, assim como do governo do estado do Pará. Utilizou-se a mesma lógica da análise de conteúdo das legislações, conforme explicado a seguir.

Em primeiro momento, foi elaborado um único modelo de planilha para realizar a análise de conteúdo de todos os materiais nesta etapa (PDUI, planos setoriais, planos diretores e planos plurianuais), visando garantir a homogeneidade das análises e, conseqüentemente, a possibilidade de agrupar os resultados em um

só grupo. Observa-se que a planilha construída é quase a mesma utilizada na análise das legislações; aqui, as adaptações referem-se às hipóteses constantes na planilha atual, onde são correspondentes ao segundo grupo de hipóteses apresentado no Quadro 10 e no item 8, pois a prioridade é utilizar trechos, parágrafos, artigos, incisos ou outra constatação extraída do texto, ou comentada pelo observador, que servirão de base para a hipótese aceita. Dessa forma, a lógica utilizada foi a seguinte:

1. Observar os objetivos da pesquisa e identificar quais os possíveis conceitos a serem trabalhados;
2. Decidir quais os conceitos trabalhados na pesquisa (planejamento, tomada de decisão e comunicação);
3. Definir o material a ser observado;
4. Descrever o objetivo da análise do material selecionado;
5. Criar categorias para agregar objetivos afins da análise dos materiais;
6. Elaborar hipótese geradas a partir dos objetivos da análise dos materiais, que correspondem ao segundo grupo de hipóteses apresentado no Quadro 10;
7. Estabelecer valores binários (0 e 1) atribuídos a cada hipótese;
8. Apresentar as respostas representadas pelas justificativas descritivas ou por meio de transcrições dos artigos, parágrafos e incisos da legislação que comprovem ou justifiquem a hipótese escolhida;
9. Apresentar os resultados representados pelo valor correspondente à hipótese.

Utilizando a planilha com os dados acima apresentados, fez uma análise individual de cada documento, com exceção do PDUI e dos Planos setoriais da RMB, analisados na mesma planilha. Posteriormente se explicará o porquê desta decisão. Dessa forma, estão apresentadas as análises conforme a análise de conteúdo realizada a partir dos resultados individuais por documento; ao final, são apontados os resultados encontrados na perspectiva de todos os documentos de forma agrupada.

Cabe justificar que as hipóteses criadas nesta segunda etapa objetivam identificar e analisar como funciona na prática o planejamento e a tomada de decisão da Região Metropolitana de Belém.

Para facilitar a identificação e o cruzamento dos resultados da análise de conteúdo dos materiais, quando a análise do material se referir a materiais individuais de cada município metropolitano, ou do governo do estado do Pará, estes entes serão identificados conforme o código de identificação utilizado nas entrevistas, que são os seguintes símbolos (letras maiúsculas): Castanhal (A), Belém (B), Marituba (C), Ananindeua (D), Santa Bárbara do Pará (E), Santa Izabel do Pará (F) e Benevides (G) e Governo do Estado/SEDOP (H). A sequência alfabética foi definida pela ordem cronológica da realização das entrevistas dispostas adiante.

#### 6.2.1 Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado e planos setoriais da RMB

Em primeiro momento, deve-se compreender o porquê da decisão de agrupar o PDUI com os planos setoriais. Esta se deu a partir de fortes indícios da não existência dos dois planos, como relatado a seguir. É relevante ressaltar que esta informação é importantíssima para a conclusão da pesquisa, pois a inexistência dos planos incorre na inexistência da participação dos municípios metropolitanos em sua elaboração, fato que evidencia o não compartilhamento de tomada de decisão entre os entes metropolitanos.

A decisão de manter a análise, embora os materiais não estejam disponíveis ou não existam, tomou como base os conceitos de comunicação de Luhmann, que considera que a comunicação é composta por três seleções contingentes, sendo a primeira seleção referente à informação que deve ser levada a conhecer (LUHMANN, 2016, p. 165). Essa seleção foi feita pelos representantes do governo federal, quando decidiram escolher que iriam emitir uma legislação para regulamentar as regiões metropolitanas no Brasil e, no caso no governo do estado do Pará, ocorreu no regulamento da RMB, por meio da Lei Complementar nº 027/1995.

A segunda seleção, que faz parte da comunicação, é a escolha da forma pela qual essa informação seria participada aos receptores (LUHMANN, 2016, p. 165), estando representada pela escolha dos instrumentos. Neste caso, o governo

federal aprovou uma legislação federal, Lei nº 13 089/2015, conhecida como Estatuto da Metrópole, e o governo estadual do Pará emitiu a Lei Complementar nº 027/1995.

A terceira seleção refere-se à expectativa quanto ao entendimento comunicativo que o receptor terá em relação às informações participadas (LUHMANN, 2016, p. 165). Logo, o que foi feito ou não pelos receptores, demonstra um determinado entendimento comunicativo que pode ser convergente ou divergente do pretendido pelos emissores.

Por essas razões, decidiu-se analisar a existência, ou não, do PDUI e dos planos setoriais, pois a inexistência destes manifesta um entendimento comunicativo que representa uma seleção feita pelos receptores das informações.

Entretanto, para que a análise seja bem entendida é necessário compreender o que é o PDUI, conforme versa o Estatuto da Metrópole, ou simplesmente o Plano Integrado, como menciona a Lei Complementar nº 027/1995, e os planos setoriais (previstos no Estatuto da Metrópole), além das diretrizes que devem seguir na sua elaboração e critérios a serem utilizados. A Lei Complementar nº 027/1995 apenas cita o plano integrado, não apresentando seu conceito; já a Lei nº 13.089/2015, conhecida como Estatuto da Metrópole, estabelece normas gerais para a elaboração do plano de desenvolvimento urbano integrado – PDUI (BRASIL, 2015), conceituando-o como:

VI - plano de desenvolvimento urbano integrado: instrumento que estabelece, com base em processo permanente de planejamento, viabilização econômico-financeira e gestão, as diretrizes para o desenvolvimento territorial estratégico e os projetos estruturantes da região metropolitana e aglomeração urbana; (BRASIL, 2015, Art. 2º, Inciso VI, Redação dada pela Lei nº 13.683, de 2018)

O parágrafo único do Art. 2º também determina que é de responsabilidade do colegiado metropolitano a adoção do PDUI. Se a Lei Complementar nº 027/1995, o colegiado metropolitano refere-se ao Conselho Metropolitano (Pará, 1995), ou seja, para que o PDUI seja elaborado é necessário que exista, de fato, o Conselho Metropolitano, por caber a ele deliberar sobre este assunto.

A partir das pesquisas nos sites das sete prefeituras municipais que compõem a Região Metropolitana de Belém, além de pesquisas realizadas nos sites do governo do estado do Pará e da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Obras

Públicas – SEDOP (que possui uma Diretoria de Planejamento Metropolitano e Gestão Territorial), identificou-se que, embora o Conselho Metropolitano tenha sido criado pela Lei Complementar nº 027/1995, nunca reuniu ou realizou atos normativos ou deliberativos.

Embora o resultado já aponte para a inexistência do PDUI, buscou-se informações no site do Fórum Nacional de Entidades Metropolitanas – FNEM, que possui um painel com o controle de quais regiões metropolitanas no Brasil possuem ou estão em fase de elaboração de seus PDUIs. É interessante observar, no Brasil, há cerca de 79 regiões metropolitanas e apenas 8 possuem seu PDUI elaborado, 17 estão ainda em fase de elaboração e 54 não a iniciaram.

A Região Metropolitana de Belém está entre as 54 regiões metropolitanas brasileiras que não elaboraram o PDUI, constatando-se, assim, que os planos setoriais também ainda não foram elaborados, pois dependem da existência do PDUI. Isso indica que na Região Metropolitana de Belém não existe um plano formal, tal como determina o Estatuto da Metrópole e a Lei nº 027/1995.

É importante observar que a Região Metropolitana de Belém foi criada antes de o Estatuto da Metrópole ser promulgado e que, segundo o parágrafo 2º do Art. 5º, da Lei nº 13.089/2015, as regiões metropolitanas criadas antes da referida lei estão desobrigadas da exigência de conter os elementos mínimos em sua legislação, que normatiza a região metropolitana. Essa questão pode incentivar ou colaborar para que as regiões metropolitanas no Brasil não busquem se organizar.

Art. 5º As leis complementares estaduais referidas nos arts. 3º e 4º desta Lei definirão, no mínimo: [...] § 2º Respeitadas as unidades territoriais urbanas criadas mediante lei complementar estadual até a data de entrada em vigor desta Lei, a instituição de região metropolitana impõe a observância do conceito estabelecido no inciso VII do caput do art. 2º. (BRASIL, 2015)

As informações dissertadas remetem à observação da Lei Complementar nº 027/1995, pois a partir do artigo supracitado aplica-se o que a Lei prevê. A questão é que ela não faz referência sobre como elaborar o planejamento, mas apenas os benefícios que os municípios terão ao participar da execução do planejamento integrado. O Art. 5º da Lei complementar nº 027/1995 prevê, ainda, que:

Art. 5º - Os Municípios da Região Metropolitana de Belém que participarem da execução do planejamento integrado e dos serviços comuns, terão preferência na obtenção de recursos federais e estaduais, inclusive sob a forma de financiamentos, bem como de garantias para empréstimos. Parágrafo Único - A unificação da execução dos serviços comuns efetuar-se-á quer pela concessão do serviço da entidade estadual, quer pela constituição de empresa de âmbito metropolitano, quer mediante outros processos que, através de convênio, venham a ser estabelecidos. (Pará, 1995)

É importante verificar que é necessária a unificação, possível apenas mediante o funcionamento do Conselho Metropolitano, ou seja, a concessão dos serviços cabe ao Conselho Metropolitano, não ao governo do estado do Pará, ou mesmo por algum dos municípios metropolitanos de forma individual. Caso essas ações partam do governo do estado, serão ações estaduais; se forem determinações dos municípios, serão municipais. Logo, se a ação for realizada por um conjunto de municípios, sem que as decisões passem pelo Conselho Metropolitano, não podem ser consideradas metropolitanas.

O resultado referente à análise da existência ou não desse documento é apresentado no Quadro 11:

**Quadro 11** - Resultado da análise de conteúdo (PDUI e planos setoriais)

MATERIAL SELECIONADO	OBJETIVO DA INVESTIGAÇÃO	HIPÓTESES/INDICADOR	VALORES DOS INDIC.	RESULTADO
PDUI e Planos setoriais	Identificar se há ou não há participação dos municípios metropolitanos no planejamento da RMB	Há participação dos municípios metropolitanos no planejamento	1	0
		Não há participação dos municípios metropolitanos no planejamento	0	
PDUI e Planos setoriais	Identificar se há ou não há o compartilhamento da tomada de decisão entre os municípios metropolitanos	Há compartilhamento de tomada de decisão entre os entes metropolitanos	1	0
		Não há compartilhamento de tomada de decisão entre os entes metropolitanos	0	

Fonte: Elaborado pelo autor

A partir do Quadro 11, na perspectiva do PDUI e dos planos setoriais, o planejamento e a tomada de decisão da Região Metropolitana de Belém não

ocorrem na prática, fato que prejudica ou inviabiliza a gestão metropolitana. Considera-se esta questão muito séria e com necessidade urgente de correção.

### 6.2.2 Planos Diretores dos Municípios Metropolitanos

O parágrafo 1º do Artigo 183, da Constituição Federal de 1988, determina que os planos diretores devem ser aprovados pelas câmaras legislativas municipais, sendo obrigatórios a todos os municípios brasileiros que possuam mais de 20.000 habitantes, caracterizando-os como “o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana” (BRASIL, 1988, §1º Art. 182).

A Lei nº 10.257/2001, intitulada Estatuto da Cidade, no Art. 4º, Inciso II, prevê que, para a elaboração do plano diretor, serão utilizados os planejamentos metropolitanos. Já no Inciso II, Artigo 41, prevê a obrigatoriedade da elaboração do plano diretor aos municípios que integrem regiões metropolitanas, prevendo, igualmente, que os planos diretores devem ser revistos em, pelo menos, de 10 em 10 anos (BRASIL, 2001).

É importante verificar que quando a maioria, com exceção do município de Castanhal, dos planos diretores dos municípios metropolitanos foi aprovada, ainda não havia sido promulgada a Lei nº 13.089/2015 (Estatuto da MetrÓpole) e os municípios integrantes das regiões metropolitanas compunham a formação que existe hoje (sete municípios). Apenas o município de Castanhal construiu seu Plano Diretor no período da promulgação do Estatuto da MetrÓpole e na formação atual da RMB.

Dessa forma, o alinhamento dos demais planos diretores ao que determina o Estatuto da MetrÓpole, se existir deve-se ao acaso, pois se os municípios atendessem a exigência do Estatuto da Cidade – que determina a revisão dos planos diretores de 10 em 10 anos – essa situação seria melhor. Porém, alguns alegam dificuldade em rever os planos diretores em decorrência de o PDUI não existir (conforme será apresentado nas entrevistas); indicando displicência no cumprimento das leis (Lei Complementar nº 027/1995, Lei nº 10.257/2011 e Lei nº 13.089/2015).

A partir destas considerações, serão analisados os planos diretores dos municípios metropolitanos da Região Metropolitana de Belém, com o objetivo de identificar se há ou não participação dos municípios metropolitanos no planejamento

da RMB, bem como a presença ou não do compartilhamento da tomada de decisão entre os municípios metropolitanos e existência, ou não, da comunicação entre os municípios metropolitanos.

Para obter as informações conclusivas, a pesquisa se voltou às funções públicas de interesse comum, já que em capítulos anteriores foi exaustivamente comprovado que são elas (FPIC) que devem ser geridas pela RMB. Desta forma, procurou-se evidências de que o plano diretor prevê essa possibilidade de participação no planejamento e compartilhamento de tomada de decisão.

Ressaltando que a previsão da execução das funções públicas por parte do próprio município, já demonstra a forma individualizada do tratamento do planejamento e da tomada de decisão, subsidiando a constatação da não participação conjunta dos municípios no planejamento e do não compartilhamento da tomada de decisão. Nesse sentido, utilizou-se o seguinte critério:

a) O tópico, artigo, inciso ou parágrafo da lei referente ao plano diretor deve demonstrar claramente que, no caso das funções públicas de interesse comum desenvolvimento urbano, transporte e mobilidade urbana, meio ambiente, saneamento e habitação, o planejamento deve ser feito considerando a participação dos demais entes metropolitanos (Conselho Metropolitano).

Já o critério utilizado para considerar que não há participação dos municípios metropolitanos planejamento da RMB foi o seguinte:

a) O tópico, artigo, inciso ou parágrafo da lei referente ao plano diretor deve apresentar claramente a ideia de que, no caso das funções públicas de interesse comum desenvolvimento urbano, transporte e mobilidade urbana, meio ambiente, saneamento e habitação, o município deve planejar individualmente as FPIC, sem considerar a participação dos demais entes metropolitanos (Conselho Metropolitano).

O critério para considerar que há compartilhamento de tomada de decisão entre os entes metropolitanos foi o seguinte:

a) O tópico, artigo, inciso ou parágrafo da lei referente ao plano diretor deve demonstrar claramente que, no caso das funções públicas de interesse comum desenvolvimento urbano, transporte e mobilidade urbana, meio ambiente, saneamento e habitação, as tomadas de decisões devem ser compartilhadas entre os demais entes metropolitanos (Conselho Metropolitano).

O critério para considerar que não há compartilhamento de tomada de decisão entre os entes metropolitanos foi o seguinte:

a) O tópico, artigo, inciso ou parágrafo de lei referente ao plano diretor deve demonstrar claramente que, no caso das funções públicas de interesse comum desenvolvimento urbano, transporte e mobilidade urbana, meio ambiente, saneamento e habitação, a tomada de decisão deve ser do próprio município, sem previsão de compartilhamento com os demais entes metropolitanos (Conselho Metropolitano).

A seguir, são feitas breves considerações sobre os planos diretores dos sete municípios metropolitanos, visando sua contextualização e contribuindo com a justificativa das respostas resultantes da análise de conteúdo.

O Plano Diretor do município de Castanhal (A) foi o mais atualizado dentre todos os municípios metropolitanos, sendo revisado e publicado pela Lei nº 001/2019, quando já havia sido promulgada a lei conhecida como Estatuto da Metrópole. Acrescenta-se a isto o fato de que, naquele momento, a composição da RMB já era a composição atual, formada pelos setes municípios metropolitanos. Ainda assim, existem apenas duas citações referentes à Região Metropolitana de Belém: uma na mensagem enviada à Câmara Municipal, fazendo referência ao pertencimento de Castanhal à RMB; e a segunda no Art. 92, que fala sobre o sistema de transporte de Castanhal, que no inciso XII faz referência sobre a integração do transporte com a RMB “XII – Promover a implantação do sistema integrado de transporte coletivo do município de Castanhal com a região metropolitana de Belém” (CASTANHAL, 2019). Porém observa-se que isso é colocado de forma individual por parte de Castanhal, não reconhecendo como uma ação metropolitana.

Este dado aponta para a possibilidade de Castanhal considerar apenas o transporte e mobilidade urbana como função pública de interesse comum, porém

há alguns termos, como “promover a implantação”, que demonstram o caráter individual da execução da função, não prevendo o compartilhamento com os demais municípios metropolitanos. Este plano chama a atenção por ser o mais atualizado e um dos que menos destaca o compartilhamento ou integração metropolitana.

Há registros de que o primeiro Plano Diretor de Belém (B) foi instituído pela Lei nº 7.603 de 1993, seguindo orientações da Constituição de 1988, antes da promulgação do Estatuto das Cidades, datado de 2001. Já o Plano Diretor atual foi instituído pela Lei nº 8.655/2008 e prioriza as políticas urbanas referentes à moradia, saneamento ambiental, transporte coletivo, mobilidade e acessibilidade, emprego, trabalho e renda, dentre outros.

Observa-se, assim, que o plano foi aprovado antes do Estatuto da Metrópole e deveria ter sido revisado em 2018. No momento de sua aprovação havia apenas cinco municípios integrando a RMB, atualmente sete, porém é importante mencionar que na entrevista com o responsável técnico do município de Belém, destaca-se a dificuldade de revisão do Plano Diretor sem a existência do PDUI da Região Metropolitana de Belém (como será apresentado no tópico referente às entrevistas).

Como uma das diretrizes gerais do Plano Diretor do município de Belém, consta no inciso I do Art. 4 “I - potencializar a integração do Município de Belém à sua região metropolitana, articulando as suas infra-estruturas físicas, recursos naturais e determinados serviços, com os dos municípios a ele conurbados” (BELÉM, 2008). Demonstrando que há uma preocupação com a articulação, porém levando ao entendimento de uma ação individual do município de Belém, são utilizados os termos “potencializar a integração” e “à sua região metropolitana” remetendo à ação individual.

O Art. 7º também destaca a importância dessa articulação. No Art. 3º, define os princípios das políticas públicas, sendo, entre outras, as políticas de desenvolvimento, transporte, habitação, saneamento e meio ambiente.

No Art. 32 há a determinação do poder executivo se articular com a Região Metropolitana de Belém para garantir a oferta de diversos serviços públicos, sendo que, nos Art. 34, 35, 39, 42 e outros, prevê adequar os planos a estudos complementares realizados em conjunto com os municípios metropolitanos. Observa-se que há uma referência quanto aos municípios metropolitanos, de forma

individual, não como um planejamento e tomada de decisão em bloco, que seria representado pelo Conselho Metropolitano previsto na Lei nº 027/1995.

