

**METRÓPOLES:**  
TERRITÓRIO, COESÃO SOCIAL E GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA

# **BELÉM:**

## TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM URBANA

Ana Cláudia Duarte Cardoso  
José Júlio Ferreira Lima  
(editores)



série estudos comparativos



Observatório  
das Metrópoles  
Instituto Nacional de  
Ciência e Tecnologia

LETRAPITAL

Copyright © Ana Cláudia Duarte Cardoso, José Júlio Ferreira Lima (Editores) 2015

*Todos os direitos reservados e protegidos pela Lei nº 9.610, de 19/02/1998.  
Nenhuma parte deste livro pode ser reproduzida ou transmitida, sejam quais forem os meios empregados, sem a autorização prévia e expressa do autor.*

EDITOR João Baptista Pinto

CAPA Flávia de Sousa Araújo

PROJETO GRÁFICO E EDITORAÇÃO Luiz Guimarães

REVISÃO Dos autores

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO NA FONTE  
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ

---

B375

Belém [recurso eletrônico]: transformações na ordem urbana / organização Ana Cláudia Duarte Cardoso, José Júlio Ferreira Lima; coordenação Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro. - 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2015.

recurso digital : il. ; 15,5x23 cm. (Estudos comparativos)

Formato: ePUB

Requisitos do sistema: Adobe Digital Editions

Modo de acesso: World Wide Web

Inclui bibliografia

ISBN 978-85-7785-375-5 (recurso eletrônico)

1. Planejamento urbano - Belém, Região Metropolitana de (PA). 2. Belém, Região Metropolitana do (PA) - Condições sociais. 3. Belém, Região Metropolitana do (PA) - Condições econômicas. 4. Livros eletrônicos. I. Cardoso, Ana Cláudia Duarte. II. Lima, José Júlio Ferreira. III. Ribeiro, Luiz Cesar de Queiroz. IV. Série.

15-22469

CDD: 307.76098115

CDU: 316.334.56(811.5)

---

06/05/2015 13/05/2015

LETRA CAPITAL EDITORA  
Telefax: (21) 3553-2236/2215-3781  
*letracapital@letracapital.com.br*

*O conteúdo deste livro  
passou pela supervisão e avaliação de um  
Comitê Gestor e Editorial  
formado pelos seguintes pesquisadores:*

**Comitê Gestor**

Ana Lúcia Rodrigues  
Luciana Corrêa do Lago  
Luciana Teixeira de Andrade  
Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro  
Maria do Livramento M. Clementino  
Olga Firkowski  
Orlando Alves dos Santos Júnior  
Rosetta Mammarella  
Sergio de Azevedo  
Suzana Pasternak

**Comitê Editorial**

Adauto Lúcio Cardoso  
André Ricardo Salata  
Érica Tavares  
Juciano Martins Rodrigues  
Marcelo Gomes Ribeiro  
Mariane Campelo Koslinski  
Marley Deschamps  
Nelson Rojas de Carvalho  
Ricardo Antunes Dantas de Oliveira  
Rosa Maria Ribeiro da Silva  
Rosa Moura



**IPPUR**

Instituto de Pesquisa  
e Planejamento Urbano e Regional



**FAPERJ**



C A P E S

# Sumário

<b>PARTE I</b> .....	15
Capítulo 1 Região Metropolitana de Belém: um balanço de quatro décadas <b>Ana Cláudia Duarte Cardoso, Danilo Araújo Fernandes, José Júlio Ferreira Lima</b> .....	17
Capítulo 2 A inserção da RMB na Amazônia e na rede urbana brasileira <b>Ana Cláudia Duarte Cardoso, Danilo Araújo Fernandes, Ana Paula Vidal Bastos</b> .....	33
Capítulo 3 Transição Demográfica na Região Metropolitana Ampliada de Belém <b>Roberto Luiz do Carmo, Ana Claudia Duarte Cardoso, Ricardo de Sampaio Dagnino, Ana Paula Vidal Vidal, Samira El Saifi, Marcio Batista Caparroz, Carla Craice da Silva</b> .....	59
Capítulo 4 A metrópole Belém na transição econômica: estrutura produtiva e mercado de trabalho <b>Danilo Araújo Fernandes, Cleidianne Novais Sousa, Danuzia Lima Rodrigues</b> .....	89
Capítulo 5 Mobilidade Pendular na Região Metropolitana Ampliada de Belém <b>Roberto Luiz do Carmo, Ana Cláudia Duarte Cardoso, Ricardo de Sampaio Dagnino, Samira El Saifi, Ana Paula Vidal Bastos, Márcio Batista Caparroz, Carla Craice da Silva</b> .....	121
<b>PARTE II</b> .....	143
Capítulo 6 Estrutura Social e Organização Social da Região Metropolitana de Belém <b>José Júlio Ferreira Lima, Ricardo Bruno Santos, Lucinda Freitas de Assis Sena, Camilla Leandra da Costa Araújo</b> .....	145
Capítulo 7 Organização Social da Região Metropolitana de Belém e Desigualdades Sociais: oportunidades no Mercado de Trabalho, Renda e Educação <b>Ricardo Bruno N. dos Santos</b> .....	173
Capítulo 8 Formas de Provisão de Moradia na Região Metropolitana de Belém <b>Roberta Menezes Rodrigues, Juliano Pamplona Ximenes Ponte, Nayara Sales Barros</b> .....	197
Capítulo 9 Organização Social do Território e Mobilidade Urbana <b>Juliano Pamplona Ximenes Ponte, Roberta Menezes Rodrigues</b> .....	230

Capítulo 10	Governança metropolitana e políticas urbanas na Região Metropolitana de Belém: padrões, efeitos e desafios <b>Juliano Pamplona Ximenes Ponte, Roberta Menezes Rodrigues</b> .....	268
-------------	---	-----

# Lista de Figuras, Quadros e Tabelas

## Lista de Figuras

Figura 1.1 – Mapa com evolução da abrangência da RMB desde sua criação.....	24
Figura 2.1 – Mapa do Pará com regiões oficiais do estado, rios e rodovias. A RMB corresponde à região Metropolitana, o nordeste paraense corresponde às regiões Rio Caeté, Guamá, e parte da Rio Capim. O sudeste paraense corresponde às regiões Lago Tucuruí e Carajás, e o Sul do Pará à região Araguaia.....	38
Figura 2.2 – Região Nordeste paraense (Zona Bragantina e do Salgado), trajeto da estrada de ferro, localização de vilas e cursos d’água .....	40
Figura 2.3 – Mapa mostrando extensão da Primeira Léngua Patrimonial, arco amarelo, área industrial do Reduto, áreas institucionais, novos distritos industriais (Icoaraci e Abaetetuba).....	43
Figura 2.4 – Localização de cidades e respectivos municípios que sofreram significativa ascensão nos últimos 20 anos segundo classificações do Regic (IBGE, 2008).....	47
Figura 3.1 – Evolução das taxas de natalidade e mortalidade no modelo transição demográfica de 4 fases.....	62
Figura 3.2 – Região Metropolitana Ampliada de Belém .....	66
Figura 3.3 – Diagrama evolutivo da criação e desmembramentos dos municípios da Região Metropolitana ampliada de Belém (Pará), em relação aos anos censitários .....	67
Figura 5.1 – Região Metropolitana Ampliada de Belém .....	126
Figura 5.2 – Entorno da Região Metropolitana Ampliada de Belém .....	128
Figura 5.3 – Diagrama representando fluxos de pendularidade de interesse para a RMAB .....	132
Figura 6.1 – Mancha urbana dos municípios da RMB e eixos viários principais, em 2010 .....	160
Figura 6.2 – Mancha urbana de Belém e Ananindeua e demarcação de bairros em 1994 (Belém) e Ananindeua (2006) .....	161
Figura 6.3 – Tipologia socioespacial da Região Metropolitana de Belém, 2000 .....	163
Figura 6.4 – Tipologia socioespacial, bairros de Belém e de Ananindeua, Região Metropolitana de Belém, 2000.....	164
Figura 6.5 – Tipologia socioespacial da Região Metropolitana de Belém, 2010 .....	167
Figura 6.6 – Tipologia socioespacial, bairros de Belém e de Ananindeua, Região Metropolitana de Belém, 2010.....	168
Figura 8.1 – Estrutura viária dos municípios que compõem a RMB.....	202
Figura 8.2 – Percentual de Domicílios Particulares Permanentes por tipologias socioespaciais na RMB em 2000 .....	206
Figura 8.3 – Percentual de Domicílios Particulares Permanentes por tipologias socio-ocupacionais na RMB em 2010.....	207
Figura 8.4 – Percentual de domicílios particulares permanentes ligados à rede de esgoto por tipologia socio-ocupacional na RMB em 2000 .....	212

Figura 8.5 – Percentual de domicílios particulares permanentes ligados à rede de esgoto por tipologia socio-ocupacional na RMB em 2010 .....	212
Figura 8.6 – Percentual de domicílios particulares permanentes ligados à rede de água por tipologia socioespacial na RMB em 2000 .....	214
Figura 8.7 – Percentual de domicílios particulares permanentes ligados à rede de água por tipologia socioespacial na RMB em 2010 .....	214
Figura 8.8 – Domicílios em aglomerados subnormais por área de ponderação na RMB em 2000 e 2010 – Censo Demográfico IBGE 2000 e 2010.....	216
Figura 8.9 – Projeto PAC/UAP Comunidade Taboquinha, Icoaraci, Belém/PA....	221
Figura 8.10 – Aglomerados Subnormais e localização dos projetos do PAC UAP e SI e Empreendimentos do PMCMV, 0 a 3 s.m. na RMB, 2012 .....	223
Figura 8.11 – Empreendimentos do PMCMV na RMB, Residencial Jardim dos Pardais, em Marituba/PA e Residencial Campo Grande, em Ananindeua/PA .....	224
Figura 8.12 – Tipologias socioespaciais e localização dos empreendimentos do PMCMV para Faixas 1, 2 e 3 na RMB, 2012.....	226
Figura 9.1 – Sistema viário dos sete municípios da RMB, com malha rodoviária e localização de aglomerados subnormais (2010) mostra a estrutura espacial de circulação urbana da Região Metropolitana de Belém .....	256
Figura 9.2 – Espacialização das linhas de ônibus (linhas em cores) da RMB mostra maior disponibilidade na área central de Belém.....	259
Figura 9.3 – Diagrama da Segunda etapa do Ação MetrÓpole ilustra a chamada “Forma Y”, bifurcação viária criada para garantir alternativas de circulação de ônibus e demais veículos, além de entrada e saída da RMB.....	261
Figura 10.1 – Participação, por município da RMB, no PIB metropolitano .....	276
Figura 10.2 – Representação cartográfica dos níveis de integração da RMB mostra diferentes articulações entre municípios .....	277
Figura 10.3 – Vetores das Regiões de Influência das Cidades (REGIC), pesquisa do IBGE, no território da RMB, mostram fluxos econômicos, pontos de centralidades urbanas e relações funcionais entre municípios da Região Norte, externos à RMB.....	280
Figura 10.4 – Região Metropolitana de Belém: estrutura viária básica, aglomerados subnormais (IBGE, 2010) e intervenções do PAC e MCMV .....	282
Figura 10.5 – Diagrama de forma de expansão urbana adotada pelo PDGB, de 1975. ....	284
Figura 10.6 – Macrozoneamento do PEM, de 1980, tenta sugerir novas centralidades metropolitanas e subzonas funcionais.....	285
Figura 10.7 – Estrutura viária (sistema viário urbano e rodovias principais) da RMB, com sobreposição de aglomerados subnormais .....	289
Figura 10.8 – Fac-símile de mapa do Plano Diretor do Sistema de Esgotamento Sanitário da RMB: mapeamento de áreas do território mais denso da RMB com atendimento de sistema público de esgotamento sanitário, não necessariamente com tratamento de efluentes. O mapa exhibe a notória descontinuidade na existência de redes e sistemas .....	293
Figura 10.9 – Esquema geral da rede de transportes proposta na versão 2009 do Projeto Ação MetrÓpole, em discussão e expansão na RMB .....	299

## Lista de Gráficos

Gráfico 3.1 – Razão entre óbitos informados e estimados, por ano, para Belém, Pará e Brasil.....	69
Gráfico 3.2 – Óbitos por causa de morte em relação ao total de óbitos entre 1980 e 2010 para Belém, Pará e Brasil.....	71
Gráfico 3.3 – Distribuição percentual da população de Ananindeua, Belém e demais municípios da RMAB em relação à RMAB total.....	74
Gráfico 3.4 – População residente: evolução do volume de população e taxas de crescimento anual (em %), no Brasil, Região Norte, Pará, Belém e Região Metropolitana Ampliada de Belém, entre 1970 e 2010.....	76
Gráfico 3.5 – Domicílios Particulares Permanentes: evolução do número absoluto de domicílios e taxas de crescimento anual (em %), no Brasil, Região Norte, Pará, Belém e Região Metropolitana Ampliada de Belém, entre 1970 e 2010.....	77
Gráfico 3.6 – Grau de urbanização, Brasil, Pará e Belém (esquerda) e Grau de urbanização da RMBA sem Belém, RMBA com Belém e Belém (direita), entre 1970-2010.....	79
Gráfico 3.7 – Estrutura etária (em percentual) de Belém, da RMAB (exceto Belém), do Pará e do Brasil em 1980 e 2010.....	81
Gráfico 3.8 – Distribuição relativa da população segundo os grandes grupos etários entre 1980 e 2010, Belém, RMAB (exceto Belém), Pará e Brasil.....	82
Gráfico 3.9 – Razão de sexo total da população para Belém, RM Ampliada de Belém (exceto Belém) e Pará (1980 a 2010).....	83
Gráfico 4.1a – Evolução do PIB a preços correntes na RMB (R\$ milhões), 1999-2010.....	97
Gráfico 4.1b – Evolução do PIB per capita a preços correntes na RMB (R\$), 1999-2010.....	98
Gráfico 4.2 – Participação do PIB da RMB no PIB do Pará, 1999-2010.....	99
Gráfico 4.3 – Comportamento do PIB Setorial na RMB, 1999-2010.....	99
Gráfico 4.4 – Distribuição das empresas na RMB, segundo o setor em 1999 e em 2010.....	102
Gráfico 4.5 – Participação das Empresas de Comércio na RMB, 2006-2011.....	103
Gráfico 4.6 – Taxas de Crescimento do PIB real e do PIB per capita na RMB, 2000-2010.....	104
Gráfico 4.7 – Evolução do mercado de trabalho formal na RMB, 2001-2011.....	109
Gráfico 4.8 – Evolução da remuneração média mensal nominal e real na RMB, 2001-2011.....	110
Gráfico 4.9 – Comportamento do mercado de trabalho formal na RMB, 1998-2011.....	110
Gráfico 4.10 – Evolução da remuneração média mensal real na RMB, 2001-2011.....	112
Gráfico 4.11 – Comportamento do mercado de trabalho formal na RMB segundo o tipo de vínculo, 2001-2011.....	112

Gráfico 4.12 – Evolução do Mercado de trabalho Informal na RMB, 2001-2011 .....	113
Gráfico 4.13 – Evolução da remuneração média mensal dos trabalhadores informais na RMB, 2001-2011.....	115
Gráfico 5.1 – Taxas de crescimento geométrico anual entre 2000 e 2010, em percentual, da população total e diversos grupos populacionais (PIA, PEA, PO).....	130
Gráfico 5.2 – População, razão de sexo e naturalidade por modalidade de mobilidade no trabalho, em 2010 .....	134
Gráfico 5.3 – Grau de Instrução e rendimento médio por modalidade de mobilidade no trabalho, em 2010 .....	135
Gráfico 5.4 – Representação dos setores de atividade econômica por modalidade de mobilidade no trabalho, em 2010.....	136
Gráfico 5.5 – Pirâmides etárias dos cinco grupos/tipos de mobilidade, em 2010..	138
Gráfico 7.1 – Taxa de desemprego (%), segundo tipos socioespaciais (RMB 2000 e 2010).....	179
Gráfico 7.2 – Distribuição da renda do trabalho principal em salário-mínimo, segundo os tipos socioespaciais na RMB (2000 e 2010).....	181
Gráfico 7.3 – Média da renda domiciliar, segundo os tipos socioespaciais, RMB, 2000 e 2010.....	182
Gráfico 7.4 – Evolução dos gastos per capita em educação e cultura (2000-2010) e dos gastos per capita no ensino fundamental (2005-2010) a preços de 2000 .....	187
Gráfico 7.5 – Escolaridade do responsável pelo domicílio, segundo os tipos socioespaciais (RMB 2000 e 2010).....	191
Gráfico 8.1 – Tipo de ocupação dos domicílios (percentual de domicílios próprios, alugados, cedidos e outros) em municípios da RMB – Censos IBGE 2000 e 2010 .....	208
Gráfico 8.2 – Número de domicílios particulares permanentes com tipos diferentes de abastecimento de água para os municípios da RMB.....	213
Gráfico 8.3 – Espécie de domicílio (domicílio particular permanente e domicílios em aglomerados subnormais) em municípios da RMB – Censos IBGE 2000 e 2010 .....	217
Gráfico 9.1 – Número de pessoas que se deslocam na RMB em mais de duas horas, por município, em dados de 2010 .....	239
Gráfico 9.2 – Percentual de indivíduos com deslocamentos diários de mais de uma hora de duração, por município da RMB .....	240
Gráfico 9.3 – Região Metropolitana de Belém: número de pessoas que se deslocam em mais de 2 horas por modo de viagem, por município, 2010.....	241
Gráfico 9.4 – RMB: número de pessoas que se deslocam diariamente no trajeto casa- trabalho, por mais de 2 horas, por categoria socio-ocupacional e município componente da Região Metropolitana (2010).....	242
Gráfico 9.5 – Distribuição do tempo de deslocamento cotidiano por faixa, por município da RMB.....	247

Gráfico 9.6 – Percentual dos deslocamentos diários, por município, na proporção entre o total de deslocamentos metropolitanos e a participação dos deslocamentos entre 1 e 2 h de duração .....	250
Gráfico 9.7 – Cruzamento de tempo de deslocamento de mais de 2 horas, pela pendularidade, veículo e categoria socio-ocupacional nos municípios da RMB.....	252
Gráfico 10.1 – Fac-símile de gráfico de estudo do IPEA.....	279
Gráfico 10.2 – Distribuição percentual de ações do PAC por município da RMB .....	295

## Lista de Quadros

Quadro 1.1 – Municípios, ano de criação, vínculo à RMB, disponibilidade de dados nos últimos censos demográficos do IBGE .....	25
Quadro 2.1 – Conceito e croquis de exemplificação de uma rede dendrítica conforme Corrêa (1988).....	34
Quadro 6.1 – Classificação das categorias socio-ocupacionais e seus códigos .....	149
Quadro 10.1 – Tipo de instituição prestadora de serviços de saneamento básico por município da RMB .....	290
Quadro 10.1 – Trajetória da gestão da RMB, órgãos e funções.....	272

## Lista de Tabelas

Tabela 1.1 – Percentagem de pessoas que residiam no município há menos de 10 anos na data de referência do Censo do IBGE, municípios selecionados do estado do Pará (Região Metropolitana Ampliada de Belém 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010) .....	20
Tabela 3.1 – Taxa de Mortalidade Infantil dos municípios da RMAB e do Pará.....	70
Tabela 3.2 – Distribuição percentual da população das sedes das RMs de Manaus, Salvador, Belo Horizonte, Curitiba e São Paulo em relação as respectivas RM´s e UF´s – 1970 a 2010.....	75
Tabela 3.3 – Taxa de Fecundidade Total dos municípios da RMAB e do Pará.....	80
Tabela 4.1 – A configuração do mercado de trabalho na RMB em 2011 .....	107
Tabela 4.2 – Evolução dos indicadores do mercado de trabalho na RMB.....	108
Tabela 4.3 – Evolução da informalidade do trabalho na RMB (1995-2011).....	114
Tabela 5.1 – Pessoas que trabalham fora do município de residência segundo local onde trabalha e local de domicílio .....	131
Tabela 5.2 – Pessoas que estudam fora do município de residência segundo local onde estuda e local de domicílio .....	131
Tabela 5.3 – População, segundo ocupação .....	132
Tabela 5.4 – Grupos de pendularidade em relação à situação no trabalho e grau de informalidade.....	133
Tabela 5.5 – População ocupada por modalidade de mobilidade no trabalho .....	136
Tabela 6.1 – Estrutura social da RMB em grandes grupos, 1991, 2000 e 2010.....	152
Tabela 6.2 – Distribuição relativa de grandes grupos das Cats nos tipos na RMB, 1991.....	155

Tabela 6.3 – Distribuição relativa de grandes grupos das CATS nos tipos na RMB, 2000.....	156
Tabela 6.4 – Distribuição relativa de grandes grupos das Cats nos tipos da RMB, 2010.....	158
Tabela 7.1 – Distribuição das pessoas com mais de 18 anos ocupadas por tipo de Setor da Economia nos municípios da RMB (2000 e 2010).....	174
Tabela 7.10 – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e metas estabelecidas, ensino fundamental – anos iniciais, na RMB (2007/2009/2011).....	188
Tabela 7.11 – Taxas de aprovação e notas da Prova Brasil padronizada, anos finais do fundamental, na RMB (2007/2009/2011).....	179
Tabela 7.12 – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e metas estabelecidas, ensino fundamental – anos finais, na RMB (2007/2009/2011).....	190
Tabela 7.13 – Distribuição percentual dos anos de atraso, abandono escolar e tipo de escola por tipologia socioespacial (2000-2010).....	192
Tabela 7.2 – Indicadores de informalidade, atividade na RMB (2000 e 2010).....	175
Tabela 7.3 – Percentual de desempregados e pessoas em fragilidade ocupacional na RMB por tipos socioespaciais (2000 e 2010).....	177
Tabela 7.4 – Diferenciais entre os anos e entre o rendimento médio domiciliar, segundo os tipos socioespaciais na RMB (2000 e 2010).....	182
Tabela 7.5 – Distribuição da desigualdade de renda na RMB a partir dos tipos socioespaciais (2000 e 2010).....	183
Tabela 7.6 – Indicadores Educacionais dos municípios da RMB, 1991, 2000 e 2010.....	185
Tabela 7.7 – População por faixa etária, por nível de ensino com um ano de atraso idade-série na RMB (1991, 2000 e 2010).....	186
Tabela 7.8 – População por faixa etária com 2 anos de atraso idade-série, por nível de ensino na RMB (1991, 2000 e 2010).....	186
Tabela 7.9 – Taxas de aprovação e notas da Prova Brasil padronizada: anos iniciais do fundamental na RMB (2007/2009/2011).....	188
Tabela 8.1 – Percentual de Domicílios Particulares Permanentes urbanos e rurais por município da RMB - Censo IBGE 2000 e 2010.....	201
Tabela 8.10 – Quadro-síntese das intervenções PAC Saneamento Integrado, nos municípios da RMB, 2012.....	220
Tabela 8.11 – Produção de UHs pelo Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) por faixas de renda nos municípios da RMB, dez. 2012.....	223
Tabela 8.2 – Taxa de crescimento para situação dos domicílios particulares permanentes (urbano ou rural) por municípios da RMB – Censo IBGE 2000 e 2010.....	203
Tabela 8.3 - Total de domicílio particular permanente e domicílios improvisados por municípios da RMB em 2000 e 2010 e taxa de crescimento.....	203
Tabela 8.4 – Total de domicílios particulares permanentes e domicílios improvisados por municípios da RMB em 2000 e 2010 e taxa de crescimento por tipologia socioespacial.....	205

Tabela 8.5 – Taxa de crescimento 2000-2010 para o tipo de espécie dos domicílios particulares permanentes (domicílios do tipo casa, apartamento e cômodo) em municípios da RMB.....	209
Tabela 8.6 – Taxa de crescimento para o tipo de espécie dos domicílios particulares permanentes (domicílios do tipo casa, apartamento e cômodo) em Tipologia .....	210
Tabela 8.7 – Taxa de crescimento entre as décadas 2000 e 2010 do número de domicílios particulares permanentes com tipos diferentes de destino de esgoto por tipologia socio-ocupacional.....	211
Tabela 8.8 – Domicílios particulares permanentes e domicílios em Aglomerados Subnormais em municípios da RMB – Censo IBGE 2000 e 2010.....	216
Tabela 8.9 – Quadro-síntese das intervenções PAC Urbanização de Assentamentos Precários nos municípios da RMB, 2012 .....	219
Tabela 9.1 – População recenseada (2010) e estimada (2013) dos municípios da Região Metropolitana de Belém, com variação percentual acumulada.....	232
Tabela 9.2 – População dos municípios da RMB, com percentual da participação do município na população metropolitana.....	233
Tabela 9.3 – Dados sobre o volume total de veículos da frota dos municípios da Região Metropolitana de Belém (2006; 2010; 2013) e estado do Pará (2000)....	234
Tabela 9.4 – Número de domicílios particulares ocupados nos municípios da RMB (1991; 2000; 2010).....	235
Tabela 9.5 – Média de moradores por domicílios particulares ocupados na RMB (1991; 2000; 2010).....	236
Tabela 9.6 – Variação média do número de domicílios e da média de moradores por domicílios particulares ocupados, entre 1991 e 2010 .....	237
Tabela 9.7 – Total de deslocamentos casa-trabalho diários da RMB, discriminados por município componente, com percentual de deslocamentos por município em relação ao total da RMB.....	243
Tabela 9.8 – Número de pessoas envolvidas em deslocamentos cotidianos casa-trabalho, categoria socio-ocupacional Dirigentes (2010).....	244
Tabela 9.9 – Número de pessoas envolvidas em deslocamentos cotidianos casa-trabalho, categoria socio-ocupacional Profissionais de nível superior (2010)..	244
Tabela 9.10 – Número de pessoas envolvidas em deslocamentos cotidianos casa-trabalho, categoria socio-ocupacional Pequenos empregadores (2010).....	244
Tabela 9.11 – Número de pessoas envolvidas em deslocamentos cotidianos casa-trabalho, categoria socio-ocupacional Ocupações médias (2010).....	244
Tabela 9.12 – Número de pessoas envolvidas em deslocamentos cotidianos casa-trabalho, categoria socio-ocupacional Trabalhadores do terciário especializado (2010).....	245
Tabela 9.13 – Número de pessoas envolvidas em deslocamentos cotidianos casa-trabalho, categoria socio-ocupacional Trabalhadores do secundário (2010) ...	245
Tabela 9.14 – Número de pessoas envolvidas em deslocamentos cotidianos casa-trabalho, categoria socio-ocupacional Trabalhadores do terciário não especializado (2010).....	245

Tabela 9.15 – Número de pessoas envolvidas em deslocamentos cotidianos casa-trabalho, categoria socio-ocupacional Trabalhadores agrícolas (2010) .....	245
Tabela 9.16 – Número e percentual de viagens, por município e faixa de tempo de deslocamento.....	246
Tabela 9.17 – Pessoas em deslocamento cotidiano, todos os motivos, por município da RMB .....	248
Tabela 9.18 – Percentual de pessoas que se deslocam em mais de 2 horas por município na RMB, 2010 .....	249
Tabela 9.19 – Percentual de pessoas que se deslocam em mais de 2 horas por veículo no domicílio por município na RMB, 2010 .....	250
Tabela 9.20 – Percentual de pessoas que se deslocam em mais de 2 horas na RMB por categoria socio-ocupacional, 2010 .....	252
Tabela 9.21 – Região Metropolitana de Belém: população residente com 15 anos e mais de idade que trabalha ou estuda e município de trabalho ou estudo, 2000.....	253
Tabela 9.22 – Percentuais proporcionais dos deslocamentos metropolitanos na RMB, por município e população que trabalha e estuda .....	253
Tabela 9.23 – RMB, Mobilidade Diária e Renda. ....	254
Tabela 9.24 – RMB Participação (%) das viagens por motivo e renda, 2000.....	255
Tabela 9.25 – RMB Participação (%) das viagens por modo principal de transporte e renda, 2000.....	255
Tabela 10.1 – Municípios da RMB: população, taxas de urbanização, área territorial e densidade.....	273
Tabela 10.2 – Dados da PNAD (população acima de 10 anos de idade; rendimento) para algumas das principais regiões metropolitanas brasileiras (2009, 2011, 2012).....	274
Tabela 10.3 – Produto Interno Bruto (PIB) e Valor Adicionado dos setores econômicos (agropecuária, indústria e serviços), por municípios da Região Metropolitana de Belém para o ano de 2010, em milhares de reais .....	275
Tabela 10.4 – Produção de UHs pelo PMCMV por faixas de renda nos municípios da RMB, dez. 2012 .....	287
Tabela 10.5 – Domicílios atendidos por rede de abastecimento de água, por município da Região Metropolitana de Belém.....	291
Tabela 10.6 – Domicílios da RMB atendidos por rede de esgotamento sanitário ou fossa séptica.....	292
Tabela 10.7 – Dados da Companhia de Saneamento do Pará sobre água e esgoto demonstram quadro mais próximo da realidade, quanto às deficiências de saneamento, por domicílios da região metropolitana até os anos de 2006 e 2007.....	294

# PARTE I



# Região Metropolitana de Belém: um balanço de quatro décadas

---

*Ana Cláudia Duarte Cardoso  
Danilo Araújo Fernandes  
José Júlio Ferreira Lima*

**Resumo:** Este capítulo recupera elementos de discussão sobre o processo de metropolização de Belém, destacando seu fortalecimento pelo projeto de integração nacional, e o quanto tal fenômeno (a metropolização) antecedeu o processo de integração. Esse argumento destaca a força da dinâmica extrativista, obscurecida pela transformação da região amazônica em fronteira de expansão do capital no país, pontuando fatos econômicos e sociais e suas consequências para a formação socioespacial da metrópole. O capítulo também apresenta a evolução da formação institucional da Região Metropolitana de Belém (RMB), e as hipóteses gerais do livro para as últimas quatro décadas, formuladas a partir da articulação de conteúdos expostos no decorrer do livro. Por último é apresentada a estrutura geral da obra e um breve sumário de cada capítulo.

**Palavras-chave:** Metropolização. Fronteira. Hipóteses gerais do livro.

**Abstract:** This chapter retrieves elements to feed discussion on the metropolization process of Belém, highlighting its strengthening as part of the national integration project, but recognizing that the metropolization of Belém precedes the national integration project. This argument highlights the strength of the extractive dynamic, obscured by the transformation of the Amazon region into a frontier by the capital expansion in the country, highlighting economic and social facts and their consequences for the socio-spatial formation of the metropolis. The chapter also presents the evolution of the institutional formation of the Belém Metropolitan Region (BMR) and the general hypotheses of the book for the last four decades, put forward from the articulation of the contents exposed throughout the book. Finally, it presents the overall structure of the work and a brief summary of each chapter.

**Keywords:** Metropolization. Frontier. General Hypothesis for this book.

## 1.1 Introdução

A iniciativa do INCT Observatório das Metrôpoles de comparar metrôpoles brasileiras tomando como ponto de partida a mesma base conceitual, e adotando a descrição empírica e a caracterização histórica de cada metrópole, dá à UFPA uma oportunidade histórica de apresentar uma leitura a respeito de como a Região Metropolitana de Belém (RMB) se constitui em uma variante do processo metropolitano brasileiro.

A inserção secular de Belém como metrópole regional na Amazônia não é algo que possa ser esquecido em uma análise da formação ou da evolução das funções da RMB, pois essa condição foi fortalecida pelo projeto de integração nacional, através da indução da RMB nos anos 1970, mas não foi criada por ele. Numa perspectiva histórica, verifica-se que a pujança da dinâmica extrativista voltada para a exportação em larga escala, que antecedeu o processo de industrialização do país, foi obscurecida pelo fato de a Amazônia ter sido tomada como fronteira nacional de expansão do capital a partir dos anos 1950, tornando-se periferia da periferia, dada a condição do Brasil na hierarquia da economia mundial capitalista. A partir de então, a região passou a ser vista como “atrasada”, “vazia”, como patrimônio a ser explorado a benefício do desenvolvimento nacional.

O dinamismo econômico da região do século XIX e início do século XX, sustentado pelo extrativismo, e comandado por elites regionais cosmopolitas e internacionalizantes, já tinha viabilizado dinâmica econômica, com a presença de alguns segmentos industriais, anterior e em paralelo aos processos de substituição de importações ocorridos no país<sup>1</sup>. Nesta época, as posições urbanas de destaque nas instituições públicas em Belém foram assumidas por migrantes de outros estados enquanto o varejo atraía estrangeiros (portugueses, libaneses, árabes), constituindo uma elite que nem sempre compreendia ou valorizava a floresta e o modo de vida tradicional da região (EMMI, 2010).

Durante a fase do capitalismo concorrencial, as divisas geradas com a exportação da borracha foram investidas tanto na acumulação

---

<sup>1</sup>Assume-se que o investimento na indústria brasileira nasce nos momentos de pico do dinamismo do setor exportador, que no Sudeste contou com a convergência de infraestrutura, mercado de trabalho e recursos provenientes da cultura do café. Na Amazônia, não se faziam presentes todos esses elementos, o que não viabilizou a expansão do ciclo embrionário de industrialização ocorrido durante o ciclo da borracha.

de patrimônio em Belém ou na Europa, quanto na industrialização de São Paulo, aproveitando as condições de ampliação do capital oferecidas pela indústria nascente<sup>2</sup>.

Nesta fase, foi dada prioridade à modernização das redes técnicas em Belém, às ações de remodelação e às estratégias de urbanização de novos bairros, que recompuseram a cidade europeia na Amazônia, nas terras firmes que constituíam a cidade formal, enquanto a matriz tradicional foi usada para resolver a inserção na cidade de populações oriundas do interior, com forte conexão com a lógica mercantil e com as práticas tradicionais nas margens dos rios e várzeas.

Quando o governo brasileiro finalizou o processo de industrialização por substituição de importações e viabilizou a progressão para uma fase avançada do capitalismo industrial, a região Norte foi integrada física e economicamente ao país, através das rodovias e dos grandes projetos (de exploração de recursos minerais, geração de energia, reforma agrária), impondo a lógica do favorecimento do processo de acumulação do grande capital nacional e internacional por meio da intensidade e escala como foram executados (OLIVEIRA, 1994).

Tais ações geraram oportunidades e intenso fluxo migratório de outras regiões para a Amazônia, na mesma medida em que organizaram novos mercados consumidores e viabilizaram insumos para a indústria localizada no centro-sul do país. Os dados da tabela 1.1 sinalizam a intensidade do fenômeno da migração e sua distribuição no tempo para os municípios em discussão, destacando o seu impacto duradouro sobre Ananindeua, e como cada município foi sendo atingido pela migração conforme era afetado pelas novas dinâmicas.

---

<sup>2</sup>A exportação de borracha gerou a acumulação de divisas que viabilizaram os investimentos em máquinas e equipamentos necessários para a industrialização de São Paulo nos momentos de crise do café (SANTOS, 1980; FURTADO, 1959). Tal processo é observado ainda hoje no que diz respeito ao papel da exportação de mineração e produtos agropecuários para o saldo positivo da balança comercial brasileira.

**Tabela 1.1 – Percentagem de pessoas que residiam no município há menos de 10 anos na data de referência do Censo do IBGE, municípios selecionados do estado do Pará (Região Metropolitana Ampliada de Belém 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010)<sup>3</sup>**

Município	1970	1980	1991	2000	2010
Belém	11,93%	14,75%	11,56%	12,36%	9,10%
Ananindeua	28,25%	52,69%	63,74%	39,11%	23,31%
Benevides	14,94%	25,66%	25,30%	30,23%	32,48%
Marituba	n/a	n/a	n/a	34,27%	22,36%
Santa Bárbara do Pará	n/a	n/a	n/a	27,52%	33,02%
Santa Isabel do Pará	14,56%	19,51%	22,11%	23,57%	24,53%
Castanhal	26,96%	32,45%	23,39%	23,32%	17,57%
Barcarena	7,24%	9,39%	28,43%	24,68%	25,23%
Abaetetuba	2,17%	2,99%	5,10%	6,67%	6,38%
<b>Total</b>	<b>12,40%</b>	<b>17,26%</b>	<b>15,86%</b>	<b>19,33%</b>	<b>14,42%</b>

Fonte: Banco Multidimensional de Estatística IBGE

Obs.: A Região Metropolitana Ampliada de Belém (RMAB) incorpora, além dos sete municípios da RMB (institucionalizados até 2012), os municípios de Barcarena e Abaetetuba, dados faltantes dos municípios de Marituba, Santa Bárbara do Pará por não terem sido desmembrados nas datas de realização dos censos (Ver quadro 1.1).  
Fonte: Censos Demográficos IBGE 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010.

A inserção nesta nova modalidade de industrialização ocorreu sem o benefício da geração de postos de trabalho urbanos e da geração de salários nos patamares típicos da indústria, e também sem gerar as condições de organização social dos trabalhadores e mudança efetiva nas práticas de poder historicamente estabelecidas na região. Gradualmente, os representantes das oligarquias se tornaram interlocutores privilegiados das estatais e do Governo Federal, recebendo em troca a valorização da posse da terra, subitamente transformada em insumo de todas as ações introduzidas na região. Observa-se que essa linha de atuação fortaleceu desde então um viés de acumulação por via fundiária nas áreas rurais, e após o ano 2000 se intensificou muito com a entrada de grandes empresas nacionais no setor imobiliário das capitais e polos regionais da região, depois que mudanças no marco

<sup>3</sup>Os dados expostos na tabela incorporam casos de migração de retorno por este ser um fenômeno raro nas três primeiras décadas de análise, contudo, sua intensificação nas últimas décadas sinaliza nova tendência que poderá ser melhor capturada na década de 2020. Os dados para o ano de 2000, por meio de tabulações dos microdados da amostra do Censo Demográfico, foram organizados em programa estatístico.

legal nacional sobre a financeirização, adequaram a economia do país às recentes metamorfoses mundiais do capitalismo (FIX, 2011).

Retornando à linha do tempo, observa-se que intensos fluxos migratórios seguiram a integração econômica da Amazônia e rapidamente alteraram o perfil demográfico nas áreas rurais. Agricultores expropriados de diversas regiões foram atraídos para uma terra, que apesar da publicidade dizer que era vazia, era lugar onde já viviam indígenas, quilombolas, famílias de extrativistas caboclos e descendentes dos nordestinos soldados da borracha. Com a suspensão dos investimentos federais nos assentamentos rurais após a crise econômica dos anos 1970, e mudança do escopo das obras das estradas e ações do PIN (Proterra) para os grandes projetos de mineração e geração de energia (Polamazônia), ocorreu mudança de prioridade em favor do grande capital.

Esse redirecionamento somado à inexistência de controle do tamanho das propriedades rurais e à disponibilidade de financiamento privado para a pecuária, provocaram uma reestruturação produtiva do campo, com piora das condições de vida da população tradicional, manifesta na formação de latifúndios, ocorrência de conflitos fundiários e movimentos migratórios decorrentes dos impactos dos grandes projetos, e que a partir dos anos 1980, contribuíram para a transferência do pequeno produtor de áreas impactadas pelos grandes projetos para a periferia da metrópole. Neste período, a área de expansão de Belém cresceu em ritmo três vezes superior à média do país evidenciando um processo de “ruralização” da região metropolitana<sup>4</sup>.

A visão geopolítica da Amazônia como território estratégico, e a expectativa do Polamazônia ser um aliado no enfrentamento da crise econômica que o país atravessava nos anos 1980 repercutiu na RMB, por meio do Projeto Grande Carajás, que implantou porto e polo industrial em Barcarena, município vizinho a Belém que historicamente contou com conexão fluvial com a metrópole, porém, esse fato não foi suficiente para absorver a expansão populacional já ocorrida, não existindo volume de geração de emprego em escala semelhante ao ocorrido nas metrópoles industriais que estavam no comando do processo de acumulação de capital no país, como foi o caso de São Paulo.

A RMB contemporânea resulta de uma correlação de todas essas

---

<sup>4</sup> Com o termo ruralização, evoca-se a transferência da precariedade do campo para a periferia das cidades, ao invés da esperada oferta de acesso a terra urbanizada (atendida por redes técnicas, serviços e equipamentos sociais) (SILVA, 2008).

forças, e assim se constitui em variante da metrópole que serve de centro de comando remoto para o grande capital nacional, viabilizando suporte para que atividades econômicas comandadas em outros locais se estabeleçam na Amazônia. Ao mesmo tempo em que a cidade oferece aos habitantes da região o acesso a serviços e padrões de consumo de padrão nacional, não acompanhado por oportunidades de geração de renda.

Tal contextualização é necessária para que haja uma melhor compreensão da proposta deste livro de apresentar a Região Metropolitana de Belém como palco de processos socioeconômicos nacionais (metropolitanos), mas também de dinâmicas regionais históricas e recentes (próprios da transformação geopolítica da Amazônia), e assim situá-la como herdeira das ambiguidades do processo de industrialização do país<sup>5</sup>.

É oportuno informar neste ponto do livro que a institucionalização da RMB ocorreu pela Lei Complementar Federal n. 14/1973, juntamente com a criação das outras oito primeiras Regiões Metropolitanas brasileiras. Tal fato deve-se a uma decisão geopolítica, pois a conurbação entre Belém e Ananindeua ainda era incipiente, e as ações associadas às políticas urbanas clássicas (saneamento, habitação, mobilidade) eram majoritariamente localizadas no município de Belém, capital estadual.

Os grandes empreendimentos habitacionais construídos com recursos federais nessa época (Cidades Nova I a IV, e outros conjuntos adjacentes) que hoje estão localizados no município de Ananindeua, eram localizados em território de Belém até 1993, quando houve uma redefinição dos limites entre os dois municípios e transferência dos conjuntos para Ananindeua em troca da incorporação dos mananciais de abastecimento da RMB pelo município de Belém.

A referência a essa permuta é importante, pois somente a partir da implantação desses conjuntos habitacionais a mancha urbana passou efetivamente a abranger os municípios de Belém e Ananindeua (Ver figura 1.1), constituindo a Grande Belém assumida pelos planos metropolitanos dos anos 1970 e 1980.

O claro favorecimento do municipalismo da Constituição de 1988, e conseqüente alteração dos mecanismos de gestão aplicáveis

---

<sup>5</sup> Decorrentes do foco dos capitalistas na industrialização e dos militares na apropriação do território e garantia da soberania nacional.

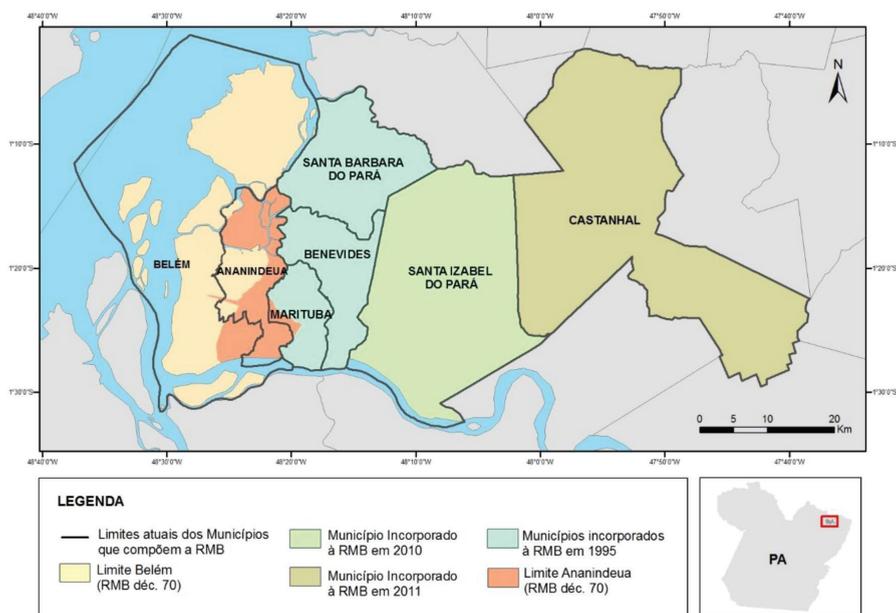
ao território metropolitano, transferiram a responsabilidade sobre a gestão metropolitana do Governo Federal para os governos estaduais, que passaram a criar e alterar a constituição de regiões metropolitanas. Essa prerrogativa estadual potencializou processos de ampliação da RMB a partir de uma abordagem prioritariamente financeira, voltada para a unificação de tarifas de serviços públicos, que negligenciou a viabilização da gestão articulada/integrada dos processos de base territorial.

Nessa perspectiva, a primeira ampliação ocorreu em 1995 (Lei Complementar Estadual n. 027/1995) quando a RMB passou a ser composta pelos municípios de Belém, Ananindeua, Marituba, Benevides, Santa Bárbara e Santa Isabel do Pará. Em 2010, houve a segunda alteração com inclusão do município de Santa Isabel do Pará, por meio da Lei Complementar Estadual n. 72/2010. E em 2011, houve a inclusão do município de Castanhal, por meio da Lei Complementar Estadual n. 76/2011 (Ver figura 1.1) e, nos anos subseqüentes, outras regiões metropolitanas foram criadas no estado<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup>Foi criada uma segunda Região Metropolitana no Pará, a de Santarém, que comporta os municípios de Santarém, Belterra e Mojuí dos Campos, pela Lei Complementar Estadual n. 079, de 17 de janeiro de 2012. Estão em andamento, processos de aprovação de outras três regiões metropolitanas para Tucuruí, Carajás e Marabá. A RM de Marabá obteve aprovação preliminar em 2013, aguarda audiência para aprovação final, e no projeto de lei é composta pelos municípios de Marabá, Nova Ipixuna, Bom Jesus do Tocantins, São João do Araguaia e São Domingos do Araguaia (PL 167/2012). A RM Tucuruí seria composta pelos municípios de Tucuruí, Breu Branco, Novo Repartimento, Itupiranga, Goianésia do Pará, Jacundá e Pacajá, segundo o PL 137/2013. A RM Carajás seria composta por Parauapebas, Canaã dos Carajás, Curionópolis e Eldorado dos Carajás. Em todos os casos, a ocupação é descontínua e há influência de grandes projetos públicos e privados nas cidades propostas como núcleos metropolitanos. Nos casos de Marabá e Santarém havia intenção de fortalecimento dessas capitais regionais para que as mesmas se tornassem capitais dos estados propostos de Carajás e Tapajós. Contudo, o pleito de subdivisão do Pará foi rejeitado em plebiscito realizado no Pará em 2013.

Figura 1.1 – Mapa com evolução da abrangência da RMB desde sua criação



Fonte: www.ibge.gov.br. Elaboração: Wallace Avelar.

Este processo de formação deve considerar também que alguns municípios constituintes da RMB foram compostos de porções doadas de municípios já existentes (caso de Marituba e Santa Bárbara em relação a Benevides), em processos de emancipação que nem sempre permitiram a geração de estatística sobre o novo município no censo da década de sua criação (caso de Santa Bárbara do Pará).

Essa compreensão é importante para que lacunas existentes nos dados censitários não sejam tomadas como erro ou omissão de conteúdo. Neste sentido, o quadro 1.1 apresenta os anos de criação dos municípios e se há disponibilidade de dados censitários sobre o município para os Censos de 1980, 1991, 2000 e 2010, que correspondem ao marco temporal para as análises socioespaciais de toda a coleção de livros sobre as metrópoles brasileiras, em que este livro se insere. Nesse quadro, foram incluídos os municípios constituintes da RMB e os municípios de Barcarena e Abaetetuba, que são considerados pelo IBGE (2008) como constituintes do aglomerado populacional de Belém, e estabeleceram vínculos históricos com a metrópole, prioritariamente, por via hidroviária. O município de Barcarena recebeu o complexo

industrial de produção de alumina e porto dentro da concepção do Polamazônia, e impactou intensamente o município vizinho de Abaetetuba, constituindo-se em genuína manifestação do grande capital na área de influência direta da RMB.

**Quadro 1.1 – Municípios, ano de criação, vínculo à RMB, disponibilidade de dados nos últimos censos demográficos do IBGE**

Município	Ano de criação	Desmembrado de	Ano de inclusão na RMB	Censo de 1980	Censo de 1991	Censo de 2000	Censo de 2010
<b>Belém</b>	1616	n.a.	1973	sim	sim	sim	sim
<b>Ananindeua</b>	1943	Belém	1973	sim	sim	sim	sim
<b>Benevides</b>	1961	Ananindeua	1995	sim	sim	sim	sim
<b>Marituba</b>	1994	Benevides	1995	O município não existia, compunha o município de Benevides.	O município não existia, compunha o município de Benevides.	sim	sim
<b>Santa Bárbara do Pará</b>	1991	Benevides	1995	O município não existia, compunha o município de Benevides.	Não incluído por ter sido constituído como município no ano de realização do censo.	sim	sim
<b>Santa Isabel do Pará</b>	1931	Belém	2010	sim	sim	sim	sim
<b>Castanhal</b>	1932	Belém	2012	sim	sim	sim	sim
<b>Barcarena</b>	1943	Belém	n.a.	sim	sim	sim	sim
<b>Abaetetuba</b>	1935	Igarapé-Miri	n.a.	sim	sim	sim	sim

Fonte: Censo Demográfico IBGE 1980, 1991, 2000 e 2010.

Esta compreensão de circunstâncias históricas, demográficas, espaciais e econômicas, somada à investigação de padrões socioespaciais detectados por meio das categorias socio-ocupacionais trabalhadas no âmbito do Observatório das Metrôpoles, revelam aspectos marcantes do processo de metropolização e inspiram a formulação de algumas hipóteses a respeito das transformações ocorridas no passado recente e dos prospectos de futuro da RMB.

O primeiro deles seria o fato do município de Belém ter definido as condições de implantação do traçado da Primeira Légua Patrimonial, hoje correspondente ao Centro Metropolitano, na virada do século XX, por meio de um plano de alinhamento e deste ter assimilado a expansão urbana até os anos 1960. A partir do que será exposto em diversos capítulos é possível dizer que, apesar do plano de alinhamento ter orientado somente a ocupação de terras altas, favoreceu a inserção de trabalhadores em meio ou próximo aos bairros nobres, o que, por

um lado, indica que existe forte desigualdade nesses territórios (grosso modo compostos por áreas altas e baixadas) e também a capacidade dos mesmos de ainda garantir essa diversidade.

Essa qualidade do atual centro metropolitano é ressaltada pelo contraste com o padrão recente de expansão metropolitana, caracterizado pela homogeneidade, seja de alta ou de baixa renda, contida em enclaves cada vez mais desarticulados entre si, e associados a uma produção da cidade por meio de empreendimentos.

O tipo de segregação manifesta na 1ª Léngua Patrimonial de Belém é diferente daquela que se constrói hoje na periferia metropolitana: a presença das baixadas, e a flexibilidade espacial (manifesta na possibilidade de inserção nos miolos de quadras, na diversidade tipológica das edificações e na disponibilidade de vazios) criou uma segregação fortemente ligada à degradação ambiental. A ocupação da várzea, ou da baixada foi incremental, improvisada, não regulada, mas extremamente bem-sucedida da criação de solo e mais que isso de localizações urbanas. Em que pesem o sacrifício ambiental e os riscos à saúde pública decorrentes da carência de saneamento e da elevada densidade, migrantes pobres encontraram na várzea dos anos 1980 e 1990, território familiar, que gerou conexões entre a ocupação e o modo de vida típico da região na metrópole.

A prática de ocupação de áreas alagadas colaborou para a absorção do grande contingente populacional atraído para a região em razão dos grandes projetos federais nos anos 1980, mas também criou uma tradição de ocupações e pragmatismo político que resultou em uma inércia só rompida na última década.

Outro aspecto relevante é o fato de que entre 1970 a 1980 não existia nem metropolização nem conurbação efetiva na RMB. Na década de 1980, a conurbação teve início e com ela o estabelecimento no território de uma organização social de padrão centro-periferia, em que as baixadas eram a periferia próxima e a fronteira entre Belém e Ananindeua, a periferia distante. A metropolização só se efetivou na década de 1990, quando a conurbação espacial alcançou novos municípios, no que diz respeito ao mercado de trabalho, ao estoque habitacional e à dinâmica imobiliária.

Contudo, essa assimilação dos novos municípios aconteceu sem que houvesse mecanismos efetivos de gestão metropolitana, e dentro de um contexto político de desmembramentos municipais incomum, que resultaram em fortes assimetrias administrativas que não pude-

ram ser compensadas pelos planos e iniciativas implementados antes da Constituição de 1988.

As grandes transformações ocorridas entre 1988 e 2000, apontadas nas análises expostas no decorrer dos capítulos, exigiram providências de gestão nas áreas de transporte e saneamento, para atender as necessidades prementes que quando executadas serviram para evitar o colapso, indicando o quanto o tempo da gestão e do investimento tem sido mais longo/lento do que o tempo das transformações da metrópole.

Existem investimentos inconclusos nas áreas do saneamento, da habitação e da mobilidade que ainda não promoveram as transformações esperadas, via de regra devido ao tempo de execução extrapolar o tempo programado da ação/intervenção, pelas mais diversas razões (contratação, capacidade de execução, qualidade dos projetos). A obsolescência das soluções e intervenções também decorre da manutenção de concepções antigas e do predomínio do caráter setorial nas contratações, que enfatizam as obras e montante de investimentos, e descuidam da compreensão dos problemas e da articulação necessária entre investimentos e os processos de planejamento e gestão associados à urbanização e, com isso, desperdiçam oportunidades de avanço nas condições de vida na RMB.

Outro aspecto interessante é o papel das dinâmicas locais na manutenção e no provável fortalecimento da RMB, na medida em que se intensifica o processo de metropolização. O recurso a vários recortes territoriais permitiu a detecção de como processos globais (ação do grande capital) e de processos locais (produção extrativista) afetam a economia da RMB, a dinâmica populacional e a pendularidade entre os municípios. A reestruturação produtiva em curso no interior do Pará depende do suporte de serviços públicos e privados que têm tendência de crescimento em Belém, apesar dos vazamentos para outros estados e regiões. As atividades ligadas ao grande capital estabelecidas no interior do estado demandam conexões de comunicações e transporte que se diferenciam em Belém, e viabilizam possibilidades de investimento que vêm sendo capturadas pelo setor imobiliário, conforme tendências apontadas pelos indicadores econômicos na última década.

O crescimento da metrópole, e também da máquina administrativa, após a Constituição de 1988, viabilizou a formação de um mercado que ampliou oportunidades para produtores do entorno, e se

constituiu em vantagem para alguns arranjos produtivos, mas também em desafio para as atividades incapazes de oferecer remuneração e condições de vida satisfatórias e que perdem trabalhadores para a metrópole.

Os fluxos migratórios agora são dirigidos para os municípios da periferia metropolitana e a educação tornou-se um atrativo tão forte quanto o trabalho, haja vista o aumento da concentração de instituições de nível superior ocorrido na RMB. A ampliação do acesso à educação, a queda de natalidade e a taxa de crescimento do número de domicílios superior à taxa de crescimento da população, indicam grande transformação no perfil das famílias nos últimos vinte anos. Nesse aspecto, as características de Belém se aproximam muito às médias do Brasil, enquanto as características da periferia metropolitana se aproximam das médias do Pará, realçando o quanto a dimensão de ponto de controle do grande capital, típica da metrópole é forte na capital e isso está na raiz das diferenças históricas entre a elite da capital e a população do interior do estado.

A motivação de expor os processos socioeconômicos e espaciais ocorridos nas últimas quatro décadas se tornou realidade graças a uma rara convergência de pesquisadores de diferentes áreas; a conversa entre arquitetos urbanistas, economistas, sociólogos e demógrafos foi profícua, beneficiada pelo amadurecimento de ideias e parcerias estabelecidas em outras pesquisas sobre a região, e gerou discussões conjuntas que dificultam a clara delimitação da autoria de cada capítulo.

Nessa perspectiva, este livro foi organizado em duas partes: a primeira é dedicada a aspectos contextuais históricos, econômicos e demográficos da RMB e a segunda assume a discussão das tipologias socioespaciais e seus desdobramentos sobre a habitação, estrutura familiar, acesso ao trabalho e renda, mobilidade e condições de gestão.

O capítulo 2 demonstra que coexistem duas dinâmicas na RMB, uma associada ao seu papel de cidade primaz da rede amazônica até meados do século XX, e outra à incorporação da região à dinâmica capitalista industrial do país, após os anos 1950. A argumentação parte do processo histórico de formação do território dos quase 400 anos de Belém e incorpora dados econômicos e estudos oficiais sobre a rede urbana brasileira, todos tomados como lastro para a discussão de abordagens teóricas acerca das questões de desmetropolização ou metropolização da Região Metropolitana de Belém nas últimas décadas e o papel desse fenômeno na extensão de sua área de influência.

O trajeto seguido indica que, apesar da redução na área de influência da RMB a partir da década de 1990, a expansão metropolitana e a especialização de serviços demonstram que esta assumiu novas funções e mantém as características de metrópole.

O capítulo 3 tem como objetivo apresentar e discutir a dinâmica populacional da Região Metropolitana Ampliada de Belém (RMAB), que incorpora, além dos sete municípios da RMB, os municípios de Barcarena e Abaetetuba, conforme justificado no Quadro 1.1.

A ênfase é dada nas manifestações da transição demográfica brasileira na região, ao longo das últimas quatro décadas, suas características e decorrências, mostrando que o Brasil se encontra em uma fase madura desse processo e que Belém é um expoente na região. O texto, além de explicar o que é a transição demográfica, mostra melhora nos indicadores de mortalidade e recente redução pela metade dos indicadores de fecundidade na maioria dos municípios da RMAB. Também é evidenciado o papel da migração na redução do peso de Belém na população da RMAB no decorrer do período de análise, acompanhando as tendências nacionais.

O capítulo 4 discute a natureza e o perfil das atividades econômicas setoriais e do mercado de trabalho da RMB, considerando o quanto a formação histórica desse território pode explicar a alta informalidade e concentração de atividades formais e informais nos setores de comércio e serviços observados na primeira década do século XXI. O capítulo também utiliza dados oficiais (PIB, PNAD, RAIS), para fazer um diagnóstico da realidade econômica e social da RMB na década de 2000.

No capítulo 5, as análises de pendularidade para a RMAB (mesmo recorte geográfico utilizado no capítulo 2), conduzidas com a utilização de dados dos censos de 1991, 2000 e 2010 do IBGE, revelaram padrões significativos envolvendo perfis populacionais distintos.

A população mais pobre, que atua na informalidade, tem menor instrução e tem residência no local há mais de dez anos, se desloca menos, e possivelmente corresponde à população que se estabeleceu nas áreas informais de Belém entre as décadas de 1960 e 1980, dentro do centro metropolitano e encontra oportunidades de geração de renda relativamente próximo do local de residência, predominantemente nas atividades de comércio e serviços. Esse fenômeno reafirma tanto os processos descritos no capítulo 3 associados à produção extrativista que abastece a RMB, quanto o fenômeno de migração

e fronteira de expansão da capital manifesta na região e destacados nos capítulos 1 e 2.

O capítulo 6 é um divisor de águas que inicia a segunda parte do livro, assume a organização social como variável determinante nas análises das transformações apontadas na primeira parte do livro e suas manifestações no território intrametropolitano. Aplica-se a metodologia de identificação de tipos socioespaciais para analisar a distribuição da organização social no território da RMB.

Apesar de não ser possível uma análise evolutiva das categorias ocupacionais, devido a mudanças conduzidas na metodologia de coleta e sistematização do IBGE, o capítulo oferece análises sobre a organização social e as estruturas espaciais para os Censos de 1991, 2000 e 2010.

Acredita-se que o predomínio de ocupações médias em cada um dos anos de levantamento censitário elucidie a estrutura social da RMB, trata-se da confirmação da função da metrópole de prestadora de serviços ao restante do estado, seja por meio de ocupações médias voltadas a atividades de apoio tanto para o setor público como para o privado, ocupações voltadas ao atendimento de saúde e educação, bem como a ênfase do comércio dentre os trabalhadores do terciário especializado. A presença de dirigentes, no outro extremo, embora seja uma participação pequena em cada ano, é mais representativa em 2000, o que estaria associado a um reposicionamento da RMB no cenário nacional, com a retomada de algumas funções de comando da tomada de decisão, em função da reorganização de algumas instâncias decisórias do setor privado, que foram transferidas de outras regiões metropolitanas do Brasil para a RMB.

O objetivo do capítulo 7 é analisar o efeito da organização social do território da Região Metropolitana de Belém sob duas óticas, uma a partir dos tipos socioespaciais e outra a partir da segregação residencial. Tais aspectos visam mostrar como o território se relaciona com as desigualdades de oportunidades educacionais por um lado e as desigualdades inerentes do mercado de trabalho, renda e pobreza. Em ambas as análises, foi possível identificar que o território exerce influência em grande parte das variáveis analisadas, indicando sua importância como elemento de análise para o entendimento de como se configura a RMB.

O capítulo 8 trata da relação entre a organização social do território e as formas de provisão da moradia na RMB, abrangendo as

características das condições de moradia precária que marcam sobremaneira a região metropolitana nos anos de 2000 e 2010, bem como os efeitos recentes da retomada da política de habitação pelo Governo Federal e o acionamento das instituições e agentes locais, pelo Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e de grandes intervenções urbanas promovidas pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). O crescimento da produção imobiliária e do setor da construção civil recente tende a intensificar a conurbação entre os municípios de Belém, Ananindeua e Marituba, sob duas formas: do adensamento das áreas melhor infraestruturadas através da verticalização e do espraiamento das manchas urbanas, pelo parcelamento de glebas e áreas ainda não conectadas à malha urbana que assumem a condição de novas periferias.

O capítulo 9 aborda aspectos do problema de mobilidade urbana da RMB. Inicialmente compara os dados da frota de veículos de seus municípios; a seguir, apresenta dados sobre os deslocamentos (tempo, localização) e sua relação com os tipos socioespaciais, capazes de identificar, juntamente com as localizações, aspectos da desigualdade territorializada na RM. O estudo sugere que o problema de mobilidade urbana da RMB se apoia na baixa renda de sua população, no acesso desigual à infraestrutura urbana e em uma falta de regulação histórica de um “sistema” (que não é integrado, portanto, não sistêmico) de transporte público por ônibus que se constitui na atuação de empresas de modo quase isolado.

O capítulo 10 examina a evolução do aparato institucional de gestão metropolitana da RMB. De uma forma geral, esta pode ser designada como uma institucionalização “errática”. A RMB esteve submetida, desde a sua implantação em 1973, a uma série de modificações nos órgãos, arranjos institucionais e legais dedicados à gestão metropolitana, que foram submetidas a disputas partidárias, forte interferência do setor privado e a lacunas causadas pela falta de definição de planejamento ou de controle do uso e ocupação do solo.

A situação é complicada pela falta de políticas públicas que encarem os problemas urbanos em suas extensões metropolitanas. Enquanto isso, ao longo dos quarenta anos de sua institucionalização, o número de municípios só aumentou, com momentos de forte desalinhamento partidário, até chegar ao estado atual em que o Estado e as Prefeituras experimentam convergência, mas ainda mantêm as abordagens setoriais: saneamento, transporte e uso do solo. Avanço peque-

no para a magnitude das transformações e dos desafios constituídos nesta porção do Brasil.

## Referências

- BRASIL, Lei Complementar Federal n. 14/1973. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Presidência da República Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos. 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 18 jul.2014.
- SILVA, J. B. O mercado de trabalho e a cidade brasileira. In: VALENÇA, M. (org.). Cidade (I)Legal. Rio de Janeiro, Mauad X: 2008. pp. 135-162.
- EMMI, M. F. A Amazônia como destino das migrações internacionais do final do século XIX ao início do século XX: o caso dos portugueses. In: XVII ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS 2010. Anais. Caxambu, 2010.
- FURTADO, C. Formação Econômica do Brasil. São Paulo, Companhia das Letras: 2009 [1959].
- FIX, M (2011). Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil. Tese de Doutorado em Desenvolvimento Econômico. Campinas, Unicamp.
- IBGE. Estudo de Regionalização de Cidades (REGIC). Rio de Janeiro, IBGE: 2008.
- OLIVEIRA, F. de. A reconquista da Amazônia. Novos Estudos CEBRAP. São Paulo, n.38, p. 3-14, 1994.
- PARÁ, Lei Complementar Estadual n. 027/1995. Dispõe sobre a inclusão dos municípios de Marituba, Benevides e Santa Bárbara à RMB.
- \_\_\_\_\_. Lei Complementar Estadual no. 72/2010. Dispõe sobre a inclusão do município de Santa Isabel do Pará à RMB. Assembleia Legislativa do Estado do Pará. Disponível em <<http://www.alepa.pa.gov.br/portal/bancoLeis.php>>. Acesso em: 18 de jul. 2014.
- \_\_\_\_\_. Lei Complementar Estadual no. 76/2011. Dispõe sobre a inclusão do município de Castanhal à RMB. Assembleia Legislativa do Estado do Pará. Disponível em <<http://www.alepa.pa.gov.br/portal/bancoLeis.php>>. Acesso em: 18 de jul. 2014.
- \_\_\_\_\_. Lei Complementar Estadual no. 79/2012. Dispõe sobre a criação da Região Metropolitana de Santarém. Assembleia Legislativa do Estado do Pará. Disponível em <<http://www.alepa.pa.gov.br/portal/bancoLeis.php>>. Acesso em: 18 de jul. 2014.
- SANTOS, R. História Econômica da Amazônia (1800-1920). São Paulo, T. A. Queiroz: 1980.

# A inserção da RMB na Amazônia e na rede urbana brasileira

---

*Ana Cláudia Duarte Cardoso*

*Danilo Araújo Fernandes*

*Ana Paula Vidal Bastos*

**Resumo:** Este capítulo recupera os quase 400 anos do processo histórico de formação do território de Belém, e os contrapõe tanto a dados econômicos e estudos oficiais sobre a rede urbana brasileira, quanto às formulações teóricas sobre metropolização, para demonstrar que coexistem duas dinâmicas na RMB: uma associada ao seu papel de cidade primaz da rede amazônica até meados do século XX, e outra à incorporação da região à dinâmica capitalista industrial do país, após os anos 1950. Esse percurso indica que, apesar da redução na sua área de influência, a expansão metropolitana e a especialização de serviços demonstram que a RMB assumiu novas funções e mantém as características de metrópole.

**Palavras-chave:** Rede urbana. Região. Amazônia. Brasil.

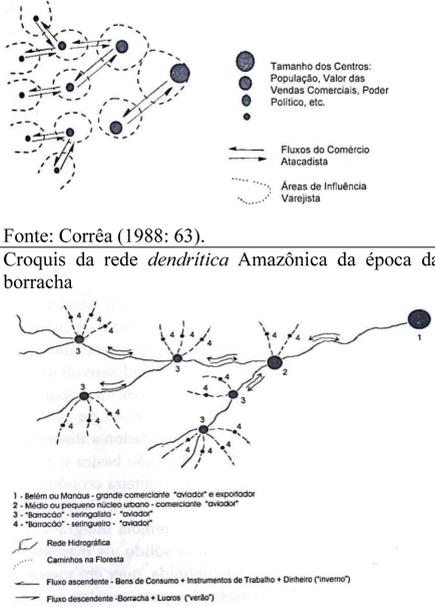
**Abstract:** This chapter recovers nearly 400-years history of the development of the territory of Belém, and opposes both the economic data and official studies about the Brazilian urban network, using the theoretical formulations on metropolization to show two dynamics that coexist in Belém Metropolitan Region (MMR), one associated with its role as the prime city of the Amazon network until the mid-twentieth century, and another to the incorporation of the region to the dynamics of the industrial capitalist dynamics after the 1950s. This indicates that, despite the reduction in its influence area, the metropolitan expansion and specialization of services demonstrate that the BMR has taken on new functions and retains the characteristics of a metropolis.

**Keywords:** Urban Network. Region. Amazon Region. Brazil.

## 2.1 Introdução: a superposição de trajetórias

Ao longo dos quase 400 anos do processo histórico de formação do território de Belém, o fato da RMB ter, atualmente, cerca de 2,4 milhões de habitantes (IBGE, 2010) merece ser relacionado a especificidades próprias de sua inserção como metrópole regional na Amazônia. Aspectos ligados à migração campo-cidade e ao papel histórico da cidade como nó central de uma rede *dendrítica* (conceito explicado no quadro 2.1), transformaram a capital e seu entorno em um dos principais mercados estruturadores da dinâmica econômica da Amazônia Oriental brasileira.

**Quadro 2.1 – Conceito e croquis de exemplificação de uma rede dendrítica conforme Corrêa (1988)<sup>1</sup>**

Conceito	Croquis da um rede <i>dendrítica</i> de centros genérica
<p>Para Corrêa (1988), após a década de 1960 ocorreu uma mudança significativa na formação da rede urbana tradicional na Amazônia. Esta mudança, estaria associada ao novo papel que a região passa a assumir na nova divisão territorial do trabalho, com sua incorporação definitiva ao processo geral de expansão capitalista no país (PEREIRA, 2006; CORRÊA,1988). O padrão anterior, consolidado desde o período colonial, era formado por um tipo de formação da rede urbana, a qual ficaria conhecida como rede <i>dendrítica</i> (ver croquis superior ao lado), na qual cidades como Belém e Manaus, com função de centros exportadores ou de cidades primazes, tinham papel central na estruturação da rede urbana composta por uma teia que partia dessas cidades para as pequenas localidades, que não se articulavam entre si (ver croquis inferior ao lado). Essa formação tinha como objetivo viabilizar a extração de um excedente que, no âmbito regional, garantia o poder econômico e político mercantil de uma elite localizada em Manaus e, sobretudo, em Belém (CORRÊA, 1988).</p>	 <p>Fonte: Corrêa (1988: 63).</p> <p>Croquis da rede <i>dendrítica</i> Amazônica da época da borracha</p> <p>1 - Belém ou Manaus - grande comerciante "ovador" e exportador  2 - Belém ou pequeno núcleo urbano - comerciante "ovador"  3 - "baracão" - seringueiro - "ovador"  4 - "baracão" - seringueiro - "ovador"</p> <p>Rede Hidrográfica  Caminhos na Floresta  Fluxo ascendente - Bens de Consumo + Instrumentos de Trabalho + Dinheiro ("inverso")  Fluxo descendente - Borracha + Lúxos ("verão")</p> <p>Fonte: Corrêa (1988:65).</p>

<sup>1</sup> Fonte: [http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/115/rbg\\_1988\\_v50\\_n1.pdf](http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/115/rbg_1988_v50_n1.pdf). Acesso em: 26 jan. 2014.

A cidade de Belém transformou-se, ao longo de séculos, num espaço de forte diversidade de atividades econômicas de comércio e de serviços, apoiada por uma miríade de pequenos núcleos urbanos espalhados no vasto território amazônico. Neste sentido, seu mercado de trabalho, seguindo essa relação estrutural e histórica ao estilo *path dependency* (baseado na tradição e nos compromissos já firmados), explica que ainda hoje a capital do estado, além das funções inerentes a essa condição, mantenha tão elevado grau de interligação com as cidades ribeirinhas da região<sup>2</sup>.

Essa condição histórica, apesar das mudanças inerentes ao processo de metropolização que vem ocorrendo nas últimas décadas, tem configurado e mantido uma quantidade significativa de atividades informais em Belém, ligadas ao comércio e à distribuição de produtos alimentícios, entre outros, em grande parte interligando o centro da cidade a seu entorno insular e regiões ribeirinhas próximas.

Esse fenômeno foi fortalecido pelo processo de migração da população de baixa renda das regiões do Marajó e baixo Tocantins, áreas não incluídas no escopo dos grandes projetos federais<sup>3</sup> implantados no Pará a partir dos anos 1960, e que ficaram relativamente à margem das transformações seletivas do meio técnico, científico e informacional (ex: estradas, sistemas de monitoramento, infraestrutura de telecomunicações) ocorridas no Pará na época, a exemplo do descrito por Santos; Silveira (2001) para outras regiões do país.

A estagnação ocorrida nas áreas citadas na década de 1980 intensificou a ocupação das baixadas (áreas de várzea) de Belém, assim como a periferização da sua região metropolitana, e tais circunstâncias favoreceram intenso movimento migratório justificado pela busca da população do interior por melhores condições de vida: tanto de trabalho, como de renda individual e condições de oferta de infraestrutura e serviços públicos (MITSCHHEIN, 1989, p. 62)<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Essa dinâmica foi reproduzida em menor escala com outros núcleos urbanos do Pará também posicionados estrategicamente em relação aos grandes rios, como é o caso de Santarém, localizada às margens do rio Amazonas a meio caminho entre Belém e Manaus, e Marabá, localizada no sudeste paraense nas margens dos rios Tocantins e Itacaiúnas, e que atualmente se destacam como capitais regionais segundo o Regic (IBGE, 2008).

<sup>3</sup> Grandes projetos são entendidos no texto como os projetos de infraestrutura e industriais de capital intensivo (exploração mineral, logística, geração de energia) e que fazem parte de um planejamento nacional de participação da região na composição do PIB.

<sup>4</sup> Aqui é importante ter claro, como afirma Mitschein (1989), que “apesar de uma clara tendência de concentração da propriedade fundiária nas duas Microrregiões

Assim, a condição de cidade primaz de uma rede dendrítica e sua relação histórica com a região ribeirinha do interior da Amazônia, explicaria, a partir desse momento, a condição da capital como destino de migrantes em busca de oportunidades de trabalho ou em busca por melhores condições de vida na cidade. Situação que, no entanto, encontrou pouca sustentação nas possibilidades de crescimento do mercado formal de trabalho tanto no setor de comércio como na indústria, uma vez que a implantação dos grandes projetos federais foi precedida por conexão rodoviária com o resto do país (BR-010), o que aumentou a concorrência da indústria local com os produtos de outros estados e levou a uma desindustrialização crescente e perda de empregos industriais existentes até os anos 1950.

Tal dinâmica migratória regional somada à expansão da fronteira urbana na Amazônia contribuiu para a metropolização de Belém durante as décadas de 1970 e 1980. Nesta perspectiva, a literatura que aborda o processo de desenvolvimento territorial ocorrido na Amazônia na segunda metade do século XX (BECKER, 1985; CORRÊA, 1987; MACHADO, 1992; 1998) ressalta a importância do processo de integração rodoviária das regiões Sul e Sudeste do Pará ao restante do país (eixos da Belém-Brasília e PA-150). Segundo Trindade Jr. (1998), a expansão da fronteira e da RMB seriam verso e reverso da mesma moeda, na medida em que esta região metropolitana passou a cumprir papéis de centralidade cada vez mais relevantes na Amazônia Oriental.

Apesar do padrão de investimentos dispersos adotado pelo Governo Federal ter sido manifesto por investimentos diretos e/ou do

---

Homogêneas - MRHs (baixo Tocantins e Bragantina) que apresentam maiores fluxos migratórios para a capital paraense [no período]... não se constata nelas confrontos mais expressivos pela posse e pelo uso da terra como nas MRHs Marabá ou Viseu, áreas de destaque quanto a conflitos fundiários e das quais, no nosso caso de estudo, provêm apenas 2,1% dos migrantes paraenses [para a região metropolitana de Belém no período]" (MITSCHHEIN, 1989, p. 62). Reforçando o argumento de Mitschein (1989), Vicentini (1994) argumenta que vários elementos caracterizam a dinâmica do espaço metropolitano e o processo de atração de trabalhadores rurais para a área urbana na Amazônia como um todo, e entre elas, podemos destacar a incredulidade na melhora de vida no campo devido à perda da terra por conflitos, as enchentes ribeirinhas etc. Assim, a vinda desses trabalhadores teria sido impulsionada, segundo Vicentini (1994), muito mais por uma desilusão com sua vida no espaço rural do que um encantamento ou vontade de integração ao modo de vida urbana. Isso se confirmaria, segundo a autora, tendo em vista o fato de que muitos migrantes rejeitavam o trabalho formal com carteira assinada, compreendendo, por exemplo, que este representava uma forma de subalternidade.

financiamento do setor privado pela Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e voltados para projetos de assentamento rural, construção de usinas hidrelétricas, abertura de rodovias, projetos de extração mineral e de madeira, houve manutenção da centralidade de Belém justificada em grande parte pelo fortalecimento de atividades de comércio e serviços vinculadas a esses novos empreendimentos, no Pará e no entorno da RMB.

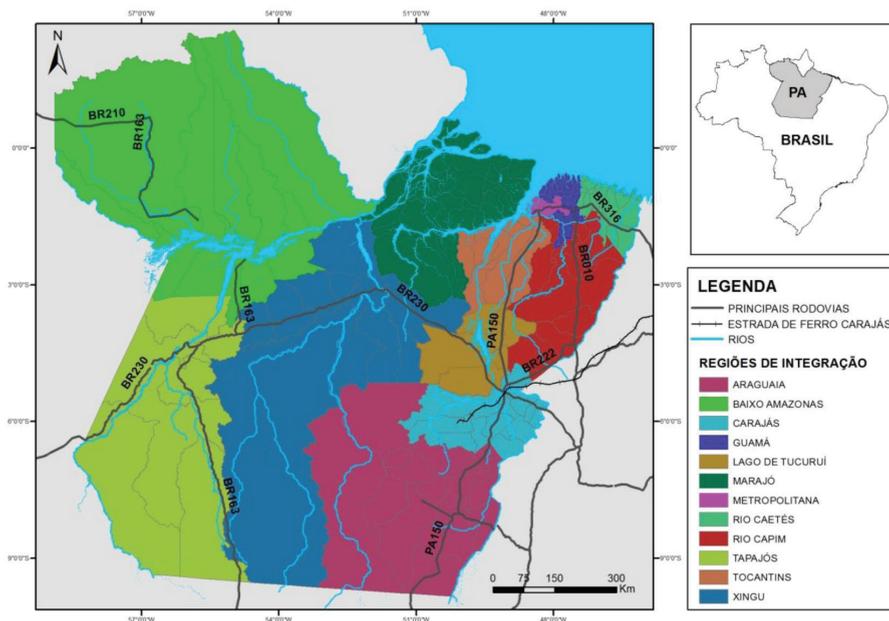
Nesse contexto, a RMB assimilou ao longo dos últimos trinta ou quarenta anos, diversos papéis estruturais caminhando no sentido da formação de uma região metropolitana complexa com um alto nível de diversificação do seu mercado de trabalho, associada a uma grande variedade de atividades de comércio e serviços formais e informais, mas que apresenta, apesar de suas mudanças mais recentes, uma herança ainda fortemente marcada por sua relação secular com os rios e cidades ribeirinhas da região.

Essa diversificação é intensificada pela consolidação de grandes projetos exportadores (minerais, madeireiros, agropecuários etc.), já mencionados, no estado, conectados à capital paraense por uma rede de comércio e serviços por via rodoviária, enquanto a dinâmica tradicional ainda mantém o fluxo de pessoas e mercadorias através dos rios. A RMB acumulou, desse modo, vários eixos de integração modal (rodoviário, hidroviário e aéreo), formando uma malha urbana de grande complexidade estrutural.

Estas características gerais ligadas a sua formação histórica e territorial constituem-se em especificidades que mantêm sua importância tanto em relação à sua dimensão insular e ribeirinha (mais conectada à Ilha de Marajó e região do baixo Tocantins), como para o eixo rodoviário constituído pelas BR-316 e BR-010 a partir do fim dos anos 1950, e PA-150 a partir da década de 1980, com forte integração com as regiões Nordeste, Sul e Sudeste do Pará (ver figura 2.1). Essa localização urbana foi de fundamental importância para o desenvolvimento do novo capital industrial e financeiro que hoje já comanda, em grande parte, o processo de formação de distribuição do excedente econômico na Amazônia Oriental. Além de favorecer a integração logística de empreendimentos de grande porte com a malha de comércio e serviços metropolitanos, garantindo as condições infraestruturais mínimas para um bom fornecimento de matérias-primas de interesse estratégico para o grande capital em nível global (ex: minério de ferro).