Conforme comentado anteriormente, embora haja a previsão de articulação dos demais municípios metropolitanos, não é apresentada uma proposta de como isso pode ou deve ocorrer. Desta forma, essa proposta caracteriza-se como individual do município, e não metropolitana, porque existem as competências municipais que não podem ou não devem ultrapassar os limites territoriais; e a dimensão metropolitana extrapola o entendimento de gestão territorial, tendo em vista que os demais municípios possuem competências que não podem ser invadidas.

Quanto às FPIC desenvolvimento urbano, transporte e mobilidade urbana, meio ambiente, saneamento e habitação, o Plano Diretor de Belém prevê ação de “potencializar a integração do Município de Belém à sua região metropolitana, articulando as suas infraestruturas físicas, recursos naturais e determinados serviços, com os dos municípios a ele conurbados” (BELEM, 2008). O termo “potencializar” pode ser interpretado como o reconhecimento, por parte do município de Belém, de que não pode promover a elaboração individualmente, porém quando indica de que forma irá fazer isso, refere: “com os dos municípios a ele conurbados”, trazendo o entendimento de que pretende fazer isso de forma individual com cada município, e não com o Conselho Metropolitano criado pela Lei Complementar nº 027/1995.

O Plano Diretor do Município de Marituba (C), instituído pela Lei nº 107/2007, deveria ter sido revisado em 2017, sendo elaborado na época que a RMB era composta por apenas cinco municípios. Uma questão interessante é que no Parágrafo 1º do Art. 1º, prevê que na elaboração do Plano Plurianual do município, deve observar o plano diretor, questão não obedecida, conforme análise do PPA de Marituba. Dentre outras funções públicas, consta saneamento, transporte, habitação, meio ambiente e desenvolvimento econômico. No Art. 6º são apresentadas diversas definições, dentre elas:

**Parceria:** é o acordo de trabalho conjunto em face de um objetivo de interesse comum entre a Prefeitura e os eventuais parceiros, pessoas naturais, órgãos públicos de outras esferas de governo, empresas privadas ou públicas, nacionais ou estrangeiras, fundações, autarquias e organização não governamentais constituídas sob a forma de associações civis ou sociedades cooperativas. (Marituba, 2007)

Entretanto, no decorrer do documento não consta a forma como essas parcerias deveriam ser feitas com o Conselho Metropolitano. Ao mesmo tempo, aparecem apenas duas referências à região metropolitana, ambas no Art. 14, que trata de atividades rurais, porém mencionando apenas a referência geográfica, e não as propostas de integração de alguma ação.

No Art. 11 são apresentadas as diretrizes para a execução dos objetivos gerais do plano, não citando qualquer relação com o Conselho Metropolitano, o que indica a previsão de realização de ações individuais do município.

O Plano Diretor de Ananindeua (D) foi instituído pela Lei nº 2.237/2006, intitulado plano diretor de Ananindeua – PDA, e deveria ter sido revisado em 2016, sendo elaborado quando a RMB era composta por apenas cinco municípios. No dia 17 de novembro de 2017 foi publicado o edital para a revisão do plano diretor, embora não tenha sido concluída até hoje.

A revisão foi estruturada em eixos de debate, tais como: meio ambiente, habitação, saneamento, transporte e mobilidade, educação, cultura e desenvolvimento econômico, sendo que este último corresponde especificamente a “a) implantar a estrutura da central municipal de abastecimento alimentar e comercialização na altura do Km 07 da BR316; b) transformar o mercado municipal num polo de abastecimento da unidade de planejamento do Centro” (ANANINDEUA, 2006).

Observa-se que, no plano diretor, há previsão de ação que se denomina como metropolitana. Esta refere-se ao transporte e mobilidade, costando no Art. 24, inciso IV, alínea “e”, que assim prevê “e) buscar viabilizar a interconexão da Estrada do 40 Horas com a Av. Secundária do Conjunto Maguari (em Belém) através de uma ponte sobre o Igarapé Maguari, como importante diretriz metropolitana.” (ANANINDEUA, 2006). Dessa forma, observa-se que há uma conclusão individual do município de Ananindeua sobre o que seria “importante diretriz metropolitana”, demonstrando uma atuação no planejamento e na tomada de decisão individual.

No Art. 32 e no Art. 39 é mencionada a importância de estabelecer uma estratégia comum com os demais municípios metropolitanos. O Art. 77 fala sobre as diretrizes referentes ao Programa de Abastecimento e Segurança Alimentar, sendo uma delas “X - estruturar um sistema de abastecimento integrado a Região Metropolitana equilibrando a participação dos demais Municípios integrantes;” (ANANINDEUA, 2006). Aqui, há um destaque das relações com os municípios

metropolitanos sem citar o Conselho Metropolitano, que seria o representante adequado para buscar uma integração metropolitana.

Outra menção à necessidade de alinhar o plano diretor ao plano metropolitano é citada no Art. 184 que determina:

Art.185 – A estrutura urbana deverá ser definida a partir de um sistema viário hierarquizado, articulado com o sistema viário da região metropolitana de Belém, constituído por: [...] II - vias arteriais secundárias que integram esse subsistema norte-sul e que se complementam com os corredores estruturais da Região Metropolitana de Belém [...] (ANANINDEUA, 2006).

O Art. 193 prevê que a elaboração do plano de drenagem se dará em colaboração com os demais municípios metropolitanos. O Art. 201 apresenta o quadro com a identificação dos mapas das regiões em que o município foi dividido, para elaborar os planejamentos, constando a citação “Mapa 2”, embora este não conste na lei, como referente à “meso região metropolitana”. Igualmente, cita o “Mapa 3”, também não anexo à lei, que corresponde à Região Metropolitana de Belém. Ocorre a citação do “Mapa 4”, não anexo à lei, que corresponde à Ananindeua, na Região Metropolitana. Essas citações demonstram o reconhecimento da inclusão do município no contexto metropolitano, porém partem do pressuposto de que essa relação deva ser feita de forma individual entre os municípios, e não por meio do Conselho Metropolitano, que seria o caminho legítimo.

O Plano Diretor do município de Santa Bárbara do Pará (E) foi instituído pela Lei nº 091/2006, antes da promulgação do Estatuto da Metrópole e quando a RMB era composta por apenas cinco municípios, devendo ter sido revisado em 2016. A lei determina a abrangência do plano referente a diversas funções públicas, dentre elas: habitação, meio ambiente, ordenamento territorial, trabalho, emprego, renda, acessibilidade e transporte. Chama atenção não haver referência direta ao saneamento básico.

No Art. 7º, Inciso III, está prevista a elaboração de alguns planos especiais, como o de “integração intermunicipal da região de conurbação” entre Santa Bárbara do Pará, Benevides, Marituba, Ananindeua e Belém. Ressalta-se que não constam nessa relação os municípios de Santa Izabel do Pará e Castanhal, porém compreende-se que no ano de elaboração do Plano Diretor (2006), ambos ainda

não faziam parte da Região Metropolitana de Belém. Essa integração intermunicipal, conforme o inciso, pressupõe uma ação individual do município de Santa Bárbara do Pará com cada município conurbado, já que não cita o Conselho Metropolitano.

O Art. 23 faz referência à obrigatoriedade do município de Santa Bárbara do Pará desenvolver de forma integrada um planejamento com os demais municípios metropolitanos, definindo diretrizes para que isso ocorra:

I- articulação técnica e administrativa das ações físico-territoriais e socioeconômicas; II - preservação e recuperação ambiental, em conjunto com os municípios vizinhos; III - melhoria da infra-estrutura instalada e do potencial econômico-social; IV - gestão integrada dos sistemas de saúde, educação, transporte segurança e cultura; V - resolução da definição da demarcação das divisas dos municípios de Santa Bárbara do Pará e, conforme o caso, os municípios vizinhos.

As diretrizes supracitadas apontam para o reconhecimento da necessidade de articulação do planejamento na RMB, porém trilha um caminho equivocado, deixando de buscar a integração com o Conselho Metropolitano em detrimento da integração de forma individual, tornando a ação impraticável. Se todos os municípios o fizerem de forma individual, seria construída uma teia de relacionamentos em que, provavelmente, os municípios entrariam em um labirinto, pois um não saberia, ou não teria informações, sobre os acordos firmados entre os demais, tornando a gestão confusa e impraticável.

A criação do Conselho Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Urbano, de caráter consultivo, poderia ser apontada como uma iniciativa importante para que todos os municípios metropolitanos utilizassem medidas semelhantes para subsidiar os debates ocorridos no Conselho Metropolitano.

Por sua vez, o Plano Diretor de Santa Izabel do Pará (F) foi instituído pela Lei nº 71/2006, ou seja, antes que o município fosse incluído como um dos municípios metropolitanos, passando, apenas em 2010, a partir da Lei nº 072/2010 a integrar a Região Metropolitana de Belém. Seu plano foi elaborado antes de entrar em vigor o Estatuto da MetrÓpole, devendo ter sido revisado em 2016.

Embora não fizesse parte dos municípios metropolitanos, observa-se, em seu Art. 5º, Inciso VIII, que uma de suas diretrizes pautava-se na inserção do município de Santa Izabel do Pará como um núcleo econômico metropolitano

(SANTA IZABEL DO PARÁ, 2006), o que pressupõe sua inserção na composição da Região Metropolitana de Belém, o que ocorreu apenas em 2010.

Outra observação é que, embora naquele momento o município ainda não fosse integrante da Região Metropolitana de Belém, constava, em sua ação estratégica referente à drenagem, uma integração com os planos dos municípios que faziam parte da Região Metropolitana de Belém, porém sem referência ao Conselho Metropolitano. De acordo com o Art. 28, inciso IV: “IV- elaborar e executar o plano de drenagem, em colaboração com os demais municípios da Região Metropolitana de Belém, viabilizando o escoamento natural e o reaproveitamento das águas pluviais” (SANTA IZABEL DO PARÁ, 2006).

Essas informações remetem ao constatado anteriormente, ou seja, a existência de um plano diretor voltado unicamente para as ações individuais de Santa Izabel do Pará, sem preocupação de participação no planejamento metropolitano ou da tomada de decisão no contexto da Região Metropolitana de Belém.

O Plano Diretor do município de Benevides (G) foi instituído pela Lei nº 1.031/2006, portanto deveria ter sido revisado em 2016. Considerando, também, que foi elaborado antes do Estatuto da MetrÓpole e quando havia apenas cinco municípios na composição da RMB. No parágrafo único, do seu artigo 1º, prevê a integração de Benevides aos demais municípios metropolitanos; no Art. 4º são definidos os objetivos gerais do Plano Diretor, voltados ao desenvolvimento socioeconômico e ambiental “educação, à cultura, às condições habitacionais e de infra-estrutura e aos demais serviços públicos” (BENEVIDES, 2006).

No Art. 48º destaca que, para que as diretrizes do plano possam ser seguidas, é necessário que haja integração “com os setores industriais, agrícolas, comerciais” (BENEVIDES, 2006, Art. 48), com a adoção de algumas estratégias, dentre elas: “a articulação da economia local à regional, principalmente da região metropolitana de Belém” (BENEVIDES, 2006, Art. 48); apontando para um pensamento de integração metropolitana, porém, assim como os demais municípios, desconsiderando a existência do Conselho Metropolitano e seu reconhecimento como instância adequada para tratar os assuntos metropolitanos.

Outro Artigo que prevê a integração de ações com os demais municípios metropolitanos é o Art. 85, inciso XXII, que aborda a criação de um sistema para

destinação de lixo hospitalar. Como pode-se observar, neste plano há indícios de tentativas de integração de ações com os demais municípios metropolitanos.

Os planos diretores de Santa Izabel do Pará, Santa Bárbara do Pará, Benevides e Ananindeua foram promulgados em 2006; já o plano diretor de Marituba foi instituído em 2007 e o de Belém foi instituído em 2008, ou seja, antes da formação atual da Região Metropolitana de Belém, pois, nessa época, Santa Izabel do Pará e Castanhal não faziam parte dos municípios metropolitanos. Apenas o Plano diretor de Castanhal, aprovado em 2019, foi elaborado com a composição atual da RMB, sendo interessante lembrar que o Estatuto da Cidade prevê que os planos devem ser revisados de 10 em 10 anos, medida não cumprida pela maioria dos municípios. Embora os sites de alguns apontem para o início desse processo, apenas Castanhal cumpriu a determinação.

Após as análises dos planos diretores dos sete municípios metropolitanos são apresentados os resultados no Quadro 12 e as considerações acerca dos resultados obtidos.

**Quadro 12** - Resultado da análise dos planos diretores dos sete municípios metropolitanos

MATERIAL SELECIONADO	OBJETIVO DA INVESTIGAÇÃO	HIPÓTESES/INDICADOR	VALORES DOS INDIC.	FREQUÊNCIA	%	RESULT.
<b>Planos diretores dos sete municípios metropolitanos</b>	Identificar se há ou não há participação dos municípios metropolitanos no planejamento da RMB	Há participação dos municípios metropolitanos no planejamento	1	0	0%	<b>0</b>
		Não há participação dos municípios metropolitanos no planejamento	0	7	100%	
<b>Planos diretores dos sete municípios metropolitanos</b>	Identificar se há ou não há o compartilhamento da tomada de decisão entre os municípios metropolitanos	Há compartilhamento de tomada de decisão entre os entes metropolitanos	1	0	0%	<b>0</b>
		Não há compartilhamento de tomada de decisão entre os entes metropolitanos	0	7	100%	

Fonte: Elaborado pelo autor.

A partir do Quadro 12 verificou-se que nenhum dos sete municípios metropolitanos apresenta elementos que possam afirmar suas participações no planejamento metropolitano, tampouco nas tomadas de decisões. Mesmo o

município de Castanhal, o único que possui o plano atualizado, não trata as FPIC como funções a serem planejadas por meio do Conselho Metropolitano, única autoridade que pode ser considerada metropolitana, apontando para um grave problema que pode estar influenciando negativamente a gestão da RMB.

### 6.2.3 Planos Plurianuais dos Municípios Metropolitanos e do Governo do Estado do Pará

Como explorado no marco teórico, o PPA passou a ser peça principal no planejamento governamental, devendo ser elaborado de quatro em quatro anos, dos quais o plano plurianual engloba sempre os três últimos anos dos mandatos do gestor atual e o primeiro ano do mandato da gestão subsequente, sendo um processo contínuo.

Da mesma forma, observou-se que há uma lógica entre a elaboração do PPA, cuja elaboração deve considerar as propostas dos poderes que, por sua vez, devem ser embasadas nos planos estratégicos desenvolvidos pelos entes. No caso das regiões metropolitanas, seriam: os Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado, os planos setoriais e os planos diretores dos municípios metropolitanos.

A seguir, os PPAs devem se desmembrar em leis de diretrizes orçamentárias e leis orçamentárias anuais. Outras características do PPA devem ser compreendidas. Para tal, observa-se o Art. 165 da Constituição Federal de 1988, que apresenta as leis de iniciativa do poder executivo, dentre elas o Plano Plurianual:

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. (BRASIL, 1988)

O PPA deve ser elaborado considerando divisões regionais – no caso do governo federal, essas regiões são definidas pelo IBGE; os estados e municípios definem essa divisão por regiões, conforme sua visão estratégica. É intuitivo que a divisão dessas regiões por parte dos estados deveria considerar as regiões metropolitanas como um dos critérios para essa divisão de território. Já os municípios metropolitanos, pela lógica, deveriam observar as regiões mais afetadas

pela conurbação com os demais municípios metropolitanos e utilizar esses critérios como meio para definir a divisão dos municípios em regiões consideradas na elaboração dos PPAs. Outra característica dos PPAs a ser mencionada, é que sua elaboração subdivide-se em programas e ações (STN, 2019, p. 70).

Por programa, se entende:

Programa é o instrumento de organização da atuação governamental que articula um conjunto de ações que concorrem para a concretização de um objetivo comum preestabelecido, visando à solução de um problema ou ao atendimento de determinada necessidade ou demanda da sociedade (STN, 2019, p. 70).

E por ação:

As ações são operações das quais resultam produtos (bens ou serviços), que contribuem para atender ao objetivo de um programa. Incluem-se também no conceito de ação as transferências obrigatórias ou voluntárias a outros entes da Federação e a pessoas físicas e jurídicas, na forma de subsídios, subvenções, auxílios, contribuições e financiamentos, dentre outros (STN, 2019, p. 70).

Desta forma, ao observa os planos plurianuais dos municípios metropolitanos e do governo do estado do Pará, é possível identificar se constam programas específicos que tratem das questões metropolitanas, além de possibilitar identificar a existência de ações que permitam a transferência voluntária de recursos e/ou desenvolvimento de ações conjuntas, visando a manutenção de alguma estrutura administrativa-metropolitana e/ou desenvolvimento de ações objetivando o planejamento ou gestão das funções públicas de interesse comum. Buscando compreender a evolução de existência de programas e ações para os objetivos apresentados, foram analisados os dois últimos PPAs de cada ente metropolitano, inclusive do governo do estado do Pará.

Assim, utilizou-se o seguinte critério, para considerar que há participação dos municípios metropolitanos no planejamento e na tomada de decisão da RMB, considerando seus planos plurianuais:

a) O tópico, artigo, inciso ou parágrafo da lei referente ao plano plurianual deve demonstrar que existem programas ou ações que destinem recursos para o funcionamento da estrutura do Conselho Metropolitano, ou para o conselho realizar

a gestão das funções públicas de interesse comum: desenvolvimento urbano, transporte e mobilidade urbana, meio ambiente, saneamento e habitação.

Já o critério utilizado para considerar que não há participação dos municípios metropolitanos no planejamento e na tomada de decisão da RMB, a partir de seus planos plurianuais:

a) O tópico, artigo, inciso ou parágrafo da lei referente ao plano plurianual deve demonstrar que não existem programas ou ações que destinem recursos para o funcionamento da estrutura do Conselho Metropolitano, ou para o conselho realizar a gestão das funções públicas de interesse comum: desenvolvimento urbano, transporte e mobilidade urbana, meio ambiente, saneamento e habitação.

O PPA 2014 a 2017, do município de Castanhal (A), foi aprovado pela Lei nº 042/2013, elaborado de forma não regionalizada e sem a utilização do Plano Diretor do município de Castanhal da época. Ao longo de seu texto, não se encontra a palavra “metropolitano(a)”. O plano não possui nenhum programa ou ação que possibilite pensar em transferência de recursos para a gestão da estrutura do Conselho Metropolitano ou transferência para o Conselho poder gerir alguma FPIC.

O PPA 2018 a 2021, de Castanhal, foi promulgado pela Lei nº 004/2018; como o anterior, não foi elaborado considerando a divisão regional de seu território. Não apresenta indicativo da utilização do Plano Diretor na elaboração e não possui nenhum programa ou ação que possibilite pensar em transferência de recursos para gestão da estrutura do Conselho Metropolitano ou transferência para o Conselho poder gerir alguma FPIC.

Entretanto, encontrou-se, no Programa “Gestão Eficiente SEPLAGE 0056”, uma ação que corresponde à “Manutenção do Conselho das Cidades – 2130” cuja nomenclatura poderia induzir a pensar na manutenção de algum conselho que tivesse o objetivo de discutir as questões envolvendo outros municípios. Porém, após pesquisa mais aprofundada, verificou-se que se trata do conselho de questões internas do município de Castanhal (DIÁRIO OFICIAL DE CASTANHAL, 2018, p. 2).

O Plano Plurianual 2014 a 2017, do município de Belém (B), foi aprovado pela Lei nº 9.026/2013, apresentando programas temáticos e de gestão, conforme

pode-se observar em mensagem encaminhada à Câmara Municipal. Em sua elaboração, considerou como base o Plano Diretor de Belém (Lei nº 8.655/2008), cumprindo a exigência constitucional de elaborar o plano de forma regionalizada, quando prevê oito distritos administrativos que englobam todos os bairros do município.