**Figura 2.1 – Mapa do Pará com regiões oficiais do estado, rios e rodovias.**

A RMB corresponde à região Metropolitana, o nordeste paraense corresponde às regiões Rio Caeté, Guamá, e parte da Rio Capim. O sudeste paraense corresponde às regiões Lago Tucuruí e Carajás, e o Sul do Pará à região Araguaia



Fonte: [www.ibge.br/](http://www.ibge.br/) [www.pa.gov.br.](http://www.pa.gov.br/) Elaboração: Nayara Sales

## 2.2 A formação do Território

O aglomerado que originou a cidade de Belém surgiu como posto de defesa e entreposto comercial das rotas coloniais portuguesas a partir do século XVII. Esse núcleo assumiu os serviços de controle de produção e exportação da economia colonial devido à sua posição estratégica na desembocadura de grandes rios (Pará, Tocantins e Amazonas), à época, único modal de transporte da região.

Com o decorrer do tempo, o aglomerado urbano se expandiu, avançou sobre a floresta, se diversificou e se destacou dos demais. Por séculos, Belém prosseguiu como base para a exportação de produtos amazônicos. A distribuição de assentamentos ao longo dos rios, como local de armazenagem da produção extrativista, foi uma estratégia colonial importante para a penetração na floresta e exploração de seus recursos naturais. Essa formação estruturou uma rede dendrítica, típi-

ca de sociedades de economia mercantil em que Belém desempenhava a função de cidade primaz, e que lhe garantiu a condição de principal porto de toda a pan-amazônia até o início do século XX (CORRÊA, 1987; VICENTINI, 2004).

Com a organização produtiva do extrativismo em grande escala, passaram a circular na cidade funcionários da administração colonial, pequenos e grandes comerciantes, prestadores de serviços, o clérigo, que aos poucos consolidaram uma administração local. Dada a natureza contábil e administrativa das atividades mercantis, a paisagem da cidade e a gestão do comércio passaram a expressar o sucesso ou fracasso dos ciclos de produto<sup>5</sup> (drogas-do-sertão, borracha etc.) e viabilizaram a formação das elites, que modelaram a cidade a partir de suas visões de civilização.

O enriquecimento ocorrido durante o ciclo da borracha, que correspondeu à segunda metade do século XIX e primeira década do século XX, viabilizou transformações importantes nessa organização socioespacial, com destaque para a implantação de uma ferrovia que estruturou a primeira ocupação contínua da Amazônia Oriental, ocorrida na região Nordeste do estado do Pará. Mesmo que os produtos da floresta chegassem por barco, a diversificação crescente das atividades econômicas aumentou a aglomeração de habitantes com outras preferências e criou a necessidade de abastecimento de outros produtos agrícolas, produzidos na área de influência da citada ferrovia.

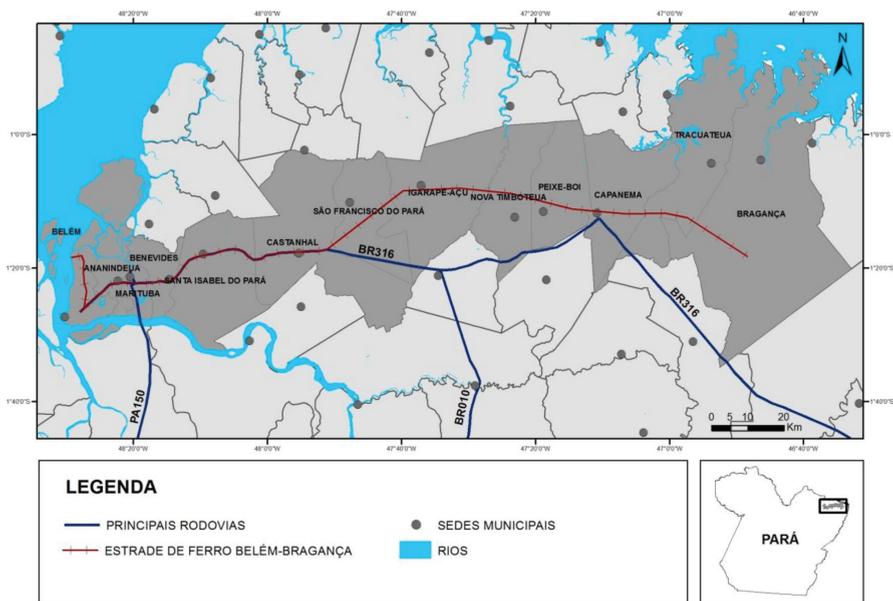
A Estrada de Ferro Belém-Bragança (EFB) constituiu-se em um marco da continentalização da RMB, sua construção foi iniciada em 1883; em 1884 chegou a Benevides; e em 1885 a Castanhal (Ver figura 2.2), quando houve paralisação das obras até 1901.

Em 1908, a ferrovia foi concluída, e esteve em operação sob responsabilidade do Governo do Estado do Pará até 1936. A partir de então, passou a ser responsabilidade do Governo Federal, que a desativou em 1957, e incorporou seu traçado à rodovia BR-316 em 1965, sendo que a expansão ocorrida até 1885 corresponde até hoje ao acesso rodoviário a Belém e à RMB (PENTEADO, 1968).

---

<sup>5</sup> Concordamos com Costa (2012) de que é simplista a divisão da economia amazônica em ciclos de produto, no entanto, dada a primazia de comércio de alguns produtos, que deram origem às elites locais responsáveis pela construção do espaço urbano nos diferentes períodos, aqui mantemos essa divisão.

**Figura 2.2 – Região Nordeste paraense (Zona Bragantina e do Salgado), trajeto da estrada de ferro, localização de vilas e cursos d’água**



Fonte: [www.ibge.br/](http://www.ibge.br/) [www.pa.gov.br/](http://www.pa.gov.br/), PENTEADO, 1968. Elaboração: Nayara Sales.

A Ferrovia Belém-Bragança, ligava a capital Belém à cidade de Bragança, na costa atlântica, e se constituía em estratégia de ocupação do território completamente diferente da lógica ribeirinha prevalecente até então.

A ferrovia era evidência de modernidade e peça de logística fundamental para a nova produção rural e abastecimento da capital com produtos agrícolas (VICENTINI, 2004), composta por três ramais: a) o Ramal Pinheiro, que se destinava à Vila Pinheiro (atual distrito de Icoaraci), e que posteriormente se tornou eixo estruturador da ocupação da 2ª Léguas Patrimonial de Belém, mais tarde transformada na Rodovia Augusto Montenegro e determinante de condição de acessibilidade, padrão fundiário e de estratégias de uso e ocupação do solo atuais (VENTURA NETO, 2012); b) o ramal do Prata que chegava até Igarapé-Açu, e que teve suas paradas como ponto de origem da maioria das sedes municipais que compõe a RMB atualmente; e c) ramal de Bragança, último trecho da ferrovia, que articulado com o ramal do Prata originou o traçado da BR-316.

Após o fim do ciclo da borracha em 1910, a região Nordeste do

Pará continuou abastecendo a capital com produtos agrícolas, e a medida em que outras atividades foram associadas às paradas do trem, ocorreu a consolidação das novas aglomerações (cidades e vilas) e adensamento da urbanização na região, que passou a articular núcleos de ocupação ribeirinha e continental. A área de influência da ferrovia constituiu-se na primeira fronteira agrícola da região, que apresentava dinâmica de crescimento populacional e econômico enquanto o restante do estado, de base extrativista, apresentava tendência de retração, face ao declínio do extrativismo da borracha (COSTA, 2012).

Enquanto o crescimento da produção agrícola com base na agricultura camponesa se estabelecia inequivocamente e favorecia a formação de cidades e de relações entre elas, as experiências de produção agrícola em larga escala ou com perfil patronal, estiveram relacionadas à atuação da Companhia Ford Industrial do Brasil, ocorrida entre 1927 e 1945 nos municípios de Belterra e Fordlândia, e à substituição de importações em Belém durante a II Guerra Mundial. A primeira fracassou em virtude da incapacidade de compreensão do bioma e das condições sociais e políticas locais (GRANDIN, 2010), e a segunda foi inviabilizada pela concorrência criada pelas indústrias de outras regiões do país após a integração rodoviária da Amazônia, em função de limitações existentes na região de condições de financiamento, gerenciamento e matriz energética. Note-se que as iniciativas de industrialização ocorreram em Belém por iniciativa do setor privado, meio século antes das ações do Governo Federal para integração da Amazônia, em resposta ao isolamento da cidade em relação ao resto do país, e graças à reserva de capital mercantil acumulada no decorrer do ciclo da borracha.

É relevante lembrar que antes da integração nacional, Belém teve centralidade mercantil e industrial no cenário regional, e contou com uma população migrante de diversas origens.

Na primeira década do século XX, a matriz europeia de vida cultural manifestou-se no respeitável número de jornais, revistas, agremiações culturais e de salas de cinema existentes na cidade (COELHO, 2005). Em 1872, a cidade contava com 12% de estrangeiros na população, e destes 80% eram portugueses (EMMI, 2010), essa comunidade viabilizou equipamentos como o Hospital da Beneficência implantado em 1877, que se mantém até hoje como referência no estado. O cotidiano cosmopolita, a vida cultural intensa e as intervenções urbanísticas de inspiração francesa promovidas por Antônio Lemos, a partir de

1902, deram à cidade certa visibilidade internacional, ratificada pela existência de rotas diretas para a Europa, e pela prática de modismos da época (SARGES, 2002).

Tais fatos contextualizam o argumento de Costa (2012) sobre o declínio relativo da cidade enquanto centro regional após a queda do preço da borracha: a opulência e a renda geral foram perdidas, o comércio e o extrativismo da borracha perderam participação no PIB, mas emergiram outras atividades com maior nível de diversificação produtiva, abrangendo desde as atividades extrativas de outros produtos até a indústria, que no ano de 1907 estava constituída por 146 empresas e em 1940 por 912 unidades, concentradas predominantemente em Belém<sup>6</sup>, onde os números de empregos eram quase cinco vezes maiores do que nas outras duas cidades da região: Manaus e Rio Branco.

Além disso, havia participação duplicada na renda do setor no estado do Pará (SANTOS, 1980, p. 341 apud COSTA, 2012, p. 154), apesar da baixa incorporação tecnológica, esse fato manifestava uma diversidade de atividades inexistente em outras cidades amazônicas no mesmo período, mas revelou-se incapaz de sobreviver à concepção de desenvolvimento e integração implantados pelo Governo Federal a partir da abertura da rodovia BR-010 (Belém-Brasília).

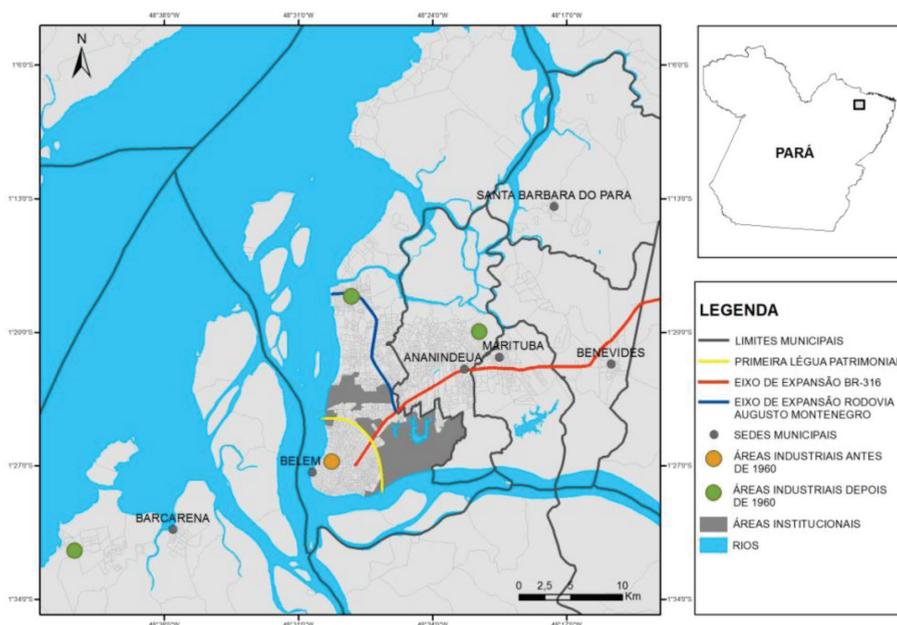
Em Belém, a atividade industrial floresceu até o fim da II Grande Guerra, concentrada no bairro do Reduto, adjacente à área portuária (Ver figura 2.3), e o fechamento dessas indústrias no final dos anos 1950 transformou o patrimônio imobiliário no ativo mais expressivo do espólio industrial, sobrevalorizado décadas depois com uma ação de macrodrenagem no Igarapé das Almas. Essa ação de macrodrenagem foi promovida pelo Governo Federal, e se estendeu desde os anos 1960 até os anos 1980 viabilizando a operação imobiliária mais bem-sucedida da cidade (VENTURA NETO, 2012)<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> A publicação original é de Roberto Santos (SANTOS, 1980, p. 341), revista por Costa (2012, p. 154). Santos (1980) atualizou dados do Anuário Estatístico Brasileiro de 1949, com correções monetárias e informou que, no Pará, havia 54 empresas, em 1907, com 2.439 trabalhadores; 168 empresas, em 1920, com 3.033 trabalhadores e 666 empresas, em 1940, com 10.595 trabalhadores.

<sup>7</sup> O Igarapé das Almas deu lugar à Av. Visconde de Souza Franco e seu entorno sofreu intensa renovação de usos e tipologias, com substituição de vilas operárias e assentamentos informais por arranha-céus, shopping centers e serviços de luxo (CARDOSO; VENTURA NETO, 2013), constituindo-se em primeira área periférica completamente gentrificada e incorporada pela área formal da cidade.

**Figura 2.3 – Mapa mostrando extensão da Primeira Légua Patrimonial, arco amarelo, área industrial do Reduto, áreas institucionais, novos distritos industriais (Icoaraci e Abaetetuba)**



Fonte: [www.ibge.br/](http://www.ibge.br/) [www.pa.gov.br.](http://www.pa.gov.br/) Elaboração: Nayara Sales.

Dentre as ações da União, destaca-se o Projeto Carajás, que abrangeu eixos de logística (instalação de porto em Barcarena, construção da UHE em Tucuruí), extração mineral de ferro e bauxita e implantação de complexo de produção de alumina em Barcarena, que se tornou a área industrial mais expressiva sob influência da RMB. Os distritos industriais induzidos de Icoaraci, em Belém, e de Ananindeua, por iniciativa dos respectivos municípios não decolaram até o momento como planejados.

Nesta perspectiva, é possível identificar duas dinâmicas econômicas operando simultaneamente na capital: uma decorrente da sua posição na rede *dendrítica*, que ainda é funcional para as práticas tradicionais e estratégias territoriais da população ribeirinha e também para as elites da economia mercantil que atuam historicamente na região e a outra, associada à industrialização e à ação do grande capital.

Sendo que as duas dinâmicas foram implantadas a partir das intervenções federais e acompanham os processos metropolitanos típicos do país, apesar da condição periférica da Amazônia e da manifestação

de padrões de fronteira na economia e nos movimentos populacionais no estado. As evidências apresentadas neste e em outros capítulos do livro convergem para a apresentação dessa tese como um elemento importante para a compreensão de como a RMB se constitui em variação do fenômeno metropolitano brasileiro.

### 2.3 A posição de Belém na rede urbana da Amazônia Oriental

Ao longo da segunda metade do século XX, o processo de integração da Amazônia ao restante do território nacional, esteve a serviço da industrialização concentrada no sudeste do país, tendo em vista a formação de mercado consumidor nacional. Esse fato, mais a expansão da fronteira agropecuária, alteraram completamente o papel histórico que Belém desempenhava como nó principal de integração entre o mercado regional, formado pela rede de comércio e serviço existente nas pequenas cidades no interior da Amazônia e a dinâmica econômica internacional. Os novos eixos de integração nacional permitiram maior articulação e crescimento de cidades médias no interior do Pará, tendência intensificada na medida em que o transporte rodoviário substituiu o transporte fluvial, o que promoveu a integração da região aos mercados nacionais de produtos e serviços e a formação de uma “base logística” para o processo de ocupação da fronteira (BECKER, 1985; 1987; MACHADO, 1982; MITSCHERIN, 1989).

O princípio norteador dos anos 1970, de que a Amazônia seria uma “terra sem homens para homens sem terra” gerou um massivo fluxo migratório para a região Norte, o qual foi direcionado originalmente para os assentamentos rurais e grandes obras de infraestrutura logística e projetos de exploração mineral, ações conduzidas com financiamento externo, que após as mudanças nas taxas de juros ocorridas a partir da crise internacional do petróleo, inviabilizaram a continuidade dos investimentos (ARAÚJO, 1999).

Paralelamente aos grandes investimentos federais, o Ministério do Interior e o Serviço Brasileiro de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) assumiram as ações de diagnóstico, planejamento e capacitação técnica relativas ao processo de urbanização e de expansão das cidades na Amazônia (MINISTÉRIO DO INTERIOR/SERFHAU, 1972), e o Instituto de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) formulou uma

proposta de Urbanismo Rural para apoio dos assentamentos rurais implantados na área de influência da Rodovia Transamazônica (CAMARGO, 1973). Estas ações tiveram pouca efetividade sobre a condução do processo de urbanização na região, e foram abortadas até a metade da década de 1970, quando todo o aparato de planejamento foi substituído pela operação do sistema habitacional por meio do Banco Nacional de Habitação (BNH).

No âmbito regional, houve redução da agenda do Governo Federal, em andamento no Pará na década seguinte, a áreas estratégicas para o equilíbrio da balança comercial, como a mineração, ou para ampliar o potencial energético do país, com a implantação da UHE Tucuruí.

Com a crise econômica, a população migrante liberada das atividades rurais e das grandes obras passou a circular no território e, gradativamente, elegeu a capital como local de destino, iniciando um processo de redirecionamento do fluxo migratório, originalmente destinado a outras regiões do estado do Pará, para a região metropolitana (CARVALHO; CARVALHO, 2012). A função da Amazônia Oriental de receptáculo de mão de obra foi estimulada, entre outros aspectos, pelo processo de expansão da fronteira agropecuária nacional, caracterizado por alto grau de concentração fundiária e pela modernização conservadora no campo.

A industrialização do país, sem uma clara proposta para o setor agrícola, resultou na deterioração das condições de vida do homem do campo no período, trazendo consigo a inviabilização de tradicionais modos de (re)produção da população cabocla do interior (MITSCHKEIN, 1989). Em apenas duas décadas, a dinâmica migratória alcançou plenamente as cidades que já desempenhavam ou que assumiram papel de polo regional, introduzindo novos níveis hierárquicos na rede urbana em formação.

Como evidência desse fenômeno, observa-se que, na base de dados dos Estudos de Regionalização de Cidades<sup>8</sup> (IBGE, 2008), os municípios de Ananindeua, Marituba, Benevides e Barcarena aparecem incorporados na Área de Concentração Populacional de Belém, amalgamados na categoria Metrópole. Os municípios do entorno da RMB que apresentam alguma alteração de centralidade entre as pesquisas

---

<sup>8</sup> O último REGIC (IBGE, 2008) adotou as seguintes classes para hierarquizar as cidades no Brasil: Metrópole, Capital Regional (A, B e C), Centro Sub-regional (A e B), Centro de Zona (A e B) e Centro Local.

Região de 1966 a 2007 são: Barcarena, que evoluiu de Centro Local B em 1966, para Centro Sub-regional B em 2007; São Miguel do Guamá, que passou da condição de Centro Local B para Centro Local em 2007; e Castanhal que manteve a mesma posição no período, Centro Sub-regional A.

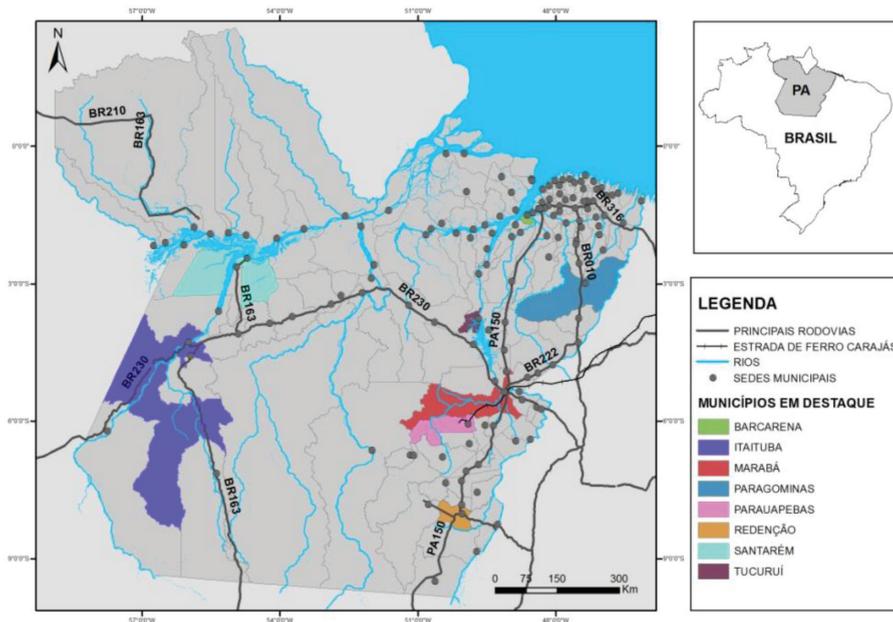
Todos os demais municípios do entorno da RMB não sofreram alteração na sua condição de Centro Local, o mais baixo nível hierárquico da rede, confirmando a tendência à estagnação da maior parte dos municípios do entorno da RMB, com exceção de Barcarena (que abriga um porto desde 1985 e indústrias ligadas à produção de alumina e caulim acordados em cooperação com o Japão desde 1976), excluída do escopo dos grandes projetos.

No decorrer deste mesmo período no interior do Pará, as cidades de Santarém (1661) e Marabá (1913), historicamente destacadas como cidades ribeirinhas e que serviram de base de apoio para ciclos econômicos de abrangência mais restrita, se articularam ao modal rodoviário, evoluindo de centros regionais para capitais regionais.

Já cidades como i) Itaituba (1812), de origem ribeirinha, mas incorporada ao trajeto da Rodovia Transamazônica; ii) Paragominas (1965), criada a partir da implantação da Rodovia Belém-Brasília e fortemente associada à exploração de madeira; iii) Tucuruí (1782), cidade ribeirinha que recebeu a maior Usina Hidrelétrica Nacional (UHE Tucuruí) e iv) Redenção (1972), localizada na área de intercessão da PA-287 com a BR-158 e BR-155 (antiga PA-150), ascendem no período do último nível para Centros sub-regionais.

Destaca-se o caso de Parauapebas (1983) que foi criada em função da exploração de ferro na província de Carajás e tornou-se centro de zona no decorrer de apenas 24 anos. Observa-se que as cidades criadas após os anos 1960 estão diretamente associadas à abertura das rodovias, e nas cidades ribeirinhas que mais ascenderam ocorreu a articulação entre os dois modais (rodoviário e hidroviário) (Ver figura 2.4).

**Figura 2.4 – Localização de cidades e respectivos municípios que sofreram significativa ascensão nos últimos 20 anos segundo classificações do Regic (IBGE, 2008)**



Fonte: [www.ibge.br/](http://www.ibge.br/)[www.pa.gov.br/](http://www.pa.gov.br/). Elaboração: Nayara Sales.

Contudo, estudos macroeconômicos (DOMINGUES et al., 2013; SIMÕES et al., 2013) revelam que, apesar dos grandes investimentos públicos e privados (mineração e agropecuária), historicamente realizados em áreas rurais ou próximo à cidades pequenas, do crescimento demográfico observado no estado e da redistribuição de população por diversas cidades do interior, permanece a tendência de fortalecimento da RMB em função do processo de consolidação dos municípios que estão conurbados com a capital.

Simulações desenvolvidas por Simões et al. (2013) para o Pará, adotando a metodologia do Regic (IBGE, 2008) e alimentada com dados do Censo 2010, com um maior detalhamento dos níveis hierárquicos (de cinco para onze classes de cidades) e uma maior ponderação para variáveis de maior relevância para a região amazônica (maior peso para crescimento demográfico e PIB)<sup>9</sup> revelam que a rede urbana

<sup>9</sup> A pesquisa de polarização de cidades-base do último Regic (IBGE, 2008) foi alimentada com dados do Censo de 2000. O estudo de Simões et al. (2013) foi realizado no âmbito do projeto de pesquisa *UrbisAmazônia* (<http://www.dpi.inpe.br/urbisAmazo>

do estado do Pará possui estruturas com limitadas possibilidades de alteração entre 2010 e 2020.

Mesmo com atualizações e readequação das variáveis para a realidade amazônica, observa-se uma clara manutenção da polarização regional em áreas tradicionalmente mais dinâmicas (Belém, Marabá e Santarém). As alterações mais significativas ocorrem nos níveis hierárquicos mais baixos da rede urbana em formação, onde são introduzidas novas atividades via de regra associadas ao circuito superior da economia urbana, tais como a mineração e a agropecuária voltadas para exportação (SANTOS, 1980), atividades que não garantem a ampliação de funções requerida para a consolidação da ascensão dessas pequenas cidades na rede urbana em formação. Mas, por outro lado, o fortalecimento de municípios constituintes da RMB, intensifica a polarização entre a RMB e o interior do Pará, com potencial de confirmar a tese da metropolização espacialmente desconcentrada apresentada a seguir.

## 2.4 Dinâmica econômica e espacial contemporânea da Região Metropolitana de Belém: desmetropolização ou metropolização desconcentrada?

Apesar do acúmulo existente até a implantação das ações federais, o desenvolvimento da fronteira urbana na Amazônia após a década de 1960 teria sido fortemente articulado à intervenção estatal sobre

---

nia/doku.php?id=urbis:producao) e assume como fontes: a) Produto Interno Bruto e valor adicionado da indústria e dos serviços por município em 2007 e 2010 (IBGE); b) População brasileira em 2007 e 2010 – Contagem da População e Censo Demográfico 2010 (IBGE); c) Quantidade de imigrantes e emigrantes internos brasileiros em 2010 – Censo Demográfico 2010 (IBGE); d) massa salarial dos migrantes e não migrantes internos no Brasil em 2010 – Censo Demográfico 2010 (IBGE); e) características dos domicílios brasileiros relacionadas à acessibilidade tecnológica em 2010 fornecidas pelo IBGE (Censo Demográfico 2010); f) exportações brasileiras por município em 2007 e 2010 fornecidas pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; g) Nível de centralidade local fornecido pelo IBGE (Regic 2007); h) Projeções do PIB, das exportações e do valor adicionado das atividades industriais e de serviços, obtidas a partir dos impactos esperados da carteira de investimentos associada ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do Governo Federal sobre o PIB local; i) Modelo de Equilíbrio Geral Computável REGIA para a Amazônia Legal (DOMINGUES et al., 2013) e j) projeções do cenário macroeconômico estabelecido equivalentes às taxas reais de crescimento, com valores equivalentes a preços constantes de 2010.

o espaço regional amazônico (BECKER, 1985). Seguindo esta interpretação, vários autores ressaltam que a atuação do Governo Federal teria sido a principal responsável pela elaboração/implantação de um conjunto de políticas voltadas para o controle da terra, a migração induzida e o incentivo a grandes empreendimentos na Amazônia (BECKER, 1990; MACHADO, 1989; PEREIRA, 2006), afetando significativamente o processo de expansão territorial na região.

Do debate original sobre a fronteira agropecuária espontânea na década de 1970 (VELHO, 1973; MARTINS, 1975; SAWYER, 1979), evolui-se de maneira consistente, a partir dos anos 1980, para uma interpretação alternativa em que os rumos e a importância da fronteira amazônica para a acumulação capitalista brasileira devem ser compreendidos como algo estruturado a partir de sua dinâmica urbana e industrial: alimentada direta ou indiretamente pelo estado desenvolvimentista brasileiro das décadas de 1960, 1970 e 1980 (BECKER, 1990; MACHADO, 1989).

Ainda seguindo esta interpretação, considera-se que a partir da década de 1960 houve uma aceleração da aglomeração urbana nas cidades capitais potencializando o processo de metropolização através da abertura de novos espaços de circulação e de novos núcleos populacionais, não ribeirinhos, que contribuíram para a reestruturação da rede urbana dendrítica até então existente. Na Amazônia Oriental, toda a dinâmica de ocupação da fronteira repercutiu na urbanização de Belém e de sua região metropolitana, que desde então se tornou dependente de atividades terciárias, seguindo trajetória diversa de Manaus, metrópole da Amazônia Ocidental, que teve seu crescimento pautado a partir do fortalecimento do setor industrial desde a criação da Zona Franca de Manaus em 1967 (TRINDADE JR., 1998).

As iniciativas do governo militar em torno de um planejamento comprometido com a descentralização industrial manifestas nas formulações do II PND e do Programa Polamazônia impuseram um processo de reestruturação produtiva fortemente articulado à política de incentivos governamentais destinados aos grandes empreendimentos implantados na região, que se desdobrou no fortalecimento de cidades médias na Amazônia durante as décadas de 1970 e 1980.

Na Amazônia Oriental, essa reestruturação produtiva aconteceu por meio dos incentivos fiscais praticados pela Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) orientado principalmente para empreendimentos agropecuários e madeireiros, as-

sim como por meio de incentivos à grandes projetos de mineração (COSTA, 2012).

Essa reestruturação produtiva instituiu uma nova dinâmica econômica caracterizada pela migração do empresariado e dos investimentos para as localidades que apresentassem maiores vantagens comparativas<sup>10</sup> em detrimento das possibilidades oferecidas pela capital (Belém). Os incentivos fiscais e a abertura de estradas viabilizaram um processo de desconcentração produtiva que contribuiu para o fortalecimento das cidades médias, e para perda de centralidade econômica da RMB em relação a determinadas regiões do interior do estado do Pará e à Amazônia Legal.

O já citado crescimento de cidades (assumidas nesse contexto regional como cidades médias) como Marabá, Castanhal e Santarém enquadra-se nesse fenômeno, uma vez que tais cidades passaram a cumprir papel de centros sub-regionais com a expansão da fronteira econômica ao longo das rodovias BR-010, 316 e 230, respectivamente (RIBEIRO, 1998; PEREIRA, 2006).

Os portos de Marabá e Santarém já destacavam essas duas cidades, que foram fortalecidas pelos novos modais rodoviário e aéreo, enquanto Castanhal constituiu-se em nó de estradas federais e estaduais que conectam a capital, a costa atlântica, a área de influência do rio Guamá, o sudeste do Pará e os estados vizinhos do Maranhão e do Tocantins. Enquanto Marabá e Santarém seguem uma trajetória de cidades ribeirinhas tradicionais adaptadas à nova dinâmica rodoviária, Castanhal aproxima da capital as dinâmicas econômicas típicas da beira de estrada.

Para Trindade Jr. (1998), este movimento de dispersão produtiva e populacional tem levado alguns autores a interpretar esse processo erroneamente como fenômeno sinônimo de Desmetropolização, possivelmente fortalecido pelo debate regional sobre o papel das cidades médias, vis-à-vis, ao papel da RMB sobre a situação diante do novo processo de complexificação e expansão da fronteira urbana na Amazônia Oriental brasileira.

De acordo com pesquisa realizada pelo IPEA (2001), e depois confirmada por Relatório do CGEE (BRASIL, 2008), a cidade de Belém estaria apresentando, apesar de seu papel estratégico como centro de

---

<sup>10</sup> Dentre essas vantagens destacam-se menor preço dos terrenos, menor controle dos direitos trabalhistas, piso salarial inferior ao da capital etc. (ROMERO, 1996).

fornecimento de serviços e comércio para uma grande área no seu entorno, tendência de perda de centralidade no estado do Pará e na região Norte do país. Este fenômeno estaria acontecendo, segundo o estudo, na medida em que novos núcleos urbanos em franca expansão – como Palmas e Marabá, por um lado, e Itaituba e Santarém por outro – passariam a exercer funções concorrentes de centralidade, como centros urbanos emergentes e elos nucleadores e formadores de novos subsistemas de cidades cada vez mais importantes para a constituição de uma rede de cidades mais complexa e hierarquizada, em que cidades “médias”, oferecem serviços para pequenas cidades, localidades e área rural, sempre com localização mais próximas às atividades produtivas mais importantes na região.

Ao mesmo tempo em que estas cidades passam também a exercer, de modo complementar e concorrente, o papel de nós ou elos de integração intermediário da região Norte em relação ao restante do país, diminuindo a importância relativa de Belém na rede de cidades e como elo de integração de toda a região em relação ao Brasil.

Sendo assim, de um antigo centro hegemônico na Amazônia, organizador de uma rede de tipo dendrítica (CORRÊA, 1987), de acordo com essa interpretação, Belém estaria gradativamente assumindo menor centralidade regional (RIBEIRO, 2001), apesar de manter uma importância ainda significativa como centro comercial e prestador de serviços em escala regional, ainda que tais funções mantenham condição de metrópole, mas em escala e relevância regional menor do que no passado.

De uma cidade que centralizava todas as ações de articulação do mundo exterior com a rede de cidades do interior da Amazônia, Belém teria se transformado em apenas mais um polo regional estratégico, ou “Centro Regional” (RIBEIRO, 2001), entre outros, exportador de *commodities*, fornecedor de serviços e receptor de grandes contingentes populacionais que seriam relativamente mal absorvidos pela estrutura de empregos urbanos da “cidade”, uma vez que não dispõe de atividade industrial mais expressiva e, por isso, não conseguiria dar resposta adequada aos desafios de uma sociedade crescentemente industrialista e com vocação para a sociedade de consumo e com *habitus* de vida considerados como tipicamente urbanos.

Outros autores, no entanto, contestam esta interpretação argumentando que apesar do aumento da complexidade da rede urbana na Amazônia Oriental brasileira a partir da década de 1960, Belém conti-

nuaria exercendo um papel de extrema importância, principalmente, por servir como elo de interligação entre as atividades econômicas e os fluxos de comércio e serviços que, entre outras coisas, alimentam a vida urbana na área de influência da região metropolitana.

Além disso, a RMB passou a cumprir novas funções, ao tornar-se espaço de valorização de capital e eixo central por onde são canalizados os recursos e os excedentes gerados em empreendimentos industriais e agropecuários de vários pontos da rede urbana no interior do estado do Pará, e de outros estados sob sua área de influência (como é o caso do estado do Amapá).

Seguindo esta linha de argumentação, Santos (1993) defende que o processo de desconcentração, característico dos anos 1970 e 1980, estaria ocorrendo no Brasil de modo sincronizado ao próprio movimento de metropolização, uma vez que, ao processo de crescimento econômico e populacional das cidades médias, corresponderia uma tendência ao crescimento do nível de centralidade urbano nos grandes centros metropolitanos, indicando crescente centralização e metropolização em todo o país.

Segundo a formulação do autor, apesar da reversão da tendência à concentração produtiva nos grandes centros urbanos em todo o país, não estaria ocorrendo uma perda generalizada de primazia das metrópoles brasileiras como um todo, mas ela estaria se constituindo em uma nova configuração do espaço (reestruturação urbano-industrial), ocorrendo um processo de desconcentração socioespacial e não de descentralização (SANTOS, 1993).

Neste sentido, de acordo com Lencioni (1994), geralmente o que se dispersa são as unidades industriais, e não a concentração do capital e o comando de seus fluxos, que na verdade, continuam centralizando a decisão e o investimento no centro da metrópole; mantendo, portanto, a primazia da mesma, constituindo-se de uma nova forma do espaço metropolitano, que a autora chama de *Metrópole Desconcentrada* (TRINDADE JR., 1998; LENCIONI, 1994).

Como resultado desse processo, as cidades médias crescem e assumem maior importância, sem, no entanto, diminuir funções das regiões metropolitanas, já que essas mantêm condições de crescimento e suas centralidades perante as suas áreas de influência. Tal dinâmica favorece em última instância um potencial de convergência espacial metropolitana e promove a expansão metropolitana, ou a ampliação de seus espaços urbano e periurbano, através de eixos privilegiados de

acesso e alcance do capital industrial e financeiro em crescente valorização, exatamente como indicado nos estudos de Simões et al. (2013), citados no item anterior, para a rede urbana paraense.

Se por um lado, o processo de complexificação da rede de cidades na região Sudeste do Pará pode significar uma perda de centralidade da RMB na região, por outro lado, ocorreu a redefinição da posição estratégica da RMB no processo de acumulação de capital, decorrente da integração da Amazônia Oriental às dinâmicas de desenvolvimento próprias do capitalismo monopolista e industrial brasileiro.

Quando se avalia o caso específico da Amazônia, percebe-se que a expansão da fronteira econômica e urbana, por meio da implantação dos grandes projetos mineradores, agropecuário e madeireiro nas regiões Sul e Sudeste do Pará nas décadas de 1970 e 1980, gera para Belém o bônus do fortalecimento do centro urbano (metropolitano) que abriga a prestação de serviços (públicos e privados) e que, de alguma forma, foram impulsionados por aqueles empreendimentos, assim como o ônus da intensa migração populacional para a região no mesmo período (RIBEIRO, 2001; BECKER, 1990; PEREIRA, 2006).

Nesta perspectiva, a ideia de desmetropolização poderia ser descartada, ao se reconhecer a nova inserção do espaço metropolitano de Belém na dinâmica territorial em curso na região. O que geralmente se observa é um reforço da urbanização concentrada, culminando assim num processo de metropolização ainda mais intenso, reforçado pelo fato de que o desenvolvimento condensado e expansivo da metrópole é determinado mais pela abrangência de processos de caráter metropolitano do que propriamente por limites administrativos.

## 2.5 Considerações finais

A antiga rede de cidades, chamada de dendrítica, foi instrumental para a racionalidade comercial e militar, originalmente voltada para a conquista e defesa de um determinado território e à navegação dos rios. Essa rede dendrítica serviu de ponto de partida para uma rede urbana em que cidades, como Marabá, Santarém e Castanhal passam a cumprir o papel de cidades médias articuladas não mais pelos rios, mas sim por um eixo de integração rodoviária. Ainda que essa expansão e aumento da complexidade da rede urbana na Amazônia Oriental

não seja capturada pelas métricas nacionais em todos os seus nuances (IBGE, 2008; SIMÕES et al., 2013), já é uma clara manifestação na região da lógica urbano-industrial prevalecente no país, deslançada com a política de integração nacional.

O crescimento de atividades produtivas e do processo de integração territorial do Pará ao Brasil teria desempenhado um papel significativo no processo de formação dessa nova rede de cidades na Amazônia (CORRÊA, 1987), tal fenômeno estaria ligado tanto ao processo de concentração e especialização de vários ramos de atividades comerciais e de serviços nas capitais dos estados amazônicos, quanto ao processo de desconcentração das atividades industriais e agropecuárias.

Ribeiro (2001), citado por Corrêa (1987), argumenta que com o processo de integração da Amazônia ao país a partir da década de 1960, inicia-se um aumento na complexidade funcional dos centros urbanos na região, com uma crescente divisão do trabalho entre cidades que passam a compor redes de interações espaciais geradoras de diferentes tipos de papéis, tais como: o de produção, distribuição e gestão de recursos e do excedente econômico gerado na economia regional. Neste contexto, grandes regiões metropolitanas, como Belém, começam a se destacar como centros regionais de importância agora ligadas a um papel menos dependente de atividades produtivas industriais e agrícolas. Uma região agora cada vez mais ligada a uma rede de comércio e serviços que passam a representar o centro e fonte renovada do vigor polarizador da RMB.

Essa nova reestruturação rompe com antigos padrões de organização espacial, na medida em que as ações governamentais e os investimentos econômicos foram dispersos e pulverizados. Ao contrário do caso de outras grandes metrópoles brasileiras que apresentam taxas de crescimento menos acelerado que suas áreas de influência, na Amazônia Oriental há dinamismo intenso e crescimento maior do que na metrópole (Belém), devido ao direcionamento de investimentos e à implantação de grandes empreendimentos em sub-regiões do estado, a exemplo do projeto Carajás no Sudeste do Pará, mas isso não significou perda de importância do espaço metropolitano no que diz respeito aos processos dinamizadores da economia regional, e sim, uma redefinição dessa importância (TRINDADE JR., 1998).

Belém tornou-se um centro onde, de acordo com Santos (1993), se busca, manipula e fomenta informações a serem utilizadas em favor da economia, da sociedade, da política e da cultura industrial, mas que

ainda recebe grande parte da mão de obra móvel e eclética que circula no espaço regional.

Nessa perspectiva, esse fenômeno da urbanização associada à lógica industrial convive com outra modalidade de urbanização bem menos reconhecida, associada à falta de oportunidades e baixa capacidade de modernização do espaço da várzea e que contribui para a formação dos bolsões de pobreza e intensidade das ocupações informais nas áreas alagáveis da capital (CARDOSO, 2007). O que mostra o reverso do amálgama composto pela associação das práticas tradicionais de ocupação do território e dinâmicas mercantis difundidas através da rede *dendrítica* secular à ação do capital globalizado, cuja população deseja integrar-se à sociedade de consumo e à vida metropolitana, mas ainda não descobriu como atravessar as pontes etéreas que articulam esses dois mundos.

A despeito das intensas transformações descritas neste capítulo e no capítulo 3, a condição ribeirinha tradicional da Amazônia se mantém viva e sustentada pela intensa conexão dos diversos municípios que compõem o entorno da região metropolitana com a capital Belém, e a caracterização e qualificação dessa articulação, no que se refere às atividades (fluxos) e às estratégias de ocupação do espaço metropolitano será objeto dos demais capítulos deste livro.

## Referências

- ARAÚJO, T. Brasil nos anos 90: opções estratégias e dinâmica regional. R. B. Estudos Urbanos e Regionais. n. 2, p. 9-24, 1999.
- BECKER, B. A Fronteira em fins do século XX: oito proposições para um debate sobre a Amazônia. Espaço e Debates. São Paulo, v. 4, n.13, p. 59-73, 1985.
- \_\_\_\_\_. Significados da defesa da Amazônia: projeto geopolítico ou fronteira tecno(Eco)lógica para o século XXI? Antropologia e Indigenismo. Rio de Janeiro, v. 1, 1990.
- BRASIL. Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento. Brasília, 2008.
- CAMARGO, J. G. Urbanismo Rural. Brasília, INCRA: 1973.
- CARDOSO, A. C. O Espaço Alternativo: vida e forma urbana nas baixadas de Belém. Belém, Edufpa: 2007.
- CARVALHO, D.; CARVALHO, A. Crescimento econômico na fronteira e dinâmica urbana na Amazônia: uma abordagem histórica. Novos Cadernos Naea. Belém, v. 15, n.1, p. 239-272, 2012.

- CASTELLS, M. A Questão Urbana. São Paulo, Paz e Terra: 1983.
- COELHO, G. M. Anteato da belle époque: imagens e imaginação de Paris na Amazônia de 1850. Revista de Cultura do Pará. Belém, v. 16, n. 2, 2005.
- CORREIA, R. L. A periodização da rede urbana da Amazônia. Revista Brasileira de Geografia. Rio de Janeiro, v. 4, n.3, 1987, p. 39-68.
- \_\_\_\_\_. As redes de localidades centrais nos países subdesenvolvidos. Revista Brasileira de Geografia. Rio de Janeiro, v. 1, n. 50, p.61-84, jan. 1998. Disponível em: <[http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/115/rbg\\_1988\\_v50\\_n1.pdf](http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/115/rbg_1988_v50_n1.pdf)>. Acesso em: 26 jun. 2014.
- COSTA, F. A. Formação Rural Extrativista na Amazônia: os desafios do desenvolvimento capitalista (1720- 1970). Belém, Naea: 2012.
- DOMINGUES, E.; CARVALHO, T; MAGALHÃES, A. “Cenário de Referência e Impactos de Investimentos Públicos e Privados no estado do Pará (2006-2020)”. In: MONTEIRO, M.; CARDOSO, A. Relatório UrbisAmazônia ano 2. Anexo D. São José dos Campos: Inpe, 2013. Disponível em: <<http://www.dpi.inpe.br/urbisAmazonia/doku.php?id=urbis:producao>>. Acesso em: jan. 2014.
- EMMI, M. F. (2010). A Amazônia como destino das migrações internacionais do final do século XIX ao início do século XX: o caso dos portugueses. In: XVII ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS. Anais. Caxambu, 2010.
- FERREIRA, H.; PINTO, J. “Amazônia brasileira no século XXI: novas propostas para a superação de antigos desafios?”. In: STEINBERGER, Marília (org.). Território, ambiente e políticas públicas espaciais. Brasília, Paralelo 15; LGE Editora: 2006.
- GRANDIN, G. Fordlândia: ascensão e queda da cidade esquecida de Henry Ford na Amazônia. São Paulo, Rocco: 2009.
- IBGE. Estudo de Regionalização de Cidades (REGIC). Rio de Janeiro, 2008.
- \_\_\_\_\_. Censo Demográfico 2010 - notas metodológicas. Rio de Janeiro, 2010.
- IPEA/IBGE/Unicamp. Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil: estudos básicos para caracterização da rede urbana. Brasília, 2001.
- MACHADO, L. O. A fronteira agrícola na Amazônia Brasileira. Revista Brasileira de Geografia. Rio de Janeiro, n. 54, v. 2, 1992, p. 27-55.
- \_\_\_\_\_. Limites, Fronteira e Redes. In: STROHAECKER, T. et al. (Org). “Fronteiras e Espaço Global”. Porto Alegre, AGB: 1998. p. 41-49.
- LENCIONI, S. “Reestruturação urbano-industrial no estado de São Paulo: a região da metrópole desconcentrada”. In: SANTOS, Minton et al. (Org). Território: Globalização e fragmentação. São Paulo, Hucitec: 1994. p.198-210.
- MARTINS, J. S. Capitalismo e tradicionalismo. São Paulo, Pioneira: 1975.

MINTER/SERFHAU. Planejamento Urbano e Local e o Desenvolvimento das Faixas Pioneiras. Brasília, Minter/Serfhau: 1972.

MITSCHEIN, T., MIRANDA, H.; PARAENSE, M. A urbanização selvagem e a proletarianização passiva na Amazônia – o caso de Belém. Belém, CEJUP: 1989.

MORAES, R. B. de (1984). Transformações demográficas numa economia extrativa: Pará (1872-1920). Dissertação de mestrado em História. Curitiba, – Universidade Federal do Paraná.

PENTEADO, A. R. Estudo de geografia urbana de Belém. Belém, UFPA: 1968.

PEREIRA, J. C. M. “A urbanização da Amazônia e o papel das cidades médias na Rede Urbana Regional”. In: CARDOSO, A. C. D. (Org.). O Rural e o Urbano na Amazônia: diferentes olhares em perspectiva. Belém, Ed. UFPA: 2006.

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD-Brasil), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Fundação João Pinheiro (FJP). Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013. Disponível em: <<http://atlasbrasil.org.br/2013/download/>>. Acesso em 4 set. 2013.

RIBEIRO, M. Â. “A rede urbana amazônica: da rede dendrítica à configuração de uma rede complexa”. In: SPOSITO, Maria Encarnação. Cidades: urbanização e perspectivas geográficas. São Paulo, Gasper/EDUSP: 2001. p. 369-389.

SANTOS, M. A urbanização brasileira. São Paulo, Hucitec: 1993.

\_\_\_\_\_; SILVEIRA, Maria Laura. O Brasil: território e sociedade no início do século XXI. São Paulo, Record: 2001.

SANTOS, R. História Econômica da Amazônia (1800-1920). São Paulo, T. A. Queiroz: 1980.

SARGES, M. de N. Belém: riquezas produzindo a Belle-Époque (1870-1912). Belém, Paka-Tatu: 2002.

SAWYER, D. (1979). Peasants and capitalism on the Amazon Frontier. Tese de doutorado em Sociologia. Cambridge, EUA, Harvard University.

SIMÕES, R. et al. “Caracterização das redes de cidades no estado do Pará e na Amazônia Legal Expandida e identificação de novas centralidades”. In: MONTEIRO, M.; CARDOSO, A. Relatório UrbisAmazônia ano 2, Anexo E. São José dos Campos, Inpe: 2013. Disponível em: <<http://www.dpi.inpe.br/urbisAmazonia/doku.php?id=urbis:producao>>. Acesso em: 10 jan. 2014.

TRINDADE JR. S. C. da (1998). A cidade dispersa: os novos espaços de assentamentos em Belém e a reestruturação metropolitana. Tese de doutorado em Geografia. São Paulo, Universidade de São Paulo.

- SILVA, M. Geografia dos transportes no Brasil. Rio de Janeiro, IBGE: 1949.
- VENTURA NETO, R. da S. (2012). Circuito imobiliário e a cidade: coalizões urbanas e dinâmicas de acumulação do capital no espaço intraurbano de Belém. 2012. Dissertação de mestrado em Arquitetura. Belém, Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo.
- VICENTINI, Y. Cidade e História na Amazônia. Curitiba, Editora da Universidade Federal do Paraná: 2004.

---

## Transição Demográfica na Região Metropolitana Ampliada de Belém

---

*Roberto Luiz do Carmo*  
*Ana Claudia Duarte Cardoso*  
*Ricardo de Sampaio Dagnino*  
*Ana Paula Vidal Vidal*  
*Samira El Saifi*  
*Marcio Batista Caparroz*  
*Carla Craice da Silva*

**Resumo:** Este capítulo é dedicado às análises demográficas relacionadas com as transições componentes da transição demográfica (urbana, de fecundidade e epidemiológica). Aborda diferentes escalas espaciais (Belém, Região Metropolitana Ampliada de Belém, Pará, Brasil) para detectar padrões a partir dos dados disponíveis e revelar mudanças recentes e importantes no perfil demográfico de Belém e da RMAB, tais como o crescimento demográfico maior na periferia metropolitana, o aumento de número de domicílios maior que o aumento de população, ou a semelhança entre o núcleo metropolitano e a média brasileira, e entre sua periferia e a média estadual. Destaca-se o bônus demográfico como fenômeno em curso e a necessidade de aproveitá-lo para o desenvolvimento econômico da RMAB.

**Palavras-chave:** Transição Demográfica. Região Metropolitana Ampliada. Belém.

**Abstract:** This chapter is devoted to demographic analysis related to transitions which are components of demographic transition (urban, fertility and epidemiological). It addresses different spatial scales - Belém, Extended Metropolitan Region of Belém (EMRB), Pará State, Brazil - to be able to detect patterns from available data and unveil recent major changes in the demographic profile of Belém and EMRB, such as: higher population growth in the metropolitan periphery, increasing number of households larger than population increase, or the similarity of the metropolitan core of the national average, and of its periphery to the Pará's average. Noteworthy the demographic bonus is an ongoing phenomenon and needs to be considered as an asset to the economic development of RMAB.

**Keywords:** Demographic transition. Extended Metropolitan Region. Belém.

### 3.1 Introdução

Este capítulo tem como objetivo apresentar e discutir a dinâmica populacional da Região Metropolitana Ampliada de Belém (RMAB) com ênfase na transição demográfica, suas características e decorrências. Para atingir este objetivo, primeiramente apresentamos alguns elementos conceituais que são importantes para entender a transição demográfica.

Na segunda parte do texto, justificamos a nossa abordagem espacial, a partir da RMAB, e não da RMB. Na terceira parte trabalhamos com cada uma das variáveis da transição demográfica, que serão abordadas a partir de uma analogia com as fases do modelo da transição demográfica.

### 3.2 Transição demográfica: aspectos conceituais e decorrências

A discussão da transição demográfica tem como escopo, usualmente, as sociedades nacionais e os horizontes de tempo de muitas décadas, referindo-se a processos de mudança acentuada nos níveis de fecundidade e de mortalidade, e está relacionada com processos sociais e econômicos, como a industrialização e a urbanização. Profundas transformações nessas dimensões estão em andamento na sociedade brasileira e, embora as tendências gerais sejam as mesmas para todo o país, existem variações regionais que destacamos neste texto, por meio da análise do caso da RMAB. Salientamos, entretanto, que a indisponibilidade de dados históricos inviabiliza uma abordagem longitudinal de longo alcance, restringindo a análise ao período mais recente, principalmente, a partir da década de 1970 para dados mais gerais e, a partir de 1990, para as informações mais específicas. Apesar dessas limitações, evidenciamos que, mesmo neste período relativamente curto, as mudanças sociodemográficas foram muito significativas.

A bibliografia sobre a transição demográfica é extensa, e revela que existem discordâncias sobre a apreensão e explicação dos diversos aspectos desse processo e suas decorrências, conforme pode ser observado nos trabalhos de Kirk (1996); Lee (2003); Lesthaeghe (2010); Galor (2011) e Reher (2011).

Em uma síntese objetiva, Patarra (1973, p. 86) afirma que a tran-

sição demográfica consiste essencialmente na passagem de níveis de natalidade altos para níveis baixos, com um período intermediário no qual o decréscimo da mortalidade antecede o decréscimo da natalidade, gerando um rápido crescimento da população.

O fenômeno ocorreu nos países europeus a partir do século XVIII, com o início da industrialização e do processo de urbanização. A transição demográfica, em sua concepção clássica, já foi concluída nos países mais desenvolvidos, estando associada geralmente ao processo de desenvolvimento econômico, ou “modernização”, sendo suas causas motivo de grande controvérsia, conforme discutem Friedlander et al. (1999).

O processo de transição foi longo, com estimativas de que tenha se iniciado por volta de 1750 em países como a Inglaterra, onde a queda da mortalidade, que inicia o processo, é apontada ao mesmo tempo como causa e como resultado da transformação social (DAVIS, 1945). Porém, nos países menos desenvolvidos que avançam nesse processo, as transformações são muito rápidas, sendo que vários deles concluíram o processo em poucas décadas, conforme descrevem Carmo; D’Antona (2011).

Brito et al. (2008, p. 113) sugerem que os padrões de mortalidade e natalidade da Transição Demográfica podem ser descritos, esquematicamente, em quatro fases, conforme visto abaixo e na figura 3.1:

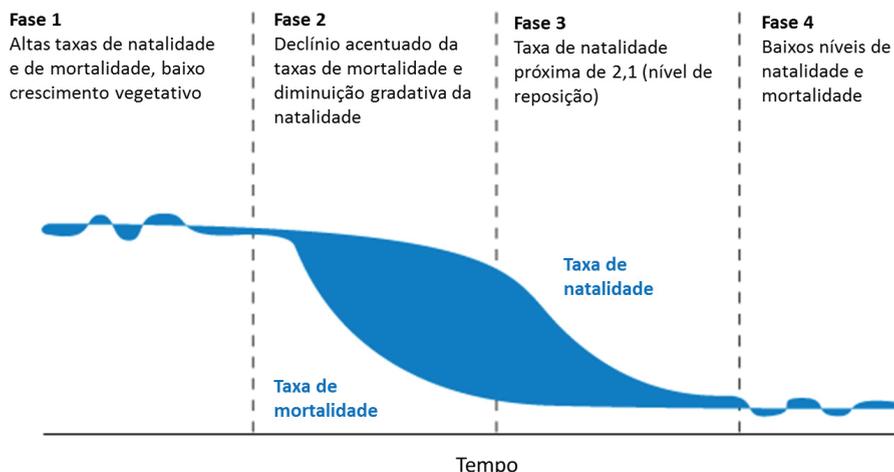
Fase 1: altas taxas brutas de natalidade e de mortalidade; conseqüentemente, o crescimento vegetativo da população é baixo;

Fase 2: inicia um processo consistente de queda do nível de mortalidade e a natalidade se mantém alta. A estrutura etária é bastante jovem e o ritmo do crescimento natural da população aumenta, sendo o mais rápido de todas as fases, apenas desacelerando a partir do declínio persistente da fecundidade, que marca a fase 3.

Fase 3: incrementos populacionais a ritmos decrescentes, porém há um aumento substantivo da população em idade ativa, como reflexo dos níveis de natalidade do passado.

Fase 4: baixos níveis de natalidade e mortalidade, e o crescimento populacional é muito lento, nulo, ou até negativo. Diminui o peso da população em idade ativa e nota-se um envelhecimento significativo da estrutura etária.

**Figura 3.1 – Evolução das taxas de natalidade e mortalidade no modelo transição demográfica de 4 fases**



Fonte: HAUB; GRIBBLE (2011, p. 3). Adaptado pelos autores.

Estas fases constituem um “modelo” da transição demográfica e vão servir como parâmetro para a análise dos processos descritos neste capítulo, mesmo considerando que não se pode estabelecer uma equivalência imediata entre o modelo da transição e os fenômenos locais.

Embora este processo de transição demográfica seja observado no Brasil como um todo, quando se trabalha com níveis territoriais, como o municipal ou com a região metropolitana; ou quando se analisam realidades locais específicas, a transição pode não ser tão fácil de captar; sobretudo onde os efeitos da migração tornam-se mais relevantes, sendo um dos fatores importantes que atuam de maneira direta e indireta sobre a composição da estrutura etária da população, influenciando na transição demográfica.

Em relação ao volume populacional, a população atual de diversos países seria menor – e a transição demográfica estaria muito mais avançada – se não fosse o efeito da imigração para esses países. Ademais, a migração se destaca como o fator mais importante na dinâmica das populações ocidentais (COLEMAN; ROWTHORN, 2011, p. 222).

Em relação à urbanização, grande parte do crescimento da população urbana deveu-se à migração rural-urbana e uma pequena parte refere-se ao crescimento natural das populações urbanas (DYSON, 2011). Em termos qualitativos, a migração exerce um importante papel

de mudança demográfica (notadamente, na estrutura etária) e socioeconômica (principalmente no mercado de trabalho), tanto nos locais de origem quanto nos de destino (REHER, 2011). Assim, a migração pode alterar de forma expressiva a taxa de crescimento, alterando a estrutura etária da população, o que aconteceu em vários municípios paraenses nas décadas recentes.

Quando a migração não é significativa em termos de volume, são as mudanças na natalidade e mortalidade que determinam as características da estrutura etária da população, tendo em vista que estes três elementos (natalidade, mortalidade e migração) são os componentes básicos da dinâmica demográfica. De forma geral, existem dois principais efeitos resultantes da transição demográfica: o crescimento da população em idade ativa, ou “bônus demográfico” e o envelhecimento da população.

O fenômeno conhecido por “Bônus Demográfico” corresponde ao crescimento de uma importante fração da população, denominada População em Idade Ativa (PIA) ou população de 10 anos ou mais de idade e que representa um grande potencial para o crescimento da economia de uma região ou país, uma vez que corresponde ao contingente usualmente mais apto a participar do mercado de trabalho. Porém, caso a potencialidade de trabalho desta população não seja adequadamente aproveitada, pode significar uma fonte de pressão sobre o mercado de trabalho, aumentando os níveis de desemprego ou subempregos.

É importante salientar que, caso sejam realizados os investimentos adequados, o que também depende do cenário econômico nacional e internacional, o período do bônus demográfico deverá ser o de maior produção, de arrecadação de impostos e o de menor gasto previdenciário. Aproveitar esse período de bônus demográfico será fundamental para que a sociedade e o Estado estejam prevenidos para o próximo período, pós-bônus, em que a situação tende a se inverter, na medida em que haverá proporcionalmente menos população em idade ativa em relação à população inativa.

Neste sentido, Wong; Carvalho (2006, p. 13) afirmam que o aumento da proporção da população em idade ativa pode impulsionar as perspectivas de crescimento econômico, mas também pode significar uma potencial ameaça em caso de inadequação das políticas adotadas.

Outro efeito resultante da transição demográfica, no contexto do envelhecimento populacional, é o aumento do peso relativo da popu-

lação idosa (maiores de 60 anos de idade) em relação ao conjunto total da população. É importante salientar que esse fenômeno exige adaptações importantes em termos de políticas sociais, principalmente nas áreas de saúde e de previdência social, conforme apontam Carmo; D'Antona (2010) e Wong; Carvalho (2006).

A organização das cidades também deveria levar tal fenômeno em conta, no que diz respeito a planejar adaptações na natureza e na distribuição de infraestrutura social, assim como nas condições de mobilidade e acessibilidade física, de maneira a atender este grupo populacional que vai crescer de maneira expressiva nas próximas décadas.

Além de implicar em elevação nos gastos com saúde e previdência social, o aumento dessa parcela da população gera reflexos na composição e organização das famílias, no padrão de consumo de produtos e de serviços, na arrecadação de impostos, nas condições de moradia e no mercado de trabalho. A questão colocada por Wong; Carvalho (2006, p.10) é que, para garantir a sustentabilidade futura da sociedade, há necessidade de se investir em infraestrutura (produtiva, técnica, social) para todo o Brasil, além de se investir na criação de postos de trabalho para o grupo etário em idade ativa. Uma simulação dos gastos governamentais futuros deve levar a cenários bem conhecidos: grupos populacionais mais idosos demandarão recursos massivos, a médio e longo prazo, seja em termos da previdência social, seja pelo fato de que é nas idades mais avançadas que os cuidados com a saúde tornam-se mais necessários e onerosos, conforme destacam Wong; Carvalho (2006) e Monteiro (1997).

Considerando os efeitos da transição demográfica no Brasil como um todo, os dados do Censo Demográfico IBGE 2010, confirmaram a diminuição das taxas de crescimento da população: embora a população tenha aumentado em 21 milhões durante a primeira década do século XXI, chegando a 190,7 milhões de habitantes em 2010, houve acentuada diminuição das taxas de crescimento em comparação com os períodos anteriores.

O principal fator que influenciou nessa diminuição foi a redução da fecundidade, que esteve intimamente relacionada às transformações sociais e econômicas associadas à industrialização, urbanização, mudanças no papel social da mulher, disponibilidade e difusão do uso de métodos anticoncepcionais, dentre outros que caracterizaram o país a partir das últimas quatro décadas do séc. XX (CARMO; D'ANTONA,

2010, p.13). De acordo com as projeções populacionais mais recentes realizadas pelo IBGE (2013), a população brasileira deverá atingir um volume populacional máximo de cerca de 228 milhões de habitantes na década de 2040. A manutenção da queda das taxas de fecundidade será o principal componente para a definição desse volume.

Em síntese, o Brasil encontra-se em fase avançada da transição demográfica e isso implica em mudanças importantes em termos da estrutura etária da população, com implicações sociais e políticas importantes. Para caracterizar suas manifestações na RMB, procuramos detalhar cada uma das transições que estão diretamente relacionadas com a transição demográfica, conforme já foi trabalhado por Carmo; D'Antona (2011): a transição da fecundidade, a transição epidemiológica e a transição urbana.

Antes de iniciar essa discussão é importante definir e caracterizar o espaço sobre o qual estaremos nos referindo: a Região Metropolitana Ampliada de Belém (RMAB), aqui tomada como unidade espacial que engloba a RMB. Ao longo do texto, serão referidas tanto a RMB como a RMAB, conforme os dados em análise.

### 3.3 A Região Metropolitana Ampliada de Belém

A RMB é legalmente composta pelos municípios de Belém, Ananindeua, Marituba, Benevides, Santa Bárbara do Pará, Santa Isabel do Pará e Castanhal; no entanto, neste capítulo foram considerados outros municípios, e outros agrupamentos de municípios, para melhor apreender as características regionais. O reconhecimento de que há a convivência de lógicas diferentes no território em questão, associadas a estratégias de ocupação do território e a dinâmicas econômicas diversas, motivou a inclusão de outros municípios além daqueles que compõem a RMB formal nas análises dos dados demográficos.

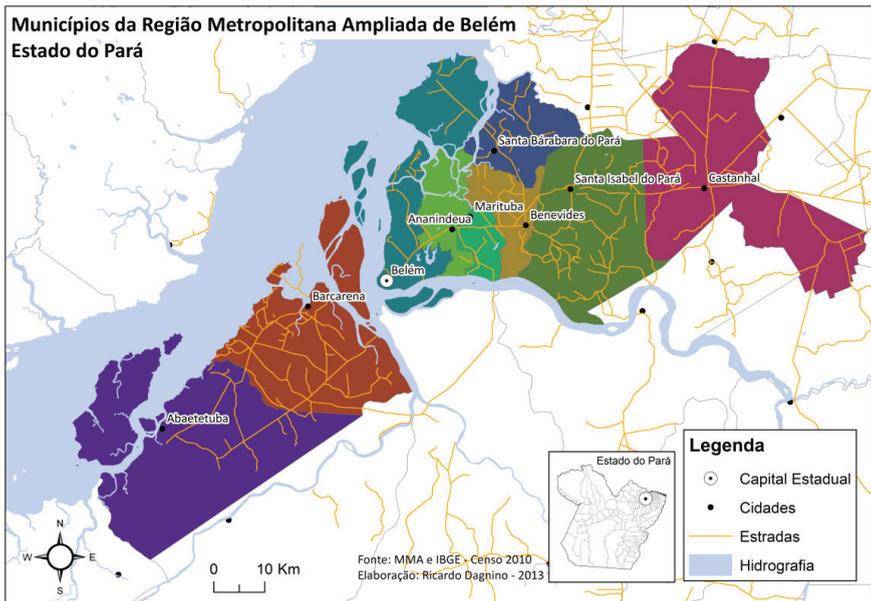
Sob esta ótica, foram incluídos no escopo da análise os municípios de Barcarena e Abaetetuba, conectados historicamente à capital por via fluvial e, a partir da implantação de projetos de exploração mineral e da implantação do porto de Barcarena, também por via rodoviária. Em Barcarena, existe uma dinâmica econômica muito importante para Belém, com destaque para a fábrica de alumina da Albras, inaugurada em 1985, além de outras indústrias ligadas ao setor mine-

ral (bauxita e caulim), importantes como geradoras de mobilidade de recursos financeiros e de pessoas.

Abaetetuba, por sua vez, destaca-se por sua feira, e pela conexão histórica com Belém associada ao modo de vida ribeirinho, e pela conexão com Barcarena, uma vez que absorveu impactos das atividades industriais implantadas no município vizinho. O eixo Abaetetuba-Barcarena é remanescente da fase dendrítica da rede urbana paraense e funciona como contraponto para a nova dinâmica territorial organizada a partir da estrada que hoje prevalece na RMB. Barcarena e Abaetetuba em conjunto com os municípios constituintes da RMB, resultam em uma dinâmica socioespacial e demográfica que denominamos, neste texto, como RMAB, que pode ser conferida na figura abaixo.

Nota-se que a inclusão de Castanhal em 2011, é posterior à realização do Censo de 2010, e que esse fato evidenciou a prevalência da conexão rodoviária entre os municípios da RMB, avançando para o continente. Castanhal, Barcarena e Abaetetuba apresentaram pleito de inclusão à RMB desde os anos 1990, mas até o presente apenas o município de Castanhal foi atendido, o que indica a preponderância de uma perspectiva política na definição das regiões metropolitanas.

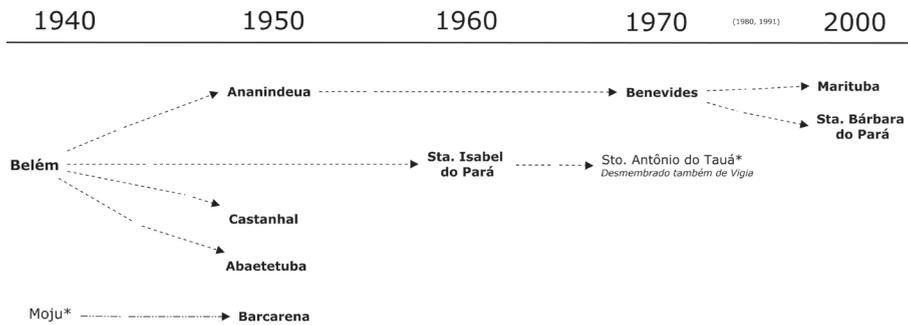
**Figura 3.2 – Região Metropolitana Ampliada de Belém**



Fonte: MMA/IBGE (2010). Elaboração: Ricardo Dagnino.

A figura 3.3 apresenta um diagrama com um resumo dos desmembramentos municipais ocorridos na região, evidenciando que o município de Belém foi a origem de quase todos os municípios da RMAB, exceto Barcarena, o que remete à conexão histórica desses municípios com a sede metropolitana.

**Figura 3.3 – Diagrama evolutivo da criação e desmembramentos dos municípios da Região Metropolitana ampliada de Belém (Pará), em relação aos anos censitários**



Fonte: IBGE (2011b). Elaboração: Nepo/Unicamp, com CMapTools. Nota: Os municípios sinalizados (\*) não pertencem à RMAB.

O conhecimento dessa dinâmica de desmembramentos é importante para minimizar distorções de interpretação, principalmente no que diz respeito aos aspectos demográficos.

A utilização de unidades espaciais que agregam outros municípios, além dos definidos formalmente como componentes da RMB, permite incorporar a discussão da ocupação de fronteira ao debate sobre a formação da RMB. Também evidencia as conexões existentes entre a dinâmica metropolitana e a dinâmica de fronteira da Amazônia Oriental, assim como suas manifestações na configuração interna da RMB.

Na sequência são apresentados os elementos que compõem a dinâmica demográfica, e como estes elementos são caracterizados nas diferentes configurações espaciais regionais.

### 3.4 Mortalidade e transição epidemiológica: mudança nos níveis e padrões

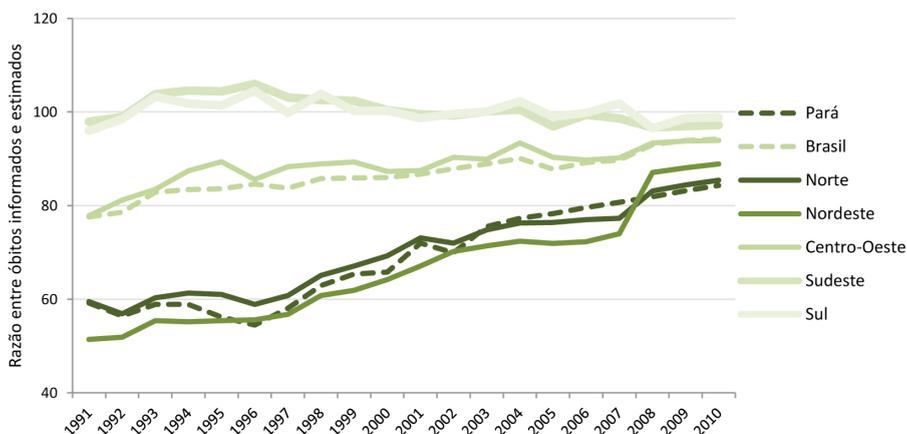
Conforme já salientado, o modelo da transição demográfica é usualmente descrito em quatro fases, sendo que, na primeira, as taxas brutas de natalidade e de mortalidade se encontram em um nível elevado e, conseqüentemente, o crescimento vegetativo da população é baixo. Na segunda fase, inicia-se propriamente a transição, o nível de mortalidade começando um processo consistente de queda e a natalidade se mantém alta. Iniciamos, então, a discussão sobre a transição demográfica na RMAB apresentando as características básicas da mortalidade, que expressamos principalmente pelo processo da transição epidemiológica.

Conforme destacado no início, a indisponibilidade de dados confiáveis e representativos de unidades espaciais como municípios, dificulta a análise da informação em um período histórico mais longo. No caso da mortalidade, os dados disponíveis permitem uma avaliação dos processos principalmente a partir da década de 1980. Desde então, os dados têm aumentado sua cobertura e sua qualidade, pela implementação do Sistema de Informação de Mortalidade (SIM), por meio do DATASUS do Ministério da Saúde.

A evolução temporal da cobertura dos registros de óbitos no Brasil mostra, para as regiões Sul e Sudeste, boa cobertura de óbitos desde 1991 (Ver gráfico 3.1). As razões situam-se muito próximas de 100, indicando cobertura completa de óbitos do SIM. Nordeste e Norte, assim como o Pará, estão em patamares bem mais baixos, embora a melhoria seja notável.

Nestas regiões, na primeira metade da década de 1990, a cobertura dos óbitos era de cerca de 60%, o que significa que antes desse período, a cobertura era ainda menor. Ao final da década de 2000, a cobertura aproxima-se dos 90% mostrando também grande melhoria de registro do Sistema de Informações sobre Mortalidade.

**Gráfico 3.1 – Razão entre óbitos informados e estimados, por ano, para Belém, Pará e Brasil**



Fonte: Ministério da Saúde/SVS - Sistema de Informações sobre Mortalidade - SIM.  
 Nota: Razões acima de 100 indicam que a estimativa demográfica foi inferior à coleta de dados, abaixo de 100 indicam que a estimativa foi superior à coleta de dados. Dados trabalhados pelos autores.

Tomando em consideração essa limitação dos dados, observa-se que, mesmo nesse curto período, a partir de 1991 houve uma redução da mortalidade. De acordo com as informações não padronizadas do Datasus (BRASIL, 2012), a Taxa Bruta de Mortalidade passou de 6,5 óbitos por mil habitantes no ano de 1991 para 4,9 por mil no ano de 2011. Neste mesmo período, a Taxa Bruta de Mortalidade para o Brasil como um todo passou de 7,7 por mil para 6,3. A taxa de mortalidade padronizada do Pará em 2011 foi de 6,5 por mil habitantes, ou seja, se a estrutura etária do Pará for igual a do Brasil, a taxa de mortalidade no estado seria um pouco maior do que a do país.

Esses dados mostram que ainda continua ocorrendo o processo de diminuição dos níveis de mortalidade. E essa queda é evidenciada também na mortalidade infantil, que é um dos índices mais importantes a ser associado às condições de vida, tendo em vista a susceptibilidade dos recém-nascidos às condições ambientais inadequadas.

A tabela a seguir apresenta a diminuição da mortalidade infantil nos municípios da RMAB, evidenciando que a queda dos níveis foi constante ao longo do período; que nos municípios onde os níveis eram mais elevados, como Benevides e Santa Bárbara do Pará, a diminuição foi relativamente mais acentuada e que Belém apresenta os

menores índices de mortalidade infantil da RMAB; com exceção de Santa Bárbara do Pará, todos os demais municípios apresentam índices menores do que os do estado.

**Tabela 3.1 – Taxa de Mortalidade Infantil dos municípios da RMAB e do Pará**

Unidade territorial	Taxa de Mortalidade Infantil		
	1991	2000	2010
Abaetetuba	44,6	27,9	19,0
Ananindeua	41,5	21,7	17,2
Barcarena	36,1	27,0	18,6
Belém	38,4	26,5	16,1
Benevides	64,0	39,5	18,9
Castanhal	48,6	27,1	17,3
Marituba	58,6	42,2	19,7
Sta. Bárbara do Pará	60,6	44,4	21,1
Sta. Isabel do Pará	48,6	31,1	19,0
Pará	52,5	33,0	20,3

Fonte: PNUD (2013).

A diminuição das taxas de mortalidade infantil apresentou uma redução significativa no período, entretanto, existe ainda um caminho importante a ser percorrido, principalmente quando se considera que em países desenvolvidos, como o Japão, a mortalidade infantil é da ordem de 3 por 1.000 nascidos vivos<sup>1</sup>.

No período já considerado pode-se observar, também, que ocorreu uma mudança importante, principalmente, em termos dos tipos de doenças que levam ao óbito. Essa mudança ocorreu no Brasil como um todo, e teve características específicas em cada região, e é conhecida com Transição Epidemiológica.

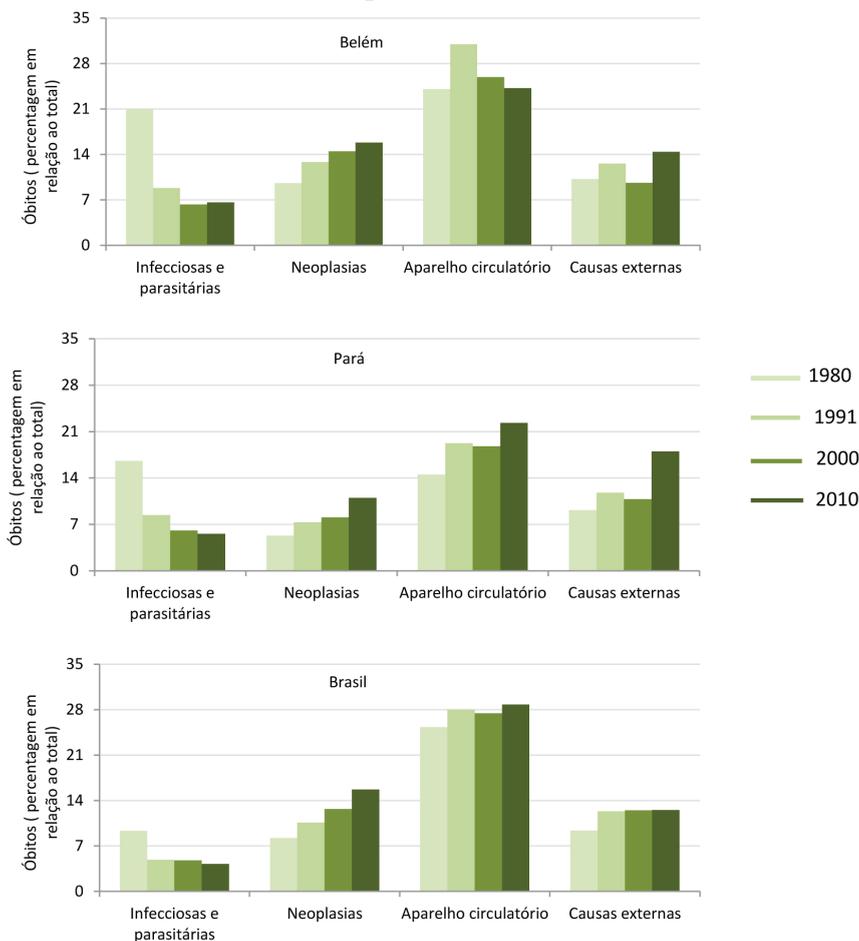
A transição epidemiológica está relacionada ao processo de mudança na incidência ou na prevalência de doenças, bem como nas principais causas de morte, ao longo do tempo. Em geral, essas mudanças ocorrem em conjunto com outras transformações demográficas, sociais e econômicas.

Entre 1980 e 2010, houve tendência de redução das mortes por doenças infecciosas e parasitárias, ao passo que as neoplasias ganham peso entre as causas de morte, assim como as causas externas que podem estar relacionadas a acidentes e violência. Em 2010, Belém e o conjunto do estado do Pará apresentaram mais mortes por causas

<sup>1</sup> United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2013). World Population Prospects: The 2012 Revision. DVD Edition.

externas comparadas ao Brasil, sugerindo carências institucionais que também podem ser explicadas a partir do enquadramento do estado como área de fronteira, onde há acúmulo de deficiências de gestão e falta de investimentos. Salienta-se, ainda, que as mortes por doenças do aparelho circulatório são mais recorrentes em Belém e no Brasil do que no Pará (Ver gráfico 3.2).

**Gráfico 3.2 – Óbitos por causa de morte em relação ao total de óbitos entre 1980 e 2010 para Belém, Pará e Brasil**



Fonte: Ministério da Saúde/SVS/DASIS/SIM.

Nota: No caso dos óbitos por causa, ocorridos entre 1980 e 1991, foram considerados os capítulos 1, 2, 7 e 16 da CID-9; para 2000 e 2010 e os capítulos I, II, IX e XVIII da CID-10. O total de óbitos foi estimado através de uma técnica de média trienal de óbitos, considerando os períodos: 1979 a 1981; 1990 a 1992; 1999 a 2001; 2009 a 2011. Dados trabalhados pelos autores.

No Brasil, com o progresso da transição epidemiológica e o rápido processo de envelhecimento da população, o enfoque das políticas de saúde tem passado por mudanças e investido nas políticas de prevenção. Entretanto, de acordo com Wong; Carvalho (2006, p. 21), as limitações do sistema de saúde pública brasileiro apontam para a necessidade de se redefinirem as políticas deste setor, com o intuito de prevenir, ou pelo menos atenuar, o desamparo das gerações mais idosas.