Observa-se que o Município utilizou uma adaptação da metodologia “*Balanced Scorecard*”<sup>12</sup>, conforme apresenta-se, na Figura 20, o mapa estratégico dividido em três perspectivas intituladas: perspectiva de base, perspectivas de meio e perspectivas de resultados. Em que, na perspectiva de meio consta a dimensão estratégica intitulada “integração metropolitana”:

**Figura 20** - Mapa estratégico do município de Belém 2014 a 2017



**Fonte:** (BELÉM, 2013, p. 7)

A Figura 20 é bastante simbólica, pois prevê o objetivo de integração das ações do governo do município de Belém com os demais municípios metropolitanos, porém percebe-se o caráter individual quando se verifica que não faz alusão ao

<sup>12</sup> “O *scorecard* mede o desempenho organizacional sob quatro perspectivas equilibradas: financeira, do cliente, dos processos internos da empresa, e do aprendizado e crescimento (KAPLAN, NORTON, 1997, p. 2).

Conselho Metropolitano instituído pela Lei nº 027/1995. Para alcançar esse objetivo estratégico, é proposto um programa temático intitulado “Belém metropolitana”, focado na questão da mobilidade urbana.

Segundo o que consta neste PPA:

A administração municipal elegeu a mobilidade urbana como elemento integrador do desenvolvimento da Região Metropolitana de Belém – RMB com a expansão do Sistema BRT, como modal de transporte capaz de melhorar as condições de trafegabilidade, no curto prazo na região metropolitana de Belém. (BELÉM, 2013, p. 39)

Em seguida, o documento relata o problema causado pela falta de alinhamento entre os planos diretores dos municípios metropolitanos:

Do ponto de vista da gestão, tem-se um mosaico geralmente heterogêneo de arranjos institucionais e Planos Diretores que não dialogam entre si, tornando a governança metropolitana muitas vezes precária e ineficiente. Exemplo disto, é o que acontece na área da saúde, cujas soluções para os problemas não são planejados na dimensão metropolitana. (BELÉM, 2013, p. 40)

Este programa previa o investimento de R\$ 4.000.000,00 (quatro milhões de reais) e aponta como objetivo “Promover o planejamento e a gestão compartilhada de políticas públicas de interesse comum com os municípios da Região Metropolitana de Belém” (BELÉM, 2013, p.115), que estaria sob a responsabilidade da Companhia de Desenvolvimento e administração da Área Metropolitana de Belém – CODEM. Neste momento, verifica-se uma contradição, pois a CODEM pertence à estrutura do município de Belém, e não à estrutura de gestão metropolitana, ou seja, esse programa aponta para a existência de uma ação individual do município de Belém, e não para uma ação metropolitana.

O PPA 2018 a 2021, do município de Belém (B), foi instituído pela Lei nº 9.339/2017, considerando os mesmos oito distritos ou regiões do planejamento anterior e cumprindo a exigência constitucional de elaboração do PPA de forma regionalizada, utilizando, também, o Plano Diretor como a base para o planejamento, da mesma forma que o PPA anterior. O documento cita o plano de mobilidade urbana aprovado pelo município de Belém: “É importante que a política de mobilidade e trânsito considere as diretrizes e os objetivos constantes no Plano de Mobilidade Urbana de Belém (PLANMOB), instituído pelo Decreto nº

86.545/2016.” (BELÉM, 2017, p. 48). Isso indica uma individualidade no que diz respeito às ações referentes ao transporte e à mobilidade urbana.

O plano, mais uma vez, elegeu a mobilidade urbana como forma de integração e repete o comentário sobre os planos diretores não conversarem entre si (BELÉM, 2017, p. 51). Prevendo, igualmente, a revisão do Plano Diretor do município de Belém.

Esse novo PPA apresenta o programa temático intitulado “Gestão integrada do território para o desenvolvimento sustentável” (BELÉM, 2017, p.66), ao qual se atribuem diversas diretrizes estratégicas, dentre elas: “Corroborar com a gestão metropolitana compartilhada a fim de alcançar soluções viáveis diante de objetivos comuns” (BELÉM, 2017, p.66). O programa, como um todo, que inclui, além da diretriz apresentada anteriormente, mais três diretrizes, prevê a execução de R\$2.293.009.587,00, sem deixar claro o valor destinado a cada diretriz de forma individual, o que não permite identificar a verba direcionada à diretriz citada. Porém, para o objetivo da análise aqui proposta, o programa é individual, do município de Belém.

Embora no plano conste inicialmente que a questão do transporte e mobilidade é prioridade, observa-se que, dentro do programa Gestão Integrada do Território Para o Desenvolvimento Sustentável, há indicadores para atender ações relacionadas à água, ao tratamento de esgoto, à coleta de resíduos sólidos, ao cadastro ambiental rural, à iluminação pública, ao transporte, à ciclovia e à habitação, o que pressupõe que o valor apresentado será dividido em diversas ações medidas por diversos indicadores. Novamente, constata-se que a ação prevista é, na verdade, uma ação individual do município de Belém, não abordando transferência de recursos ao Conselho Metropolitano para que este realize as ações previstas, deixando claro que, embora a Região Metropolitana de Belém tenha sido uma das primeiras criadas no Brasil e a primeira criada na região Norte, desde 1973 não há um entendimento claro da diferença entre gestão metropolitana e municipal.

O PPA de 2014 a 2017, do município de Marituba (C), foi aprovado pela Lei nº 296/2013 e atualizado pela Lei nº 303/2014, não havendo referência à utilização do Plano Diretor do município de Marituba como base para a elaboração do PPA. Observa-se que o PPA não foi elaborado de uma forma regionalizada. No plano não há referência à Região Metropolitana de Belém ou a qualquer programa ou ação que aponte para a possibilidade de transferência de recursos para o funcionamento

do Conselho Metropolitano, ou para que este conselho possa realizar a gestão das FPIC.

O Plano Plurianual 2018 a 2021, do município de Marituba (C), foi aprovado pela Lei nº 419/2017 e, como o PPA anterior, não há referência à utilização do Plano Diretor como base para a elaboração do PPA. Não foi elaborado de forma regionalizada, não faz referência à Região Metropolitana de Belém e não possui programas ou ações que prevejam transferências de recursos para a manutenção ou funcionamento do Conselho Metropolitano, ou para que este possa gerenciar alguma FPIC.

O PPA 2014 a 2017, do município de Ananindeua (D), foi instituído pela Lei nº 2.654/2013, sendo dividido em dois tipos de programas: os programas temáticos, que correspondem às ações que o governo pretende realizar para a entrega de bens à população; e os programas de gestão, manutenção e serviços, que dizem respeito às ações de apoio e à manutenção de governo. Esses programas apresentam um conjunto de iniciativas a serem implementadas com o objetivo de alterar a situação atual (ANANINDEUA, 2013).

Observou-se que o PPA 2014 a 2017, em nenhum momento, se refere à utilização do Plano Diretor vigente como sendo a base para a elaboração dos programas propostos. No envio da proposta do projeto de Lei, afirma que o plano utilizou como base quatro fontes:

- A Concepção do Plano se baseou em 4 fontes:
- a) Plano Plurianual Mais Brasil – PPA 2012-2015 da União;
  - b) Programa de Governo do Prefeito Municipal;
  - c) Levantamento de Ações de natureza continuada;
  - d) Sugestões da população de Ananindeua (ANANINDEUA, 2013)

Chama a atenção o fato de o PPA não ter sido elaborado de forma regionalizada, ou seja, o município de Ananindeua não foi dividido em regiões para se definir os programas e ações específicas para cada região, mas considerou que todos os programas e ações seriam aplicados de forma uniforme e geral em todo o município de Ananindeua, medida que contraria o previsto no Art. 165 da Constituição Federal de 1988. Apenas quando se fala em saúde, é que aparece a subdivisão regional utilizada pelo Sistema Único de Saúde – SUS (polo I, polo II, polo III, polo IV e polo V) (ANANINDEUA, 2013).

Verificou-se que não consta nenhum programa ou ação que preveja a transferência de recursos com o objetivo de manutenção ou funcionamento do Conselho Metropolitano, tampouco para que este possa gerir as FPIC da RMB.

O PPA 2018 a 2021, do município de Ananindeua (D), foi aprovado pela Lei nº 2.906/2017 e, assim como o plano anterior, não utilizou o Plano Diretor como base para a elaboração do PPA. A estrutura do plano é praticamente a mesma do anterior, ou seja, não foi elaborado de forma regionalizada e não possui nenhuma iniciativa ou ação que preveja a cooperação ou ação conjunta para a realização de alguma iniciativa ou ação, ou a perspectiva de transferências de recursos com esse objetivo.

No município de Santa Bárbara do Pará (E), o PPA 2014 a 2017 foi promulgado pela Lei nº 169/2013, não havendo indícios da utilização do Plano Diretor como base de sua elaboração. Do mesmo modo, não foi desenvolvido de forma regionalizada e não há qualquer referência à Região Metropolitana de Belém, não existindo programa ou ações que possibilitem uma ação compartilhada na RMB.

O PPA 2018 a 2021, do município de Santa Bárbara (E), foi instituído pela Lei nº 207/2017 e, assim como o PPA anterior, não foi elaborado considerando uma divisão regional do município, não utilizou como base de sua elaboração o Plano Diretor e não faz qualquer referência à Região Metropolitana de Belém, tampouco há programas ou ações que permitam transferências ao Conselho Metropolitano para a manutenção, para seu funcionamento ou para gerir as FPIC.

O PPA 2014 a 2017, do município de Santa Izabel do Pará (F), foi aprovado pela Lei nº 2.731/2013. Este plano não foi elaborado de forma regionalizada, não há referência da utilização do Plano Diretor como a base de sua elaboração e não há qualquer referência à Região Metropolitana de Belém ou a programas ou ações que possibilitem o compartilhamento de funções públicas de interesse comum, ou ao funcionamento e manutenção do Conselho Metropolitano.

O PPA 2018 a 2021, do município de Santa Izabel do Pará (F), foi instituído pela Lei nº 348/2017 e, assim como o PPA anterior, não foi elaborado de forma a considerar o município dividido por regiões, não faz referência ao Plano Diretor do município de Santa Izabel do Pará, tampouco à Região Metropolitana de Belém e não apresenta programas ou ações que indiquem o compartilhamento de funções

públicas de interesse comum ou transferências de recursos para o Conselho Metropolitano para garantir seu funcionamento ou manutenção.

O PPA de 2014 a 2017, de Benevides (G), foi instituído pela Lei nº 1.128/2013. Este plano não foi elaborado considerando a divisão regional de seu território, conforme determina a Constituição de 1988, além de não citar a região metropolitana e o pertencimento do município de Benevides à ela. Observa-se, também, que o plano não considera o Plano Diretor como a base de sua elaboração, fato intrigante, pois, como foi visto na análise do Plano Diretor de Benevides, este foi um dos poucos municípios que, logo no artigo inicial, previa a necessidade de integração entre o Plano Diretor e a elaboração do PPA. Não foi encontrado nenhum programa ou ação destinados à manutenção ou funcionamento do Conselho Metropolitano, ou transferência de recursos para gestão das FPIC.

Por sua vez, o PPA 2018 a 2021, do município de Benevides (G), foi instituído pela Lei nº 1.209/2018 e segue a mesma lógica do anterior, ou seja, não foi elaborado de forma regionalizada, não há referência ao compartilhamento das FPIC e não existe programa ou ação que possibilite transferência de recursos para o funcionamento ou manutenção do Conselho Metropolitano, ou para que o conselho possa gerenciar as FPIC da RMB.

O Plano Plurianual 2016 a 2019, do Governo do Estado do Pará, foi instituído pela Lei nº 8.335/2015 e revisado pela Lei nº 8.586/2017. Este plano foi construído atendendo à regionalização, conforme prevê a Constituição Federal de 1988 e o Decreto nº 1.066/2008, que define a divisão regional do estado do Pará em regiões de integração, prevendo, no Art. 3º, a existência de doze regiões de influência: Araguaia, Baixo Amazonas, Carajás, Guamá, Lago Tucuruí, Marajó, Metropolitano, Rio Caeté, Rio Capim, Tapajós, Tocantins e Xingu, sendo que, após a elaboração do referido PPA, houve modificação promovida pelo Decreto nº 1.346/2015 alterando nome da Região de Integração Metropolitano para Região de Integração Guajará, além de mudar a composição de outras regiões.

Essa alteração se deu em agosto de 2015, e o PPA 2016 a 2019 foi elaborado antes dessa data. Assim, o nome que consta no PPA 2016 a 2019 ainda é Região de Integração Metropolitano, que o documento de referência descreve:

A Região de Integração Metropolitana concentra significativa parcela da população e da atividade econômica paraense, e apresenta expressivas carências nas áreas social, ambiental e econômica. Nesse subespaço, os problemas municipais apresentam relações de interdependência que não permitem tratá-los de forma isolada. (PARA, 2015, p. 23)

### Sobre os investimentos na Região de Integração Metropolitana:

Na Região Metropolitana de Belém, está em curso o Projeto “Ação Metrópole”, concebido pelo Governo do Estado para melhorar a acessibilidade interna, e que tem como foco solucionar a saturação de tráfego verificado especialmente na rodovia BR-316, Av. Almirante Barroso e em vias do centro expandido de Belém. Esse projeto inclui três componentes principais: a implantação do sistema integrado de transporte público metropolitano, com adoção do sistema Bus Rapid Transit (BRT); a implantação de alternativas viárias à rodovia BR-316; e a adequação de vias da rede de transporte coletivo. (PARA, 2015, p. 32-33)

Em relação à divisão regional apresentada no PPA 2016 a 2019, tem-se o questionamento: por que no PPA 2016 a 2019, considerando que já havia a consolidação da atual composição da Região Metropolitana de Belém, os municípios metropolitanos estão alocados em diferentes regiões de influência?

De acordo com a análise, verifica-se que os municípios da Região Metropolitana de Belém estão separados em duas Regiões de integração: a Região de Integração do Guamá, composta por Castanhal, Colares, Curuçá, Igarapé-Açu, Inhangapi, Magalhães Barata, Maracanã, Marapanim, Santa Isabel do Pará, Santa Maria do Pará, Santo Antônio do Tauá, São Caetano de Odivelas, São Domingos do Capim, São Francisco do Pará, São João da Ponta, São Miguel do Guamá, Terra Alta e Vigia; e a Região Metropolitana de Belém, constituída pelos municípios de Santa Izabel do Pará e Castanhal, respectivamente desde 2010 e 2011.

Na Região intitulada Região de Integração Metropolitana, na qual constam apenas os municípios de Belém, Ananindeua, Marituba, Benevides e Santa Bárbara do Pará, que corresponde a primeira formação instituída pela Lei Complementar nº 027/1995 da Região Metropolitana de Belém, desconsiderava-se as leis complementares nº 072/2010 e nº 076/2011 instituídas pelo próprio governo do estado do Pará (SEPLAN, 2015, p. 23), que configura a Região Metropolitana de Belém, composta por sete municípios: Belém, Ananindeua, Marituba, Benevides, Santa Bárbara do Pará, Santa Izabel do Pará e Castanhal.

A própria agenda de audiências públicas para discussão da elaboração do PPA, apresentou reuniões ocorridas em Belém para definir a agenda da Região de

Integração Metropolitana; e reuniões em Castanhal para definir a agenda da Região de Integração do Guamá. Evidencia-se, assim, a desconexão completa dos planos do governo do estado do Pará com o planejamento da Região Metropolitana de Belém, lançando dúvidas sobre qual a estratégia do governo referente ao planejamento da RMB.

Quanto aos investimentos previstos para a Região de Integração Metropolitana, tornou-se difícil defini-los com precisão, em decorrência dos municípios metropolitanos estarem situados em duas regiões de integração diferentes e os investimentos no PPA apresentarem os valores destinados aos municípios por grupos de programas, considerando as Regiões de Integração, sendo possível visualizar apenas os valores a serem investidos por regiões de influência.

Para a Região de Integração do Guajará, ou Metropolitana, compostas pelos municípios de Ananindeua, Belém, Benevides, Marituba e Santa Bárbara do Pará, os programas temáticos e de gestão previstos foram os seguintes:

**Figura 21** - Quadro síntese de programas da Região de Influência Metropolitana

Programas Temáticos		Valor 2016-2019
Agricultura Familiar		18.504.351,00
Agropecuária e Pesca		27.229.852,00
Cidadania e Direitos Humanos		94.615.243,00
Ciência, Tecnologia e Inovação		161.889.414,00
Cultura		214.019.354,00
Direitos Socioassistenciais		130.785.517,00
Educação Básica		7.069.480.236,00
Educação Profissional e Tecnológica		3.331.853,00
Educação Superior		186.272.139,00
Esporte e Lazer		72.431.921,00
Governança para Resultados		4.242.233.695,00
Habitação de Interesse Social		535.576.294,00
Indústria, Comércio e Serviços		521.691.271,00
Infraestrutura e Logística		81.485.304,00
Meio Ambiente e Ordenamento Territorial		47.109.015,00
Mobilidade e Desenvolvimento Urbano		398.153.874,00
Saneamento Básico		723.945.730,00
Saúde		1.987.756.952,00
Segurança Pública		904.828.340,00
Trabalho, Emprego e Renda		26.172.662,00
Turismo		74.869.872,00
<b>TOTAL:</b>		<b>17.522.382.889,00</b>
<b>QUADRO SÍNTESE DE PROGRAMA</b>		RS 1,00
Programa Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado		Valor 2016-2019
Manutenção da Gestão		25.218.584.594,00
<b>TOTAL:</b>		<b>25.218.584.594,00</b>
<b>TOTAL GERAL:</b>		<b>42.751.855.153,00</b>

Fonte: Pará (2015, p. 251)

Observando de forma individual os programas apresentados na Figura 21, é possível concluir que não estão direcionados ao planejamento ou à gestão dos interesses comuns da Região Metropolitana de Belém, mais às ações individuais do

governo do estado do Pará. Fato ainda mais evidente quando a própria delimitação entre as regiões de integração criada pelo governo do estado do Pará, para elaborar o PPA, e a composição da Região Metropolitana de Belém são diferentes.

Mesmo se essa situação fosse desconsiderada, o que não seria racional, haveria a constatação de que o programa que mais se aproximou de uma ação integradora, se for possível considerar esta possibilidade, é o programa intitulado “Governança para resultados” cujo objetivo é “Promover a integração da gestão regionalizada” (PARÁ, 2015, p. 282). Porém, observa-se que essa integração se refere à Região de Integração considerada pelo governo do estado, e não à Região Metropolitana de Belém.

Em relação aos programas constantes para a Região de Integração do Guamá, composta por 18 municípios – Castanhal, Colares, Curuçá, Igarapé-Açu, Inhangapi, Magalhães Barata, Maracanã, Marapanim, Santa Isabel do Pará, Santa Maria do Pará, Santo Antônio do Tauá, São Caetano de Odivelas, São Domingos do Capim, São Francisco do Pará, São João da Ponta, São Miguel do Guamá, Terra Alta e Vigia – constata-se que apenas Castanhal e Santa Izabel do Pará fazem parte da Região Metropolitana de Belém, por isso os valores apresentados a seguir não podem ser considerados como destinados a ações metropolitana. Ainda que isso fosse possível, os valores são difíceis de serem analisados, pois não há um detalhamento de previsão de investimento por município. Assim, os programas previstos para essa região são os seguintes:

**Figura 22** - Quadro síntese de programas da Região de Influência do Guamá

Programas Temáticos	Valor 2016-2019
Agricultura Familiar	6.153.649,00
Agropecuária e Pesca	12.589.203,00
Cidadania e Direitos Humanos	16.047.136,00
Ciência, Tecnologia e Inovação	4.933.546,00
Cultura	1.517.634,00
Direitos Socioassistenciais	13.161.935,00
Educação Básica	892.207.303,00
Educação Profissional e Tecnológica	1.453.698,00
Educação Superior	22.008.408,00
Esporte e Lazer	2.142.866,00
Governança para Resultados	90.962.504,00
Habituação de Interesse Social	60.474.625,00
Indústria, Comércio e Serviços	81.506.056,00
Infraestrutura e Logística	251.263.469,00
Melo Ambiente e Ordenamento Territorial	15.229.861,00
Mobilidade e Desenvolvimento Urbano	23.064.575,00
Saneamento Básico	34.581.908,00
Saúde	177.930.165,00
Segurança Pública	190.447.463,00
Trabalho, Emprego e Renda	5.253.299,00
Turismo	286.700,00
<b>TOTAL:</b>	<b>1.903.216.003,00</b>

QUADRO SÍNTESE DE PROGRAMA		R\$ 1,00
Programa Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado		Valor 2016-2019
Manutenção da Gestão		1.021.452.991,00
<b>TOTAL:</b>		<b>1.021.452.991,00</b>

<b>TOTAL GERAL:</b>	<b>2.924.668.994,00</b>
---------------------	-------------------------

Fonte: Pará (2015, p. 251)

O PPA 2020 a 2023, instituído pela Lei nº 8,966/2019, assim como o PPA anterior, foi elaborado de forma regionalizada, conforme as regiões de integração criadas pelo Decreto nº 1.066/2008 e com as alterações previstas no Decreto nº 1.346/2015:

A ênfase na regionalização tem como objetivo fortalecer o planejamento regional, considerando as potencialidades e peculiaridades de cada região, tornando o PPA um instrumento estratégico efetivo de redução das desigualdades regionais e sociais. A dimensão regional do plano, além de atender à determinação legal, possibilita a indicação territorial de direcionamento das entregas de bens e serviços pelo Estado à população, denominadas de Compromissos Regionais, a partir do reconhecimento das especificidades de cada região, com vistas à redução das desigualdades regionais. (PARÁ, 2019, p.10)

Nesse contexto, a regionalização prevista nos decretos supracitados é representada no documento que orientou a elaboração do PPA 2020 a 2023, apresentado na Figura 23. Aqui, destaca-se a mudança do nome da Região de Integração, anteriormente denominada metropolitano, passando a ser chamada de Guajará:

**Figura 23** - Divisão das Regiões de Integração do Estado do Pará



Fonte: Pará (2019, p.11)

O PPA 2020 a 2023 faz referência ao desenvolvimento sustentável, abordando a abrangência relacionada à realidade urbana e rural ligadas ao apoio do governo do estado à “[..] elaboração de projetos de gestão consorciada de regiões metropolitanas e municípios afins” (PARÁ, 2019, p. 16).

Observa-se que neste PPA há um programa temático intitulado “Desenvolvimento Urbano – Habitação, Saneamento e Moradia”, que objetiva: “disponibilizar o acesso aos serviços urbanos de mobilidade e ordenamento territorial” (PARÁ, 2019, p. 81). Esse programa aparece em todas as regiões de integração, porém existe uma ação em seu interior, intitulada “Implantação do Sistema de Governança Metropolitana” que consta apenas em algumas regiões de integração, sendo que a responsabilidade de sua realização é da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Obras Públicas – SEDOP, o que comprova que se trata de uma ação individual do governo do estado, e não efetivamente metropolitana.

Essa ação está prevista para ser realizada nas regiões de Integração do Baixo Amazonas, onde está situado o município de Santarém, centro da Região Metropolitana de Santarém, assim como o de Carajás que, até o presente momento, não possui região metropolitana, embora exista um projeto de lei em trâmite na Assembleia Estadual voltado à criação da Região Metropolitana de Marabá; do Lago de Tucuruí, que não possui região metropolitana até o momento; do Guamá onde estão situados dois dos sete municípios que integram a Região Metropolitana de Belém (Castanhal e Santa Izabel).

Na Região de Integração do Guajará, que corresponde à primeira formação da Região Metropolitana de Belém, além da ação de implementação do sistema de governança metropolitana, existe, também, o compromisso de “Implantar o Serviço Integrado de Ônibus da Região Metropolitana de Belém” (BELÉM, 2019, p. 281), onde constam as ações: “Ampliação e Requalificação das Vias de Interesse Metropolitano” (BELÉM, 2019, p. 281) e “Implantação da Infraestrutura do Sistema Integrado de Ônibus da Região Metropolitana de Belém” (BELÉM, 2019, p. 282). Sendo ambas de responsabilidade do Núcleo de Gerenciamento de Transporte Metropolitano – NGTM, uma “unidade orçamentária, vinculado à Secretaria Especial de Estado de Infraestrutura e Logística Para o Desenvolvimento Sustentável, com o objetivo de gerenciar a implantação do Projeto Ação MetrÓpole.” (PARÁ, 2011), vinculada à gestão estadual, e não à gestão metropolitana.

Os investimentos previstos para esse programa, para cada região de integração contemplada, correspondem a:

**Tabela 6** - Recursos previstos para o Programa Temático: Desenvolvimento Urbano, - Habitação, Saneamento e Mobilidade PPA 2020 a 2021

<b>Programa Temático: Desenvolvimento Urbano - Habitação, Saneamento e Mobilidade 2020 a 2023</b>	
Valor total de investimento	R\$ 1.985.974.178,00
<b>Região de integração</b>	<b>Valor investimento</b>
Guamá	R\$ 92.703.540,00
Baixo Amazonas	R\$ 108.631.665,00
Carajás	R\$ 75.240.029,00
Guajará	R\$ 1.138.285.968,00
Lago de Tucuruí	R\$ 28.676.207,00

**Fonte:** Elaborado pelo autor com base no PPA 2020 a 2021 do Estado do Pará

Para entender melhor a aplicação desses recursos, recorreu-se à Lei Orçamentária Anual de 2020, aprovada pela Lei nº 8.969, constantando que, na

prática, está prevista, para 2020, a aplicação de apenas R\$ 7.500,00 (sete mil e quinhentos reais) nesta ação.

**Figura 24** - Previsão orçamentária para 2020 para a ação implementação do sistema de governança metropolitana



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ  
ORÇAMENTO FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL  
PROGRAMA DE TRABALHO

Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Obras Públicas

07101 Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Obras Públicas

Início III do Art.12 da LDO nº 8.891,23/07/19

Programa	Função / Subfunção	A C A O	E S F	M C D	F T E	TOTAL	Pessoal e Encargos Sociais	Juros e Encargos Dívida	Outras Despesas Correntes	Investimentos	Inversões Financeiras	OGE 2020	
												Amortização da Dívida	Reserva de Contingência
1439	Desenvolvimento Urbano - Habitação, Saneamento e Mobilidade					227.530.751	0	0	439.016	227.091.735	0	0	0
	15-Urbanismo / 451-Infraestrutura Urbana												
7508	Construção de Parques Urbanos					52.000	0	0	2.000	50.000	0	0	0
	Produto: Parque Implantado		1	F	90	0101	0	0	2.000	50.000	0	0	0
				4	Un								
7545	Pavimentação, Recuperação e Drenagem de Vias Urbanas					154.113.410	0	0	20.000	154.093.410	0	0	0
	1 F 40 0101		1	F	40	0101	0	0	0	1.950.000	0	0	0
	1 F 90 0101		1	F	90	0101	0	0	20.000	10.373.673	0	0	0
	1 F 90 0106		1	F	90	0106	0	0	0	7.200.000	0	0	0
	1 F 90 0130		1	F	90	0130	0	0	0	57.069.873	0	0	0
	1 F 90 0131		1	F	90	0131	0	0	0	76.120.764	0	0	0
	1 F 90 4101		1	F	90	4101	0	0	0	1.400.000	0	0	0
	Produto: Via Pavimentada			577	Km								
7546	Implantação do Sistema de Governança Metropolitana					7.500	0	0	2.500	5.000	0	0	0
	Produto: Sistema Implantado		1	F	90	0101	0	0	2.500	5.000	0	0	0
				16	Un								
8463	Apoio às Ações do CONCIDADES					207.816	0	0	207.816	0	0	0	0
	Produto: Conselho Apoiado		2	F	90	0101	0	0	207.816	0	0	0	0
				1	Un								
8594	Apoio Técnico-Institucional na Elaboração e Implementação de Instrumentos de Desenvolvimento Urbano					2.143.843	0	0	10.000	2.123.843	0	0	0

Fonte: Orçamento Geral do Estado do Pará 2020

Dessa forma, os resultados das análises dos dois últimos PPAs, dos sete municípios metropolitanos e do governo do estado do Pará, foram os seguintes:

**Quadro 13** - Resultado da análise dos dois últimos planos plurianuais dos sete municípios metropolitanos e do governo do estado do Pará

MATERIAL SELECIONADO	OBJETIVO DA INVESTIGAÇÃO	HIPÓTESES/INDICADOR	VALOR DO INDIC.	FREQ.	%	RESULTADO
Planos plurianuais dos sete municípios metropolitanos e do governo do estado do Pará	Identificar se há ou não há participação dos municípios metropolitanos no planejamento da RMB	Há participação dos municípios metropolitanos no planejamento	1	0	0%	0
		Não há participação dos municípios metropolitanos no planejamento	0	8	100%	
Planos plurianuais dos sete municípios metropolitanos e do governo do estado do Pará	Identificar se há ou não há o compartilhamento da tomada de decisão entre os municípios metropolitanos	Há compartilhamento de tomada de decisão entre os entes metropolitanos	1	0	0%	0
		Não há compartilhamento de tomada de decisão entre os entes metropolitanos	0	8	100%	

Fonte: Elaborado pelo autor

A partir do resultado da análise dos dois últimos PPAs, dos sete municípios metropolitanos e do governo do estado do Pará, entende-se que não há participação dos municípios metropolitanos no planejamento da Região Metropolitana de Belém, nem compartilhamento de tomada de decisão entre os entes metropolitanos.

### 6.3 Percepção dos técnicos sobre planejamento, tomada de decisão e comunicação na RMB

Foram realizadas entrevistas com contato prévio via e-mail, telefônico e, na maioria dos casos, presencial, com os representantes dos entes federativos que compõem a RMB. Durante os contatos agendaram-se as entrevistas e explicaram-se os objetivos da pesquisa para que os gestores pudessem selecionar os técnicos mais aptos a responderem as perguntas sobre o tema.

Os técnicos apresentados por cada ente para participar das entrevistas passam a ser identificados por símbolos ou códigos (letras maiúsculas), sendo: Castanhal (A), Belém (B), Marituba (C), Ananindeua (D), Santa Bárbara do Pará (E), Santa Izabel do Pará (F) e Benevides (G) e Governo do Estado/SEDOP (H). O

observador tomou a decisão de sequenciar os municípios, já que as perguntas foram as mesmas, facilitando, assim, a análise posterior. Já o técnico representante do governo do estado do Pará ficou por último, em decorrência de as perguntas terem sido adaptadas, tendo em vista o técnico representar outra instância de governo, no caso a estadual.

A estratégia utilizada para as análises de conteúdo foram as seguintes:

Utilizou-se uma planilha para a análise de conteúdo das transcrições das entrevistas, conforme modelo apresentado no capítulo 2. Considerando a lógica sequencial de identificar o objetivo da pesquisa, definir os conceitos principais que serão tratados, selecionar os materiais a serem utilizados (as transcrições das entrevistas), as perguntas que foram aplicadas, o objetivo de cada pergunta aplicada, o agrupamento em categorias, o indicador ou hipóteses possíveis, segundo os objetivos da realização das perguntas, um valor foi atribuído a cada indicador, respostas das entrevistas que justificaram a interpretação do resultado. Em seguida, houve a migração para outra planilha em que, na coluna referente às respostas, consta apenas o número da hipótese selecionada, permitindo calcular a frequência e o percentual de respostas que apontam para cada hipótese.

Por fim, realizou-se a análise por categorias visando facilitar o agrupamento das perguntas com seus objetivos, sendo que, no início da análise, apresenta-se o critério utilizado que tornou possível a identificação do resultado.

### 6.3.1 Participação no planejamento da RMB

Antes de apresentar os resultados das entrevistas referentes à participação dos municípios metropolitanos no planejamento da Região Metropolitana de Belém, é possível elencar algumas análises mediante ao identificado nos capítulos anteriores. A primeira delas é que, quando se fala em planejamento na Região Metropolitana de Belém, aborda-se o planejamento de como ocorrerá a gestão das funções públicas de interesse comum, ou seja, qualquer outra função pública que não seja reconhecida pelos entes metropolitanos como FPIC, não é de competência da RMB, logo não tem que ser planejada pela RMB.

Outra análise fundamental é que o planejamento deve utilizar como base a Lei Complementar nº 027/1995 e a Lei nº 13.089/2015, pois o § 2, do Art. 5, da Lei nº 13.089/2015, não torna obrigatório às regiões metropolitanas criadas antes da

referida lei o cumprimento do Art. 5º. Isto significa que não é obrigatório o cumprimento desses requisitos, porém também não significa que as RM não sejam obrigadas a elaborar seus planos, já que isso impacta os direitos que o povo possui, segundo a Constituição Federal de 1988.

Pode-se afirmar, também, que os planejamentos elaborados de forma individual, tanto pelo governo do estado do Pará como por qualquer município metropolitano, são planos estaduais ou municipais, e não metropolitanos, ou seja, representam ações individuais que não podem ser caracterizadas como ações metropolitanas. Para o planejamento ser considerado metropolitano precisa ser elaborado ou chancelado pelo Conselho Metropolitano. Fora deste entendimento, há um agravamento do impasse quanto à autonomia territorial dos municípios e, ao mesmo tempo, será necessário rediscutir o conceito das regiões metropolitanas no Brasil.

Para aprimorar essas análises, observa-se que a Lei Complementar nº 027/1995 prevê a existência de um Conselho Metropolitano composto pelo Governador do Estado do Pará (Presidente), Secretário Estadual de Planejamento do Estado do Pará (Vice-Presidente), Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Pará, prefeitos dos municípios integrantes da Região Metropolitana de Belém e presidentes das câmaras municipais dos municípios integrantes da Região Metropolitana de Belém. Esse conselho deveria regulamentar suas competências, sendo, desta forma, responsável pelo planejamento da Região Metropolitana de Belém (PARÁ, 1995). Logo, todos os municípios, assim como o governo do estado do Pará, devem participar ativamente do planejamento da Região Metropolitana de Belém por meio do Conselho Metropolitano.

O critério utilizado na análise das entrevistas para considerar que há participação dos municípios metropolitanos no planejamento da Região Metropolitana de Belém, foi o seguinte:

a) Observou-se, no contexto das respostas, termos que possam confirmar ou afirmar que há participação dos municípios metropolitanos no planejamento da região metropolitana de Belém, tais como: “sim, participa”, “participa”, “sim”, “sim, participamos” ou outros termos que indiquem a participação.

O critério utilizado na análise das entrevistas para considerar que não há participação dos municípios metropolitanos no planejamento da Região Metropolitana de Belém, foi o seguinte:

a) Observou-se, no contexto das respostas, termos que possam discordar ou negar que há participação dos municípios metropolitanos no planejamento da região metropolitana de Belém, tais como: “não participa”, “não”, “não participamos”, “não têm”, “cada município faz o seu planejamento” ou outros termos que indiquem a não participação.

Feitas estas considerações, são apresentados alguns trechos a seguir, que subsidiaram a análise dos resultados das entrevistas, destacando as perguntas realizadas e parte do depoimento que atendeu algum dos critérios definidos. Em destaque, aparecem os termos em negrito que influenciaram fortemente na definição da resposta, porém não apenas esses.

**Quadro 14** - Trechos das entrevistas que justificam o resultado, participação do planejamento na RMB

Perguntas	Entrevistado/trechos das entrevistas
<p>A Prefeitura Municipal de ..... participa do planejamento e gestão da RMB? Como participa? Existe algum órgão municipal responsável em participar e ou acompanhar o planejamento e a gestão?</p>	<p>(A) “[...]a participação de Castanhal assim no planejamento da região metropolitana é, <b>não tem</b>, ela não tem assim um órgão específico ou pessoa que lide diretamente né ou exclusivamente com essa questão [...]”</p> <p>(B) “[...] nós <b>não</b> avançamos em políticas públicas pensadas a nível metropolitano, acredito que todos os municípios que fazem parte da região metropolitana [...] cada um tem o seu planejamento específico”</p> <p>(C) “[...]O município de Marituba ele adotou uma política de <b>vou resolver o meu problema</b>, mas não vou deixar de olhar o metropolitano [...] <b>cada município faz o seu</b> [...] dando a contribuição por estado quando o estado pede, <b>como o estado parou de pedir o município fica omissso.</b>”</p> <p>(D) “[...]o planejamento ele <b>não é integrado</b> na região metropolitana né, nós fazemos nosso planejamento aqui por Ananindeua [...]”</p> <p>(E) “Participar do planejamento da região metropolitana <b>não</b>, tá, nós somos convidados algumas vezes pelo Governo do Estado na gestão passada, mas não passou disso teve umas primeiras reuniões[...]”</p> <p>(F) “Quando reuniões são convocadas ou é... algum chamamento feito a respeito deste objeto né é designado pelo prefeito quem deverá participar, ou correspondente de</p>

	<p>uma secretaria ou coordenação de planejamento, secretaria de administração, depende do assunto a ser abordado [...] <b>pra tratar da região metropolitana exatamente não, especificamente não.</b>[...]"</p> <p>(G) <b>"Olha participar não diretamente</b> tá, mas nós temos uma secretaria aqui de planejamento inclusive é localizada na prefeitura e[...] mas nós temos essa secretaria nós temos uma boa ligação também com o pessoal de planejamento de Belém entendeu, é eu <b>posso te dizer que diretamente assim não temos</b> mas que nós temos uma secretaria sim nós temos[...]"</p>
<p>O Governo do Estado do Pará Coordena ou participa do planejamento e gestão da RMB? Como coordena ou participa? É a SEDOP a secretaria responsável por esse papel?</p>	<p>(H) <b>"Sim, sim,</b> de acordo com a lei tá dentro da SEDOP [...] a questão do planejamento que uma questão que começou do zero, que uma questão que veio fazer um planejamento de quais regiões se enquadrava se acordo com o estatuto da metrópole que se tratando da região metropolitana de Belém específica [...] então assim do início foi feito um estudo de delimitação, foi feito vários estudos pra ver quais eram as funções públicas de interesse comum que se enquadrava entre uma cidade e outra, então a partir desse momento que é feito todo esse levantamento de informações, aí a partir daí no futuro que seria agora que a gente já ia começar fazer que é o Plano de Desenvolvimento Integrado que é feito junto com os que é Estado, Município e também com a ajuda da União [...]"</p>
<p>A questão do PPA planejar por regiões e o fato dos municípios metropolitanos estarem classificados em regiões diferentes segundo o PPA (R. I. do Guajará que inclui Belém, Ananindeua, Marituba, Benevides e Santa Bárbara e a R. I. Guamá que inclui Castanhal e Santa Izabel do Pará), isso dificulta, facilita ou não interfere no planejamento e gestão da RMB?</p>	<p>(H) <b>"É assim,</b> quando foi feito o planejamento do PPA a gente participou das reuniões acho que o início do ano passado é foi colocado essa questão, que a região de integração as vezes era diferente da região metropolitana então <b>isso daí foi tratado com os técnicos lá da SEPLAN</b> que não iria dificultar em nada, então assim pra gente não atrapalhou em nada não mudou em nada acabou que quando for se tratar de região metropolitana vai se tratar daqueles municípios que fazem parte daquela região[...]"</p>

Fonte: Elaborado pelo autor

Antes de se apresentar o resultado da análise, é interessante verificar que, como as entrevistas foram semiestruturadas, foi possível que, ao longo das perguntas, surgissem alguns pontos de importante destaque no que se refere ao planejamento, por exemplo: o fato de o entrevistado (A) apresentar indícios de que, nas reuniões realizadas para discutir algum assunto que consideram ser metropolitano, os participantes são escolhidos de forma alternada, ocorrendo a participação de diversos técnicos, o que dificulta a continuidade dos debates, visto que, geralmente, os assuntos debatidos não são socializados "Porque as vezes uma reunião que eu não fui outra pessoa foi né, e as vezes a gente não conversa não tem e não sabe quem foi pra reunião diretamente" (A, 2020). Essa questão é

agravada pela inexistência de órgãos municipais que possam acompanhar esse debate centralizando e socializando as informações internamente nas prefeituras, possibilitando uma visão coerente da situação da gestão metropolitana e do tratamento dos assuntos correspondentes de forma unificada e institucional.