De acordo com esses autores, os serviços de saúde pública, em geral, são direcionados principalmente para a saúde materno-infantil, reprodutiva e para lidar com as doenças infecciosas e eles apontam para a necessidade de formar recursos humanos para serviços geriátricos e gerontológicos, desde o nível primário de atenção à saúde, até tratamentos de alta complexidade, pois “A definição e implementação de uma nova política nesta área deveriam merecer a maior das atenções, para evitar, no médio e longo prazo, problemas gravíssimos, dado o rápido processo de envelhecimento da população.” (WONG; CARVALHO, 2006, p. 21).

Associada a esta segunda etapa da transição demográfica, que é marcada principalmente pela queda dos níveis de mortalidade, ocorre um crescimento populacional expressivo, considerando que a fecundidade nesta etapa do modelo ainda continua elevada. Entretanto, conforme já salientamos anteriormente, o processo de transição demográfica pode ser muito afetado pela migração, que em determinadas regiões pode se converter no principal motor do crescimento populacional. E este é exatamente o caso da RMBA, que recebeu contingentes expressivos de população ao longo das décadas recentes.

A acomodação desses grupos populacionais no contexto urbano esteve na origem da configuração metropolitana de Belém, que continua se reconfigurando espacialmente desde então, mediada pelos investimentos econômicos e pela capacidade da população de se adequar aos espaços que são possíveis de serem ocupados.

Apresentamos a seguir as principais características do processo de crescimento populacional da RMBA, e também as características do processo de transição urbana, entendida também como parte do conjunto de transições que reconfiguram a dinâmica social ao longo das décadas recentes.

### 3.5 Crescimento populacional e transição urbana

Ainda na segunda fase do modelo da transição demográfica ocorre um crescimento populacional significativo, principalmente por conta do declínio da mortalidade e manutenção da natalidade em níveis elevados. No caso da RMBA, entretanto, o crescimento populacional no período recente foi marcado pela migração, tanto a partir do deslocamento rural-urbano, provenientes de outras localidades do Pará e do Brasil, quanto de deslocamentos entre os municípios da própria RMBA. Esses processos foram marcados pela urbanização, que caracterizou o período recente.

No capítulo anterior já se discutiu como processos sociais e econômicos decorrentes da ocupação da fronteira amazônica geraram dinâmicas que consolidaram cidades-polo, como Santarém, Altamira e Marabá. Do ponto de vista demográfico, observa-se que parte dessa dinâmica foi direcionada a Belém e seus municípios vizinhos, confirmando a vocação histórica de Belém de concentrar atividades econômicas e serviços e, em função disso, atrair população.

O fato dessa mão de obra migrante não conseguir pronta inserção no mercado formal de trabalho, somado às especificidades do espaço geográfico local, com áreas alagáveis, áreas de floresta, incerteza fundiária, cultura e configuração do mercado imobiliário local, uma parte expressiva do crescimento populacional de Belém foi abrigada em “baixadas”, áreas alagáveis de ocupação informal localizadas no centro metropolitano, ou foi redistribuída pela periferia metropolitana, impulsionando a expansão populacional ocorrida nas últimas décadas em Ananindeua, Marituba e Benevides, e mais recentemente em direção a Castanhal, ratificando a estrada como eixo de expansão metropolitano.

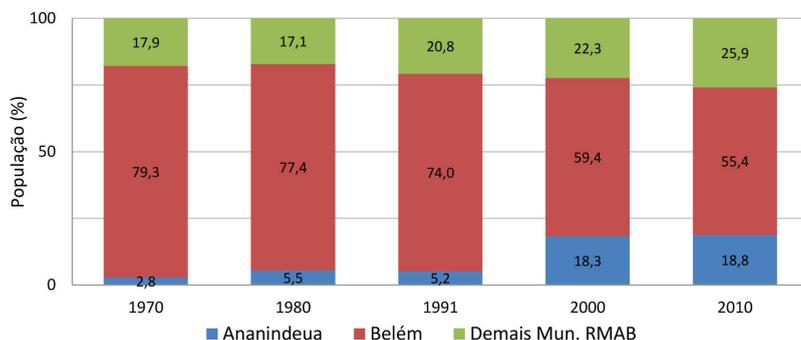
A partir da década de 1970 a expansão populacional da RMAB foi bastante significativa, passando de cerca de 799 mil habitantes para 2,5 milhões em 2010, segundo dados do Censo do IBGE. Belém, o município-sede, mais do que dobrou a sua população no período, passando de 633 mil habitantes para 1,3 milhões. É importante destacar que, no mesmo período, a população dos demais municípios do Pará passou de 1,3 milhões para 5 milhões de habitantes. Esse aumento populacional refletiu claramente os processos econômicos, políticos e sociais ocorridos na região, já mencionados anteriormente.

Esse crescimento populacional é produto, principalmente, da

conjunção de dois componentes da dinâmica demográfica: as taxas de fecundidade e a migração<sup>2</sup>. Contudo, a análise da distribuição da população entre os municípios da RMAB evidencia uma característica que é comum às dinâmicas recentes das regiões metropolitanas brasileiras: a perda de peso relativo da população dos seus municípios-sede em comparação aos demais municípios das regiões metropolitanas. De acordo com os dados dos Censos Demográficos do IBGE (ver gráfico 3.3 abaixo), ao se analisar a distribuição percentual da população da RMAB segundo seus municípios, destacamos a perda do peso relativo populacional de Belém em favor do ganho da participação dos demais municípios da RMAB, sobretudo, Ananindeua. Em 1970, enquanto Belém representava 79,3% da população da RMAB, em 2010 esse valor caiu para 55,4%. Por outro lado, Ananindeua passou de 2,8% para 18,8% neste mesmo intervalo de tempo.

Constata-se que esse fenômeno segue tendência nacional, de expansão populacional relativamente maior na vizinhança das sedes das regiões metropolitanas. A tabela 3.2 evidencia esse fenômeno nas sedes de algumas das principais regiões metropolitanas brasileiras, com destaque para São Paulo, Curitiba, Belo Horizonte e Salvador. Para Belém, destaca-se a queda da participação total de sua população na RMB e no Pará, em comparação às demais sedes de Regiões Metropolitanas.

**Gráfico 3.3 – Distribuição percentual da população de Ananindeua, Belém e demais municípios da RMAB em relação à RMAB total**



Fonte: Censos Demográficos IBGE de 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010.  
Elaboração: Nepo/Unicamp.

<sup>2</sup> O capítulo 1 aborda a importância do fenômeno da migração na Região Metropolitana de Belém e apresenta os números desse fenômeno na Tabela 1.1.

**Tabela 3.2 – Distribuição percentual da população das sedes das RMs de Manaus, Salvador, Belo Horizonte, Curitiba e São Paulo em relação as respectivas RM's e UF's – 1970 a 2010**

Município sede	Percentual de população	1970	1980	1991	2000	2010
Manaus *	Em relação aos demais municípios da Região Metropolitana	77,0	84,3	84,9	85,4	85,6
Salvador		83,1	81,3	80,2	78,3	74,9
Belo Horizonte		63,4	59,9	51,7	46,5	43,9
Curitiba		65,1	65,5	61,4	56,4	54,3
São Paulo		72,8	67,5	62,5	58,4	57,2
Belém		79,3	77,4	74,0	59,4	55,4
Manaus *	Em relação aos demais municípios da Unidade da Federação	32,6	44,3	48,1	50,0	51,7
Salvador		13,4	15,9	17,5	18,7	19,1
Belo Horizonte		10,8	13,3	12,8	12,5	12,1
Curitiba		8,8	13,4	15,6	16,6	16,8
São Paulo		33,3	33,9	30,5	28,2	27,3
Belém		29,2	27,4	25,1	20,7	18,4

Fonte: IBGE – Censos demográficos

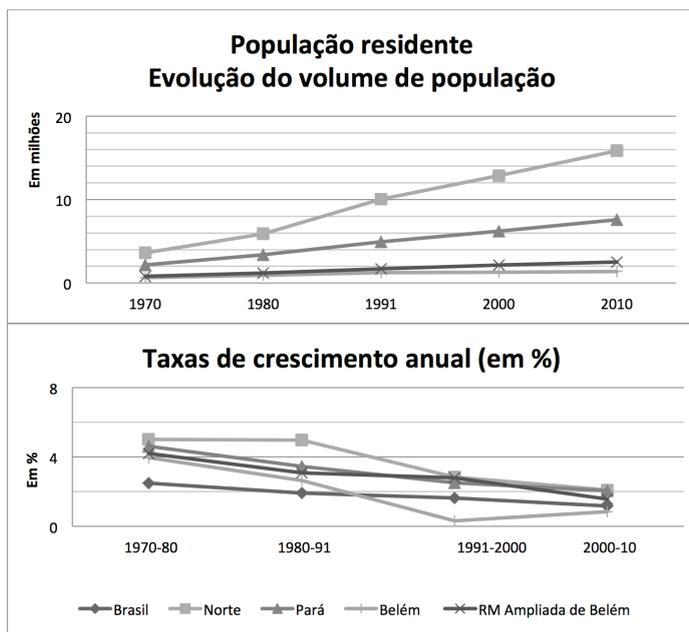
(\*) A criação da Região Metropolitana de Manaus ocorreu em 2007, nesta tabela foram assumidos os números agregados de população dos municípios que compuseram a referida região metropolitana para efeito de comparação com outras RMs. Verifica-se clara diferença de trajetória entre Belém e Manaus, caracterizando os padrões bastante distintos de urbanização das Amazônias Ocidental e Oriental, deslanchados pelos investimentos federais realizados na segunda metade do século XX.

A diminuição da participação relativa da RMAB em relação ao conjunto dos municípios do estado do Pará (a população da RMAB representava 36,9% da população do Pará, em 2010 passou a representar 33,2%) foi puxada por Belém, que abrigava 29,2% da população do Pará, em 1970; em 2010, e passou a abrigar 18,4% em 2010. Por outro lado, o peso relativo populacional do conjunto dos demais municípios da RMAB em relação ao Pará dobrou nesse mesmo período, saindo de 7,6% para 14,9% respectivamente. Esses números também refletem as dinâmicas citadas anteriormente de constituição de polos de atração populacional em áreas do interior do estado do Pará, em decorrência de atividades, como mineração e do processo de ocupação de fronteira pelas atividades agropecuárias e de exploração madeireira.

O fenômeno do crescimento populacional na RMAB pode ser caracterizado a partir da comparação entre as taxas de crescimento de população e do número de domicílios, que demonstra que a taxa de crescimento do número de domicílios se mantém superior ao crescimento da população, e é maior na RMBA do que em Belém, conforme

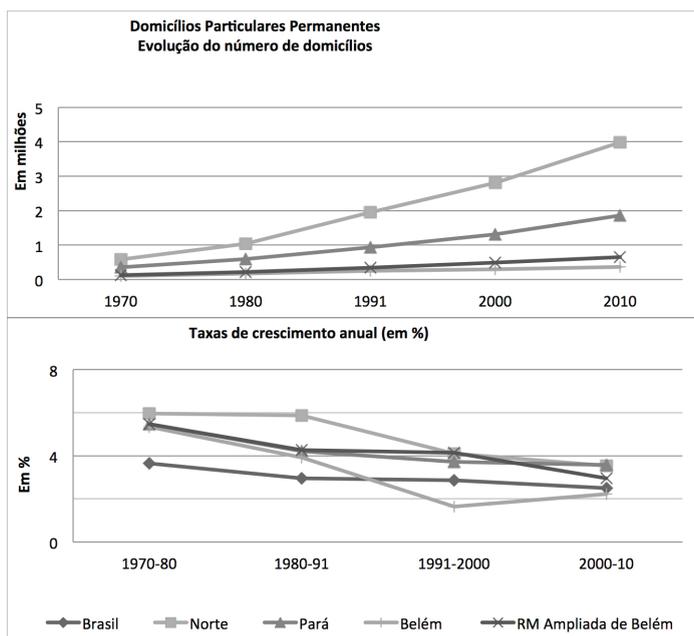
exposto nos gráficos 3.4 e 3.5 e nas tabelas em apêndice, prenunciando dinâmicas socioespaciais que serão analisadas nos capítulos subsequentes deste livro.

**Gráfico 3.4 – População residente: evolução do volume de população e taxas de crescimento anual (em %), no Brasil, Região Norte, Pará, Belém e Região Metropolitana Ampliada de Belém, entre 1970 e 2010**



Fonte: Censos IBGE (1970-2010). Elaboração: Nepo/Unicamp.

**Gráfico 3.5 – Domicílios Particulares Permanentes: evolução do número absoluto de domicílios e taxas de crescimento anual (em %), no Brasil, Região Norte, Pará, Belém e Região Metropolitana Ampliada de Belém, entre 1970 e 2010**



Fonte: Censos IBGE (1970-2010). Elaboração: Nepo/Unicamp.

O que se observa em relação à taxa de crescimento dos Domicílios Particulares Permanentes<sup>3</sup> é que apresentaram desde a década de 1970 uma tendência de queda, que foi generalizada entre as diversas escalas espaciais, desde o nível nacional até o local. Entretanto, essas taxas ainda são expressivas na RMAB, e superiores às taxas de crescimento populacional. Tomando o exemplo de Belém, que foi o município com o menor crescimento populacional no período 2000-2010, com uma taxa geométrica de 0,8% ao ano, a taxa de crescimento do número de domicílios foi da ordem de 2,2% ao ano, ou seja, quase três vezes maior.

As taxas de crescimento dos domicílios mais elevadas que as de crescimento da população podem ser explicadas por dois grandes con-

<sup>3</sup> Pela definição do IBGE, Domicílios Particulares Permanentes (DPP) são domicílios construídos para servir exclusivamente à habitação e tinham, na data de Referência do Censo, a finalidade de servir de moradia a uma ou mais pessoas (IBGE, 2011a, p. 18).

juntos de fatores. Por um lado, pelos investimentos realizados, pelas famílias e pelo Estado, para a redução do déficit habitacional, que historicamente esteve associado ao processo de urbanização brasileiro. Por outro lado, pode ser explicado pela formação de novas unidades familiares decorrentes das mudanças na estrutura etária da população e na composição das famílias, que se tornaram cada vez menores, e com a participação crescente de domicílios unipessoais, habitados por pessoas sozinhas.

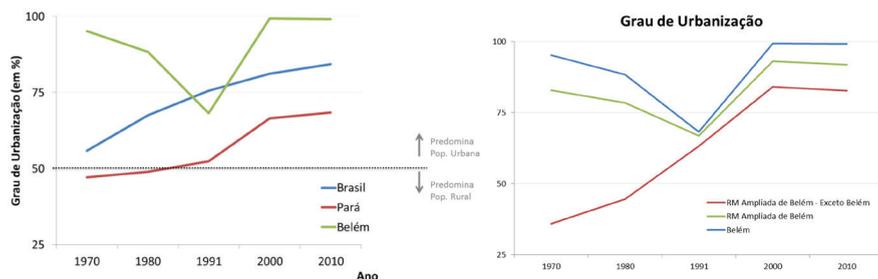
O crescimento populacional, assim como o aumento expressivo do número de domicílios nos períodos recentes, ocorreu de maneira mais significativa nas áreas urbanas da RMBA, evidenciando um contexto de forte transição urbana.

A transição urbana, teoria elaborada por Skeldon (1990), sugere que a trajetória da urbanização varia historicamente entre diferentes sociedades conforme ocorre a transformação de uma economia baseada em atividades agrícolas para outra baseada em atividades industriais.

Segundo Martine; McGranaham (2010, p. 66), o Brasil está na fase final ou madura da transição urbana, momento em que a maioria da população reside em áreas urbanas, principalmente em grandes cidades, e em que a taxa de crescimento da população urbana se reduz em intensidade.

O processo de urbanização, em termos de crescimento da população residente em áreas urbanas, pode ser visualizado no gráfico 3.6. A evolução da urbanização do município de Belém nos últimos 40 anos, bastante acima da média do estado e do país, evidencia a importância de Belém quanto a esse fenômeno. A grande alteração verificada em 1991 está associada aos desmembramentos e reconfiguração espacial ocorridos no período, que envolveram os municípios de Belém e Ananindeua.

**Gráfico 3.6 – Grau de urbanização, Brasil, Pará e Belém (esquerda) e Grau de urbanização da RMBA sem Belém, RMBA com Belém e Belém (direita), entre 1970-2010**



Fonte: Censos IBGE (1970-2010). Elaboração: Nepo/Unicamp.

### 3.6 Transição da fecundidade: efeitos sobre a estrutura etária

Na terceira fase do modelo da transição demográfica acontece o declínio acentuado da fecundidade, que faz com que as taxas de crescimento populacional comecem a diminuir. A transição da fecundidade é descrita, principalmente, pela queda na Taxa de Fecundidade Total, que representa o número médio de filhos que uma mulher deverá ter ao terminar o período reprodutivo (compreendido entre 15 a 49 anos de idade).

As taxas de fecundidade dos municípios que compõem a RMAB diminuíram ao longo das últimas décadas acompanhando o que aconteceu no Brasil como um todo (CARMO; D'ANTONA, 2011). Como se pode observar na tabela 3.2, as taxas de fecundidade total no estado do Pará passaram de 4,2 filhos por mulher no ano de 1991 para 2,5 filhos por mulher em 2010 (PNUD, 2013). Em Belém, por conta das características específicas de ser uma área urbana consolidada, as taxas de fecundidade total já estavam próximas ao nível de reposição (2,1 filhos por mulher; abaixo desse número a população tende a ser reduzida ao longo do tempo) em 1991, com 2,3 filhos por mulher, ficando abaixo desse nível já no ano 2000, com 1,96 filhos por mulher, chegando a 1,69 filhos por mulher, o que é uma fecundidade muito baixa.

O município de Ananindeua, embora tenha partido de uma fecundidade mais elevada, de 2,8 filhos por mulher em 1991, chegou ao mesmo patamar de Belém em 2010, com 1,7 filhos por mulher.

Dentre os municípios da RMAB, essa tendência de redução da fecundidade foi uma constante. Os municípios que, atualmente, apresentam as maiores taxas de fecundidade são Santa Bárbara do Pará, com 2,6 filhos por mulher, e o grupo formado por Abaetetuba, Barcarena, Benevides e Santa Isabel do Pará, todos com 2,3 filhos por mulher, ou seja, bem próximos ao nível de reposição da população (tabela 3.3). Destaca-se que esses municípios possuíam em 1991 uma taxa de fecundidade total próxima a cinco filhos por mulher, o que significou ao longo de 20 anos uma redução pela metade.

**Tabela 3.3 – Taxa de Fecundidade Total dos municípios da RMAB e do Pará**

Unidade territorial	Taxa de Fecundidade Total		
	1991	2000	2010
Abaetetuba	5,12	3,15	2,37
Ananindeua	2,80	2,35	1,70
Barcarena	4,92	3,25	2,37
Belém	2,34	1,96	1,69
Benevides	4,32	2,63	2,33
Castanhal	3,39	2,69	2,01
Marituba	3,57	3,18	1,84
Sta. Bárbara do Pará	4,76	3,21	2,62
Sta. Isabel do Pará	4,21	2,61	2,33
Pará	4,24	3,15	2,50

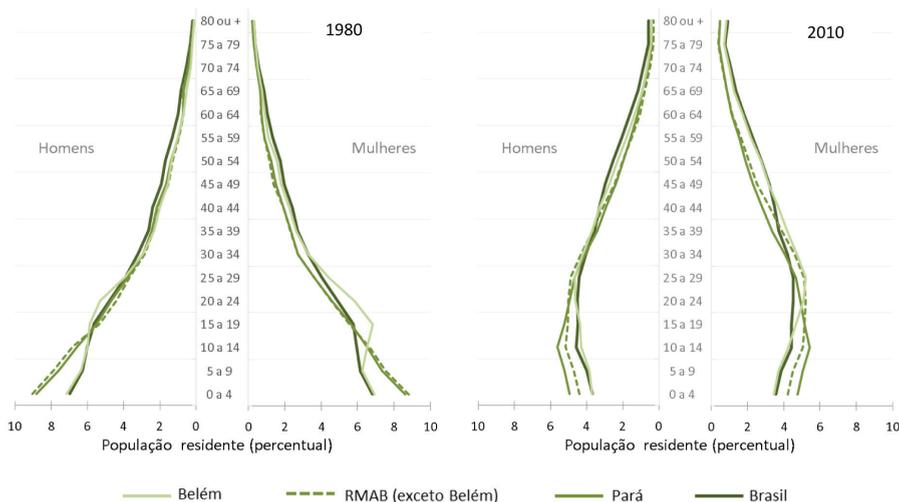
Fonte: PNUD (2013).

Essa redução significativa da fecundidade tem impactos decisivos em termos da estrutura etária da população, pois implica na diminuição, ao longo do tempo, do peso relativo da população de crianças e adolescentes (0 a 14 anos), e o conseqüente aumento da população adulta (15 a 59 anos) e da população idosa (mais de 60 anos). A população idosa também vem sendo afetada pelo aumento da expectativa de vida no estado do Pará, que de 63,4 anos em 1991, passou a 73,3 em 2010 (PNUD, 2013). Esses dados reforçam as mudanças quando superpostas ao crescimento do número de domicílios em ritmo maior do que o crescimento populacional e podem indicar mudanças na composição interna dos domicílios com repercussões para a organização socioespacial da RMB que serão melhor investigadas nos capítulos 6 e 7.

Abaixo, temos a estrutura etária entre 1980 e 2010, o que permite analisar dois aspectos: primeiro refere-se à diminuição do percentual de população nas idades jovens (base da pirâmide) em todas as localidades, refletindo a queda na fecundidade, como já foi apresentado. O

segundo aspecto refere-se ao comportamento das mudanças na estrutura etária, que é semelhante entre Belém e Brasil e consideravelmente distinto entre Belém e os demais municípios da RMAB, assim como entre Belém e o Pará como um todo (gráfico 3.7).

**Gráfico 3.7 – Estrutura etária (em percentual) de Belém, da RMAB (exceto Belém), do Pará e do Brasil em 1980 e 2010**

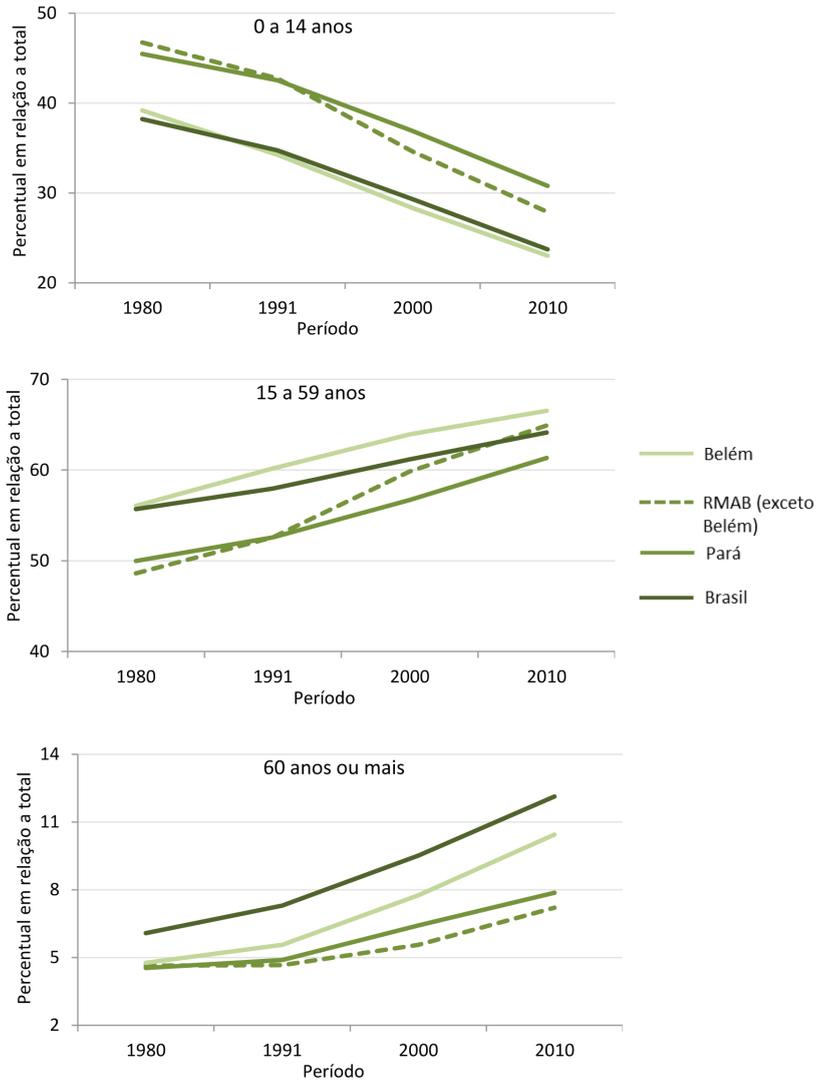


Fonte: Censo Demográfico IBGE 1980 e 2010. Elaboração: Nepo/Unicamp.

A análise da evolução da estrutura etária, segundo os grandes grupos de idade (0 a 14 anos, 15 a 59 anos e 60 anos ou mais), apresentada na figura abaixo, evidencia ainda mais a diferença entre Belém e o Pará em relação ao percentual de população de 0 a 14 anos.

A capital do estado apresenta ainda o maior percentual de população entre 15 e 59 anos (ampla faixa etária que concentra a grande maioria da população economicamente ativa), porém, em 2010 assemelhava-se bastante aos demais municípios da RMAB. O percentual de idosos em Belém é pouco mais baixo do que no Brasil, mas razoavelmente mais elevado do que no Pará e na RMAB (exceto Belém). Em suma, os dados evidenciam que Belém situa-se em uma fase mais adiantada da transição demográfica comparativamente ao Pará, assemelhando-se mais ao Brasil do que aos demais municípios da RMAB (gráfico 3.8).

**Gráfico 3.8 – Distribuição relativa da população segundo os grandes grupos etários entre 1980 e 2010, Belém, RMAB (exceto Belém), Pará e Brasil**

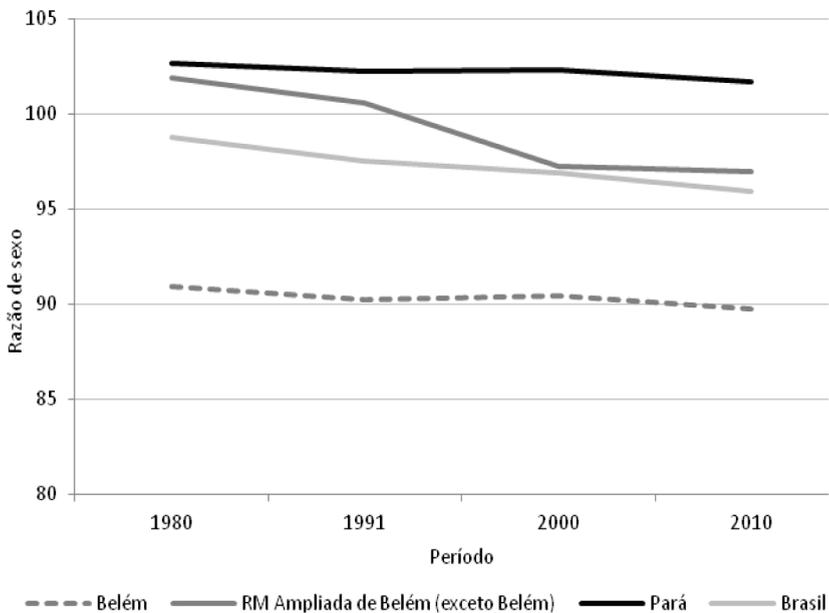


Fonte: Censo Demográfico IBGE 1980 a 2010. Elaboração: Nepo/Unicamp.

Abaixo é apresentada a razão de sexo da população, que quando superior a 100, indica predomínio de população masculina, para o período estudado, diferenciando população de Belém, da RMAB, do Pará e do Brasil, e evidencia o perfil bastante diverso de Belém em relação ao Pará nesse aspecto.

A predominância de população masculina no estado e na RMAB, sem Belém, indica por outro lado, o quanto a periferia metropolitana tem se transformado neste período. Na década de 1980, ela manifestava as mesmas características de fronteira observadas no interior do estado, mas recentemente se altera. O Pará, entretanto, tem mantido predomínio de população masculina, condição típica de áreas de fronteira de expansão do capital, sujeita a intensa migração (gráfico 3.9).

**Gráfico 3.9 – Razão de sexo total da população para Belém, RM Ampliada de Belém (exclusive Belém) e Pará (1980 a 2010)**



Fonte: Censo Demográfico IBGE 1980 a 2010. Elaboração: Nepo/Unicamp.

### 3.7 Considerações finais

O Brasil encontra-se em uma fase adiantada da transição demográfica. Para compreender melhor as questões associadas a esse processo, assim como suas implicações, optamos por apresentar um conjunto de transformações sociais que estão diretamente relacionadas: transição urbana, transição da fecundidade e transição epidemiológica. Essas transições foram abordadas a partir da comparação da RMAB com o

Pará e com o Brasil, fazendo uma analogia com o modelo teórico da transição demográfica.

Em relação à fecundidade, o componente da dinâmica demográfica que teve o impacto mais significativo, observamos que houve um declínio significativo da fecundidade no período considerado (1991-2010), sendo que os municípios de Belém e Ananindeua já apresentavam em 2010 taxas de fecundidade total abaixo do nível de reposição (2,1 filhos por mulher).

Dos municípios que compõem a RMAB, apenas Santa Bárbara do Pará (2,6 filhos por mulher) possui taxa de fecundidade total maior do que a taxa verificada para o conjunto do Pará (2,5 filhos por mulher). Dentre os fatores associados a essa queda expressiva estão o aumento do acesso a métodos anticoncepcionais, contexto de residência urbano com uma série de implicações, mudança no papel da mulher na sociedade, dentre outros aspectos. A questão que permanece é até que ponto esse declínio da fecundidade vai continuar ao longo das próximas décadas? Ou melhor, haverá uma estabilização (e em que nível) corresponderá à última fase do modelo da transição demográfica?

Em termos da transição epidemiológica, nota-se que houve uma diminuição do peso relativo das doenças infecciosas e parasitárias. Por outro lado, ocorreu aumento nos casos de doenças do aparelho circulatório e de neoplasias. Merece destaque o peso acentuado das causas de morte associadas a eventos externos, o que geralmente aponta para um aumento de diversas formas de violência, e também como resultado de um processo de urbanização intenso, com características de precariedade que marcam a RMBA.

Considerando a transição urbana, observa-se uma tendência de crescimento significativo da população urbana desde a década de 1970 e que pode ser apreendida a partir da predominância da proporção da população residente em áreas definidas como urbanas, em comparação com a população residente em áreas rurais. O crescimento urbano verificado criou um tipo de malha urbana que exige a necessidade de deslocamentos diários para o atendimento de atividades fundamentais, como trabalhar e estudar. Apesar de não entrarem nos cálculos da transição demográfica, as formas de mobilidade espacial (migração e mobilidade pendular) são relevantes para as políticas públicas planejadas a partir da transição demográfica.

Essas transições todas estão relacionadas à transição demográfica, pois elas permitem identificar decorrências importantes, como o au-

mento do peso relativo dos idosos na RMAB, com todas as implicações que podem advir desse processo em termos de seguridade social. Por outro lado, a população em idade ativa ainda continua crescendo, o que aponta para a necessidade de se pensar qual a melhor maneira de aproveitar a contribuição desse “bônus demográfico” para o desenvolvimento econômico da RMAB.

## Referências

BRITO, F.; CARVALHO, J. A.; TURRA, C.; QUEIRÓZ, B. L. “Crescimento demográfico e mudanças na estrutura etária: as especificidades da transição demográfica no Brasil”. In: BRITO, F. (Coord.). População e políticas sociais no Brasil: os desafios da transição demográfica e das migrações internacionais. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/JNJUKC>>. Acesso em: 19 mai. 2014.

CARMO, R.; D’ANTONA, A. de O. Dinâmicas demográficas e ambiente. Campinas: NEPO/Unicamp, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/XkmzBI>>. Acesso em: 10 jun. 2013.

COLEMAN, D.; ROWTHORN, R. Who’s Afraid of Population Decline? A Critical Examination of Its Consequences. *Population and Development Review*. 37, Suplemento, p. 217-248, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/cBIOJG>>. Acesso em: 10 jun. 2013.

DAVIS, K. The world demographic transition. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*. v. 237, p. 1-11, 1945.

DYSON, Tim. The Role of the Demographic Transition in the Process of Urbanization. *Population and Development Review*. v. 37, Suplemento, p. 34-54, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/cBIOJG>>. Acesso em: 10 jun. 2013.

CASTELLS, M. A Questão Urbana. São Paulo, Paz e Terra: 1983.

FRIEDLANDER, Dov; OKUN, Barbara; SEGAL, Sharon. The demographic transition then and now: Processes, perspectives, and analyses. *Journal of family history*. v. 24, n. 4, p. 493-533, 1999.

GALOR, O. The demographic transition: causes and consequences. *Cliometrica*, v. 5, 2011.

HAUB, C.; GRIBBLE, J. The World at 7 Billion. *Population Bulletin*. n. 66, n. 2., 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/wfZOTj>>. Acesso em: 10 dez. 2013.

IBGE. Base de informações do Censo Demográfico 2010: Resultados do Universo por setor censitário. Rio de Janeiro, IBGE: 2011a.

\_\_\_\_\_. Evolução da divisão territorial do Brasil 1872-2010. Rio de Janeiro, IBGE: 2011b.

\_\_\_\_\_. Projeção da População do Brasil por sexo e idade para o período 2000/2060/Projeção da População das Unidades da Federação por sexo e idade para o período 2000/2030. Rio de Janeiro, IBGE: 2013.

KIRK, D. Demographic transition theory. *Population Studies*. London, v. 50, n.3, 1996.

LEE, R. The demographic transition: three centuries of fundamental change. *Journal of Economic Perspectives*. v.17, n. 4, 2003.

LESTHAEGHE, R. The unfolding story of the second demographic transition. *Population and Development Review*. Nova York, v. 36, n. 2, 2010.

MARTINE, G.; MCGRANAHAN, G. Brasil's early urban transition: what can it teach urbanizing countries? New York: United Nations Population Fund, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/wrZ49>>. Acesso em: 10 jun. 2013.

MONTEIRO, M. Transição demográfica e seus efeitos sobre a saúde da população. In: BARATA, Rita et al. (Orgs.). *Equidade e saúde: contribuições da epidemiologia*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1997. Disponível em: <<http://goo.gl/xp4FcV>>. Acesso em: 10 jun. 2013.

PATARRA, N. Transición Demográfica: ¿Resumen Histórico o Teoría de Población? *Demografía y Economía*. Rev. Bras. Estudos Populares. Campinas, v. 1, n.1, 1994. Disponível em: <[rebep.org.br/index.php/revista/article/download/480/pdf\\_455](http://rebep.org.br/index.php/revista/article/download/480/pdf_455)>. Acesso em: 10 jun. 2013.

PNUD. Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/mYImLL>>. Acesso em: 4 set. 2013.

REHER, D.S. Economic and Social Implications of the Demographic Transition. *Population and Development Review*. v. 37, Suplemento, p. 11-33, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/cBIOJG>>. Acesso em: 10 jun. 2013.

SKELDON, R. *Population Mobility in Developing Countries*. Belhaven Press; Londres: 1990.

TURRA, C. "Intergenerational accounting and economic consequences of aging in Brazil". In: WONG, Laura; CARVALHO, J.A. O rápido processo de envelhecimento populacional do Brasil: sérios desafios para as políticas públicas. *Revista Brasileira de Estudos de População*. São Paulo, v. 23, n. 1, p. 5-26, jan./jun. 2006. Disponível em: <<http://goo.gl/DJO6RZ>>. Acesso em: 10 jun. 2013.

WONG, L.; CARVALHO, J.A. O rápido processo de envelhecimento populacional do Brasil: sérios desafios para as políticas públicas. *Revista Brasileira de Estudos de População*. São Paulo, v. 23, n. 1, p. 5-26, jan./jun. 2006. Disponível em: <<http://goo.gl/DJO6RZ>>. Acesso em: 10 jun. 2013.

## Apêndice A

### População residente segundo a situação, Brasil, Região Norte, Pará e municípios da RMB, 1970, 1980, 1991, 2010

Localidade	População (em milhares)														
	Total					Urbana				Rural					
	1970	1980	1991	2000	2010	1970	1980	1991	2000	2010	1970	1980	1991	2000	2010
Brasil	93 135	119 011	146 825	169 799	190 756	52 097	80 437	110 991	137 954	160 926	41 038	38 574	35 834	31 845	29 830
Norte	3 604	5 881	10 031	12 901	15 864	1 626	3 036	5 923	9 014	11 665	1 977	2 844	4 108	3 886	4 200
Pará	2 167	3 403	4 950	6 192	7 581	1 021	1 667	2 596	4 121	5 192	1 146	1 737	2 354	2 072	2 389
Abaetetuba	58	75	100	119	141	20	34	56	71	83	38	41	44	48	58
Ananindeua	23	66	88	394	472	3	7	74	393	471	20	59	14	1	1
Barcarena	17	20	46	63	100	2	7	22	28	36	15	13	24	36	64
Belém	633	933	1 245	1 281	1 393	603	824	849	1 272	1 381	31	109	396	8	12
Castanhal	38	65	102	134	173	26	53	93	121	153	12	12	9	13	20
Santa Isabel do Pará	16	24	33	43	59	5	14	24	33	43	11	10	10	10	16
Benevides - Reconstituído <sup>(1)</sup>	14	22	68	121	177	4	7	8	90	141	10	16	60	32	36
Benevides	14	22	68	36	52	4	7	8	21	29	10	16	60	15	23
Marituba	-	-	-	74	108	-	-	-	65	107	-	-	-	10	1
Santa Bárbara do Pará	-	-	-	11	17	-	-	-	4	5	-	-	-	7	12
RM Ampliada de Belém	799	1 205	1 683	2 156	2 516	662	946	1 126	2 008	2 309	136	259	556	148	207
PA, demais municípios	1 368	2 198	3 267	4 037	5 065	359	721	1 470	2 113	2 882	1 009	1 477	1 797	1 924	2 183

Fonte: Censo Demográfico IBGE - Dados da Amostra (1970, 1980 e 1991) e Dados do Universo (2000 e 2010). Tabela SIDRA/IBGE n. 202.

(1) Corresponde à evolução populacional de Benevides desconsiderando os desmembramentos que deram origem a Marituba e Santa Bárbara do Pará.

## Apêndice B

### Taxas de crescimento geométrico anual da população residente segundo a situação

Localidade	Taxas de Crescimento geométrico anual (em %)											
	Total				Urbana				Rural			
	1970/80	1980/91	1991/2000	2000/10	1970/80	1980/91	1991/2000	2000/10	1970/80	1980/91	1991/2000	2000/10
Brasil	2,48	1,93	1,63	1,17	4,44	2,97	2,45	1,55	-0,62	-0,67	-1,30	-0,65
Norte	5,02	4,97	2,84	2,09	6,44	6,26	4,78	2,61	3,70	3,40	-0,61	0,78
Pará	4,62	3,46	2,52	2,04	5,02	4,11	5,27	2,34	4,25	2,80	-1,41	1,44
Abaetetuba	2,63	2,71	1,97	1,71	5,49	4,78	2,57	1,60	0,78	0,61	1,15	1,86
Ananindeua	11,33	2,68	18,09	1,83	8,89	24,16	20,36	1,83	11,65	-12,21	-25,97	2,11
Barcarena	1,35	7,85	3,62	4,67	10,83	11,23	2,81	2,72	-1,26	5,64	4,29	6,00
Belém	3,95	2,65	0,32	0,85	3,18	0,27	4,60	0,83	13,55	12,44	-34,94	3,74
Castanhal	5,58	4,15	3,11	2,56	7,58	5,17	3,01	2,38	-0,26	-2,32	4,11	4,09
Santa Isabel do Pará	4,26	3,01	2,93	3,24	10,81	4,77	3,76	2,66	-0,89	-0,21	0,62	4,96
Benevides- Reconstituído <sup>(1)</sup>	4,87	10,73	6,57	3,85	6,61	2,09	30,18	4,65	4,22	13,01	-6,91	1,20
Benevides	4,87	10,73	-7,02	3,81	6,61	2,09	10,72	3,29	4,22	13,01	-14,53	4,51
Marituba	-	-	-	3,82	-	-	-	5,14	-	-	-	-19,27
Santa Bárbara do Pará	-	-	-	4,18	-	-	-	3,13	-	-	-	4,72
RM Ampliada de Belém	4,20	3,08	2,79	1,56	3,63	1,60	6,63	1,41	6,64	7,18	-13,69	3,39
PA, demais municípios	4,85	3,67	2,38	2,30	7,22	6,69	4,11	3,15	3,88	1,80	0,76	1,27

Fonte: Censo Demográfico IBGE - Dados da Amostra (1970, 1980 e 1991) e Dados do Universo (2000 e 2010). Tabela SIDRA/IBGE n. 202.

(1) Corresponde à evolução populacional de Benevides desconsiderando os desmembramentos que deram origem a Marituba e Santa Bárbara do Pará.

## Apêndice C

### Domicílios Particulares Permanentes (DPP) segundo a situação

Localidade	Domicílios Particulares Permanentes (em milhares)														
	Total					Urbana					Rural				
	1970	1980	1991	2000	2010	1970	1980	1991	2000	2010	1970	1980	1991	2000	2010
Brasil	17 629	25 211	34 735	44 777	57 321	10 276	17 771	27 157	37 370	49 228	7 352	7 440	7 577	7 407	8 092
Norte	584	1 043	1 954	2 809	3 977	259	544	1 191	2 041	3 014	325	499	764	767	963
Pará	351	598	942	1 309	1 859	161	292	508	911	1 321	191	306	434	398	538
Abetetuba	9	11	16	21	31	3	5	10	13	19	6	6	7	8	12
Ananindeua	4	12	19	93	126	0	1	16	92	126	3	11	3	0	0
Barcarena	3	3	9	13	25	0	1	4	6	9	2	2	5	7	16
Belém	100	168	256	296	369	95	148	173	294	366	5	20	83	2	3
Castanhal	6	12	20	31	45	4	10	18	28	40	2	2	2	3	5
Santa Isabel do Pará	3	4	7	9	15	1	3	5	8	12	2	2	2	2	4
Benevides - Reconstituído <sup>(1)</sup>	2	4	14	27	45	1	1	2	21	36	2	3	12	7	10
Benevides	2	4	14	8	14	1	1	2	5	8	2	3	12	3	6
Marituba	-	-	-	17	27	-	-	-	15	27	-	-	-	2	0
Santa Bárbara do Pará	-	-	-	2	4	-	-	-	1	1	-	-	-	2	3
RM Ampliada de Belém	126	215	341	491	657	104	168	228	462	607	23	47	113	29	50
PA, demais municípios	225	383	601	818	1 202	57	124	280	449	714	168	260	321	369	488

Fonte: Censo Demográfico IBGE - Dados da Amostra (1970, 1980, 2010), Primeiros resultados da Amostra (2000) e Dados do Universo (1991). Tabela SIDRA/IBGE n. 206.

(1) Corresponde à evolução do volume de domicílios de Benevides desconsiderando os desmembramentos que deram origem a Marituba e Santa Bárbara do Pará.

## Apêndice D

### Domicílios Particulares Permanentes (DPP) segundo a situação

Localidade	Domicílios Particulares Permanentes (em milhares)														
	Total					Urbana					Rural				
	1970	1980	1991	2000	2010	1970	1980	1991	2000	2010	1970	1980	1991	2000	2010
Brasil	17 629	25 211	34 735	44 777	57 321	10 276	17 771	27 157	37 370	49 228	7 352	7 440	7 577	7 407	8 092
Norte	584	1 043	1 954	2 809	3 977	259	544	1 191	2 041	3 014	325	499	764	767	963
Pará	351	598	942	1 309	1 859	161	292	508	911	1 321	191	306	434	398	538
Abetetuba	9	11	16	21	31	3	5	10	13	19	6	6	7	8	12
Ananindeua	4	12	19	93	126	0	1	16	92	126	3	11	3	0	0
Barcarena	3	3	9	13	25	0	1	4	6	9	2	2	5	7	16
Belém	100	168	256	296	369	95	148	173	294	366	5	20	83	2	3
Castanhal	6	12	20	31	45	4	10	18	28	40	2	2	2	3	5
Santa Isabel do Pará	3	4	7	9	15	1	3	5	8	12	2	2	2	2	4
Benevides - Reconstituído <sup>(1)</sup>	2	4	14	27	45	1	1	2	21	36	2	3	12	7	10
Benevides	2	4	14	8	14	1	1	2	5	8	2	3	12	3	6
Marituba	-	-	-	17	27	-	-	-	15	27	-	-	-	2	0
Santa Bárbara do Pará	-	-	-	2	4	-	-	-	1	1	-	-	-	2	3
RM Ampliada de Belém	126	215	341	491	657	104	168	228	462	607	23	47	113	29	50
PA, demais municípios	225	383	601	818	1 202	57	124	280	449	714	168	260	321	369	488

Fonte: Censo Demográfico IBGE - Dados da Amostra (1970, 1980, 2010), Primeiros resultados da Amostra (2000) e Dados do Universo (1991). Tabela SIDRA/IBGE n. 206.

(1) Corresponde à evolução do volume de domicílios de Benevides desconsiderando os desmembramentos que deram origem a Marituba e Santa Bárbara do Pará.

# A metrópole Belém na transição econômica: estrutura produtiva e mercado de trabalho

---

*Danilo Araújo Fernandes  
Cleidianne Novais Sousa  
Danuzia Lima Rodrigues*

**Resumo:** Este capítulo apresenta a natureza e o perfil das atividades econômicas setoriais e do mercado de trabalho da RMB, considerando o quanto a formação histórica desse território pode explicar a alta informalidade e concentração de atividades formais e informais nos setores de comércio e serviços, observadas na primeira década do século XXI. Tendo por base a literatura sobre a crise dos anos 1980 e a abertura comercial e financeira para explicar seus efeitos na RMB, utilizando dados oficiais (PIB, PNAD, RAIS) para fazer um diagnóstico da realidade econômica e social da RMB na década de 2000 e detectando a importância das mudanças na gestão pública após a Constituição de 1988 e das funções de metrópole desempenhadas na RMB para a expansão e fortalecimento do setor de serviços. No final, são evidenciadas as articulações entre antigas dinâmicas mercantis e as novas funções decorrentes da introdução do grande capital na região.

**Palavras-chave:** Atividades Econômicas Urbanas. Capital Regional. Economia Formal. Economia Informal.

**Abstract:** This chapter presents the nature and profile of sectoral economic activities and the labor market in the Belém Metropolitan Region (BMR). It considers how historical formation of that territory may explain a high rate of informal economic activities as well as the concentration of formal and informal activities in trade and services sectors, observed over the first decade of the twenty-first century. The study parts from the literature on the 1980s' crisis and the commercial and financial openness to explain its effects on BMR. It also uses official data (GDP, PNAD, RAIS) to make a diagnosis of the BMR economic and social reality over the 2000s. It detects the importance of changes in public administration after the 1988 Constitution and the functions performed in the BMR for the expansion and strengthening of the services sector. At the end the chapter highlights connections between

old and new market dynamics functions arising from the introduction of big business in the region.

**Keywords:** Urban Economic Activities. Regional Capital. Formal Economy. Informal Economy.

## 4.1 Introdução

A estrutura produtiva e o funcionamento do mercado de trabalho da RMB têm seus fundamentos estruturais ligados historicamente a aspectos da evolução das trajetórias econômicas agroextrativistas que se organizam a partir da tradicional conexão existente entre a capital e as cidades e pequenos núcleos de sua área de influência através dos rios, formando o que Corrêa (1987) chamou de rede dendrítica.

Mais recentemente, no entanto, a integração da Amazônia ao restante do Brasil modificou e inverteu a primazia destas tradicionais relações mercantis por meio do fortalecimento de novas atividades industriais e agropecuárias nas microrregiões Nordeste, Sul e Sudeste do Pará. Áreas que foram ocupadas nas últimas décadas em sintonia com a dinâmica rodoviária estabelecida a partir da implantação das rodovias BR-316 e Belém-Brasília causaram uma transformação estrutural e logística que organizou espacialmente a RMB, induzindo seu crescimento por via rodoviária em detrimento de sua relação histórica com os rios.

Esse movimento, no entanto, se estabeleceu sem ser capaz de desarticular, de maneira definitiva, as estruturas tradicionais de comércio e serviços de maior significado econômico para as regiões ribeirinhas no entorno da RMB. Tais atividades agroextrativistas continuam organizando a microescala (e.g.: território insular de Belém), apesar das mudanças estruturais já ocorridas no Pará e na Amazônia, dando expressivo significado econômico, social e cultural para esse tipo de atividade produtiva e ao fluxo de comércio fluvial que ainda persiste entre as regiões ribeirinhas e a RMB<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Parcela significativa das populações ribeirinhas e de atividades agroextrativistas que se localizam no entorno da Região Metropolitana de Belém alimenta um grande fluxo de comércio e serviços com Belém, alcançando localidades localizadas na calha dos rios Tocantins, Guamá e Pará, graças à integração logística fluvial.

Neste sentido, a RMB se constitui, hoje em dia, com certa diversidade de papéis estruturais, onde coexistem funções de uma região metropolitana complexa (com um alto nível de diversificação do seu mercado de trabalho), associado a uma grande variedade de atividades de comércio e serviços herdados da estrutura tradicional de base fluvial.

As características de complexidade são observadas pela conexão da capital paraense com os grandes projetos exportadores agroindustriais (minerais, madeireiros, agropecuários etc.) desenvolvidos no estado, constituída em função de uma rede de serviços estabelecida por via rodoviária e aeroviária, mais rápida e eficiente que a tradicional via fluvial, transformando a RMB em nó multimodal (rodoviário, hidroviário e aéreo), com forte repercussão sobre a malha urbana e a organização espacial da metrópole.

A região metropolitana tornou-se expandida e dispersa, no sentido dado por Trindade Jr. (1998), dependente das estradas que fazem a conexão do núcleo metropolitano com as regiões do seu entorno, especialmente da rodovia BR-316, que compõe com a BR-010 (Belém Brasília), um dos grandes eixos de integração nacional. Essa característica foi sendo sedimentada aos poucos, na medida em que avançava a reestruturação produtiva brasileira das décadas de 1980 e 1990, e quando a rede de fornecedores atacadistas locais passa a deslocar-se, junto com o antigo parque industrial do centro da capital, para municípios vizinhos que foram gradualmente incorporados ao território metropolitano.

Durante a crise econômica da década de 1980, a RMB passou a sofrer grandes dificuldades econômicas, com crescimento da taxa de desemprego e aumento das atividades do setor informal (RODRIGUES, 1996), associadas à baixa capacidade de competição do pequeno parque industrial local em relação à indústria nacional, agravada pelo súbito processo de integração rodoviária já apontada.

Vale a pena ressaltar que esta tendência foi geral em todo o Brasil, em decorrência da crise mundial e do processo de reestruturação produtiva ocorrido no país na década de 1990, com manifestações de queda no nível de atividade industrial e precarização do mercado de trabalho nos principais centros urbanos brasileiros. Tais transformações foram agravadas, no entanto, pelos impactos derivados da crise do Estado que desembocaram em privatizações e redução de investimentos, contribuindo para o acúmulo de problemas econô-

micos, sociais e de infraestrutura urbana que se arrastam até os dias de hoje<sup>2</sup>.

Sob essa perspectiva, a RMB se apresenta no início do século XXI, como uma região metropolitana com muitos problemas estruturais, onde um alto nível de desigualdade e segregação socioespacial se articula com uma forte presença de ocupações informais; em que se destaca, por um lado, a ampla rede de comércio e serviços que apoia desde as novas atividades citadas, implantadas no interior do estado até as atividades econômicas ribeirinhas tradicionais.

Busca-se desenvolver, neste capítulo, uma discussão sobre a natureza e o perfil das atividades econômicas setoriais e do mercado de trabalho na RMB, evidenciando a presença significativa da ocupação informal de mão de obra ligada às atividades de comércio e serviços, e das conexões dessa informalidade com seu processo de formação histórica e territorial.

Parte-se de análises gerais sobre a dinâmica histórica e a formação espacial da RMB para apresentar de modo mais específico as principais características dos setores econômicos e do perfil do mercado de trabalho na RMB. Neste sentido, o estudo apresentado neste capítulo busca complementar os capítulos anteriores com um esforço adicional de construção de um diagnóstico geral sobre a realidade econômica e social da RMB e sua evolução na última década.

As variáveis de análise assumidas foram os dados sobre produção e emprego com foco na década de 2000, incluindo o PIB Municipal, a Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios (PNAD) e a Estatística do Cadastro Central de Empresas (CEMPRE), do IBGE; além de dados da Relação Anual de Informações Sociais do Ministério do Trabalho e Emprego (RAIS/MTE) para o estudo mais específico do mercado formal de trabalho.

---

<sup>2</sup> Nas décadas de 1980 e 1990, os problemas da economia brasileira agravaram problemas estruturais da região, o processo de abertura comercial potencializou os impactos derivados da desestabilização do papel do Estado, tanto como agente prestador de serviços quanto como agente econômico, com capacidade de fomento ou constituição de mecanismos de estímulo à atividade produtiva e financiamento na provisão de infraestrutura de serviços urbanos. O período correspondeu a uma conjuntura de baixo nível de investimentos e fomento às atividades produtivas que respondiam por grande parte do setor formal e do mercado de trabalho na Região Metropolitana de Belém.

## 4.2 Aspectos histórico-estruturais ligados ao perfil de produção, emprego e funcionamento do mercado de trabalho na RMB

Em geral, a literatura que trata da questão urbana e do debate sobre o processo histórico de metropolização das cidades brasileiras assume o fenômeno da industrialização, os problemas agrários e a migração campo-cidade como elementos-chave para explicar o processo caótico de metropolização no país (SANTOS, 1993). Para esta vertente de análise dos problemas urbanos brasileiros, a forte incidência de problemas fundiários associados ao ritmo do crescimento industrial no país nas décadas de 1960 e 1970 teriam sido os principais responsáveis pelo forte ritmo de migração campo-cidade, gerando o crescimento desordenado de algumas cidades brasileiras.

Em outra frente, discutem-se também os elementos relacionados ao processo de abertura comercial e financeira iniciado na década de 1990, causador de grande crise no setor industrial e que, junto aos impactos da crise dos anos 1980, teria desencadeado uma tendência estrutural de precarização do mercado de trabalho em diversas regiões metropolitanas no Brasil. Esse fenômeno favoreceu, segundo essa segunda frente de análise, o aprofundamento do desequilíbrio estrutural no mercado de trabalho brasileiro como um todo, intensificando o nível de informalidade e desemprego, devido às dificuldades de adequação da mão de obra disponível às novas exigências do mercado de trabalho globalizado.

Assim, a crise da indústria brasileira e as dificuldades das pequenas empresas formais em permanecer no mercado durante a década de 1990 teriam forçado, segundo boa parte da literatura, o aumento no desemprego, o aprofundamento da desigualdade de renda e o crescimento da informalidade da ocupação da mão de obra nas regiões metropolitanas brasileiras como um todo (ARBACHE, 2001; 2002; 2003)<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Com a abertura comercial ocorrida do início da década de 1990, as empresas nacionais foram obrigadas a competir em padrões de concorrência globais, passando a exigir da mão de obra empregada, características e habilidades superiores às possibilidades de qualificação do trabalhador médio brasileiro. Apesar das dificuldades, empresas e regiões que conseguiram se inserir nos novos mercados competitivos se beneficiaram do processo de globalização e aumentaram o fosso da desigualdade regional e de renda no país.

Autores de posicionamento mais favorável ao processo de abertura comercial, por outro lado, ressaltam a importância dos resultados gerados em termos de aumento de produtividade do trabalho decorrente do estímulo à competição gerado pela abertura comercial. A esse respeito, Cacciamali; Bezerra (1997), ao analisarem o comportamento da produtividade do trabalho na indústria brasileira nos anos 1990, verificaram que os dados foram superestimados quando analisados sob o ponto de vista dos ganhos efetivos das indústrias vis-à-vis as melhorias nas condições estruturais do mercado de trabalho no país, sem serem contrapostos ao processo de precarização do trabalho que estaria associado às práticas de flexibilização dos contratos e à utilização indiscriminada de horas extras, assim como ao processo de terceirização por parte das empresas afetadas pelo processo de competição<sup>4</sup>.

É preciso lembrar que, no início da década de 1990, havia grande incerteza quanto à recuperação econômica do país, somada à necessidade crescente da indústria por trabalhadores qualificados (devidamente capacitados e treinados), assim como pela redução dos custos de contratação da força de trabalho, o que levou as empresas brasileiras a recorrerem à contratação de outras empresas (terceirização) para a realização de atividades intermediárias. Na ocasião, os empregadores passaram a utilizar com frequência o recurso das horas extras, com o intuito de elevar o volume de produção sem precisar recorrer ao emprego de novos operários. Aumentando, consequentemente, a produtividade por trabalhador de maneira espúria e sem investimento efetivo em qualificação.

Neste contexto, Cacciamali; Bezerra (1997) chamam ainda a atenção para o fato de que este fenômeno do aumento da produtividade gerado por meio de horas extras, não foi capturado pelas pesquisas oficiais de produção e emprego; e resultou na superestimação das estatísticas de produtividade do trabalho nos estabelecimentos industriais durante a década de 1990.

Por meio deste artifício, a indústria nacional acompanhava o mes-

---

<sup>4</sup> Para estes autores, os aumentos de produtividade observados no período sob análise foram influenciados por diferentes fatores, a abertura comercial teria sido o principal elemento responsável pelo crescimento da produtividade do trabalho, pois, na época, os empresários buscaram tanto maior qualidade dos seus produtos quanto maior competitividade no mercado internacional. Para tanto, implementaram práticas de redução de custos, dentre as quais se destacam a adoção das horas extras e a terceirização. Também consideram que as políticas adotadas durante o governo Collor não consistiram em um ajuste estrutural generalizado para a indústria nacional, logo, não teriam interferido neste resultado.

mo movimento das economias industrialmente avançadas, ou seja, a tendência em transferir postos de trabalho de grandes empresas para médias e pequenas empresas. O que, no caso do Brasil, acabou por representar um grande aumento do grau de informalidade na economia.

Moreira; Najberg (1999) ao analisarem também os resultados produzidos pela abertura comercial sobre o emprego entre 1990 e 1997, e os agregados ou atividades no Brasil, constataram, ainda, que o impacto do comércio exterior no emprego foi negativo em quase todos os setores. A agropecuária, o extrativismo e a indústria de transformação, com exceção dos serviços, tiveram um decréscimo em seus níveis de emprego “que coincide com o aprofundamento da abertura comercial, com a estabilização e com a recuperação da economia” (MOREIRA; NAJBERG, 1999, p. 481).

Por esse ponto de vista, dois movimentos históricos, portanto, do ponto de vista da avaliação da literatura especializada na análise da evolução do mercado de trabalho no Brasil nos últimos trinta anos se consolidam: por um lado, a perspectiva que defende a ideia de que o crescimento desordenado das cidades e regiões metropolitanas brasileiras teria sido impulsionado em um primeiro momento pelo êxodo rural e migração para as grandes cidades durante as décadas de 1970 e 1980; de outro, a perspectiva mais recente de que, a partir da década de 1980 e 1990, o processo de crescimento da informalidade – e da precarização do mercado de trabalho – teriam sido os principais elementos desestabilizadores da formação do mercado de trabalho nas regiões metropolitanas brasileiras.

De um modo geral, juntando estas duas perspectivas, podemos afirmar que chegando aos anos 2000, o problema da informalidade e da precária condição de organização do mercado de trabalho tornava-se um dos principais problemas urbanos contemporâneos. E, em Belém, essa situação não seria diferente, como veremos adiante.

Nesse ponto, o que poderíamos acrescentar de maneira peculiar no caso da RMB, seria a relação de informalidade que deriva, e também se explica, de um perfil demográfico específico e das características históricas de formação da RMB decorrentes da informalidade já tradicionalmente existente no comércio praticado nas cidades ribeirinhas sob influência da RMB. Este comércio seria o elo central de uma rede de cidades que se alimenta do fluxo diário de milhares de pequenos produtores e comerciantes das ilhas e localidades ribeirinhas que abastecem os mercados e feiras do centro metropolitano.

Essa característica garante à RMB a função de importante entreposto comercial e de serviços para uma grande área no seu entorno. A tradição influencia e também afeta a oferta de produtos de origem agroextrativistas (frutos, farinhas, ervas, peixes etc.) vendidos nas feiras e mercados, mas também negociados em pontos informais na região central da cidade de Belém (principalmente em regiões do entorno do Mercado do Ver-o-Peso e cercanias). Esse fluxo teria sido ampliado no decorrer das décadas de 1970 e 1980, segundo Mitschein (1989), com a intensificação do fluxo migratório originado em regiões economicamente estagnadas, como o baixo Tocantins e o Marajó, para Belém. O que teria contribuído também para o crescimento de atividades de comércio e serviços organizados pela população migrante dessas regiões, que se estabeleceram na capital como comerciantes autônomos e prestadores de serviços ligados ao comércio de produtos agroextrativistas de suas regiões de origem (MITSCHHEIN, 1989).

Tais atividades se constituem hoje em dia em importante componente da cadeia produtiva de produtos alimentícios que encontra forte base de sustentação no mercado consumidor e na dinâmica econômica da RMB e de seu entorno<sup>5</sup>.

No que diz respeito ao funcionamento das atividades econômicas ligados aos setores formais, podemos afirmar que a economia da RMB também se caracteriza como concentrada nos setores de comércio e serviços. Neste caso, associada à dinâmica econômica mais recente – ligada ao crescimento da produção industrial no país e à integração logística da região Norte e da articulação de rodovias e aeroporto ao centro da RMB, determinando as estruturas de expansão metropolitana recente.

Neste sentido, por mais que as atividades industriais tenham demonstrado historicamente alguma melhoria e crescimento nos últimos anos – principalmente naqueles ramos ligados à construção civil –; não resta dúvida de que são os setores de comércio e, principalmente, serviços (tanto formais como informais), que têm apresentado maior destaque em termos de sua participação no PIB metropolitano e na formação do mercado de trabalho formal nos últimos dez anos, como mostrado adiante.

---

<sup>5</sup> Segundo dados do Grupo de Pesquisa DADESA/NAEA/UFPA, migrantes oriundos de municípios ribeirinhos do baixo Tocantins (como Abaetetuba, Igarapé-Miri, Cametá e Mocajuba) e do Nordeste paraense reforçaram seus laços com o centro da Região Metropolitana de Belém, estruturando uma nova rede de atividades de comércio e produção de alimentos fortemente atrelados às atividades, como o processamento e comercialização de açaí em formato semi-industrial (os chamados “batedores”), que hoje atingem em torno de 3.000 estabelecimentos na RMB.

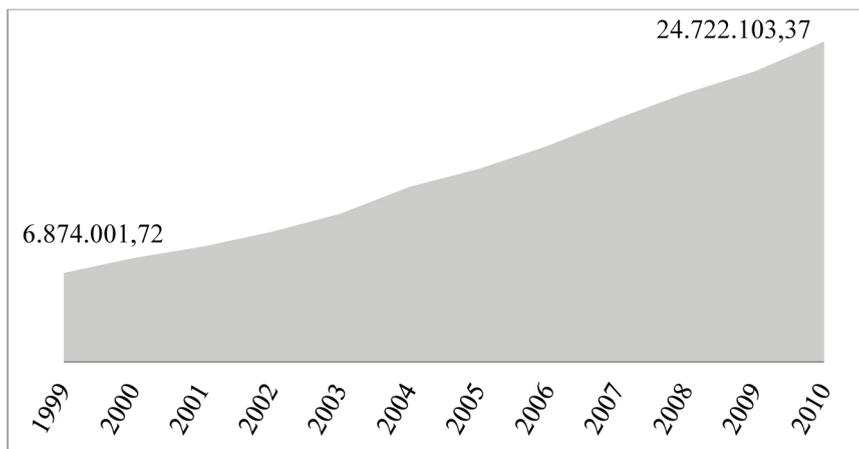
### 4.3 Evolução da participação setorial no PIB Metropolitano entre 1999 e 2010

Conforme podemos observar com base nos dados do IBGE para o período de 1999 a 2010, a evolução do Produto Interno Bruto (PIB) nominal da RMB<sup>6</sup> apresenta um crescimento de 259%.

Para o ano de 1999, o PIB era de R\$ 6,874 bilhões, passando para R\$ 24,722 bilhões em 2010 (ver gráfico 1), mesmo quanto ao PIB nominal *per capita* da região, os resultados são semelhantes, saltando de R\$ 15.965,89, em 1999, para R\$ 55.743,40, em 2010.

No entanto, cabe aqui ressaltar que houve, no período, uma oscilação no ritmo do crescimento populacional na RMB. Neste sentido, é preciso chamar a atenção que entre os anos de 2007 e 2010 houve uma oscilação no crescimento populacional que deve ser considerada na interpretação do aumento significativo da renda *per capita* em 2007, seguido de uma redução em 2009 e depois uma nova intensificação desse aumento em 2010 (ver gráficos 4.1a e 4.1b).

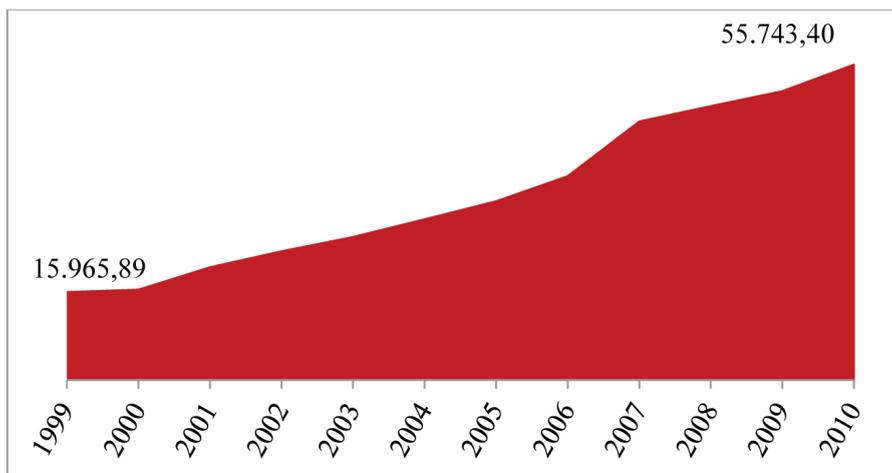
**Gráfico 4.1a – Evolução do PIB a preços correntes na RMB (R\$ milhões), 1999-2010**



Fonte: IBGE, SEPOF e SUFRAMA. Elaboração própria.

<sup>6</sup> Para obter resultados mais precisos quanto à evolução do PIB na RMB, optou-se pelo levantamento de dados sobre a produção interna de bens e serviços para os sete municípios que hoje compõem a RMB entre 1999 e 2010 (ver datas de inclusão dos municípios na Introdução deste livro), isso significa que, caso o leitor compare os resultados desta análise com os de outras pesquisas que tratem do PIB da RMB, provavelmente, encontrará divergências.

**Gráfico 4.1b - Evolução do PIB per capita a preços correntes na RMB (R\$), 1999-2010**

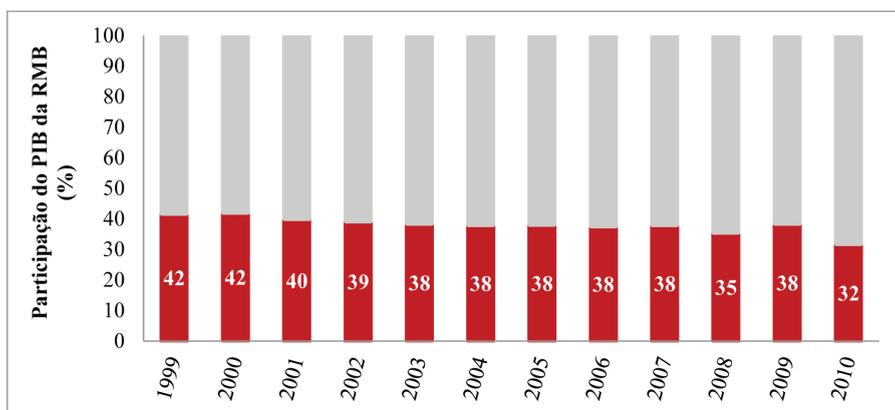


Fonte: IBGE, SEPOF e SUFRAMA. Elaboração própria.

No entanto, mesmo com os dados apresentando um aumento no PIB *per capita*, também podemos verificar (conforme o gráfico 4.1b) uma queda, também significativa, na participação relativa da atividade produtiva da RMB em relação ao estado do Pará.

De acordo com os dados do IBGE, a RMB tinha uma participação de 42% na geração do PIB estadual em 1999, caindo para 32% em 2010 (gráfico 4.2). Este movimento descendente resulta do crescimento do PIB nos demais municípios paraenses a taxas mais elevadas que as observadas no grupo de municípios da região metropolitana (IDESP, 2010), comprovando a hipótese de que estaria ocorrendo um processo de desconcentração produtiva no sentido da RMB para municípios do interior do estado do Pará.

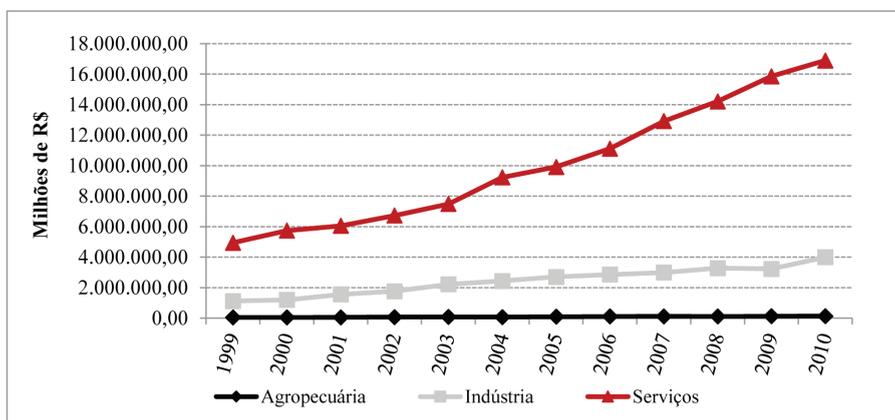
**Gráfico 4.2 – Participação do PIB da RMB no PIB do Pará, 1999-2010**



Fonte: IBGE, SEPOF e SUFRAMA. Elaboração Própria.

Os dados apresentados no gráfico 4.3, dedicados à análise setorial do PIB nominal, mostram que nos anos 2000, o setor de Serviços continua a ser o maior responsável pela formação do PIB da RMB. Tendo sua diferença para os demais setores se ampliado inclusive nos últimos anos. É de amplo conhecimento, neste sentido, que a formação da economia amazônica é de base mercantil e que, mesmo hoje, os municípios da RMB não gozam de uma dinâmica econômica pautada na industrialização, o que os teria mantido, apesar das mudanças históricas, com uma forte dependência das relações nos setores de Comércio e Serviços.

**Gráfico 4.3 – Comportamento do PIB Setorial na RMB, 1999-2010**



Fonte: IBGE, SEPOF e SUFRAMA. Elaboração Própria.

Diferentemente de outros espaços metropolitanos brasileiros, o espaço metropolitano de Belém não tem historicamente a industrialização como elemento instigador direto da metropolização. Muito pelo contrário, o setor terciário (comércio e serviços) é, e sempre foi, o segmento de maior importância e de maior crescimento no conjunto da RMB; predominando no que se refere, inclusive, ao mercado de trabalho formal, e isso implica em uma absorção relativamente pequena da força de trabalho pelos setores industriais.

Concomitante a isso, o setor secundário apresenta diversificação limitada de atividades, além de baixa modernização tecnológica e pouco dinamismo (TRINDADE JR., 1998). Neste sentido, os dados do gráfico 4.3 revelam crescimento do setor Serviços a partir de 2003, sofrendo uma nova queda a partir de 2005, e daí em diante seguindo com uma tendência de crescimento bastante acentuada em comparação com o setor industrial da região.

Entre as hipóteses que podem ser levantadas sobre os motivos que poderiam ter levado a esse crescimento vertiginoso no setor de Serviços, estariam a ampliação da rede de serviços públicos, assim como as políticas de transferência de renda que alcançam de maneira particular o centro metropolitano graças à sua conexão com o entorno da RMB. Porém, fatores estruturais mais profundamente ligados ao papel assumido pela RMB no processo de expansão das atividades econômicas do interior do estado, também podem ser considerados fatores importantes neste sentido.

Segundo essa hipótese, o crescimento do setor de serviços metropolitanos, ou seja, que prestam atendimento aos empreendimentos do interior do estado, teria fortalecido o papel histórico que a RMB tem como centro urbano regional. Neste contexto, a RMB teria sido responsável, entre outras coisas, pelo fornecimento de uma ampla gama de serviços necessários à conexão das novas áreas produtivas em expansão do interior do estado com uma rede global de cidades.

Logo, Belém evoluiu da condição tradicional de cidade primaz de uma rede dendrítica (macrocéfala) que a conecta as cidades ribeirinhas de pequeno porte, para a condição de centro modal de integração, que serve de base para uma ampla gama de atividades produtivas que se desenvolvem no estado e que estão em alguma medida também sob sua área de influência.

Essa condição foi capaz de estimular o crescimento do setor de comércio e serviço em uma escala regional bastante significativa. Es-

tas atividades consistem, em grande parte, em suporte ao segmento exportador (como no passado), mas elas apresentam dessa vez um maior nível de integração com a economia local; desse modo, são organizados em diferentes níveis de atividades produtivas, alimentados por dinâmicas de consumo que se retroalimentam endogenamente, beneficiando-se em paralelo da formação de um amplo mercado consumidor de base local.

Dito de outra forma, Belém teria se transformado de antigo centro primaz responsável pela mediação mercantil da dinâmica econômica de vastos territórios amazônicos dominados por atividades agroextrativistas com o mundo exterior, em um polo regional de comércio e serviços de importância estratégica para a acumulação industrial do capitalismo monopolista brasileiro em sua direção em relação à região Norte do país. Ao mesmo tempo em que reforça seus elos com o mercado local, amplia a complexidade de suas funções nesta região, atuando como centro comercial e de serviços e suporte logístico à expansão de atividades industriais e agropecuárias no interior do estado do Pará e nas regiões próximas à RMB.

A grande novidade, no entanto, seria a intensificação do setor de comércio e serviços como resultado, dessa vez, de sua conexão com o mercado nacional de produtos industriais. A comercialização de peças e serviços ligados à venda de automóveis, por exemplo, tem se destacado na última década como um dos principais elementos dinamizadores da economia local.

Neste sentido, na década de 2010, o setor de Serviços continua à frente dos demais na formação do PIB da RMB, fortalecido em grande parte também pelo setor do Comércio. Neste contexto, merecem destaque os segmentos de venda no atacado de combustíveis, lojas de departamento, veículos e produtos alimentícios, assim como as subatividades de administração pública e intermediações financeiras, que tem crescido de forma significativa nos últimos anos (IDESP, 2012).

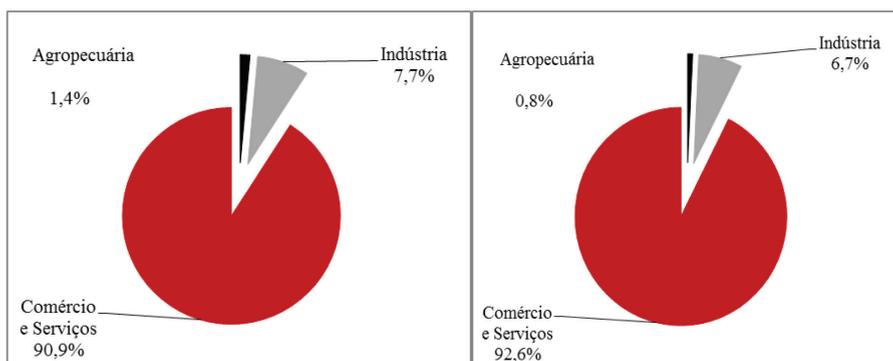
É possível aprofundar a discussão a respeito do setor terciário pela análise dos dados da pesquisa Cadastro Geral de Empresas (CEMPRE)<sup>7</sup>, divulgada pelo IBGE. Neste contexto, os sete municípios que atualmente formam a RMB contavam com 22.748 estabelecimen-

---

<sup>7</sup> Pesquisa divulgada anualmente pelo IBGE que fornece informações sobre o número de unidades locais, pessoal ocupado, salários e outras remunerações, de empresas formalmente constituídas, registradas no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) e ativas no ano do levantamento.

tos em 1999, dos quais 90,9% representavam o setor de Serviços e Comércio (Ver gráfico 4.4). Em 2010, houve acréscimo de 3.718 estabelecimentos no setor terciário, ampliando o setor para 92,6% das unidades empresariais na RMB neste ano.

**Gráfico 4.4 – Distribuição das empresas na RMB, segundo o setor em 1999 e em 2010**



Fonte: CEMPRE-IBGE, 1999 e 2010. Elaboração Própria.

A base de dados do CEMPRE também informa que as atividades relacionadas à compra e venda de mercadorias no setor terciário, incluindo a manutenção e reparação de veículos automotores, têm um grande peso sobre a dinâmica econômica metropolitana de Belém.

Quando desagregamos o conjunto de empresas ligadas apenas ao setor de Serviços na RMB, chegamos ao seguinte quadro: um total de 12.501 unidades locais de empresas compõem quinze segmentos que formam o setor de Serviços. Desses 20,2% são de outras atividades de Serviços<sup>8</sup>, 18,2% são atividades administrativas e serviços complementares, 11,1% são atividades profissionais, científicas e técnicas, 10,5% são alojamento e alimentação, 9,4% são transporte, armazenagem e correio e 9,0% são saúde humana e serviços sociais. É digno de nota que o município de Belém é quem puxa estas atividades, dada a condição de capital do estado que concentra serviços públicos, contribuindo para que Belém assuma a dianteira na prestação de serviços na RMB.

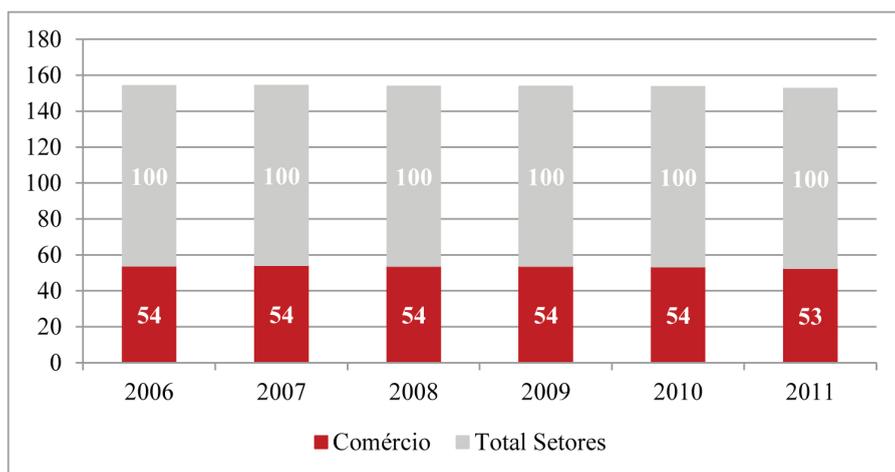
Já a desagregação do setor de Comércio na RMB para o ano de 2011 é composta por três grandes segmentos e revela a seguinte con-

<sup>8</sup> Referem-se a atividades, como manutenção de equipamentos de informática, comunicação e objetos domésticos, atividades de organizações associativas e outras atividades de serviços pessoais.

figuração: a) a venda por atacado e varejo de veículos automotores e motocicletas novas e usadas e de peças e acessórios respondia apenas por 1,1% do total das 13.582 unidades locais de empresas do setor de Comércio nesta região; b) a revenda de mercadorias novas ou usadas, sem transformação, a varejistas, a usuários industriais, agrícolas, comerciais, institucionais e profissionais ou a outros atacadistas (comércio atacadista em geral), abrangia 15,8% do total, enquanto que c) a revenda de mercadorias novas e usadas, principalmente ao público em geral, para consumo, uso pessoal ou doméstico (comércio varejista em geral), correspondia a 74,6% do total.