[...]tentar colher com outras pessoas aqui também da gestão se tiveram, se participaram, se receberam algum convite, se existe pelo menos essa procura né, porque talvez existe essa procura né como a gente não tem um órgão certo que filtra, é mas acaba não chegando a todos nós né somente aqueles que lidam diretamente com a parte técnica, como é o meu caso e o caso[...] (A, 2020).

Outro fato que chama a atenção é quando foi colocada em dúvida, diversas vezes, a participação de Castanhal como integrante da Região Metropolitana de Belém. Esta questão foi apresentada pelo próprio representante do município de Castanhal: “é chamaram Castanhal para saber sobre as intenções dela permanecer ou não né como na região metropolitana de Belém como cidade membro da região metropolitana de Belém” (A, 2020). Outra colocação bastante contundente, vinda representante de Castanhal é:

Castanhal é um caso específico né,[...] meio que um [...] é meio que um... posso dizer assim, que é um ponto fora desse círculo né, da região metropolitana, até o próprio IBGE, assim na prática de fato né, não considera Castanhal como região metropolitana, região metropolitana ela foi feita por medida de força de lei né, Castanhal foi colocado. Foram questões políticas né, que aconteceram na época como proposta pra que se fortalecesse né, essa imagem de Castanhal, mas Castanhal na prática acontece de uma forma bem diferente né, na minha opinião e na opinião da maioria dos técnicos aqui com relação a[...] participar realmente e efetivamente da região metropolitana de Belém (A, 2020).

Além do representante do município de Castanhal, o representante de Marituba também se posicionou no sentido de que: “[...] a região metropolitana vai até Castanhal são 70 quilômetros [...] então de forma errada está colocando Castanhal como região metropolitana por interesse político não por técnico [...]” (C, 2020).

Outro ponto a se destacar, é quando o entrevistado (B) reafirma a lógica da sequência do planejamento apresentada na pesquisa:

hoje o principal instrumento de planejamento é o Plano Diretor do município se encarregava de definir objetivos e diretrizes para o desenvolvimento metropolitano [...] a partir do Plano Diretor que é o instrumento macro de planejamento o município desce no caso pros seus instrumentos de planejamentos de médio e de curto prazo, de médio prazo nós temos o plano plurianual o PPA que a vigência dele é de quatro anos e temos também os instrumentos de planejamento de curto prazo que é a Lei de Diretrizes Orçamentárias a LDO e a Lei Orçamentária Anual que é a LOA. (B, 2020)

O entrevistado (B) relatou os efeitos e impactos sofridos quando essa sequência não é seguida. Ele destaca que a elaboração, assim como as revisões, dos planos diretores dos municípios metropolitanos, depende da elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano – PDUI por parte da Região Metropolitana de Belém. Caso isso não ocorra, não há como os planos diretores serem construídos com uma visão de compartilhamento de funções públicas de interesse comum, levando os municípios a elaborarem planos diretores bastante específicos, relacionados à sua situação local:

[...] para os municípios cabe o que é dentro do seu limite territorial, agora o impacto os ônus e os bônus né, que nós temos é dentro de um pensamento de desenvolvimento municipal e de... e de impacto nós ainda não conseguimos avançar em que pese que hoje o município é... inicia já o processo de revisão do plano diretor de 2008 que ainda está em vigente, só que a gente precisa fazer a revisão dele e aí nesse debate de revisão do plano diretor do município de Belém umas das pautas principais juntamente é essa integração com os municípios da região metropolitana [...] Agora como nós, como os municípios da região metropolitana vão elaborar os planos diretos ou vão revisar seus planos diretores se eu não tiver um plano de desenvolvimento integrado da região? Porque a gente tem que ter o plano de desenvolvimento integrado da região metropolitana pra eu saber que [...] pra eu alinhar que aquilo aqui eu vou ter que descer pra minha política de transporte de acordo com aquele plano (B, 2020)

A seguir, o Quadro 15 apresenta o resultado da pesquisa referente à participação dos municípios metropolitanos no planejamento da RMB e, em seguida, tem-se algumas considerações:

**Quadro 15 - Resultado da participação no planejamento da RMB (entrevistas)**

TRANSCRIÇÃO DAS ENTREVISTAS													
PERGUNTAS	OBJETIVO DAS PERGUNTAS	HIPÓTESES/INDICADORES	VALOR INDIC.	RESPOSTAS								FREQÜÊ	%
				A	B	C	D	E	F	G	H		
A Prefeitura Municipal de ..... participa do planejamento e gestão da RMB? Como participa? Existe algum órgão municipal responsável em participar e ou acompanhar o planejamento e a gestão?	Identificar se há participação por parte dos municípios metropolitanos no planejamento da RMB	Há participação dos municípios metropolitanos no planejamento	1									0	0%
		Não há participação dos municípios metropolitanos no planejamento	0	0	0	0	0	0	0	0	7	100%	
O Governo do Estado do Pará Coordena ou participa do planejamento e gestão da RMB? Como coordena ou participa? É a SEDOP a secretaria responsável por esse papel?	Identificar se há participação por parte dos municípios metropolitanos no planejamento da RMB	Há participação dos municípios metropolitanos no planejamento	1									1	100%
		Não há participação dos municípios metropolitanos no planejamento	0								0	0	0%
A questão do PPA planejar por regiões e o fato dos municípios metropolitanos estarem classificados em regiões diferentes segundo o PPA (Região Integrada do Guajará que inclui Belém, Ananindeua, Marituba, Benevides e Santa Bárbara e a Região Integrada Guamá que inclui Castanhal e Santa Izabel do Pará), isso dificulta, facilita ou não interfere no planejamento e gestão da RMB?	Identificar se há participação por parte dos municípios metropolitanos no planejamento da RMB	Há participação dos municípios metropolitanos no planejamento	1									1	100%
		Não há participação dos municípios metropolitanos no planejamento	0								0	0	0%

Fonte: Elaborado pelo autor

Portanto, os resultados apontam que não há participação dos municípios metropolitanos no planejamento da Região Metropolitana de Belém, devendo-se destacar que na resposta do representante do governo do estado do Pará – quando questionado se o governo do estado coordenava ou participava do planejamento da gestão da região metropolitana de Belém, se participava e como participava ou coordenava – observou-se que se referia a um contexto relacionado ao estudo que o governo do estado vem fazendo para adequar a legislação da criação da RMB às exigências do Estatuto da Metrópole, e não propriamente à elaboração do planejamento da RMB no sentido de planejar a execução das FPIC. Por isso, embora conste este resultado, considera-se a não participação dos municípios no planejamento da RMB.

Também, o resultado aponta para um entendimento comunicativo de que, embora haja legislações que determinem que o planejamento deve ser elaborado de forma interfederativa, conforme os incisos I, II, e III do Art. 8º da Lei nº 13.089/2015, pela instância executiva, colegiada deliberativa ou “organização pública com funções técnico-consultivas” (BRASIL, 2015), ou por um Conselho Metropolitano, conforme a Lei Complementar nº 027/1995, os oito entes federativos que compõem a RMB optaram por não considerar a legislação e fazer o planejamento de forma individual.

### 6.3.2 A tomada de decisão Compartilhada ou individual na RMB

Assim como no planejamento, é evidente que a tomada de decisão segue a mesma linha de interpretação, pois, conforme a Lei Complementar nº 027/1995, a gestão da Região Metropolitana de Belém é de responsabilidade do Conselho Metropolitano. Sob este prisma, qualquer decisão tomada de forma individual por qualquer município metropolitano, ou pelo governo do estado do Pará, não deve ser reconhecida como tomada de decisão da Região Metropolitana de Belém, e sim tomada de decisão individual.

Não se deve confundir a legitimidade de tomar decisões na região metropolitana de Belém com a legitimidade de instituir regiões metropolitanas. Esta última é de competência do governo do estado do Pará, conforme o Art. 25 da Constituição de 1988.

No caso, a competência de adequar a Região Metropolitana de Belém às orientações do Estatuto da Metrópole é de competência do governo do estado do Pará, porém a gestão e a tomada de decisão na Região Metropolitana de Belém, nas hipóteses da Lei nº 027/1995 são de competência do Conselho Metropolitano; e na hipótese do Estatuto da Metrópole, a responsabilidade da tomada de decisão é da instância executiva e colegiada deliberativa, esta última com a participação de representantes da sociedade civil. Assim, em ambas as hipóteses, a decisão não pode ser unilateral ou de alguns municípios sobre os outros, mas do colegiado que representa a região metropolitana.

Pode-se afirmar com segurança que, no momento da pesquisa, a legislação que criou a Região Metropolitana de Belém atualmente em vigor é a Lei Complementar nº 027/1995. Por esse motivo, entende-se que a tomada de decisão depende do funcionamento, na prática, do Conselho Metropolitano, sistema organizacional em que as decisões devem ser tomadas, sendo necessário analisar a legitimidade do tomador de decisão.

A análise das entrevistas pautou-se no seguinte critério para considerar que há compartilhamento de tomada de decisão na RMB:

a) Foi observado, no contexto das respostas, termos que possam confirmar ou afirmar que há compartilhamento de tomada de decisão na RMB, tais como: “sim, compartilha”, “sim e compartilhada”, “compartilha” ou outros termos que indiquem o compartilhamento na tomada de decisão.

O critério utilizado na análise das entrevistas para considerar que não há compartilhamento de tomada de decisão entre os entes metropolitanos, foi o seguinte:

a) Foi observado, no contexto das respostas, termos que possam negar o compartilhamento de tomada de decisão na RMB, tais como: “não compartilha”, “não e compartilhada”, “não”, “nunca”, “muito difícil acontecer” ou outros termos que indiquem que não há compartilhamento da tomada de decisão entre os entes metropolitanos.

Realizadas as devidas considerações, no Quadro 16 apresentam-se trechos das entrevistas que subsidiaram a análise dos resultados, destacando as perguntas

e parte do depoimento que atendeu a algum dos critérios definidos anteriormente. Com destaque em negrito, aparecem os termos que influenciaram fortemente na definição da resposta, porém não apenas esses.

**Quadro 16** - Trechos das entrevistas que justificam o resultado, do compartilhamento da tomada de decisão na RMB

Perguntas	Entrevistado/trechos das entrevistas
<p>As tomadas de decisões referente ao planejamento e gestão na Região Metropolitana de Belém são feitas de forma consensual ou autônoma pelos municípios?</p>	<p>(A) “Olha muito, <b> muito dificilmente acontece</b> essa integração [...] ela acontece mesmo de forma praticamente autônoma né”</p> <p>(B) “<b>Não, atualmente não</b> e eu <b>desconheço que tenha tido em algum momento</b> né, mas, <b>atualmente não</b>. O que se tem é assim, uma eterna busca de correr atrás do prejuízo [...] a partir do momento que surge um problema, ninguém se adianta para que não haja o problema né a gente sempre corre atrás do prejuízo [...]”</p> <p>(C) “Tá hoje cada município faz o seu planejamento porque é necessário [...]cada município faz o seu dando a contribuição por estado quando o estado pede, como o estado parou de pedir o município fica omissos[...] <b>cada município tem que cuidar de si</b>”</p> <p>(D) “...<b>Aurá isso foi através de um TAC</b> assinado pela que eu saiba assinado por Ananindeua, Marituba e Belém né, [...] <b>só que para os instrumentos de planejamento como eu te expliquei é elaborado de forma individualizada</b> [...]”</p> <p>(E) “<b>Autônoma né</b>, mas quando há algum ponto crítico eu volto a falar na resposta anterior é <b>Belém, Ananindeua e Marituba tomam as decisões</b> e as vezes <b>querem impor pra gente</b>, mas nós não aceitamos isso né, então <b>nós acabamos tomando decisões autônomas.</b>”</p> <p>(F) “Quando está sendo é efetuado na prática alguma coisa, <b>chega ao consenso as reuniões</b> como no caso do lixo”</p> <p>(G) “<b>Cada uma toma sua própria decisão tá eu falo em relação aos municípios</b>, aqui no nosso município nós temos um conselho tá onde o nosso gestor que é o nosso prefeito entendeu sempre está à frente”</p> <p>(H) “[...] <b>é consensual...</b> vão ser realizado já foram realizado algumas consultas com os municípios e o Estado, são feitas reuniões que lá nessas reuniões é decidido, lá que vai ser decidido quantos por cento cada estado cada município e o Estado vai ter de decisão final, então esse aí que é o maior problema que a gente tem hoje, por quê? Porque também o que leva muito questão política, porque muitas vezes o município não quer concordar com o tanto que o Estado entre e não quer concordar também com a quantidade que o município entra e as vezes uma briga política aí pode atrapalhar muito no planejamento final”</p>
	<p>(A)“olha é...<b>com relação aos municípios que participam mais diretamente aqui né com planejamento</b>, nós temos por exemplo [...] a gente tem um consorcio [...] esse consorcio foi encabeçado por Castanhal né e Castanhal conversa com diversos municípios[...]nesse consórcio né de resíduos sólidos é <b>Santa Isabel, São Francisco, Santa Maria, Inhangapi e Castanhal, então da região metropolitana só tem Santa Isabel e Castanhal.</b> [...] reuniões acontecem né por meio de convocação [...] pra escolha de um novo aterro sanitário aqui na região de Castanhal.”</p>

<p>Como é formado o consenso com temas controverso entre as diferentes prefeituras?</p>	<p>(B) “Então quando ocorre o fenômeno é que <b>esses municípios são obrigados a sentar numa mesa de negociação</b> e trabalharem,[...] então são coisa que são pensadas é em cada local isoladamente, aí a quando vai ter problema e aí quando vai ter o problema chama pra se resolver.[...] Então são coisa que parece que não são integradas não são pensadas em conjunto[...]”.</p> <p>(C) “[...]é complicado você sabe que o impasse é um negócio que é complicado de você fazer gestão em cima de impasse [...]ele é muito complicado pra fazer gestão porque quando cria-se um impasse em que <b>ele tem que dar, ceder ele não cede</b>[...]”.</p> <p>(D) “[...]aquela ação <b>nos chamam, geralmente parte de Belém chama todo mundo</b> certo e aí a gente faz o alinhamento das ações que são necessárias pra região metropolitana.”</p> <p>(E) “[...] <b>não há, há uma imposição né e nós acabamos por tomarmos as nossas próprias decisões aqui</b>, por esse desmerecimento por essa falta de respeito com o município como Santa Bárbara[.]”</p> <p>(F) “<b>Olha eu não participei da reunião do consórcio do lixão</b>, mas o que chegou pra gente é que nessa reunião com certeza divergências aconteceram, mas eles estão trabalhando é num consórcio comum né[.]”</p> <p>(G) “[...]eles fazem uma chamada de todos os gestores dos municípios entendeu, e fazem uma ... tentam entrar em um acordo tá político pra que todas as partes sejam favorecidas [...] <b>através da própria secretaria de planejamento de Belém tá que é do Estado</b>, faz uma chamada com os gestores e tentam entrar num consenso..”</p> <p>(H) “É assim, de início, <b>é o secretário com o governador que entra em contato é pra tentar negociar</b>, conversar mostrar os prós que o município vai ganhar com isso e aquilo [...] inclusive o planejamento hoje tá atrasado que um dos motivos é esse, que é o motivo da tomada de decisão então isso é mais articulação mesmo [...]uma articulação técnica também envolve uma articulação política que é o que querendo ou não acaba atingindo né.”</p>
	<p>(A) “<b>Olha essa eu não sei lhe dizer</b>, não sei lhe responder diretamente por que eu acho que <b>tudo parte mesmo dessa falta né de participação mais efetiva de Castanhal na região metropolitana de Belém</b> [.]”</p> <p>(B) “<b>Não foi definido ainda, ainda não foram definidas</b> [...] o estado deveria desenvolver um estudo específico pra cada região metropolitana do seu território [...] Secretaria de Desenvolvimento de Obras Públicas e montou um grupo de trabalho, tá esse grupo de trabalho foi montado e.. cada prefeitura que compõe atualmente a região metropolitana assinou o termo de cooperação técnica [...] isso precisava ser aprovado na assembleia legislativa do estado só que coincidiu no ano eleitoral né [.]”</p> <p>(C) “[...] <b>o senhor vai ter que ir lá com o governador e governador porque que o senhor acabou com o núcleo de gestão?</b> [...], quais são as funções estavam sendo definidas as funções, já existiam funções integradas”</p> <p>(D) “[...] <b>infelizmente não foi algo assim que possa te dá o retorno conclusivo</b> né nós reunimos chegamos a discutir e chegaram também a .... como eu te digo, a buscar quais são os elementos que nós temos aqui e <b>mostrar a realidade de Ananindeua</b> porque aqui nós temos um déficit</p>

<p>Como funciona a definição de quais são as funções públicas de interesse comum, entre os integrantes da Região Metropolitana de Belém?</p>	<p>muito grande né dessa, vamos dizer assim desse olhar mais técnico é de documentação né de reunir documentação [...]”.</p> <p>(E) “Não... <b>não há uma integração dos municípios para resolver isso é os municípios</b> só se reúnem para definir algo quando existe um problema público como no caso do lixão que eu te dei o exemplo [...]”.</p> <p>(F) “<b>Hoje não existe porque não tá existindo a atuação de um comitê</b>, mas as que foram puxadas pelo próprio estado como a situação do lixo, estão sendo atendidas então na verdade o funcionamento desse comitê ajudaria pra definir melhor essas ações[...]”.</p> <p>(G) “[...] foi feito um decreto lá por Belém e quando se faz lá [...]tá os gestores também aplicam decreto em cada município entendeu seguindo o de Belém o metropolitano, <b>tá então é através de decreto</b> quando é local entendeu é criado uma lei municipal tá.”</p> <p>(H) “é, foi feita uma pesquisa uma planilha e entregue pra cada município, esse município eles que destacaram nessa planilha tinha várias perguntas, tinha.... perguntas qual era ... a função pública isso aquilo, [...] eles juntaram o grupo de trabalho deles e fizeram e responderam as questões que foram enviados pelo estado aí a partir <b>daí que a gente foi definindo quais eram as funções públicas de interesse comum de um município para o outro.</b>”</p>
--	--

Fonte: Elaborado pelo autor

A tomada de decisão é vista pela maioria dos entrevistados, como de responsabilidade do governo do estado do Pará: “então como é que eu vou definir dentro do meu plano diretor as políticas públicas setoriais se o Estado não está dando a linha mestra pra isso?” (B, 2020). Outro entrevistado acrescenta: “[...]então o Estado ele tem por responsabilidade buscar pra si a responsabilidade da gestão [...] porque o Estado não tá fazendo Gestão metropolitana [...]” (C, 2020).

Já para o técnico do município de Santa Bárbara, as decisões são tomadas pelos municípios de “Belém, Marituba e Ananindeua eles acabam se reunindo e definindo o que é melhor para a região metropolitana [...] o governador, prefeito de Belém, Ananindeua, Marituba nessa escala é que vem as decisões [...]” (E, 2020).

O técnico que representou o governo do estado do Pará afirma que: “porque não pode o estado não pode decidir sozinho, município não pode decidir sozinho muito menos a União” (H, 2020), porém, a seguir, informa que:

[...] esse ano foi garantido o PPA garantiu um orçamento [...] pro planejamento metropolitano aí nós fizemos nós já fizemos um levantamento pra [...] contratar empresa né especializada pra tá fazendo isso daí [...] é assim nós estamos na etapa [...] no termo de referência pra contratar empresa pra, porque eles vão ter que atualizar as etapas pra eles fazerem e uma delas é atualizar os dados que já tem, tem muito dado de estudo que foi feito tantas regiões de Belém metropolitana de Belém [...] (H, 2020)

Algumas considerações expressadas pelos técnicos, acerca da tomada de decisão na RMB, chamaram a atenção. Quando questionados se as tomadas de decisões referentes ao planejamento e gestão na Região Metropolitana de Belém são feitas de forma consensual ou autônoma pelos municípios, dois entrevistados representantes do município de Santa Izabel do Pará (F) e do governo do estado do Pará (H) disseram que seria consensual.

Porém, quando o representante (F) apresenta exemplos, cita as reuniões para a formação de consórcio para o tratamento do lixo. Segundo a investigação realizada e a informação fornecida pelo entrevistado (A), essas reuniões envolveram os municípios Santa Isabel, São Francisco, Santa Maria, Inhangapi e Castanhal, ou seja, não foram referentes à Região Metropolitana de Belém.

Já o entrevistado (H) refere-se ao compartilhamento de tomada de decisão e cita exemplos que aparentam estar relacionados a decisões individuais: “o município não quer concordar com o tanto que o Estado entre e não quer concordar também com a quantidade que o município entra e as vezes uma briga política aí pode atrapalhar muito no planejamento final” (H, 2020).

O resultado referente à tomada de decisão compartilhada ou individual na RMB é a seguinte:

**Quadro 17** - Resultado da tomada de decisão compartilhada ou individual na RMB (entrevistas)

TRANSCRIÇÃO DAS ENTREVISTAS													
PERGUNTAS	OBJETIVO DAS PERGUNTAS	HIPÓTESES/INDICADORES	VALOR INDIC.	RESPOSTAS								FREQ.	%
				A	B	C	D	E	F	G	H		
As tomadas de decisões referentes ao planejamento e gestão na Região Metropolitana de Belém são feitas de forma consensual ou autônoma pelos municípios?	Identificar se há compartilhamento na tomada de decisão entre os municípios metropolitanos	Há compartilhamento de tomada de decisão	1									2	25%
		Não há compartilhamento de tomada de decisão	0	0	0	0	0	1	0	1		6	75%
Como é formado o consenso com temas controverso entre as diferentes prefeituras?	Identificar se há compartilhamento na tomada de decisão entre os municípios metropolitanos	Há compartilhamento de tomada de decisão	1									0	0%
		Não há compartilhamento de tomada de decisão	0	0	0	0	0	0	0	0		8	100%

Como funciona a definição de quais são as funções públicas de interesse comum, entre os integrantes da Região Metropolitana de Belém?	Identificar se há compartilhamento na tomada de decisão entre os municípios metropolitanos	Há compartilhamento de tomada de decisão	1													0	0%
		Não há compartilhamento de tomada de decisão	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8

**Fonte:** Elaborado pelo autor

Conforme pode-se observar, apenas na primeira pergunta houve discordância na resposta, porém isso pode ter ocorrido porque os municípios metropolitanos e o próprio estado podem não ter o entendimento comunicativo ou a clareza do que é, de fato, metropolitano, confundindo, assim, tomadas de decisão municipal, estadual e metropolitana. Este pensamento se justifica quando 75% dos municípios afirmam não compartilharem a tomada de decisão e 25% que afirmam o oposto, apresentando argumentos que demonstram tomada de decisão individual. Lembrando que o Conselho Metropolitano não está em atividade, logo, como poderia existir tomada de decisão metropolitana consensual?

Isso demonstra que, na percepção dos entrevistados, a tomada de decisão é feita de forma individual, em alguns casos pelo estado, em outros por pequenos grupos de municípios mais influentes. Isso corrobora com a pesquisa documental e bibliográfica realizada, tendo em vista que, como o Conselho Metropolitano, embora instituído pela Lei Complementar nº 027/1995, nunca funcionou de fato, as decisões são tomadas sem um alcance metropolitano, e sim de forma individual, constatando-se que a tomada de decisão também é feita de forma diferente do previsto nas normas legalmente instituídas.

## CAPÍTULO 7 CONCLUSÕES

O Quadro 18 apresenta a síntese dos resultados encontrados na pesquisa. Esses resultados são apresentados de modo que permitam a comparação com a base das premissas encontradas na análise das legislações que criaram e, em parte, regulamentam a estrutura e o funcionamento da Região Metropolitana de Belém.

Ou seja, no Quadro 18 apresentam-se os resultados das análises referentes ao PDUI e aos planos setoriais, diretores, plurianuais e entrevistas no que diz respeito à participação por parte dos municípios metropolitanos no planejamento e tomada de decisão da Região Metropolitana de Belém.

**Quadro 18** - Síntese dos resultados da pesquisa

SÍNTESE DOS RESULTADOS DA PESQUISA					
BASE DAS PREMISSAS	PREMISSAS	PDUI/PLANOS SETORIAIS	PLANOS DIRETORES	PLANOS PLURIANUAIS	ENTREVISTAS
Lei Complementar 027/1995 Lei 13.089/2015 (Estatuto da Metrópole)	É obrigatório a participação dos municípios no planejamento na RMB	Não há participação dos municípios metropolitanos no planejamento	Não há participação dos municípios metropolitanos no planejamento	Não há participação dos municípios metropolitanos no planejamento	Não há participação dos municípios metropolitanos no planejamento
	É obrigatório o compartilhamento da tomada de decisão entre os municípios metropolitanos	Não há compartilhamento de tomada de decisão entre os entes metropolitanos	Não há compartilhamento de tomada de decisão entre os entes metropolitanos	Não há compartilhamento de tomada de decisão entre os entes metropolitanos	Não há compartilhamento de tomada de decisão entre os entes metropolitanos

Fonte: Elaborado pelo autor

Sobre como deveria ser a prática do planejamento na Região Metropolitana de Belém, observou-se que, tanto a Lei Complementar nº 027/1995 quanto a Lei nº 13.089/2015, denominada Estatuto da Metrópole, determinam que é obrigatória a participação dos municípios metropolitanos na elaboração do planejamento da Região Metropolitana de Belém.

Neste íterim, observou-se que ambos os planos não existem, evidenciando a não participação de alguém na elaboração, já que sequer existem. Lembrando que a Região Metropolitana de Belém existe desde 1973 e, mais recentemente, em 1995, foi regulamentada atendendo a perspectiva da Constituição Federal de 1988,

emergindo a seguinte questão: por que, decorrido tanto tempo, a RMB não possui um plano para gerir as funções públicas de interesse comum? Isso pode responder o porquê de problemas crônicos não possuírem soluções efetivas.

Quando são cruzadas as informações obtidas na análise da legislação quanto à obrigatoriedade da participação dos entes metropolitanos no planejamento da Região Metropolitana de Belém com a análise dos planos diretores dos municípios metropolitanos, observa-se que os planos diretores são construídos sem apontar para uma possibilidade de planejamento participativo e compartilhado entre os municípios metropolitanos.

Essa situação pode estar ocorrendo por diversos motivos: talvez o primeiro seria correspondente ao fato da não existência do PDUI e dos planos setoriais, fazendo com que os municípios não tenham uma diretriz clara a seguir no sentido de como se daria a participação, impossibilitando a elaboração de um plano diretor que atenda essa perspectiva.

Isso estaria prejudicando o cumprimento do disposto no Estatuto da Cidade, que determina que os planos diretores devem ser atualizados de dez em dez anos, ressaltando que a maioria dos municípios metropolitanos não estão seguindo esta orientação.

Na comparação da obrigatoriedade da participação dos municípios metropolitanos no planejamento da Região Metropolitana de Belém, determinada nas legislações e os planos plurianuais, observa-se que não há, em nenhum dos planos plurianuais, programas ou ações que possibilitem transferências de recursos para o Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belém criado pela Lei Complementar nº 027/1995, o que comprova que não há participação dos municípios metropolitanos no planejamento da RMB, lembrando que isso pode ser explicado pelo efeito cascata causado pela inexistência do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado.

Nessa perspectiva, os documentos analisados indicam que não há participação dos municípios metropolitanos no planejamento da Região Metropolitana de Belém, análise confirmada quando realizada a triangulação das informações do que consta na legislação com os resultados das análises dos documentos e os resultados das entrevistas com os técnicos.

Observou-se que não há um entendimento comunicativo das informações passadas por meio das leis, de que essa participação é obrigatória e que isso deve

ocorrer por meio do Conselho Metropolitano criado pela Lei Complementar nº 027/1995.

No que diz respeito à análise de como deve ocorrer na prática a tomada de decisão na Região Metropolitana de Belém, a legislação determina que deve ser compartilhada entre os entes metropolitanos, ou nos termos da Lei nº 13.089/2015, deve ser interfederativa.

Porém, ao comparar o que determina a legislação sobre a tomada de decisão com o PDUI e os planos setoriais, verifica-se que sua inexistência aponta para a não participação dos municípios metropolitanos na tomada de decisão, sendo as decisões tomadas de forma individual e sem a busca de um consenso, ocasionando impasses ou conflitos que prejudicam a gestão da Região Metropolitana de Belém.

Ao comparar as exigências da legislação no que diz respeito à exigência do compartilhamento da tomada de decisão entre os municípios metropolitanos com os planos diretores, observa-se que os planos são bem claros, demonstrando que as decisões são individuais de cada município e não preveem a possibilidade de compartilhamento de tomada de decisão por meio do Conselho Metropolitano.

Na comparação da exigência legislativa do compartilhamento da tomada de decisão entre os municípios metropolitanos e o constante nos planos plurianuais, verifica-se que os planos plurianuais não preveem a alocação de recursos para o funcionamento ou para a gestão das funções públicas de interesse comum, o que demonstra uma tomada de decisão individual, e não compartilhada.

Desta forma, todos os documentos analisados indicam, unanimemente, que não há compartilhamento de tomada de decisão entre os municípios metropolitanos, fato confirmado pelas entrevistas com os técnicos responsáveis pelos planejamentos de cada ente metropolitanos.

Neste sentido, a triangulação das informações obtidas pelas análises das legislações, dos documentos (PDUI, planos setoriais, planos diretores e planos plurianuais) e das entrevistas, permite afirmar que o planejamento e a tomada de decisão na Região Metropolitana de Belém, na prática, ocorrem de forma individual. Essa prática individual dificulta a gestão da Região Metropolitana de Belém, visto que só pode ocorrer com a participação de todos os municípios metropolitanos, conforme prevê a Lei Complementar nº 027/1995 e a Lei nº 13.089/2015.

Dessa forma, foi alcançado o objetivo da pesquisa de identificar e analisar como funciona na prática o planejamento e a tomada de decisão na Região

Metropolitana de Belém, que favorecem ou dificultam o seu funcionamento, alcançando, também, os objetivos específicos de identificar a normativa jurídica e a práxis do planejamento da RMB, apresentada no Quadro 18 e nas análises.

A pesquisa trouxe uma sintetização e análise do debate e das tendências analítico-conceitual atuais sobre as regiões metropolitanas no Brasil, apresentando algumas abordagens que insistem em fazer uma análise territorial das regiões metropolitanas, mesmo sabendo que não são entes federativos. Isso cria inúmeros conflitos e dificulta a busca de uma solução para a gestão das regiões metropolitanas no Brasil.

No caso do resultado da pesquisa, observa-se que a opção escolhida pelos municípios que compõem a Região Metropolitana de Belém e o governo do estado do Pará, podem ser representadas pelas situações constatadas no tópico 4.3., do capítulo 4º, que apresenta o estado crítico dos municípios que integrantes da Região Metropolitana de Belém, entre os municípios com os piores índices de bem-estar urbano no Brasil.

Quanto à hipótese considerada inicialmente, esta foi confirmada tendo em vista a conclusão de que a prática do planejamento e tomada de decisão da Região Metropolitana de Belém não é a mesma prevista nas legislações vigentes, criando disfunções na gestão entre os responsáveis pela tomada de decisões em cada um dos municípios que fazem parte da Região Metropolitana de Belém. Estas disfunções na gestão se manifestam:

- No âmbito de responsabilidades juridicamente estabelecidas;
- Na lógica na tomada de decisões entre os gestores e responsáveis administrativos;
- Na lógica das decisões compartilhadas *versus* individuais
- Na participação no planejamento na RMB sob orientação municipal ou metropolitana
- Na lógica das funções públicas, isto é, funções públicas de interesse comum *versus* interesse local

A disfunção no âmbito de responsabilidades juridicamente estabelecidas e na lógica na tomada de decisões entre os gestores e responsáveis administrativos, pode ser facilmente constatada quando se observa que a competência jurídica de

elaboração do planejamento e tomada de decisão na Região Metropolitana de Belém é de responsabilidade do Conselho Metropolitano, porém alguns entes realizam ações individuais que denominando-as como metropolitanas, o que caracteriza uma disfunção.

Esta pesquisa evidencia que as decisões são tomadas de forma individual, e não compartilhada, considerando que isto pode ocorrer a partir da falta de entendimento dos entes metropolitanos sobre os objetivos da criação de uma região metropolitana, trazendo uma interpretação equivocada sobre a lógica das decisões compartilhadas *versus* individuais, da participação no planejamento na RMB sob orientação municipal ou metropolitana e na lógica das funções públicas, isto é, funções públicas de interesse comum *versus* interesse local.

Não se pode deixar de destacar a importância da utilização do método de interpretação baseado na teoria dos sistemas autorreferencial de Niklas Luhmann, que forneceu a possibilidade de fazer a diferenciação do sistema a ser analisado, permitindo entender que o objetivo de gestão de qualquer região metropolitana no Brasil é gerenciar as funções públicas de interesse comum. Essa visão possibilita minimizar os conflitos quanto ao debate deste tema com as lideranças técnicas e políticas dos entes integrantes das regiões, por isso esta interpretação contribuiu para os resultados da pesquisa.

Outro ponto fundamental que a pesquisa trouxe foi a possibilidade de interpretação por meio do entendimento comunicativo, tendo em vista que as leis expressam de forma clara o que deve ser gerido e como deve ser gerido, porém os municípios metropolitanos e o governo do estado do Pará procedem de forma diferente, desconsiderando o exposto na informação (leis), deixando claro que a comunicação realmente não é um processo simples no qual basta o emissor, a mensagem e o receptor.

Para que houvesse planejamento ou tomada de decisão metropolitana, seria necessário que o Conselho Metropolitano criado pela Lei Complementar nº 027/1995 funcionasse efetivamente, o que não ocorre até hoje. Isso é preocupante, pois, como dissertado, a situação dos municípios metropolitanos é extremamente desfavorável, e sem uma gestão metropolitana, há tendência ao agravamento.

A distorção de como o governo do estado do Pará e os municípios metropolitanos vêm tratando a questão metropolitana, e como está previsto nas normas, podem ser, em parte, os responsáveis pelos inúmeros problemas que a

Região Metropolitana de Belém enfrenta, como os problemas relacionados à destinação de resíduos sólidos, drenagem, fornecimento de água, transporte e mobilidade urbana, meio ambiente, habitação ocupação do solo e outros.

Pode-se apresentar possibilidades de caminhos a percorrer, uma delas é a regulamentação do Conselho Metropolitano, conforme previsto na Lei Complementar nº 027/1995, e a partir de então aguardar para que o sistema evolua até se adequar às exigências contidas na Lei nº 13.089/2015 (Estatuto da Metrôpole). Esta alternativa talvez mais fácil e rápida. Outra opção é dar continuidade aos estudos elaborados pelo governo do estado do Pará, para criar uma legislação que atenda as exigências do Estatuto da Metrôpole. Isso demandará capital político para aprovação da legislação na Assembleia Legislativa do Estado, podendo demorar anos. Enquanto isso, os problemas se avolumam.

Como contribuição, a pesquisa apresentou uma forma diferente de análise da Região Metropolitana de Belém, que utiliza as comunicações como instrumentos para delimitar a atuação política administrativa da RMB, tornando possível pensar modelos de gestão mais adequados à RMB, assim como para as demais regiões metropolitanas no Brasil.

Como limitação, a pesquisa apresenta a falta de comparação das situações detectadas na Região Metropolitana de Belém com outras regiões metropolitanas consideradas bem-sucedidas na gestão, identificando se essa excelência foi alcançada por meio de um planejamento participativo e tomadas de decisão compartilhadas entre os entes metropolitanos, ou pela condução individual do governo do estado ou de algum município metropolitano.

É necessário que a pesquisa tenha seguimento, pois, caso a excelência da gestão tenha sido alcançada por meio de um planejamento centralizado, isso pode apontar para outro modelo de gestão que não utilize como base a estrutura de uma região metropolitana, o que seria pouco provável, mas será que as regiões metropolitanas no Brasil, consideradas mais evoluídas, utilizam um modelo de gestão baseado na diferenciação das competências metropolitanas, municipais e estaduais?

Esta é uma questão para pesquisas futuras, que podem auxiliar o Brasil a construir uma legislação que possibilite às regiões metropolitanas ajustarem suas estruturas organizacionais e competências de forma mais adequada, não gerando falha de comunicação (entendimento comunicativo) entre os que levam a

informação ao conhecimento e os que recebem a informação e constroem seus entendimentos comunicativos.

## REFERÊNCIAS

ANANINDEUA. **Lei nº 2.237, de 06 de outubro de 2006**. Institui o Plano Diretor do Município de Ananindeua e dá outras providências. Ananindeua, PA, 06 out. 2006. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/plano-diretor-ananindeua-pa>. Acesso em: 10 ago. 2020.

ANANINDEUA. **Lei nº 2.654, de 09 de dezembro de 2013**. Institui o Plano Plurianual do Município de Ananindeua para o período 2014-2017. Ananindeua, PA, 09 dez. 2013. Disponível em: [http://www.ananindeua.pa.gov.br/public/arquivos/legislacao/LEI\\_No.\\_2.654\\_DE\\_09\\_DEZEMBRO\\_DE\\_2013.pdf](http://www.ananindeua.pa.gov.br/public/arquivos/legislacao/LEI_No._2.654_DE_09_DEZEMBRO_DE_2013.pdf). Acesso em: 10 ago. 2020.

ANANINDEUA. **Lei nº 2.906, de 23 de dezembro de 2017**. Institui o Plano Plurianual do Município de Ananindeua para o período 2018-2021.. Ananindeua, PA, 23 dez. 2017. Disponível em: <http://138.186.17.20:8090/arquivos/DoBZ49pGG.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2020.

ANDRADE, Luciana Teixeira de. Espaço Metropolitano no Brasil: nova ordem espacial?. **Caderno Crh**, [S.L.], v. 29, n. 76, p. 101-118, abr. 2016. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0103-49792016000100007>.