Dentre as 10.128 unidades locais de empresas da área do varejo na região, em 2011, 68,5% estavam concentradas no município de Belém; portanto, fica evidente que o comércio varejista de Belém é quem dá conformação à dinâmica econômica da área metropolitana. O gráfico 4.5 mostra que, embora tenha ocorrido uma perda na participação das empresas comerciais no total de empresas da RMB entre 2006 e 2011, o comércio continua a agregar mais de 50% das unidades empresariais na região.

**Gráfico 4.5 – Participação das Empresas de Comércio na RMB, 2006-2011**



Fonte: CEMPRE-IBGE, 2006-2011. Elaboração Própria.

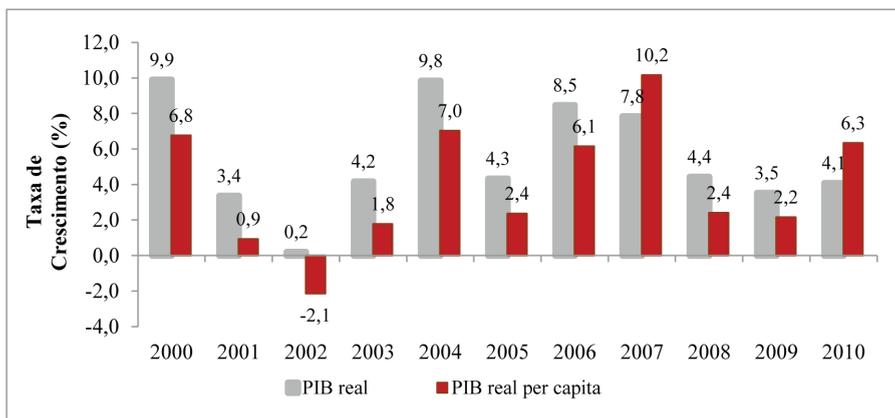
Neste ponto, vale ressaltar o papel da região metropolitana como “centro relacional”, como destaca Santos (1993), ou seja, como elo ou centro fundamental que articula (busca, manipula e fomenta) diversos níveis de informação e as utiliza em favor da economia, pela prestação

de serviços e comércio de fundamental importância para o funcionamento da dinâmica econômica (agropecuária e industrial) de vários municípios do interior. Daí um dos principais pontos e motivos da manutenção do papel de centralidade da RMB, apesar da diminuição de sua participação relativa no PIB estadual.

Quando analisamos a economia da RMB pela análise agregada da taxa de crescimento do seu PIB real<sup>9</sup>, percebemos, no entanto, outro fenômeno relacionado a uma oscilação significativa em sua taxa de crescimento entre os anos de 2000 e 2010. Em 2000, a taxa de crescimento do PIB real da RMB foi de 9,9%, enquanto em 2010 este indicador cresceu apenas 4,1%. A explicação mais plausível para esta evolução instável estaria em fatores externos, associados à crise econômica mundial de 2008, desencadeada pelo estouro da bolha imobiliária nos Estados Unidos.

Segundo a avaliação mais comum, esta crise teria alcançado a economia paraense por meio das atividades econômicas diretamente atreladas ao comércio internacional, disseminando-se, mais tarde, para outras áreas da economia estadual. O que explica, de certa forma, o crescimento da atividade econômica na RMB ter saído de 7,8%, em 2007, para 3,5% em 2009, mas apresentando, no entanto, em 2010 uma recuperação que o levaria a atingir o nível de 4,1% neste último ano da série (Ver gráfico 4.6).

**Gráfico 4.6 – Taxas de Crescimento do PIB real e do PIB per capita na RMB, 2000-2010**



Fonte: IBGE, SEPOF e SUFRAMA. Elaboração Própria.

<sup>9</sup> Para efeito de cálculo do PIB real, adotamos como deflator o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) para a correção dos valores nominais a preços de 1999.

Neste contexto, podemos observar que houve uma oscilação muito grande da taxa de crescimento do PIB real metropolitano durante toda a década de 2000, o que, no entanto, estaria longe de representar uma aleatoriedade nos resultados da série. À luz dos fatos históricos como parâmetro, observa-se que depois de um altíssimo crescimento no ano 2000 (gerado por um controle inflacionário e uma breve recuperação da economia após a desvalorização cambial de 1999), a economia real da RMB sofreu uma queda vertiginosa em 2001 e 2002, recuperando-se a partir de 2003 e 2004 quando o nível inflacionário se estabiliza novamente no país e a produção de minérios (principal commodities de exportação da região) inicia uma longa série de crescimento puxada pelo dinamismo do mercado global, que só viria a arrefecer novamente a partir da crise de 2008.

De uma forma geral, no entanto, o que se pode destacar é uma oscilação no PIB real durante os anos 2000, que se apresenta ao mesmo tempo em que existe como visto anteriormente, uma tendência regular de crescimento do PIB nominal e do crescimento no setor de serviços da economia da RMB. O que demonstra uma tendência estrutural de crescimento do setor terciário (comércio e serviços), que pouca relação apresenta em relação com os níveis de oscilação nas taxas de crescimento ou crescimento do PIB nominal metropolitano de maneira geral.

A análise da evolução histórica da distribuição setorial do PIB de Belém revela que desde o ano de 1980, cerca de 88% da produção já se concentrava no setor terciário (RODRIGUES, 1996), indicando uma característica estrutural de crescimento estável de longo prazo, se comparado aos dias de hoje. Rodrigues (1996), ao analisar a época, a evolução e o desempenho do mercado de trabalho e sua relação com a evolução do PIB na RMB para as décadas de 1980 e 1990, no entanto, concluiu que teria ocorrido uma diminuição na participação relativa do PIB do setor terciário da economia da RMB entre os anos 1980 e 1990; mas que isso não teria afetado, em geral, a participação do setor na composição do mercado de trabalho.

Segundo o IBGE (1990), o setor terciário ainda concentraria 82% dos empregos formais para o mesmo período, o que pode ser reforçado por pesquisa da Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA) que, em 1991, serviu de base para o Plano Diretor de Transportes Urbanos da RMB, ao registrar que cerca de 82% do mercado de trabalho formal estaria concentrado no setor terciário; comprovando a importância deste setor na conformação do mercado de trabalho da

RMB, mesmo em um contexto de queda no nível de crescimento do PIB metropolitano.

Por outro lado, mesmo que o setor terciário tenha se revelado, principalmente a partir dos anos 1970, como principal fonte de empregos do setor formal da economia da RMB, não há dúvida de que o mesmo, à mesma época, já tinha seu crescimento do setor formal acompanhado por um alto nível de informalidade da mão de obra. Rodrigues (1996) argumenta que um dos principais problemas relacionados ao nível de empregabilidade industrial da economia metropolitana de Belém estaria relacionado ao alto nível de intensificação de capital, vis-à-vis, o volume de emprego gerado pelo setor. O que justificaria, segundo o autor, o aumento nos níveis de participação no PIB no setor secundário ao mesmo tempo em que se mantinha o setor terciário como o principal vetor de empregabilidade da economia.

Nesse ponto, é importante chamar atenção mais uma vez para o caráter estrutural do desemprego e das formas de reprodução do processo de exclusão social na RMB (RODRIGUES, 1996), já que a avaliação das condições estruturais que orientam o funcionamento do mercado de trabalho no período indica que já se configura, desde a década de 1980, a predominância do setor terciário e das características de informalidade em seu mercado de trabalho, independente do nível de crescimento do setor industrial.

Acreditamos, no entanto, que – apesar da importância do fator impulsionado pelo crescimento industrial perante o alto crescimento demográfico no período – a forte participação no setor de comércio e serviços se explica também, como já ressaltado anteriormente, pela importância estrutural da economia do entorno da RMB. Este panorama torna mais fácil a compreensão do papel do setor terciário e do mercado de trabalho informal no longo prazo, assim como aponta as especificidades da formação econômica e social da RMB e sua relação histórica com a economia ribeirinha de seu entorno.

## 4.2 As condições do mercado de trabalho e o papel do setor informal como componente estrutural da dinâmica econômica local

O debate sobre o mercado de trabalho e suas condições de informalidade na RMB foi iniciado na década de 1980, balizado teorica-

mente pelo debate estruturalista e cepalino que avaliava os problemas do mercado de trabalho na RMB como típico de uma região periférica com um mercado de trabalho em transformação.

Tratava-se de uma economia urbana com um crescente grau de informalidade, em atividades e negócios autônomos e em atividades de comércio e serviços (públicos e privados), onde a base da mão de obra empregada concentrava-se em atividades terciárias e em ocupações de caráter tipicamente informal; impulsionado pelo baixo crescimento dos setores industriais em períodos mais longos (RODRIGUES, 1996; MITSCHHEIN, 1989; GENTIL, 1992.). Situação que teria se aprofundado, segundo boa parte dos autores envolvidos no debate da época, durante a década de 1990, após a reestruturação produtiva nacional (já analisada anteriormente), pautada pelo processo de abertura comercial e financeira do país, associado à baixa competitividade das indústrias locais, e forte desestruturação do mercado de trabalho formal.

No entanto, aí reside algo novo: com o início dos anos 2000, ocorreu um processo de reversão lento na trajetória de informalidade, mas incapaz de gerar mudanças significativas na sua estrutura produtiva em geral. As informações mais recentes sobre o mercado de trabalho na RMB (Ver tabela 4.1) demonstram que a força de trabalho que compõe os sete municípios integrantes desta região metropolitana é de 1,07 milhão de pessoas. Das quais 89,1% encontra-se ocupada, isto é, exercendo alguma atividade econômica, enquanto que 10,9% encontram-se disponíveis para trabalhar e à procura de alguma oportunidade de trabalho.

**Tabela 4.1 – A configuração do mercado de trabalho na RMB em 2011**

<b>Categoria</b>	<b>Estatística</b>
População em Idade Ativa (PIA) <sup>1</sup>	1,84 milhão de pessoas
População Economicamente Ativa (PEA) <sup>1</sup>	1,07 milhão de pessoas
População Ocupada (PO) <sup>1</sup>	953 mil pessoas
População Desocupada (PD) <sup>1</sup>	117 mil pessoas
Trabalhadores Informais <sup>2</sup>	451 mil pessoas
Trabalhadores Formais	502 mil pessoas

Fonte: PNAD-IBGE, 2011. Elaboração própria

Notas: <sup>1</sup>Estimativa do mercado de trabalho na RMB; <sup>2</sup>Aqui, considera-se trabalhadores informais todos os empregados sem carteira de trabalho assinada mais os trabalhadores por conta própria no trabalho principal

A situação do mercado de trabalho na RMB no início da década de 1990 e no início dos anos 2000 (Ver tabela 4.2) aponta um aumento da população ocupada na RMB, de acordo com as informações da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Em 1992, a taxa de participação da força de trabalho na economia da RMB foi de 57,0%. Em 2001, caiu para 54,5%, depois a mesma se recupera, atingindo 58,2% de participação no mercado de trabalho em 2011.

Quanto ao nível de ocupação, isto é, a relação entre o total de ocupados e a população economicamente ativa, em 1992, 87,9% da força de trabalho estava ocupada, em 2001, 84,7% e, em 2011, 89,1%. Os dados de desemprego, por sua vez, também revelam melhorias na última década: em 1992, a taxa de desemprego era de 12,1%, passando em seguida para 14,1% em 2001, e depois sofrendo uma queda para 10,9% em 2011, reforçando, assim, a ideia de melhorias nas condições de formalidade no mercado de trabalho na RMB durante todo o nosso período de análise.

**Tabela 4.2 – Evolução dos indicadores do mercado de trabalho na RMB**

<b>Indicadores</b>	<b>1992<sup>1</sup></b>	<b>2001<sup>1</sup></b>	<b>2011</b>
Taxa de participação (%)	57,0	54,5	58,2
Nível de ocupação (%)	87,9	84,7	89,1
Taxa de desemprego (%)	12,1	14,1	10,9

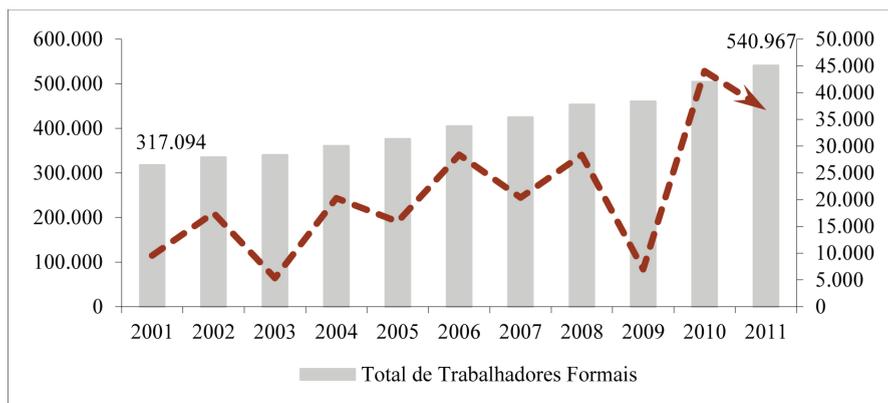
Fonte: PNAD – IBGE, 1992, 2001 e 2011. Elaboração própria.

Nota: 1 Exclusiva à população da área rural.

A dinâmica do mercado de trabalho formal é uma boa *proxy* para a observação das condições do mercado de trabalho impulsionada pelo crescimento do setor público e pela dinâmica do impacto indireto do crescimento da economia do interior do estado sobre a RMB. De acordo com os dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS-MTE), desde 2001, ocorreu crescimento das relações de trabalho pautadas na contratação formal de trabalhadores na RMB, seja mediante carteira de trabalho seja por meio de contratação estatutária. Se em 2001, o total de empregados com carteira assinada, militares e estatutários chegava a pouco mais de 317 mil pessoas, em 2011, esta cifra chegou a quase 541 mil pessoas (Ver gráfico 4.7) e esta estatística pode ser um reflexo do crescimento econômico experimentado pela economia nacional nos últimos anos e da adoção de políticas sociais que

visam a qualificação dos trabalhadores e a formalização do mercado de trabalho.

**Gráfico 4.7 – Evolução do mercado de trabalho formal na RMB, 2001-2011**



Fonte: RAIS-MET, 2001-2011. Elaboração Própria.

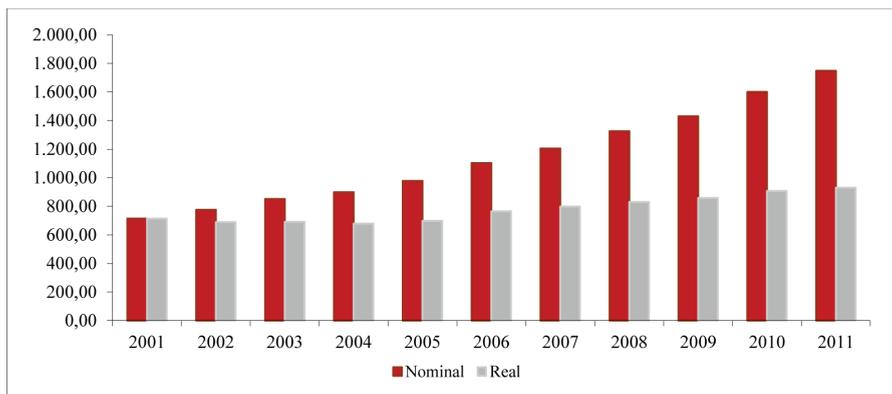
Embora tenha ocorrido um crescimento contínuo no total de trabalhadores formais entre 2001 e 2011, a variação anual do crescimento de trabalhadores com vínculo ativo, empregados e servidores públicos revela um mercado de trabalho bastante oscilante. Os anos de 2003, 2005, 2007 e, sobretudo, 2009 foram marcados pela retração no total de trabalhadores, por influência dos setores da Indústria e de Serviços.

Em 2003, a indústria apresentou uma desaceleração no crescimento de vínculos, acrescentando apenas 1.026 trabalhadores, enquanto em 2002 houve acréscimo de 2.302 trabalhadores. No caso de Serviços, os resultados foram mais dramáticos em 2003, com queda de 292 vínculos de trabalho, enquanto em 2002 este setor criou 13.431 postos de trabalho. Os anos de 2005 e 2007 apresentaram nova desaceleração na geração de empregos formais, devido à queda nos setores da indústria, comércio e construção civil, e em 2009 houve a queda mais drástica no mercado de trabalho formal da RMB, com perda de 206 postos de trabalho no setor de Serviços, especialmente se comparado com o acréscimo de 18.733 vínculos empregatícios neste setor em 2008.

Os dados da RAIS revelam ainda que, apesar da melhora nas condições de trabalho (garantia de direitos trabalhistas e previdenciários) para uma parcela maior da população ocupada na RMB, não houve crescimento proporcional nos valores de remuneração média mensal

(ver gráfico 4.8): em 2001, a remuneração média mensal de um trabalhador formal na RMB era de R\$ 714,63; em 2011, o valor a preço de 2001 seria de R\$ 930,90, perfazendo um crescimento total de 30,3%.

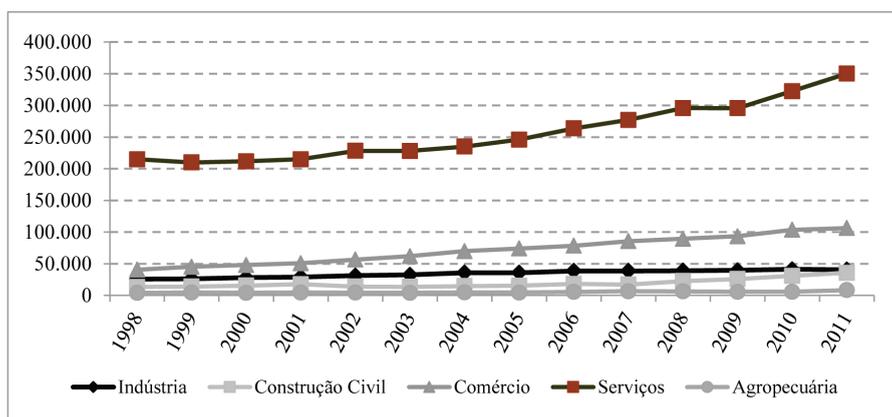
**Gráfico 4.8 – Evolução da remuneração média mensal nominal e real na RMB, 2001-2011**



Fonte: RAIS-MET, 2001-2011. Elaboração Própria.

O gráfico 4.9, por sua vez, mostra claramente que o setor de Serviços foi o principal responsável pelo crescimento da formalização no mercado de trabalho da RMB, seguido pelo comércio e pela indústria.

**Gráfico 4.9 – Comportamento do mercado de trabalho formal na RMB, 1998-2011**



Fonte: RAIS-MET, 1998-2011. Elaboração Própria.

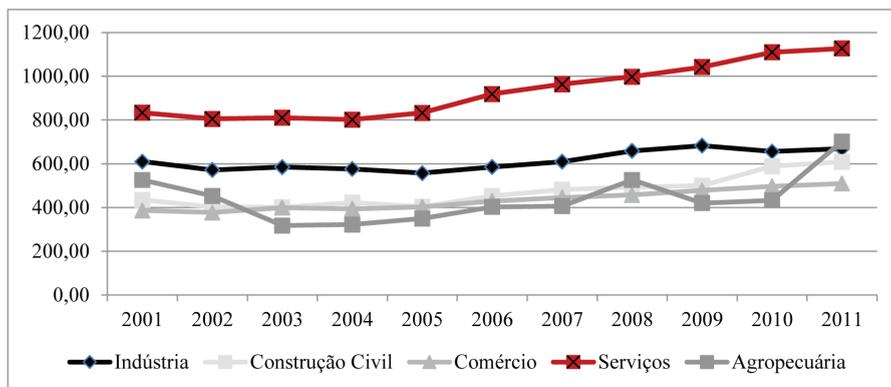
Para compreender porque o setor de serviços está na vanguarda deste crescimento, é fundamental voltar a atenção para a administração pública, pois, dos 350.129 trabalhadores empregados no setor de Serviços em 2011, 176.114 correspondiam a servidores ou funcionários públicos, o que equivale a 50,3% dos trabalhadores formais no setor de Serviços. A expansão do emprego público, não exclusivo na RMB, pode ser um sintoma da ampliação dos serviços públicos – em especial, no município de Belém que é a capital do estado.

A partir da Constituição Federal de 1988, a responsabilidade dos estados e dos municípios foi ampliada com o intuito de combater a elevação do desemprego causada pela crise econômica vivenciada pelos brasileiros no início dos anos 1980, e resultou no efetivo aumento no quadro de funcionários públicos. A expansão do setor público também foi decorrente das dificuldades enfrentadas pelo setor privado nacional após a abertura econômica, e à maior participação do Estado devido à ampliação das demandas sociais frente ao desenvolvimento econômico e à crescente complexidade das atividades econômicas (proteção ao meio ambiente, regulação da concorrência capitalista etc.).

Percebe-se o envolvimento dos estados e dos municípios no combate ao desemprego e às incertezas próprias da classe trabalhadora e da importância do emprego público no que diz respeito à absorção do crescimento quantitativo da força de trabalho. Em geral, não é do interesse do setor privado atuar em áreas sociais e, além disso, as empresas privadas (indústria, comércio e serviços) tendem a absorver de forma mais ágil as inovações tecnológicas que geram desemprego tecnológico, transformando a administração pública em uma importante alternativa para os trabalhadores.

Quando se observa o quantitativo de trabalhadores formalmente empregados na RMB, o setor de atividade que se destaca no que diz respeito à evolução da remuneração média mensal, é exatamente o setor de Serviços. Considerando que o crescimento da administração pública requer a demanda de trabalhadores com nível de instrução cada vez mais elevado, portanto, fica fácil entender o destaque do setor de Serviços em termos de remuneração (Ver gráfico 4.10).

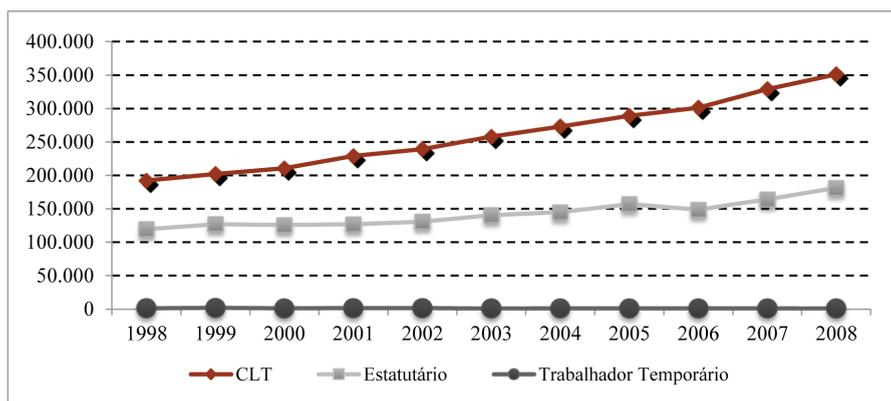
**Gráfico 4.10 – Evolução da remuneração média mensal real na RMB, 2001-2011**



Fonte: RAIS-MET, 2001-2011. Elaboração Própria.

O gráfico 4.11, por sua vez, demonstra que foram os vínculos celetistas que tiveram o maior crescimento no período analisado, seguidos pelos estatutários, e esses resultados só reforçam a ideia exposta há pouco, onde o setor de Serviços está à frente do crescimento de empregos formais na RMB.

**Gráfico 4.11 – Comportamento do mercado de trabalho formal na RMB segundo o tipo de vínculo, 2001-2011**



Fonte: RAIS-MET, 2001-2011. Elaboração Própria.

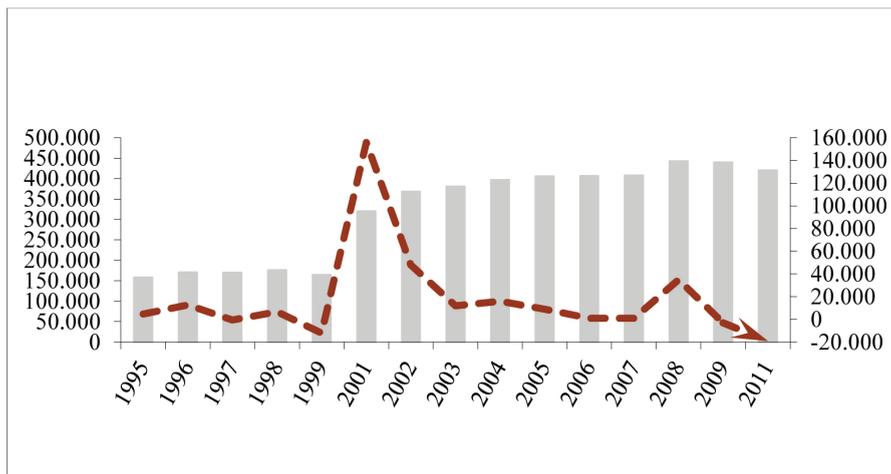
Contudo, as estatísticas sobre formalização não viabilizam todas as inferências quanto ao mercado de trabalho de uma sociedade; em especial, na RMB que é marcada por unidades econômicas caracteri-

zadas pelo baixo grau de formalidade (ou pelo baixo número de trabalhadores formais) nas relações de trabalho. Para tanto, trazemos o cálculo do grau de informalidade (a incidência de trabalho sem registro formal) verificado na economia da RMB, justificada pelas limitações dos dados oficiais disponíveis.

Até o ano de 2003, a Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar (PNAD) não capturava as informações sobre trabalho e rendimento da área rural dos estados de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá; o que implicou, para este período, na subestimação da informalidade na RMB. Além disso, para o cálculo do número de trabalhadores informais, se faz necessário levar em consideração a soma entre os empregados sem carteira de trabalho assinada (ESC) e os trabalhadores por conta própria (CP), divididos pelo total de trabalhadores ocupados (TO) na RMB.

Como a informalidade na RMB se encontra concentrada entre os trabalhadores autônomos (trabalho por conta própria) e os empregados sem carteira, as informações extraídas da PNAD fornecem uma aproximação da situação. Os dados do gráfico 4.12 assinalam que, de um modo geral, a informalidade na RMB foi contida pelo avanço na regulamentação das relações de trabalho, o que pode ser explicado pela oferta metropolitana de postos de trabalho mais qualificados.

**Gráfico 4.12 – Evolução do Mercado de trabalho Informal na RMB, 2001-2011**



Fonte: RAIS-MET, 2001-2011. Elaboração Própria.

Acompanhando a trajetória do mercado de trabalho nacional, o mercado de trabalho da RMB, passou de 48,3% de trabalhadores “informais” em 2004, para 44,1%, em 2011, manifestando um grau de informalidade ainda muito expressivo, e a dificuldade de se constituir um mercado de trabalho menos suscetível aos ciclos econômicos de produto típicos na região. A força de trabalho à margem do núcleo capitalista acaba viabilizando sua reprodução através do trabalho por conta própria, do subemprego ou na ajuda a membros da família (Ver tabela 4.3).

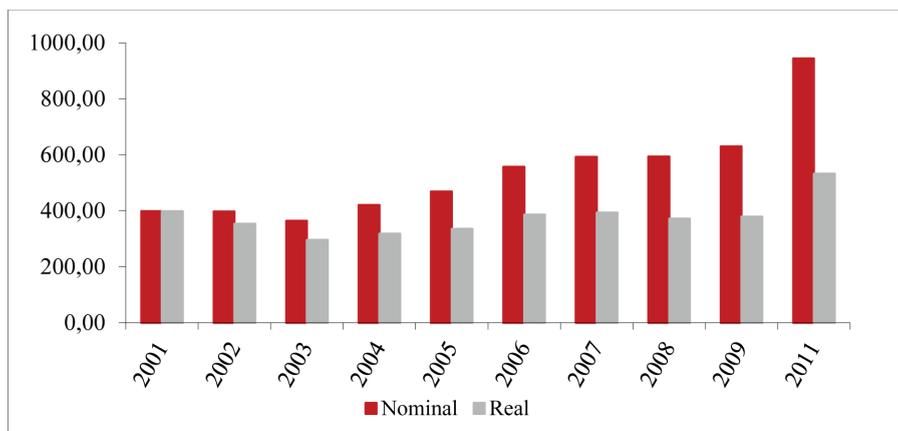
**Tabela 4.3 – Evolução da informalidade do trabalho na RMB (1995-2011)**

<b>Ano</b>	<b>Grau de Informalidade</b>	<b>Ano</b>	<b>Grau de Informalidade</b>
1995	41,6	2004	48,3
1996	44,5	2005	47,7
1997	45,6	2006	48,6
1998	45,2	2007	45,8
1999	44,3	2008	47,1
2001	46,6	2009	47,8
2002	49,2	2011	44,1
2003	48,3		

Fonte: PNAD-IBGE, 1995-2011

Os dados da PNAD revelam, ainda, que a remuneração média mensal dos trabalhadores informais teve uma valorização real nos últimos anos (Ver gráfico 4.13): se, em 2001, a remuneração média mensal de um trabalhador informal na RMB era de R\$ 397,50, em 2011, o seu valor, a preços de 2001, era de R\$ 532,20, assinalando um crescimento de 33,9%.

**Gráfico 4.13 – Evolução da remuneração média mensal dos trabalhadores informais na RMB, 2001-2011**



Fonte: PNAD-IBGE, 2001-2011. Elaboração Própria.

Uma das possíveis explicações para este fenômeno estaria exatamente na centralidade e no papel de centro relacional da RMB em relação aos municípios do interior do estado e das regiões ribeirinhas do seu entorno. Segundo este ponto de vista, apesar da diminuição da participação relativa da RMB no PIB estadual, essa região ainda concentra um nível bastante significativo de empreendimentos e atividades de comércio e serviços, o que a caracteriza como uma metrópole tipicamente relacional, no sentido dado por Santos (1993).

Desta forma, Belém manteve nas últimas décadas um papel estratégico como nó central de uma rede de serviços de maior complexidade e de maior importância para a economia do estado do Pará, assim como para toda a Amazônia Oriental e as cidades ribeirinhas do seu entorno; apesar das perdas acumuladas em alguns setores produtivos e na mediação de negócios entre as cidades do interior do estado e o mercado nacional de produtos primários e agropecuários, com o crescimento de municípios, como Marabá e Paragominas.

No entanto, o crescimento da RMB também poderia ser explicado simultaneamente pela mudança de perfil produtivo/estrutural (manifesta no aumento da importância das atividades de comércio e, principalmente, serviços), e pela natureza de sua expansão territorial, que nas últimas décadas tem estimulado o pequeno parque industrial remanescente de Belém a se localizar nos municípios vizinhos e do entorno da região metropolitana.

Este movimento de expansão metropolitana corresponderia ao conceito de Metr pole Desconcentrada, apresentado por Trindade Jr. (1998), para expressar o crescimento espraiado em várias dire es, que acompanha fluxos migratórios e instala o de novos empreendimentos (industriais ou de serviços) nas cercanias de Belém (Ananindeua, Barcarena e Castanhal), constituindo um espaço metropolitano expandido.

A convergência desta tendência com a expansão das atividades de serviços (demonstrada anteriormente) teria transformado a RMB em um centro urbano e logístico importante para o desenvolvimento e consolida o do capitalismo industrial e financeiro monopolista nacional na Amazônia Oriental (o que pode ser ilustrado pela expansão do setor de peças e veículos automotores). Esse movimento apoiou-se na expansão do capital financeiro e está cada vez mais imbricado no mercado imobiliário (VENTURA NETO, 2012), o que somado ao crescimento do setor de Serviços, que o acompanha, explicaria a explosão tanto do mercado imobiliário quanto da frota de veículos automotores na RMB.

Essa nova dinâmica econômica local baseada na integra o do setor de serviços ao mercado nacional de bens industriais reforça em Belém, por outro lado, o papel histórico de centro articulador de uma rede de pequenas cidades ribeirinhas de base econômica local agroextrativista; na medida em que puxa com ela, o dinamismo destes municípios por efeito do crescimento na demanda por seus produtos primários.

Isto reforça o papel da RMB na rede dendrítica que – apesar da reestrutura o em curso e das mudanças profundas que vem ocorrendo em grande parte da região metropolitana, decorrentes de sua recente articula o com o meio técnico-científico-informacional (SANTOS, 1996, 2008) ligado ao sistema produtivo nacional e internacional de bens e produtos industriais – se manifesta de maneira significativa na manuten o dos fortes elos tradicionais de comércio e serviços com seu entorno e regiões ribeirinhas próximas.

Ao promover o crescimento da renda total e do mercado consumidor local para produtos agroextrativistas, que são produzidos em grande parte nas áreas ribeirinhas<sup>10</sup>, essa dinâmica tem fomentado a forma o de uma economia local fortemente articulada e impulsionada pelo próprio crescimento da RMB.

---

<sup>10</sup> Neste contexto, o mercado para consumo do a a , por exemplo, tem sido, ao que tudo indica, um dos principais segmentos afetados positivamente pelo crescimento da renda e do mercado consumidor local.

### 4.3 Considerações finais

Este capítulo apresentou a expansão do setor terciário e o caráter informal da ocupação da mão de obra local como especificidades históricas de formação do mercado de trabalho e da dinâmica setorial da economia da RMB. Tendo em vista o teste da hipótese de que, apesar das mudanças ocorridas nas últimas décadas, ocorre alguma forma de manutenção e fortalecimento de sua dinâmica de metropolização (TRINDADE JR., 1998) em conformidade com a trajetória histórica que acompanha a formação territorial das ilhas e suas regiões no entorno da RMB.

É relevante observar neste sentido, no entanto, que, apesar da rigidez estrutural, na última década houve uma mudança significativa do perfil de integração produtiva da RMB com as regiões Nordeste, Sul e Sudeste do Pará, por meio da qual a RMB incorporou uma quantidade significativa de serviços ligados a setores industriais localizados nessas regiões, assim como advindos de outras regiões brasileiras.

Apesar disso, verificou-se que a rede de relações mercantis, historicamente estruturadas e alimentadas por caminhos fluviais, tem estimulado ainda hoje, por hipótese, a manutenção de um mercado informal de trabalho que sustenta as relações de comércio e serviços da RMB com as cidades ribeirinhas mais próximas da capital paraense.

Neste sentido, ao que tudo indica, não houve modificação profunda nas relações mercantis que tem historicamente marcado as relações entre a RMB e seu entorno de cidades ribeirinhas, preservando os fluxos de comércio fluviais tradicionais na região e que teriam sido potencializadas, inclusive, pela extrapolação da dinâmica econômica metropolitana, por meio do aumento do consumo na metrópole de produtos das cadeias produtivas agroextrativistas tradicionais produzidos nas áreas ribeirinhas.

Os detalhes da expansão do setor de comércio e serviços indicam, por outro lado, forte conexão destes com o crescimento de empregos públicos, venda de veículos automotores, crescimento do setor financeiro e setores da construção civil, pois esses segmentos têm sido capazes de estimular um importante crescimento do mercado interno de produtos industriais e derivados que, por meio de vias de vazamento de renda, tem favorecido ao mesmo tempo a estrutura em rede de vários outros setores ligados ao mercado de consumo de alimentos e produtos agroextrativistas produzidos em regiões ribeirinhas no entorno da RMB.

Do ponto de vista do mercado de trabalho, observa-se a predominância na RMB do setor terciário e das atividades informais, assim como a grande importância dos empregos ligados ao serviço público, que têm crescido na última década, e ampliado de maneira significativa seu raio de influência, atingindo cada vez mais a região expandida da RMB.

Esta “fotografia” da RMB revela, ao final dos anos 2000, uma região metropolitana complexa, com um mercado interno crescente, movido em grande parte pelo crescimento do setor de Serviços e com um nível de informalidade na ocupação da mão de obra ainda bastante elevado; mesmo se comparado às demais regiões metropolitanas do Brasil (que também sofreram com o processo de reestruturação produtiva da década de 1990).

De maneira geral, é possível afirmar que a estrutura produtiva e o mercado de trabalho na RMB se encontram, hoje em dia, organizados a partir de três componentes básicos que se sobrepõem mutuamente: 1) um ligado às trajetórias históricas de produção agroextrativista que alimentam uma rede de comércio e serviços em forte conexão com as cidades ribeirinhas da região do entorno da RMB; 2) outro se referindo à relação e crescimento do comércio de bens industriais (automóveis etc.) os quais passaram a ocupar um papel de extrema relevância no quadro atual da atividade econômica e do mercado de trabalho na RMB; 3) por fim, um crescimento significativo do setor de serviços – impulsionado em grande parte pelo serviço público – que teve um impulso significativo na última década, e que, junto ao crescimento das atividades econômicas do interior do estado, tem fortalecido o papel da RMB como centro relacional importante para o desenvolvimento do capitalismo em sua região de fronteira na Amazônia Oriental brasileira.

## Referências

- ARBACHE, J. Abertura comercial e mercado de trabalho no Brasil. In: LISBOA, Marcos de Barros; MENEZES-FILHO, N. (Orgs). Microeconomia e sociedade no Brasil. Rio de Janeiro, Contra Capa; EPGE/FGV: 2001.
- \_\_\_\_\_. Trade liberalization and labor markets in developing countries: theory and evidence. In: LEVY, A.; FARIAS, J. R. (Eds). Economic Growth, Inequality and Migration: National and International Perspectives. Cheltenham: Edward Elgar, 2002.

\_\_\_\_\_. Pobreza e mercados no Brasil. In: CEPAL/ Escritório do Brasil/ DFID. Pobreza e Mercados no Brasil: uma análise de iniciativas de políticas públicas. Brasília, 2003.

CACCIAMALI, Maria Cristina; BEZERRA, L. “Produtividade e Emprego Industrial no Brasil”. In: L. CARLEIAL; R. VALE (Org.). Reestruturação Produtiva e Mercado de Trabalho no Brasil. São Paulo, HUCITEC-ABET: 1997. p. 15-34.

CORRÊA, R. L. A periodização da rede urbana da Amazônia. Revista Brasileira de Geografia. Rio de Janeiro, v. 4, n. 3, p.39-68, jul/set. 1987.

GEOTÉCNICA S/A. Planos Diretores para Áreas Urbanas da RMB: texto A – Diagnóstico e estudos prospectivos. Belém, s.e.: 1979.

IDESP. Produto Interno Bruto do Pará – estudos e pesquisas socioeconômicas: 10 anos de PIB Municipal. Belém: DEPSAC, Núcleo de Socioeconomia, 2010. Série 1999-2008. Disponível em:<<http://www.idesp.pa.gov.br>>. Acesso em: 14 ago. 2013.

\_\_\_\_\_. Produto Interno Bruto Estadual 2010. Belém, v. 1, n.1, p. 1-108, jan.-dez., 2012. Disponível em:<<http://www.idesp.pa.gov.br>>. Acesso em: 15 ago. 2013.

MITSCHEIN, T., MIRANDA, H.; PARAENSE, M. A urbanização selvagem e a proletarianização passiva na Amazônia – o caso de Belém. Belém, CEJUP: 1989.

MOREIRA, M. M.; NAJBERG, S. “O impacto da abertura comercial sobre o emprego: 1990-1997”. In: GIAMBIAGI, Fábio; MOREIRA, Maurício Mesquita. A economia brasileira nos anos 90. Rio de Janeiro, BNDES: 1999. p. 469-496.

CARNEIRO, F.; ARBACHE, J. The impacts of trade openness on employment, poverty and inequality: the case of Brazil. Mimeo, UNDP, 2003.

PEREIRA, J. C. M. A urbanização da Amazônia e o papel das cidades médias na rede urbana regional. In: CARDOSO, A. C. D. (Org.). O rural e o urbano na Amazônia: diferentes olhares em perspectiva. Belém, Ed. UFPA: 2006.