ANGELONI, Maria Terezinha. Elementos intervenientes na tomada de decisão. **Ci. Inf.**, Brasília, v. 32, n. 1, p. 17-22, abr. 2003.

AZEVEDO, Sergio de; GUIA, Virgínia Rennó dos Mares. Os dilemas institucionais da gestão metropolitana no brasil. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (org.). **Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito**. 2. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. Cap. 4. p. 97-110.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Tradução de Luiz Antero Reto. São Paulo: Edições 70, 2016. 279 p. Título original: L'analyse de contenu. ISBN 978-85-62938-04-7.

BAUER, Martin W.. Análise de Conteúdo Clássica: uma revisão. In: BAUER, Martin W.; GASKELL, George. **Pesquisa Qualitativa Com Texto, Imagens e Som**. Tradução de Pedrinho A. Guareschi. 7. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2008. Cap. 8. p. 189-217. Título original: Qualitative Researching with Text, Image, and Sound: a Practical Handbook. ISBN 978-85-326-2727-8.

BECHMANN, Gotthard; STEHR, Nico. Niklas Luhmann. **Tempo Social**, São Paulo, v. 2, n. 13, p. 185-200, nov. 2001.

BELÉM. **Lei nº 8.655, de 30 de julho de 2008**. Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Belém, e dá outras providências. Belém, PA, 30 jul. 2008. Disponível em: [http://www.belem.pa.gov.br/planodiretor/Plano\\_diretor\\_atual/Lei\\_N8655-08\\_plano\\_diretor.pdf](http://www.belem.pa.gov.br/planodiretor/Plano_diretor_atual/Lei_N8655-08_plano_diretor.pdf). Acesso em: 11 ago. 2020.

BELÉM. **Lei nº 9.026, de 07 de agosto de 2013**. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2014/2017 e dá outras providências. Belém, PA, 07 ago. 2013. Disponível em: <http://www.belem.pa.gov.br/transparencia/wp-content/uploads/2017/05/2-Lei-9026-2013-2017-PPA-DiarioOficial.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2020.

BELÉM. **Lei nº 9.339, de 09 de novembro de 2017**. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2018/2021 e dá outras providências. Belém, PA, 09 nov. 2017. Disponível em: <http://www.belem.pa.gov.br/transparencia/wp-content/uploads/2017/11/PPA-2018-2021.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2020.

BENEVIDES. **Lei Municipal nº 1.031, de 11 de outubro de 2006**. Dispõe sobre o Ordenamento Territorial do Município de Benevides, e dá outras. Benevides, PA, 11 out. 2006. Disponível em: <https://docplayer.com.br/17424714-Lei-municipal-n-1-031-06-de-11-de-outubro-de-2006-dispoe-sobre-o-ordenamento-territorial-do-municipio-de-benevides-e-da-outras-providencias.html>. Acesso em: 12 ago. 2020.

BENEVIDES. **Lei nº 1.128, de 27 de dezembro de 2013**. Dispõe sobre o Plano Plurianual do Município de Benevides. Benevides, PA, 27 dez. 2013. Disponível em: <https://www.benevides.pa.leg.br/leis/plano-plurianual/ppa-2014-2017.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2020.

BENEVIDES. **Lei nº 1.209, de 12 de janeiro de 2018**. Dispõe sobre o Plano Plurianual do Município de Benevides Para o Período de 2018 - 2021. Benevides, PA, 12 jan. 2018. Disponível em: <https://www.benevides.pa.leg.br/leis/plano-plurianual/lei-1-209-ppa-2018-2021-com-anexos.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2020.

BRANCO, Maria Luisa G. Castello; PEREIRA, Rafael Henrique Moraes; NADALIN, Vanessa Gapriotti. **Rediscutindo a Delimitação Das Regiões Metropolitanas no Brasil: Um exercício a partir dos critérios da década de 1970**. Rio de Janeiro: Ipea, 2013. 46 p.

BRASIL. [Constituição (1891)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, RJ, 24 fev. 1891. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm). Acesso em: 23 jan. 2020.

BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, RJ, 26 jul. 1934. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm). Acesso em: 23 jan. 2020.

BRASIL. [Constituição (1937)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, RJ, 10 nov. 1937. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm). Acesso em: 24 jan. 2020.

BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, RJ, 18 set. 1946. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm). Acesso em: 25 jan. 2020.

BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 24 jan. 1967. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm). Acesso em: 25 jan. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 25 jan. 2020.

BRASIL. **Decreto Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, DF, 25 fev. 1967. Disponível em: <file:///C:/Users/clnah/Desktop/DEFESA%20DISSERTA%C3%87%C3%83O/DEFESA/REFERENCIACOMPLETA%20E%20POR%20PARTES/REFER%C3%8ANCIA%20CAP%203/DEL%20200.html>. Acesso em: 04 jan. 2020.

BRASIL. **Lei Complementar nº 14, de 08 de junho de 1973**. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Brasília, DF, 11 jun. 1973. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp14.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp14.htm). Acesso em: 04 jan. 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF, 20 dez. 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm) 9 of. Acesso em: 05 jan. 2020.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF, 17 jul. 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em: 20 jan. 2020.

BRASIL. **Lei nº 1.445, de 05 de janeiro de 2007**. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020). Brasília, DF, 05 dez. 2007. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm). Acesso em: 05 jan. 2020.

BRASIL. **Lei nº 7.217, de 21 de junho de 2010**. Regulamenta a Lei no 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, e dá outras providências. Brasília, DF, 21 jun. 2010. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/d7217.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7217.htm). Acesso em: 07 jan. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015.** Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Brasília, DF, 12 jan. 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm). Acesso em: 04 jan. 2020.

BRASIL. **Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020.** Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, a Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole) e a Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017. Brasília, DF, 15 jul. 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/L14026.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14026.htm). Acesso em: 08 jan. 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. Brasil. **Governo Federal.** 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br>. Acesso em: 10 ago. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Adi nº 1842-5, ADI Contra Lei Complementar N.87/1997, Lei N. 2.869/1997 e Decreto N. 24.631/1998, Que Instituem A Região Metropolitana do Rio de Janeiro e a Microrregião dos Lagos e Transferem A Titularidade do Poder concedente Para Prestação de Serviços Públicos de Interesse metropolitano Ao Estado do Rio de Janeiro. PDT. ADI. Relator: Relator MIN. Luiz Fux; Relator do Acórdão MIN. Gilmar Mendes. Brasília, DF, 06 de março de 2013. **Dje.** Brasília, 16 set. 2013. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630026>. Acesso em: 01 maio 2020.

CARDOSO JUNIOR, José Celso (org.). **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil.** Brasília: Ipea, 2011. 517 p.

CARMO, Monique Bruna Silva do; COSTA, Sandra Maria Fonseca da. A Expressão Metropolitana da Região Metropolitana de Belém: ainda há a Cidade Primaz? In: XVII ENANPUR, 17., 2017, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo: Enanpur, 2017. v. 1, p. 1-18.

CASTANHAL. **Lei nº 042, de 18 de dezembro de 2013.** Dispõe sobre o Plano Plurianual de Castanhal Para o Período de 2014 – 2017 e dá outras providências. Castanhal, PA, 18 dez. 2013. Disponível em: <http://www.castanhal.pa.gov.br/wp-content/uploads/2017/05/PPA-2014-2017.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2020.

CASTANHAL. **Lei nº 004, de 06 de fevereiro de 2018.** Dispõe sobre o Plano Plurianual – PPA Para o Período de 2018/2021 e dá outras providências. Castanhal, PA, 06 fev. 2018. Disponível em: <http://www.castanhal.pa.gov.br/wp-content/uploads/2017/04/ppa-2018-2021.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2020.

CASTANHAL. **Lei Complementar nº 001, de 25 de março de 2019.** Dispõe sobre a revisão do Plano Diretor Municipal Participativo do Município de Castanhal para o período de 2018-2028, e, dá outras providências. Castanhal, PA, 26 mar. 2019. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1sT-5hSAmtMh34qGVzJnPxoEvMNH7IMGT/view>. Acesso em: 13 ago. 2020.

CASTRO, Henrique Rezende de; SANTOS JÚNIOR, Wilson Ribeiro dos. A expansão da macrometrópole e a criação de novas RMs: um novo rumo para a metropolização institucional no estado de são paulo?. **Cadernos MetrÓpole**, [S.L.], v. 19, n. 40, p. 703-720, dez. 2017. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2017-4001>.

CHIZZOTTI, Antonio. A pesquisa em ciências humanas e sociais. In: CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais**. Petrópolis: Editora Vozes, 2008. Cap. 1. p. 19-32.

CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda, Ordenamento e Planejamento Territorial: A falta que faz o plano metropolitano. In: **X Coloquio Internacional de Geocrítica**, 2008, Barcelona. Geocritica, 2008. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/-xcol/252.htm>. Acesso em: 22 out. 2020.

CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda; ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento. Construção técnico-política de governança metropolitana. **Cadernos MetrÓpole**, [S.L.], v. 17, n. 33, p. 201-224, maio 2015. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2015-3309>.

CORSI, Giancarlo; ESPOSITO, Elena; BARALDI, Claudio. **Glosario sobre la teoria Social de Niklas Lukann**: prefacio de niklas luhmann. Guadalajara: Universidad Iberoamericana, 1996. 188 p.

COSTA, Marco Aurélio. Uso do Solo Nas Regiões Metropolitanas Brasileiras: A governança frágil e a produção do espaço fragmentado. In: COSTA, Marco Aurélio; MARGUTI, Bárbara Oliveira (org.). **Funções públicas de interesse comum nas metrópoles brasileiras**: transportes, saneamento básico e uso do solo. Brasília: Ipea, 2014. Cap. 8. p. 209-230.

COSTA, Marco Aurélio; MARGUTI, Bárbara Oliveira (org.). **Funções públicas de interesse comum nas metrópoles brasileiras**: transportes, saneamento básico e uso do solo. Brasília: Ipea, 2014. 519 p. (Série Rede Ipea)

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: COSTA, Marco Aurélio; TSUKUMO, Isadora Tami Lemos (org.). **40 anos de regiões metropolitanas no Brasil**. Brasília: Ipea, 2013. Cap. 1. p. 15-44.

**DIÁRIO OFICIAL DE CASTANHAL**. Castanhal, 18 set. 2018.

DINIZ, Alexandre; MENDONÇA, Jupira; ANDRADE, Luciana. As regiões metropolitanas brasileiras e sua estrutura social em uma década de mudanças, 2000-2010. **Revista de Geografia e Ordenamento do Território**, S/l, v. 1, n. 15, p. 143-176, dez. 2018.

EMPLASA, Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S/a – **Fórum Nacional de Entidades Metropolitanas**. 2020. Disponível em: <http://fnemrasil.org/>. Acesso em: 02 fev. 2020.

FERREIRA, António; SYKES, Olivier; BATEY, Peter. Planning Theory or Planning Theories? The Hydra Model and its Implications for Planning Education. **Journal For Education In The Built Environment**, [S.L.], v. 4, n. 2, p. 29-54, dez. 2009. Informa UK Limited. <http://dx.doi.org/10.11120/jebe.2009.04020029>.

FIDALGO, António. Os Quadros da Incerteza: uma abordagem aos conceitos de informação e de redundância. In: SANTOS, José Manuel; CORREIA, João Carlos (org.). **Teorias da Comunicação**. Covilhã: Universidade da Beira Interior, 2004. Cap. 1. p. 15-28. (Estudos em Comunicação).

FLICK, Uwe. **Introdução à Pesquisa Qualitativa: métodos de pesquisa**. Tradução de: Joice Elias Costa. 3. ed. São Paulo: Artmed® Editora S.A., 2009. 405 p.. ISBN 978-85-363-1852-3.

FREITAS, Ruskin. Regiões Metropolitanas: uma abordagem conceitual. **Humanae**, S/l, v. 1, n. 3, p. 44-53, dez. 2009.

GASKELL, George. Entrevistas Individuais e Grupais. In: BAUER, Martin W.; GASKELL, George. **Pesquisa Qualitativa Com Texto, Imagem e Son**: um manual prático. 7. ed. Petrópoles: Editora Vozes, 2008. Cap. 3. p. 64-89.

GOMES, Taynara do Vale; CARDOSO, Ana Cláudia Duarte; COELHO, Helder Santos; OLIVEIRA, Kamila Diniz. Santarém (PA): um caso de espaço metropolitano sob múltiplas determinações. **Cadernos MetrÓpole**, [S.L.], v. 19, n. 40, p. 891-918, dez. 2017. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2017-4009>

GÜNTHER, Hartmut. Pesquisa Qualitativa Versus Pesquisa Quantitativa: esta é a questão?. : Esta É a Questão?. **Psicologia: Teoria e Pesquisa**, Brasília, v. 2, n. 22, p. 201-210, 12 maio 2006.

GURGEL, Ana Paula Campos. As metrópoles do interior do Nordeste: a caracterização de um tipo metropolitano regional. **Cadernos MetrÓpole**, [S.L.], v. 19, n. 40, p. 841-864, dez. 2017. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2017-4007>.

GUSMÃO, Paulo Pereira; BARBOSA, Gabriel de Souza. Governança e desenvolvimento territorial: Limites e possibilidades dos novos arranjos político-institucionais no Setor Leste da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, p. 287-308, dez. 2015.

HAUSER, Ghissia; CAMPOS, Heleniza; SOUZA, Diogo Onofre de. Aportes conceituais de referência ao planejamento metropolitano no Brasil contemporâneo. **Novos Cadernos Naea**, Belém, v. 19, n. 3, p. 9-24, dez. 2016.

HORTA, Raul Machado. Direito Constitucional Brasileiro e as Regiões Metropolitanas. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, p. 34-42, jul. 1975.

HOSHINO, Thiago de Azevedo Pinheiro; MOURA, Rosa. Politizando as escalas urbanas: jurisdição, território e governança no estatuto da metrópole. **Cadernos Metrópole**, [S.L.], v. 21, n. 45, p. 371-392, ago. 2019. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2019-4501>.

IBGE (Rio de Janeiro). Ministério da Economia (ed.). **Cidades e Estados**. 2020. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados.html?view=municipio>. Acesso em: 26 maio 2020.

INAZAWA, Fernandez Kenji; BAPTISTA, Sofia Galvão. Modelo conceitual de comunicação da informação para estudos de interação informacional baseado em competências conversacionais em serviço de referência. **Perspectivas em Ciência da Informação**, Minas Gerais, v. 17, n. 1, p. 169-184, 3 2012.

IPEA (ed.). **Governança Metropolitana no Brasil: caracterização e quadros de análise comparativa da governança metropolitana no brasil: arranjos institucionais de gestão metropolitana (componente 1)**. Rio de Janeiro: Ipea, 2015. 80 p. (Região Metropolitana de Belém).

IPEA (ed.). **Governança Metropolitana no Brasil: caracterização e quadros de análise comparativa da governança metropolitana no brasil: arranjos institucionais de gestão metropolitana (componente 2)**. 2. ed. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. 122 p. (Região Metropolitana de Belém).

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P.. **A estratégia em ação: balanced scorecard**. Tradução de: Luiz Euclides Trindade Frazão Filho. 5. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1997. 345 p.. Título original: The balanced Scorecard. ISBN 85-352-0149-1

LAGUNAS, Elías Alvarado; SANDOVAL, Karina Valencia; MOTA, Óscar Iturralde. Impacto del entorno social en el robo a microempresas del área metropolitana de Monterrey. **Economía, Sociedad y Territorio**, El Colegio Mexiquense, v., n. 59, p. 1035-1058, jan. 2019.

LIMA, Diana Vaz. **Orçamento, contabilidade e gestão no setor público**. São Paulo: Atlas, 2018. 589 p.

LOUSADA, Mariana; VALENTIM, Marta Lígia Pomim. Modelos de tomada de decisão e sua relação com a informação orgânica. **Perspectivas em Ciência da Informação**, Belo Horizonte, v. 1, n. 16, p. 147-164, mar. 2011.

LUHMANN, Niklas. **Organización y decisión. Autopoiesis, acción y entendimiento comunicativo**: Introducción de Darío Rodríguez Mansilla. Barcelona: Anthropos, 1997. 138 p.

LUHMANN, Niklas. **Introdução à Teoria Dos Sistemas**: aulas publicadas por javier torres nafarrate. Tradução de Ana Cristina Arantes Nasser. Petrópolis:

Editora Vozes, 2011. 414 p. Título original: Introduccion a la Teoria de Sistemas: Lecciones publicadas por Javier Torres Nafarrate. ISBN 978-85-326-3861-8.

LUHMANN, Nicolas. **Sistemas Sociais**: esboço de uma teoria geral. Tradução de: Antonio C. Luz Costa, Roberto Dutra Torres Junior e Marco Antonio dos Santos Casanova. Rio de Janeiro: Vozes, 2016. 575 p. Título original: Soziale Systeme – Grundriss einer allgemeinen Theorie. ISBN 978-85-326-5233-1.

MARGUTI, Bárbara Oliveira; COSTA, Marco Aurélio. Análise da Gestão e Da Governança Metropolitanas Das Funções Públicas de Interesse Comum Seleccionadas. In: COSTA, Marco Aurélio; MARGUTI, Bárbara Oliveira (org.). **Funções públicas de interesse comum nas metrópoles brasileiras**: transportes, saneamento básico e uso do solo. Brasília: Ipea, 2014. Cap. 1. p. 15-46. (Série Rede Ipea).

MARGUTI, Bárbara Oliveira; TAVARES, Sara Rebello (org.). **Política metropolitana**: governança, instrumentos e planejamento metropolitanos. Brasília: Ipea, 2019. 58 p.

MARITUBA. **Lei Municipal nº 170/2007, de 06 de junho de 2007**. Dispõe sobre Plano Diretor Participativo do Município de Marituba, o sistema e o processo de planejamento e gestão do desenvolvimento urbano. Marituba, PA, 06 jun. 2007. Disponível em: <https://www.camaramarituba.pa.gov.br/wpcontent/uploads/2007/11/LM-2007-170.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2020.

MARITUBA. **Lei Municipal nº 303/2014, de 23 de dezembro de 2014**. Autoriza o chefe do poder executivo a modificação do anexo da Lei Municipal nº 296/13, que dispõe sobre o Plano Plurianual do Município de Marituba para o período de 2014 a 2017, de forma a adequá-lo à nº 300/2014, que dispõe sobre a reorganização da estrutura administrativa do poder executivo municipal e dá outras providências. Marituba, PA, 23 dez. 2014. Disponível em: <https://www.marituba.pa.gov.br/site/wp-content/uploads/2014/12/PPA.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2020.

MARITUBA. **Lei nº 419/2017, de 28 de dezembro de 2017**. Dispõe sobre o Plano Plurianual do Município de Marituba para o quadriênio de 2018 a 2021. Marituba, PA, 28 dez. 2017. Disponível em: <https://www.marituba.pa.gov.br/site/wp-content/uploads/2017/12/Lei-n%C2%BA419-2017-P.P.A.-2018.2021.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2020.

MATHIS, Armin. A Sociedade Na Teoria Dos Sistemas de Niklas Luhmann. **Presença Revista de Educação, Cultura e Meio Ambiente**, Belém, v. 8, n. 28, p. 1-23, maio 2004.

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. **Introdução à Administração**. 7. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2008. 404 p.

MELCHIORS, Lucia Camargos; CAMPOS, Heleniza Ávila. As Regiões Metropolitanas Brasileiras no Contexto do Estatuto da MetrÓpole: Desafios a serem superados em direção à governança colaborativa. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 3, p. 181-203, maio 2017.

MOGNATTI, Marcos César de Farias. **Transparência e Controle na Execução Das Emendas Parlamentares ao Orçamento da União**. 2008. 79 f. Monografia (Especialização) - Curso de Orçamento Público, Câmara dos Deputados e Universidade do Legislativo Brasileiro, do Senado Federal, Instituto Serzedello Corrêa/tcu, Brasília, 2008. Cap. 3.

MONACO, Federica; SALI, Guido; MAZZOCCHI, Chiara; CORSI, Stefano. Optimizing agricultural land use options for complying with food demand: evidences from linear programming in a metropolitan area. **Aestimium**, Florença, v. 7, n. 68, p. 45-59, jul. 2016.

MOREIRA JUNIOR, Orlando. Entre a norma e o fato urbano-metropolitano: possibilidades e limitações das inovações institucionais para a gestão territorial na região metropolitana de campinas-sp / between the standard and the urban and metropolitan fact. **Redes**, [S.L.], v. 22, n. 1, p. 40-55, 31 dez. 2016. APESC - Associação Pro-Ensino em Santa Cruz do Sul. <http://dx.doi.org/10.17058/redes.v22i1.5931>.

PACHECO, Greicy Bainha; SOUZA, Irineu Manoel de; MATTOS, Alecsander Souza. Processo Decisório no Setor Público: Um estudo de caso na Caixa Econômica Federal e na Universidade Federal de Santa Catarina. **Ciências Sociais Aplicadas em Revista**: UNIOESTE/MCR, Marechal Cândido Rondon, v. 17, n. 32, p. 211-234, abr. 2017.

PARÁ. [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado do Pará**. Belém, PA, 05 out. 1989. Disponível em: <https://www.sistemas.pa.gov.br/sisleis/legislacao/228>. Acesso em: 23 jan. 2020.

PARÁ. **Decreto Lei nº 1.066, de 19 de junho de 2008**. Dispõe sobre a regionalização do Estado do Pará e dá outras providências. Belém, PA, 19 jun. 2008. Disponível em: <https://www2.mppa.mp.br/sistemas/intranet/framework/view/upload/Decreto%20Estadual%201066-2008-doe-31194-Regioes%20de%20Integracao%20do%20Estado%20do%20Para.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2020.

PARÁ. **Decreto Lei nº 1.349, de 25 de agosto de 2015**. Altera o anexo único do Decreto estadual nº 1.066, 19 de julho de 2008 que dispõe sobre a regionalização do Estado do Pará e dá outras providências. Belém, PA, 24 ago. 2015. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/103842762/doepa-25-08-2015-pg-5>. Acesso em: 21 ago. 2020.

PARÁ. **Lei nº 7.573, de 01 de dezembro de 2011**. Dispõe sobre a criação do Núcleo de Gerenciamento de Transporte Metropolitano - NGTM, e dá outras providências. Belém, PA, 01 dez. 2011. Disponível em:

<http://www.ngtm.pa.gov.br/site/index.php/2012-06-09-23-02-46/institucional/lei-de-criacao>. Acesso em: 27 ago. 2020.

PARÁ. **Lei nº 8.385, de 29 de dezembro de 2015**. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2016-2019 e dá outras providências. Belém, PA, 22 dez. 2015. Disponível em: [http://www.ioepa.com.br/pages/2015/12/30/2015.12.30.DOE.suplemento\\_294.pdf](http://www.ioepa.com.br/pages/2015/12/30/2015.12.30.DOE.suplemento_294.pdf). Acesso em: 20 ago. 2020.

PARÁ. **Lei nº 8.966, de 30 de dezembro de 2019**. Institui o Plano Plurianual do Estado do Pará para o período 2020-2023. Belém, PA, 30 dez. 2019. Disponível em: [http://www.seplan.pa.gov.br/sites/default/files/lei\\_8.966\\_ppa.pdf](http://www.seplan.pa.gov.br/sites/default/files/lei_8.966_ppa.pdf). Acesso em: 20 ago. 2020.

PARÁ. **Lei Complementar nº 027, de 19 de outubro de 1995**. Institui a Região Metropolitana de Belém e dá outras providências. Belém, PA, 22 dez. 1995. Disponível em: [http://planodiretor.belem.pa.gov.br/wp-content/uploads/2019/05/lei\\_027\\_1995.pdf](http://planodiretor.belem.pa.gov.br/wp-content/uploads/2019/05/lei_027_1995.pdf). Acesso em: 21 jan. 2020.

PARÁ. **Lei Complementar nº 072, de 20 de abril de 2010**. Altera a Lei Complementar nº 027, de 19 de outubro de 1995. Belém, PA, 30 abr. 2010. Disponível em: [http://planodiretor.belem.pa.gov.br/?page\\_id=1549](http://planodiretor.belem.pa.gov.br/?page_id=1549). Acesso em: 20 jan. 2020.

PARÁ. **Lei Complementar nº 076, de 28 de novembro de 2011**. Altera a Lei Complementar nº 027/95 e dá outras providências. Belém, PA, 29 dez. 2011. Disponível em: [http://planodiretor.belem.pa.gov.br/?page\\_id=1549](http://planodiretor.belem.pa.gov.br/?page_id=1549). Acesso em: 20 jan. 2020.

PARÁ. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Obras Públicas. Governo do Estado do Pará (org.). **Estudo de delimitação da região metropolitana de Belém**. Belém: SEDOP, 2018. 171 p. (Regiões Metropolitanas).

PAVIOTTI, José Renato. **Considerações Sobre o Conceito de Entropia na Teoria da Informação**. 2019. 118 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Tecnologia, Faculdade de Tecnologia, Universidade Estadual de Campinas, Limeira, 2019.

PINHEIRO, Andréa de Cássia Lopes; PONTE, Juliano Pamplona Ximenes; RODRIGUES, Roberta Menezes. A Política de Transporte Público e a Estruturação do Espaço Urbano na Região Metropolitana de Belém. In: COSTA, Marco Aurélio; MARGUTI, Bárbara Oliveira (org.). **Funções públicas de interesse comum nas metrópoles brasileiras: transportes, saneamento básico e uso do solo**. Brasília: Ipea, 2014. Cap. 11. p. 291-322.

PRÉVE, Altamiro Damian; MORITZ, Gilberto de Oliveira; PEREIRA, Maurício Fernandes. **Organização, processos e tomada de decisão**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / Ufsc, 2010. 186 p.

RESCHILIAN, Paulo Romano; UEHARA, Agnes Yuri. Desenvolvimento econômico e social no território brasileiro: a expansão metropolitana e a Macrometrópole Paulista. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 3, p. 75-92, jun. 2016.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; RIBEIRO, Marcelo Gomes (org.). **IBEU MUNICIPAL**: índice de bem-estar urbano dos municípios brasileiros. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles, 2016. 117 p.

SALIM, Jacqueline Malta; SILVA, Juvêncio Borges. Relação entre direito e política sob a perspectiva de Niklas Luhmann: parâmetros para atuação política do Judiciário. **Recht**, Ribeirão Preto, v. 1, n. 1, p. 94-107, abr. 2016.

SANTA BÁRBARA DO PARÁ. **Lei Municipal nº 091, de 05 de outubro de 2006**. Institui o Plano Diretor do Município de Santa Bárbara do Pará e dá outras providências. Santa Bárbara do Pará, PA, 05 out. 2006. Disponível em: <https://santabarbara.pa.gov.br/wp-content/uploads/2020/09/LEI-No-091-PLANO-DIRETOR.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2020.

SANTA BÁRBARA DO PARÁ. **Lei nº 169, de 12 de dezembro de 2013**. Dispõe sobre o Plano Plurianual do Município de Santa Bárbara do Pará Para o Período de 2014 a 2017. Santa Bárbara do Pará, PA, 12 dez. 2013. Disponível em: <https://camaradesantabarbara.pa.gov.br/wp-content/uploads/2019/06/Lei-N%C2%BA-169-2013-PPA-2014-2017.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2020.

SANTA BÁRBARA DO PARÁ. **Lei nº 207, de 12 de dezembro de 2017**. Dispõe sobre o Plano Plurianual do Município de Santa Bárbara do Pará Para o Período de 2018 a 2021. Santa Bárbara do Pará, PA, 12 dez. 2017. Disponível em: <https://camaradesantabarbara.pa.gov.br/wp-content/uploads/2019/06/Lei-N%C2%BA-207-2017-PPA-2018-2021.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2020.

SANTA IZABEL DO PARÁ. **Lei Municipal nº 071, de 05 de outubro de 2006**. Dispõe sobre o Plano Diretor Participativo do Município de Santa Izabel do Pará.. Santa Izabel do Pará, PA, 05 out. 2006. Disponível em: [https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/RedeAvaliacao/SantalsabeIPara\\_PlanoDiretorPA.pdf](https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/RedeAvaliacao/SantalsabeIPara_PlanoDiretorPA.pdf). Acesso em: 16 ago. 2020.

SANTA IZABEL DO PARÁ. **Lei Municipal nº 272, de 18 de dezembro de 2013**. Dispõe sobre o Plano Plurianual Para o Período de 2014/2017. Santa Izabel do Pará, PA, 18 dez. 2013. Disponível em: [https://www.santaizabel.pa.gov.br/uploads/gestao/PLANO\\_1509464608.pdf](https://www.santaizabel.pa.gov.br/uploads/gestao/PLANO_1509464608.pdf). Acesso em: 17 ago. 2020.

SANTA IZABEL DO PARÁ. **Lei nº 348, de 04 de dezembro de 2017**. Dispõe sobre o Plano Plurianual Para o Quadriênio 2018/2021. Santa Izabel do Pará, PA, 04 dez. 2017. Disponível em: [https://www.santaizabel.pa.gov.br/uploads/gestao/PLANO\\_1529090687.pdf](https://www.santaizabel.pa.gov.br/uploads/gestao/PLANO_1529090687.pdf). Acesso em: 17 ago. 2020.

SANTOS, Eugênio Andrade Vilela dos. O Confronto Entre o Planejamento Governamental e o PPA. In: CARDOSO JUNIOR, José Celso (org.). **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011. Cap. 5. p. 317-336.

SANTOS, Tiago Veloso dos. Metropolização e diferenciações regionais: estruturas intraurbanas e dinâmicas metropolitanas em belém e manaus. **Cadernos MetrÓpole**, [S.L.], v. 19, n. 40, p. 865-890, dez. 2017. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2017-4008>.

SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. **STN/SOF 06/2018**: Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público. 8 ed. Brasília: Ministério da Fazenda, 2019. 469 p.

SILVA, Andressa Hennig. **Open Innovation Em Empresas de Pequeno Porte**: um estudo em organizações de setor de tic. 2017. 156 f. Tese (Doutorado) - Curso de Administração, Programa de Pós Graduação em Administração, Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2017. Cap. 3.

SILVA, Marlon Lima da. **Habitação Produzindo Espaços Urbanos na Produção de Conjuntos Habitacionais**: experiências e tendências na região metropolitana de belém. 2014. 240 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Geografia, PPGG, Universidade Federal do Pará, Belém, 2014. Cap. 1.

SILVEIRA, Raquel Maria da Costa; FIGUEIREDO, Fábio Fonseca; ALMEIDA, Jelisse Vieira Gomes. A proteção ambiental e a gestão compartilhada: um estudo de caso na região metropolitana de natal. **Cadernos MetrÓpole**, [S.L.], v. 20, n. 42, p. 513-530, ago. 2018. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2018-4210>

SOARES, Paulo Roberto Rodrigues. Metropolização, aglomerações urbano-industriais e desenvolvimento regional no sul do Brasil. **Cadernos MetrÓpole**, [s.l.], v. 20, n. 41, p. 15-34, abr. 2018. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2018-4101>.

SOUZA, Celina. Regiões metropolitanas: trajetória e influência das escolhas institucionais. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (org.). **MetrÓpoles**: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. 2. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 61-96.

SOUZA, Clovis Schmitt. O Conceito de Poder na Concepção Teórica da Carl Schmitt, Hannah Arendt e Michel Foucault. **Disciplinarum Scientia**, Santa Maria, v. 16, n. 1, p. 57-71, jun. 2020.

SOUZA, Joseane de; TERRA, Denise Cunha Tavares. Rio de Janeiro: rumo a uma nova região metropolitana?. **Cadernos MetrÓpole**, [s.l.], v. 19, n. 40, p. 817-840, dez. 2017. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2017-4006>.

TAVARES, Maria Goretti da Costa. A Formação Territorial do Espaço Paraense: dos fortes à criação de municípios. **Revista Acta Geográfica**, Belém, v. 3, n. 2, p. 59-83, jul. 2008.

TRAUB, Andrea; MYSZCZUK, Ana Paula. Territorialidade e formação do servidor no contexto da metrópole. **Rbpd**, Curitiba, v. 3, n. 6, p. 368-387, dez. 2017.

VELOSO, Tiago. Políticas públicas, planejamento e gestão urbanos no ambiente metropolitano: estudos sobre a Região Metropolitana de Belém. **Revista Acta Geográfica**, [S.L.], p. 55-73, 2011. Revista ACTA Geográfica. <http://dx.doi.org/10.5654/actageo2011.0510.0004>.

VIDAL, Josep Pont. Pesquisa em teoria organizacional e administrativa: possibilidades e limites do paradigma comunicativo (habermas) e sistêmico (luhmann): possibilidades e limites do paradigma comunicativo (Habermas) e sistêmico (Luhmann). **Teoria e Cultura**, Juiz de Fora, v. 9, n. 1, p. 56-73, jul. 2014.

VIDAL, Josep Pont. **Por Meio da Teoria**: enfoques neosistêmicos e pós-estruturalistas. Belém: Paka-Tatu, 2017a. 236 p.

VIDAL, Josep Pont. A teoria neosistêmica de Niklas Luhmann e a noção de autoapoiese comunicativa nos estudos organizacionais. **Cadernos Ebape.Br**, [S.L.], v. 15, n. 2, p. 274-291, jun. 2017b. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/1679-395157480>.

VIDAL, Josep Pont. **Áreas Metropolitanas**: Uma descripción a partir de la complejidad sistémica. Madri: Sicomoro, 2019. 249 p.

VIDAL, Josep Pont. Delineamientos de desarrollo local en tiempos de incertidumbre: oportunidad para otro tipo de planteamientos. **Terra – Revista de Desarrollo Local**, Valência, n. 7, p. 119-146, nov. 2020, ISSN 2386-9968.

YASHIMA, Kenta; SASAKI, Akira. Epidemic Process over the Commute Network in a Metropolitan Area. **Plos One**, United States Of America, v. 6, n. 9, p. 1-13, jun. 2014.

ZUM TZU,. **A Arte da Guerra**: por uma estratégia perfeita. Tradução: Heloísa Sarzana Pugliesi e Márcio Pugliesi São Paulo: Madras Editora Ltda, 2005. 128 p.. Título original: The Art of War. ISBN 13: 978-85-737-4640-2.

## APÊNDICES

## APÊNDICE A – ROTEIRO DA ENTREVISTA A SER REALIZADA COM O REPRESENTANTE DO GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ

**Universidade Federal do Pará**  
**Núcleo de Altos Estudos Amazônicos**  
**Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido – PPGDSTU**

Este roteiro ou guia para realização de entrevista é destinado a uma pesquisa de cunho acadêmico, cujo tema é “**REGIÃO METROPOLITANA DE BELÉM**: uma análise da práxis do planejamento e tomada de decisão.” Esta pesquisa tem como objetivo identificar e analisar como funciona na prática o planejamento e a tomada de decisão da Região Metropolitana de Belém que favorecem ou dificultam o seu funcionamento.

. Com esse objetivo foram selecionados representantes do estado e de cada um dos sete municípios metropolitanos que devem ser indicados pelos governos estadual e municipais, como os integrantes do governo que estejam mais aptos a responder as perguntas referentes as questões pesquisadas.

Nesta entrevista são realizadas sete perguntas, sendo que, as mesmas podem e devem ser complementadas quando o objetivo for esclarecer melhor as informações do entrevistado. A entrevista será gravada pelo pesquisador de forma que possibilite o pesquisador concentrar-se nas respostas dadas pelo entrevistado. A entrevista deve ter uma duração média de trinta minutos.

### ROTEIRO DA ENTREVISTA

#### **Perguntas:**

1- O Governo do Estado do Pará Coordena ou participa do planejamento e gestão da RMB? Como coordena ou participa? É a SEDOP a secretaria responsável por esse papel?

2- As tomadas de decisões referente ao planejamento e gestão na Região Metropolitana de Belém são feitas de forma consensual ou autônoma pelos municípios e governo do estado?

3- Como é formado o consenso com temas controverso entre as diferentes prefeituras e o governo do estado?

4- Como ocorre a comunicação entre o governo do estado e os municípios? Ocorrem reuniões (atas), conferências, seminários, é por decretos, contratos, convênios para compartilhamento de recursos...?

5- Como funciona a definição de quais são as funções públicas de interesse comum, entre os integrantes da Região Metropolitana de Belém?

6- A legislação atual atrapalha a tomada rápida e efetiva das decisões?

7- A questão do PPA planejar por regiões e o fato dos municípios metropolitanos estarem classificados em regiões diferentes segundo o PPA (Região Integrada do Guajará que inclui Belém, Ananindeua, Marituba, Benevides e Santa Bárbara e a Região Integrada Guamá que inclui Castanhal e Santa Izabel do Pará), isso dificulta, facilita ou não interfere no planejamento e gestão da RMB?

MUITO OBRIGADO PELA ATENÇÃO!

A ATENÇÃO!

APÊNDICE B – ROTEIRO DAS ENTREVISTAS A SEREM REALIZADAS COM OS REPRESENTANTES DOS GOVERNOS MUNICIPAIS DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELÉM

**Universidade Federal do Pará**  
**Núcleo de Altos Estudos Amazônicos**  
**Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido – PPGDSTU**

Este roteiro ou guia para realização de entrevista é destinado a uma pesquisa de cunho acadêmico, cujo tema é “**REGIÃO METROPOLITANA DE BELÉM**: uma análise da práxis do planejamento e tomada de decisão.” Esta pesquisa tem como objetivo identificar e analisar como funciona na prática o planejamento e a tomada de decisão da Região Metropolitana de Belém que favorecem ou dificultam o seu funcionamento.

. Com esse objetivo foram selecionados representantes do estado e de cada um dos sete municípios metropolitanos que devem ser indicados pelos governos estadual e municipais, como os integrantes do governo que estejam mais aptos a responder as perguntas referentes as questões pesquisadas.

Nesta entrevista são realizadas seis perguntas, sendo que, as mesmas podem e devem ser complementadas quando o objetivo for de esclarecer melhor as informações do entrevistado. A entrevista será gravada pelo pesquisador de forma que possibilite o pesquisador concentrar-se nas respostas dadas pelo entrevistado. A entrevista deve ter uma duração média de trinta minutos.

ROTEIRO DA ENTREVISTA

**Perguntas:**

1- A Prefeitura Municipal de XXXXXXXXXX participa do planejamento e gestão da RMB? Como participa? Existe algum órgão municipal responsável em participar e ou acompanhar o planejamento e a gestão?

2- As tomadas de decisões referente ao planejamento e gestão na Região Metropolitana de Belém são feitas de forma consensual ou autônoma pelos municípios?

3- Como é formado o consenso com temas controverso entre as diferentes prefeituras?

4- Como ocorre a comunicação entre os municípios? Ocorrem reuniões (atas), conferências, seminários, é por decretos, contratos, convênios para compartilhamento de recursos...?

5- Como funciona a definição de quais são as funções públicas de interesse comum, entre os integrantes da Região Metropolitana de Belém?

6- A legislação atual; atrapalha a tomada rápida e efetiva das decisões?

MUITO OBRIGADO PELA ATENÇÃO!