PROGRAMA DE DISSEMINAÇÃO DE ESTATÍSTICAS DO TRABALHO. Relação Anual de Informações Sociais – RAIS. Disponível em:<<http://bi.mte.gov.br/bgcaged/rais.php>>. Acesso em: 1 jul. 2013.

RIBEIRO, M, Â. “A rede urbana amazônica: da rede dendrítica à configuração de uma rede complexa”. In: SPOSITO, M. da E. Urbanização e cidades: perspectivas geográficas. São Paulo, Gasper/EDUSP: 2001. p. 369-389.

RODRIGUES, E. Aventura urbana: urbanização, trabalho e meio ambiente em Belém. Belém: NAEA, 1996.

- SANTOS, Milton. A urbanização brasileira. São Paulo, Hucitec: 1993.
- \_\_\_\_\_. A Natureza do Espaço: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo, Ed. USP: 1996.
- \_\_\_\_\_. O Espaço Dividido: dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos. São Paulo, Ed. USP: 2008.
- SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E FINANÇAS. Produto Interno Bruto (2002-2005). Belém, 2007. Disponível em: <<http://www.idesp.pa.gov.br>>. Acesso em: 14 ago. 2013.
- IBGE. Cadastro Central de Empresas 2001-2013. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br>>. Acesso em: 11 jul. 2013.
- \_\_\_\_\_. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: Pesquisa Básica - 2001 a 2011. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br>>. Acesso em 15 jul. 2013.
- SOUZA, Denise Gentil Ponte (1992). Intervenção estatal no município: o caso de Belém na década de 80. Dissertação de Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento Regional. Belém, NAEA/UFGPA.
- TRINDADE JR. Saint Clair da (1998). A cidade dispersa: os novos espaços de assentamentos em Belém e a reestruturação metropolitana. Tese de doutorado em Geografia. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- VENTURA NETO, Raul da Silva (2012). Circuito imobiliário e a cidade: coalizões urbanas e dinâmicas de acumulação do capital no espaço intraurbano de Belém. 2012. Dissertação de mestrado em Arquitetura. Belém, Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo.

# Mobilidade Pendular na Região Metropolitana Ampliada de Belém

---

*Roberto Luiz do Carmo*  
*Ana Cláudia Duarte Cardoso*  
*Ricardo de Sampaio Dagnino*  
*Samira El Saifi*  
*Ana Paula Vidal Bastos*  
*Márcio Batista Caparroz*  
*Carla Craice da Silva*

**Resumo:** Este capítulo tem como objetivo apresentar e discutir a mobilidade pendular da população entre os municípios que compõem a Região Metropolitana Ampliada de Belém (RMAB), de maneira a evidenciar os resultados de um processo de expansão urbana com características específicas, principalmente, por conta da centralização de serviços e de atividades que demandam constante circulação da população. Para atingir o objetivo, primeiramente apresentam-se alguns elementos conceituais que são importantes para entender os diversos aspectos da dinâmica social envolvidos na pendularidade. Em seguida é exposta a abordagem espacial do texto, que considera a RMAB, e não apenas a RMB institucionalizada, e revelar processos sócio espaciais a partir dos padrões de mobilidade de cinco grupos de migrantes pendulares.

**Palavras-chave:** Movimento pendular. Centralização de serviços. Dinâmica social, Região Metropolitana de Belém Estendida.

**Abstract:** This chapter aims to present and discuss the commuting patterns of inhabitants among the municipalities that make up the Extended Metropolitan Region of Belém, in order to highlight the results of a process of urban expansion with specific characteristics, mainly due to the centralization of services and activities that require constant movement of the population. In order to achieve the objective, some conceptual elements are presented to understand the various aspects of social dynamics involved in regional commuting, these are followed by the presentation of the spatial approach applied, which considers the Extended Metropolitan Region of Belém, and not only the Belém Metropolitan Region (BMR) institutionalized, to unveil spatial social processes from the mobility patterns of five groups of commuting migrants.

**Keywords:** Commuting. Services Centralization. Social Dynamics. Extended Belém Metropolitan Region.

## 1.1 Introdução

Ares; Mikkelsen (2009/2010) sustentam que as pessoas se movem em escalas territoriais que vão desde uns poucos metros até grandes distâncias; bem como as escalas temporais podem variar de minutos a anos e estão incluídas aí, as pequenas e grandes viagens, os deslocamentos cotidianos, as migrações para diferentes unidades administrativas, dentre outros deslocamentos possíveis.

Nos Censos Demográficos brasileiros de 1980 e 2000, os deslocamentos pendulares não estavam qualificados em termos de sua duração ou distância e essas informações foram especificadas somente a partir do Censo de 2010, com a reestruturação das perguntas realizadas, o que permitiu uma melhor avaliação da mobilidade apenas mais recentemente.

Os deslocamentos recorrentes e cotidianos são destinados às atividades de trabalho e estudo. Uma série de fatores, dentre os quais os custos elevados dos terrenos urbanos no município-sede da região metropolitana, contribui para que a população passe a residir nos municípios do entorno metropolitano, no entanto, na medida em que os empregos e serviços básicos (como educação de melhor qualidade ou de níveis mais elevados e serviços de saúde mais complexos) permanecem nos municípios-sede, tornam-se necessários os deslocamentos diários.

Estes deslocamentos permitem identificar um “espaço de vida” que caracteriza o habitante das metrópoles, podendo-se afirmar que são, ao mesmo tempo, reflexo da realidade metropolitana e seu constituinte básico. No debate proposto por Domenach; Picouet (1990), espaço de vida está associado à “porción del espacio donde el individuo ejerce sus actividades” (DOMENACH; PICOUE, 1990, p.54), atividades essas que são organizadas e têm como ponto inicial uma residência-base.

Sendo assim, para os autores, a migração ocorre quando existe transformação permanente no espaço de vida, não sendo relevante o fato de as pessoas terem ou não cruzado um limite territorial político-administrativo; neste caso, os deslocamentos efetuados pelas pessoas dentro e fora de seus espaços de vida estão incluídas em um conceito mais abrangente que Domenach; Picouet (1990) denominam “mobilidade geográfica” ou “mobilidade territorial” da população.

De maneira mais específica, para as finalidades do presente texto, os deslocamentos pendulares podem ser definidos como:

uma estratégia gerada dentro do espaço social metropolitano de modo a possibilitar o acesso de uma parcela da população a um conjunto de bens, ou pelo menos a ampliar a probabilidade de acesso a esses bens que é incompleta ou está indisponível para essa população em seu município de residência. (CUNHA; PESSINI, 2008, p.123).

Tais deslocamentos são fenômenos recorrentes nas regiões metropolitanas e representam forte indicativo de interdependência entre os municípios e de integração do espaço metropolitano; entretanto, conforme afirmam Cunha; Pessini (2008), é necessário atentar para o fato de que os fatores que explicam a pendularidade e as possibilidades de escolha sobre se deslocar ou não, variam conforme os grupos sociais envolvidos e os recursos de infraestrutura disponíveis. Esses autores ressaltam que “o deslocamento pendular constitui não apenas um reflexo da diversidade sociodemográfica e espacial do território metropolitano, mas um importante fator na produção em si desse espaço” (CUNHA; PESSINI, 2008, p.123).

Neste sentido, Ares; Mikkelsen (2009, p. 109) destacam que quando as pessoas se deslocam, elas geram novas relações sociais ou transformam as preexistentes, afetando as estruturas econômicas e demográficas tanto nos locais de origem como nos locais de destino. Desse modo, cada tipo de mobilidade interfere na construção ou reconstrução do território, bem como na estrutura social dos locais de origem e destino. Sendo assim, a mobilidade pendular também desempenha um papel significativo enquanto veículo de interações sociais e, conseqüentemente, de transformação social.

Para Castells (1983), o fluxo de mercadorias, informações e, principalmente, de pessoas são fatores que estruturam uma região metropolitana, pois ela é formada por um agrupamento urbano, cuja distribuição das atividades está mais condicionada pela facilidade de comunicação interna, cujo papel é preponderante na determinação do sistema de relações funcionais e sociais, do que por fatores geográficos.

Segundo o mesmo autor, a cidade representa o espaço de vida e de consumo coletivo, só possível de ser realizado por meio das políticas públicas do Estado. A ideia é que o consumo coletivo, diferente do consumo individual, não tem como ser suprido exclusivamente pelo mercado, exigindo uma intervenção estrutural do Estado

que se encarrega da produção dos meios essenciais de reprodução da força de trabalho, tais como saúde, educação, habitação e demais equipamentos coletivos, seja pelo planejamento e pela operacionalização da política pública ou pela sua regulação.

De todo modo, é importante observar que, para a mobilidade ocorrer, são determinantes tanto os fatores objetivos, que dizem respeito às oportunidades disponíveis nos diferentes municípios do espaço metropolitano, quanto os subjetivos. Estes se referem, sobretudo, às estratégias adotadas pelos sujeitos para adaptar local de moradia e de trabalho, de forma a permitir que eles combinem suas necessidades e prioridades para manutenção de um estilo de vida específico: é o caso daqueles que escolhem residir em lugares mais tranquilos e exclusivos por isto representar um valor importante no ganho de qualidade de vida, compensando as desvantagens em se deslocar para trabalhar ou estudar.

Os valores subjetivos são decisivos para avaliar as vantagens de escolha dessa parcela da população, que em geral possui condições econômicas que permitem concretizar essas escolhas, criando um fenômeno relativamente recente nas metrópoles brasileiras: os condomínios fechados, não raro cercados por matas e até mesmo nascentes de rios.

Já para a parcela da população preponderantemente de menor renda que precisa superar as limitações socioeconômicas de seu local de residência – e enfrentar as longas distâncias entre o trabalho e a moradia ou entre essa e o local de estudo – são as condições objetivas que motivam a pendularidade. Ainda assim, Cunha; Pessini (2008, p. 100) advertem que:

(...) tendo em vista a forte heterogeneidade socioespacial existente nas metrópoles nem sempre tais deslocamentos refletem opções racionalizadas por partes das pessoas ou famílias, sendo que, via de regra, representam “um custo a pagar” pelo acesso mais barato à moradia. Este ir e vir diário apresenta custos financeiros nem sempre assimiláveis, perda de tempo de descanso e possivelmente riscos potenciais para boa parcela da população (CUNHA; PESSINI, 2008, p. 100).

Com relação à questão da renda, os autores observaram que a População Economicamente Ativa (PEA) que realizava deslocamento

pendular na Região Metropolitana de Campinas, em 2000, possuía um padrão de renda ligeiramente mais elevado que o da PEA não pendular, o que ocorria mesmo nos municípios com padrão de renda mais baixo. Outro achado importante desse estudo é o fato da PEA pendular daquela região metropolitana possuir uma estrutura etária mais jovem que a da PEA não pendular, denotando, segundo os autores, “uma associação entre o ciclo de vida da população e a propensão a uma maior mobilidade em função das oportunidades de trabalho” (CUNHA; PESSINI, 2008, p.122).

Esses elementos gerais servem como referência para entender a situação específica da RMAB, onde a mobilidade pendular exerce um papel importante, por conta da própria forma adquirida pelo processo de urbanização no contexto regional.

## 1.2 A Região Metropolitana Ampliada de Belém

O processo de crescimento populacional do município de Belém, e também a redistribuição desse crescimento entre os municípios do entorno de Belém, foi intenso nas décadas recentes, conforme evidenciam os dados dos apêndices A e B, o que implicou em uma reconfiguração da distribuição populacional nesse conjunto de municípios.

A composição legal da RMB é formada pelos municípios de Belém, Ananindeua, Marituba, Benevides, Santa Bárbara, Santa Isabel e Castanhal, entretanto, neste texto foram considerados outros municípios, e outros agrupamentos de municípios, para melhor apreender as características regionais. O reconhecimento de que há a convivência de lógicas diferentes no território em questão associadas a estratégias de ocupação do território e a dinâmicas econômicas diversas, motivou a inclusão de outros municípios além daqueles que compõem a RMB formal nas análises dos dados demográficos, o que permitiu verificar a intensidade de fenômenos associados à mobilidade espacial da população e a efetiva correspondência entre as dimensões funcional e formal da RMB.

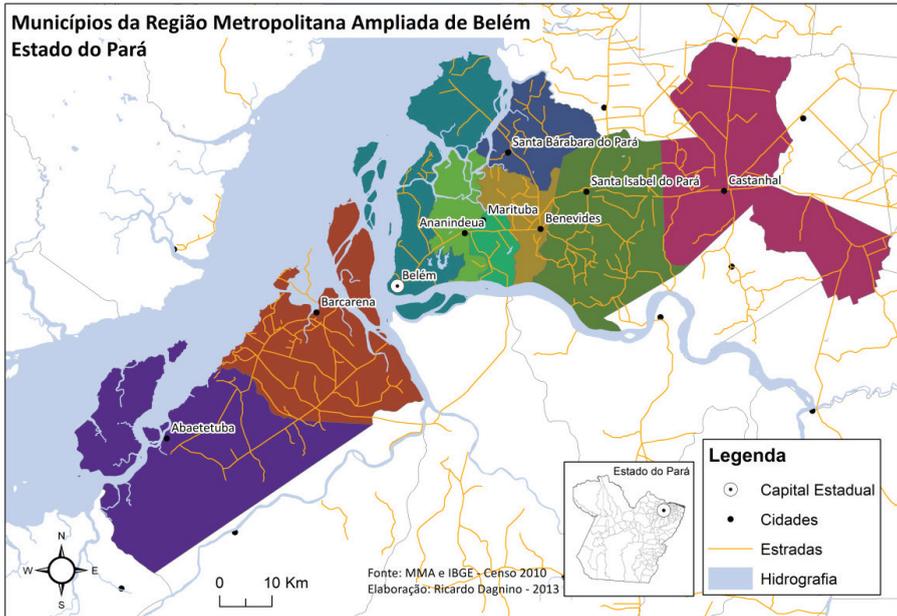
Sob esta ótica, foram incluídos no escopo da análise os municípios de Barcarena e Abaetetuba, conectados historicamente à capital por via fluvial e, a partir da implantação de projetos de exploração mineral e da implantação do porto de Barcarena, também por via rodoviária. Em Barcarena, existe uma dinâmica econômica importante

para Belém, com destaque para o complexo de alumínio Albras-Alunorte, inaugurado em 1985, além de outras indústrias ligadas ao setor minero-metalúrgico, importantes como geradoras de mobilidade de recursos financeiros e de pessoas.

Abaetetuba, por sua vez, destaca-se pela sua feira regional e pela conexão histórica com Belém, associada ao modo de vida ribeirinho; e pela conexão com Barcarena, uma vez que absorveu impactos das atividades industriais implantadas no município vizinho. O eixo Abaetetuba-Barcarena é remanescente da fase dendrítica (ver capítulo 2) da rede urbana paraense e funciona como contraponto para a nova dinâmica territorial organizada a partir da estrada que hoje prevalece na RMB.

Barcarena e Abaetetuba em conjunto com os municípios constituintes da RMB, resultam em uma dinâmica socioespacial e demográfica que denominamos de RMAB e que pode ser conferida na figura abaixo.

**Figura 5.1 – Região Metropolitana Ampliada de Belém**



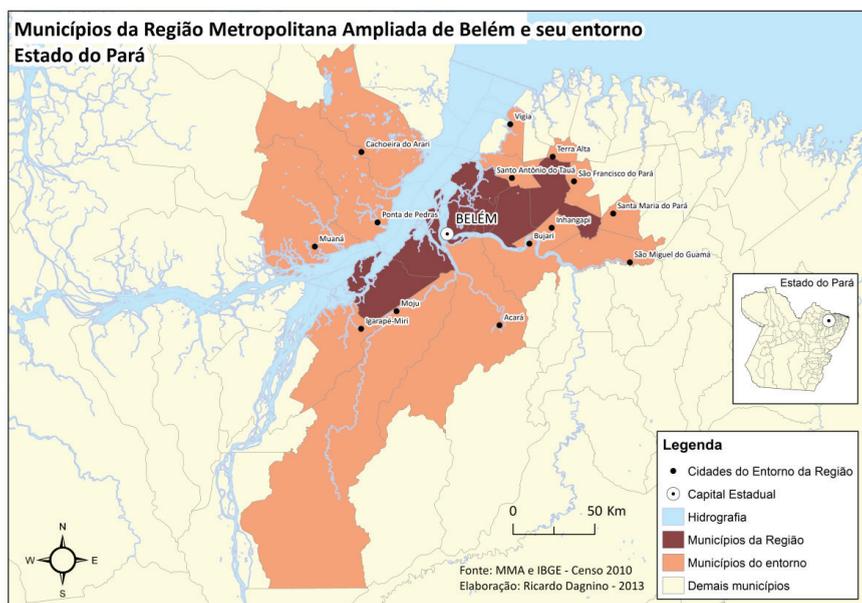
Fonte: IBGE, 2010. Elaboração: Ricardo Dagnino

Notemos que a inclusão de Castanhal, em 2011, é posterior à realização do Censo de 2010, e que esse fato evidenciou a prevalência da conexão rodoviária entre os municípios da RMB, avançando para o continente. Castanhal, Barcarena e Abaetetuba apresentaram pleito de inclusão à RMB desde os anos 1990, mas até o presente apenas o município de Castanhal foi atendido, o que indica a perspectiva política na definição das regiões metropolitanas. Contudo, por possuir conectividade rodoviária e fluvial com Belém, trabalhamos com a hipótese de que haja um significativo movimento pendular entre Abaetetuba e Barcarena e a RMB, de toda forma, podemos adiantar que Barcarena e Abaetetuba apresentam conectividade com Belém mais fraca do que a apresentada por Castanhal, o que pode justificar a não inclusão daqueles municípios na RMB, como demonstrarão os dados sobre mobilidade pendular apresentados nesse texto.

Para efeito de refinamento da compreensão dos movimentos populacionais, as análises realizadas demonstraram ser útil criar um outro conjunto de municípios denominado Entorno da Região Metropolitana de Belém (ver figura 5.2) e que alcança municípios das mesorregiões Nordeste Paraense e Marajó, a saber: Acará, Bujaru, Cachoeira do Piriá, Igarapé-Miri, Inhangapi, Moju, Muaná, Ponta de Pedras, Santa Maria do Pará, Santo Antônio do Tauá, São Francisco do Pará, São Miguel do Guamá, Terra Alta e Vigia.

Vale ressaltar que esses municípios do entorno da RMB não foram diretamente afetados pelos projetos federais dos anos 1960/1970 e que, apesar de serem considerados economicamente estagnados, recebem pressão da produção em larga escala há mais de três décadas, intensificada na última década com a designação desse território como ideal para dendeicultura pelo Macrozoneamento Econômico Ecológico do Pará e o Zoneamento Agroecológico do Dendezeiro para as Áreas Desmatadas da Amazônia Legal (PARÁ, 2010). Esses municípios, por estarem bem próximos da RMB, não desenvolveram centralidades urbanas próprias, e sua população não demonstra ter condições de se beneficiar das novas atividades produtivas rurais.

Figura 5.2 – Entorno da Região Metropolitana Ampliada de Belém



Fonte: MMA e IBGE, 2010. Elaboração Ricardo Dagnino, 2013

## 5.2 Mobilidade Pendular

As dimensões da mobilidade aqui analisadas são aquelas captadas pelo questionário da amostra do Censo Demográfico 2010, por meio de dois quesitos: (a) Em que município e unidade da federação ou país estrangeiro frequenta escola ou creche? (b) Em que município e unidade da federação ou país estrangeiro trabalha? Para fins de análise deste trabalho, optamos pelo recorte dos deslocamentos pendulares como sendo aqueles movimentos intermunicipais realizados, diária ou frequentemente, por um indivíduo em razão de trabalho ou estudo.

No Censo Demográfico 2010, a mobilidade com finalidade de trabalho foi levantada para a população de dez ou mais anos de idade (PIA) que declarou possuir ocupação – população ocupada (POC); para os que trabalhavam em outro município que não o de residência, exceto para quem trabalhava em mais de um município ou país estrangeiro; e se retornavam diariamente do trabalho principal para o domicílio de residência. A mobilidade para estudo foi pesquisada para os que frequentavam escola ou creche, considerando todas as idades e todos os níveis de curso frequentado (IBGE, 2011a).

A tabela 5.1 permite identificar a importância dos deslocamentos pendulares dentro da RMAB para a finalidade deste trabalho, que totaliza o deslocamento de mais de 112 mil pessoas. Desse total, mais da metade, cerca de 65,6 mil pessoas, se desloca do município de Ananindeua para trabalhar em Belém, enquanto 7,5 mil se deslocam de Belém para trabalhar em Ananindeua e essa informação nos remete à hipótese de que existe um importante eixo de expansão da população residente em Belém, que cresceu e passou a residir em áreas mais afastadas do centro metropolitano.

No período 1991-2000, o município de Ananindeua teve um dos maiores crescimentos populacionais do país (cerca de 18% ao ano), o que se reflete no seu expressivo volume populacional atual, de mais de 472 mil habitantes. Este eixo continua se expandindo, tendo em vista o crescimento populacional de Marituba, que chegou a 108 mil habitantes em 2010, dos quais 10,8 mil se deslocam para trabalhar em Belém e outros 3,3 mil para trabalhar em Ananindeua, ou seja, um eixo que se expande, mas que continua sendo polarizado por Belém em termos de disponibilidade de empregos.

A quantidade de pessoas que saem de Ananindeua para estudar e para trabalhar em Belém soma quase 90 mil registros e, se cada registro for equivalente a uma pessoa, então isso quer dizer que mais de 20% da população residente em Ananindeua se desloca para trabalhar ou estudar em Belém; vale lembrar que uma mesma pessoa pode aparecer em dois registros, caso estude e trabalhe em outro município, mas de qualquer modo, os dados demonstram conexão estreita entre os municípios.

Os dados também evidenciam a situação de Barcarena, que em termos de deslocamento para trabalho possui forte conexão externa à Região Metropolitana Ampliada de Belém: aproximadamente 45% dos declarantes afirmaram trabalhar em outra Unidade da Federação. Sobre este montante, existe a hipótese de que, pelo menos, parte deles sejam trabalhadores contratados por empresas cujas sedes ou centros de comando se localizam em outra UF.

É possível que os vínculos formais de trabalho desses declarantes sejam com as sedes das empresas que mantêm operação em Barcarena e o fato de existirem multinacionais que atuam no setor da mineração (produção de alumina e de caulim) e logística (mineroduto e porto) em Barcarena contribui para esta hipótese.

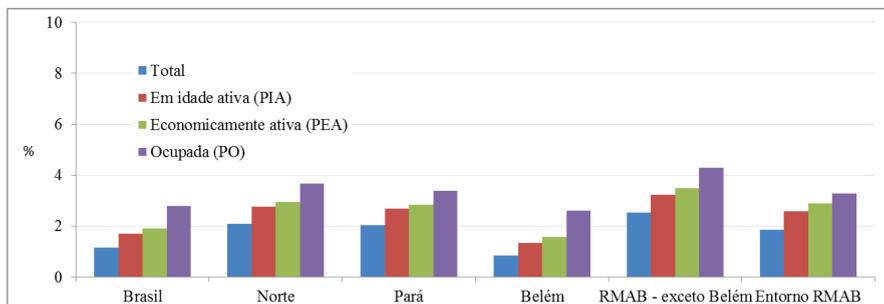
De qualquer forma, a hipótese de que haja um significativo movi-

mento pendular de Barcarena, assim como de Abaetetuba, com a metrópole não se sustenta com os dados sobre mobilidade para o trabalho. Os dados mostram que 93,4% da População Ocupada que reside em Barcarena trabalha no mesmo município (não realizam pendularidade), o que representa quase 5,6 mil pessoas. Apenas 6,6% da População Ocupada trabalham fora do município. Destes, apenas 24,8% trabalham em Belém. Em Abaetetuba, o peso relativo da População Ocupada que reside no município e trabalha em Belém é ainda menor, apenas 13,4% ou 758 pessoas, estes percentuais indicam que esses dois municípios possuem as mais fracas relações de mobilidade para o trabalho com Belém, dentre todos os municípios da RMAB.

Por outro lado, com relação aos dados sobre o estudo (Tabela 5.1), em Abaetetuba daqueles que pendulam para estudar, 56,7% estudam na RMAB. Destes, 37% vão para Belém e 33,61 no entorno. Em Barcarena, 77,5% estuda na RMAB, sendo 63% em Belém, e apenas 2,63% no entorno.

A tabela 5.2 revela que a População em Idade Ativa (maiores de 10 anos) vem sendo efetivamente absorvida pelo mercado de trabalho, na forma de População Ocupada e que as taxas de crescimento relativas a essas variáveis são mais expressivas na RMAB, conforme o gráfico 5.1.

**Gráfico 5.1 – Taxas de crescimento geométrico anual entre 2000 e 2010, em percentual, da população total e diversos grupos populacionais (PIA, PEA, PO)**



Fonte: Censos Demográficos IBGE 2000 e 2010. Elaboração: NEPO/IFCH/UNICAM

**Tabela 5.1 – Pessoas que trabalham fora do município de residência segundo local onde trabalha e local de domicílio**

Local de domicílio	Local onde Trabalha												Total UF's	Total	
	Abetetuba	Ananindeua	Barcarena	Belém	Benevides	Castanhal	Marituba	Santa Bárbara do Pará	Santa Isabel do Pará	RMAB	Entorno RMAB	Pará (demais municípios)			
Abetetuba	-	6	2.205	758	-	25	10	-	7	-	3.011	489	1.017	946	5.662
Ananindeua	60	-	545	65.621	737	610	2.300	118	336	70.327	384	2.070	889	889	73.671
Barcarena	120	-	-	606	-	31	-	-	-	756	107	460	1.114	1.114	2.437
Belém	388	7.578	1.084	-	679	946	1.256	77	688	<b>12.695</b>	1.837	5.869	2.424	2.424	22.825
Benevides	-	896	56	3.827	-	54	476	21	221	5.551	66	223	42	5.883	-
Castanhal	19	93	102	1.319	42	-	54	-	170	1.798	486	1.368	268	3.920	-
Marituba	-	3.305	64	10.879	276	72	-	2	95	14.693	41	354	75	15.163	-
Santa Bárbara do Pará	-	158	9	761	126	13	61	-	11	1.138	49	87	5	1.279	-
Santa Isabel do Pará	-	258	10	1.193	333	269	364	-	-	2.428	260	303	48	3.039	-
<b>RMAB</b>	586	12.294	4.076	<b>84.964</b>	2.193	2.019	4.521	224	1.520	<b>112.397</b>	<b>3.920</b>	11.750	5.812	133.879	-
<b>Entorno RMAB</b>	126	165	117	2.298	57	1.133	86	29	290	<b>4.301</b>	726	1.905	348	7.279	-
<b>Pará (demais municípios)</b>	55	152	210	4.424	86	865	102	0	110	6.004	1.379	37.004	7.517	51.904	-
<b>Total UF's</b>	22	90	60	4.451	29	186	43	5	23	4.908	106	21.818	9.680.556	9.707.387	-
<b>Total</b>	789	12.701	4.464	96.137	2.364	4.204	4.752	258	1.942	127.611	6.130	72.476	9.694.233	9.900.450	-

Fonte: Censos demográficos IBGE 2000 e 2010 (Tabelas SIDRA).

Nota: Inclui as pessoas que circularam dentro das áreas selecionadas, exceto dentro do município.

**Tabela 5.2 – Pessoas que estudam fora do município de residência segundo local onde estuda e local de domicílio**

Local de domicílio	Local onde Estuda												Total UF's	Total	
	Abetetuba	Ananindeua	Barcarena	Belém	Benevides	Castanhal	Marituba	Santa Bárbara do Pará	Santa Isabel do Pará	RMAB	Entorno RMAB	Pará (demais municípios)			
Abetetuba	-	-	250	486	-	11	-	-	-	747	443	94	34	1.318	-
Ananindeua	67	-	31	22.745	41	70	431	-	50	23.436	185	745	525	24.890	-
Barcarena	215	-	-	1.125	-	27	-	-	17	1.384	47	203	151	1.785	-
Belém	285	3.122	61	-	46	266	170	105	84	<b>4.141</b>	703	2.214	2.728	9.786	-
Benevides	-	231	-	1.156	-	32	278	37	50	1.785	8	75	15	1.883	-
Castanhal	-	61	13	1.130	-	-	-	-	16	1.221	249	482	144	2.095	-
Marituba	-	912	-	2.235	87	50	-	-	11	3.296	42	124	61	3.523	-
Santa Bárbara do Pará	-	33	-	166	43	15	74	-	-	330	0	11	0	342	-
Santa Isabel do Pará	-	52	-	470	156	253	15	-	-	946	96	94	0	1.136	-
<b>RMAB</b>	567	4.412	356	<b>29.513</b>	374	724	969	143	230	<b>37.286</b>	<b>1.773</b>	4.043	3.657	46.758	-
<b>Entorno RMAB</b>	533	84	214	1.635	0	1.147	31	0	274	<b>3.918</b>	1.051	2.235	146	7.349	-
<b>Pará (demais municípios)</b>	94	208	58	5.370	65	1.234	84	5	57	7.175	1.939	30.097	13.602	52.812	-
<b>Total UF's</b>	85	145	43	3.607	76	189	74	21	0	4.240	132	8.372	4.058.828	4.071.572	-
<b>Total</b>	1.280	4.848	671	40.125	515	3.293	1.157	169	561	52.619	4.895	44.747	4.076.232	4.178.492	-

Fonte: Censos demográficos IBGE 2000 e 2010 (Tabelas SIDRA).

Nota: Inclui as pessoas que circularam dentro das áreas selecionadas, exceto dentro do município.

**Tabela 5.3 – População, segundo ocupação**

Localidades	População (em milhares)								Taxas de crescimento geométrico anual (%)			
	Total		Em idade ativa (PIA)		Economicamente ativa (PEA)		Ocupada (PO)		Total	PIA	PEA	PO
	A		B		C		D					
	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010				
Brasil	169873	190756	136910	161981	77467	93505	65630	86354	1,17	1,70	1,90	2,78
Norte	12911	15864	9658	12670	5129	6861	4371	6262	2,08	2,75	2,95	3,66
Pará	6196	7581	4650	6062	2412	3194	2081	2902	2,04	2,69	2,85	3,38
Belém	1281	1393	1040	1188	569	664	461	595	0,85	1,34	1,56	2,60
RMAB – exceto Belém	875	1123	671	922	357	502	293	446	2,52	3,24	3,47	4,28
Entorno RMAB	394	473	286	369	141	187	126	173	1,85	2,58	2,89	3,28

Fonte: Censos demográficos IBGE 2000 e 2010 (Tabelas SIDRA).

Nota: Dados das colunas foram extraídos das tabelas do SIDRA/IBGE, sendo: coluna A (Tabela 2093); B (2098); C (2099); D (3581).

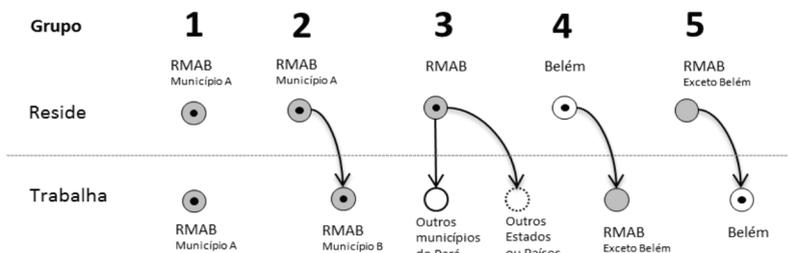
### 5.3 Caracterização dos cinco grandes grupos de migrantes pendulares

O universo da população ocupada que realiza ou não mobilidade pendular em função do trabalho foi investigada mais detalhadamente, levando em conta a origem e o destino dos deslocamentos, com a finalidade de caracterizar a população que realiza cada um dos movimentos. O detalhamento evidenciou a existência de cinco grupos de população: (1) Reside na RMAB e não pendula; (2) Reside na RMAB e trabalha em outro município da RMAB; (3) Reside na RMAB e trabalha fora da RMAB; (4) Reside em Belém e trabalha na RMAB (exceto Belém); (5) Reside na RMAB (exceto Belém) e trabalha em Belém.

**Figura 5.3 – Diagrama representando fluxos de pendularidade de interesse para a RMAB**

#### Fluxos de pendularidade

município de residência → município de trabalho



Elaboração: NEPO/IFCH/UNICAMP.

Quando são verificadas as características dos grandes grupos, logo, percebe-se que quem não pendula (grupo 1) possui os piores salários (2,4 vezes menor do que o recebido pelo grupo 3), além de ser o grupo que possui o pior grau de instrução em relação a todos os demais, com mais de 52% da população que nem chegaram a completar o ensino médio. Neste caso, há coincidência entre os que ganham menos e os que estudaram menos, representando a situação de quase 900 mil pessoas, de longe o maior grupo populacional dentre os cinco. O grau de informalidade<sup>1</sup> desse grupo 1 também é bastante alto, chegando a nada menos do que 55% desta população (Ver tabela 5.4).

**Tabela 5.4 – Grupos de pendularidade em relação à situação no trabalho e grau de informalidade**

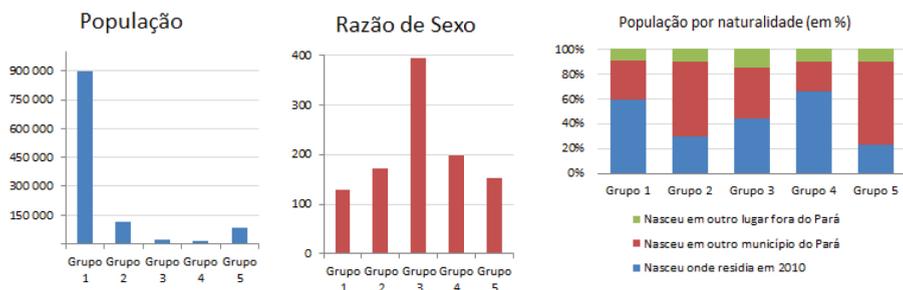
Grupos de pendularidade	Empregados sem carteira	Trabalhadores por conta própria	Trabalhadores protegidos	Empregadores	Não remunerados	Grau de Informalidade
	(C)	(D)	(A + B)	(E)	(F)	$\frac{(C + D + F)}{(A + B + C + D + F + E)}$
Grupo 1	206903	261682	387869	11525	16769	54,9
Grupo 2	23407	11633	75833	1126	163	31,4
Grupo 3	3887	4152	12490	489	293	39,1
Grupo 4	2435	1333	8424	453	22	29,9
Grupo 5	18473	9155	56598	510	85	32,7

Fonte: Censo IBGE 2010 (v.3 – Microdados da Amostra). Elaboração: NEPO/IFCH/UNICAMP.

Nota: Grau de Informalidade (Definição 1, do IPEA): (empregados sem carteira + trabalhadores por conta própria + não remunerados) / (trabalhadores protegidos + empregados sem carteira + trabalhadores por conta própria + não remunerados + empregadores).

<sup>1</sup> Grau de Informalidade (Definição 1, do IPEA): (empregados sem carteira + trabalhadores por conta própria + não remunerados) / (trabalhadores protegidos + empregados sem carteira + trabalhadores por conta própria + não remunerados + empregadores).

**Gráfico 5.2 – População, razão de sexo e naturalidade por modalidade de mobilidade no trabalho, em 2010**



Fonte: Censo IBGE 2010. Elaboração: NEPO/IFCH/UNICAMP.

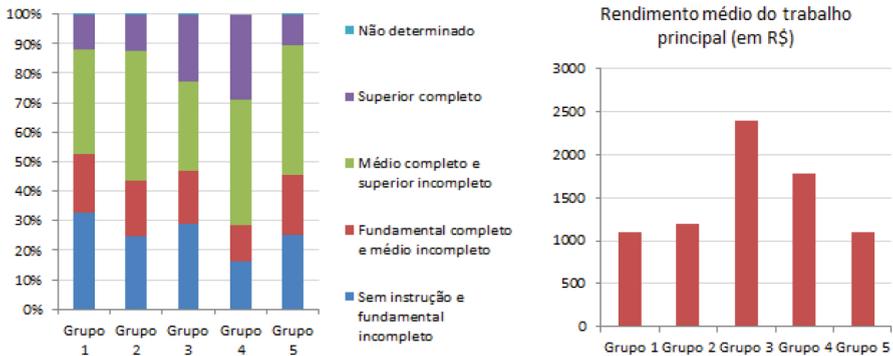
Todos os demais grupos possuem menos de 40% de informalidade; contudo, a questão da informalidade talvez não possa ser diretamente associada ao rendimento, na medida em que o segundo grupo com maior grau de informalidade (grupo 3) é também aquele que apresenta, no seu conjunto, o maior rendimento médio. A esse respeito merece atenção a condição de fronteira da região, com grande circulação de dinheiro de forma irregular ou ilegal associada a atividades, como extração de madeira, de gemas, minérios etc.

A esse respeito é importante destacar que o setor de Serviços é muito forte na região, mas muitas atividades de prestação de serviço são informais, seja por vínculo com atividades tradicionais (tais como extrativismo e pesca), seja por opção de trabalho autônomo não regularizado como tal, qualificado ou não.

Dos grupos que pendulam para trabalhar, os maiores são daqueles que residem na RMAB e trabalham em outro município da RMAB, distinto do da sua residência (grupo 2); porém, este grupo contém os grupos 4 e 5, sendo totalmente influenciado por este último que possui cerca de 85 mil pessoas. Os grupos 4 e 5 são refinamentos do grupo 2. O grupo 3, apesar de não ser numericamente muito grande (cerca de 24,5 mil pessoas), é significativo por ser o que registra os maiores rendimentos médios de todos os trabalhadores que residem na RMAB e este grupo de trabalhadores que se desloca para fora da RMAB ganha 2,4 vezes mais do que os trabalhadores do grupo 1 que, por sua vez, não se deslocam de município e possuem o menor rendimento dentre os grupos. Conforme o gráfico 5.3, a disposição de realizar mobilidade pendular para trabalhar parece contribuir mais

para melhores rendimentos do que possuir maior grau de instrução, na medida em que o grupo que possui o melhor grau de instrução: o grupo 4 (em que 72% terminaram pelo menos o ensino médio) ganha, em média, apenas 1,7 vezes mais do que os que ganham menos e têm o pior grau de instrução.

**Gráfico 5.3 – Grau de Instrução e rendimento médio por modalidade de mobilidade no trabalho, em 2010**



Fonte: Censo IBGE 2010. Elaboração: NEPO/IFCH/UNICAMP.

A mobilidade de pessoas mais qualificadas e de maior renda observada nos grupos 2, 4 e 5 é evidência do quanto a opção por moradia e condomínios de casas foi intensificada no decorrer das últimas décadas. A pendularidade ilustra, ainda, o quanto as oportunidades de trabalho mais qualificado estão concentradas nos municípios de Belém e Ananindeua. Com base na tabela a seguir, percebemos que o grupo 1, formado por aqueles moradores que não pendulam, constitui o maior percentual de população ocupada residente na RMAB (cerca de 86,10%).

Os dois grupos com menor população feminina são também os grupos que recebem a melhor remuneração, pois suas razões de sexo são, respectivamente, 393,8 e 197,6. No grupo 3 há possibilidade de destaque para os profissionais vinculados ao conjunto de empresas de base industrial em operação em Barcarena, vinculadas a grupos multinacionais dedicados à exploração mineral (Vale, Imerys, Hydro etc.), e que mantém profissionais melhor qualificados na região, ainda que possam estar vinculados às sedes localizadas em outras regiões do país.

**Tabela 5.5 – População ocupada por modalidade de mobilidade no trabalho**

Tipo de Modalidade	População Ocupada residente na RMAB	
	Pessoas	%
Não pendula (Grupo 1)	896 395	86,10
Pendula Intra RMAB (Grupo 2)	112 397	10,80
Pendula Fora RMAB (Fração do Grupo 3)	21 496	2,06
Pendula país estrangeiro (Fração do Grupo 3)	347	0,03
Sem informação do destino <sup>(1)</sup>	10 497	1,01
<b>Total População Ocupada</b>	<b>1 041 132</b>	<b>100</b>

Fonte: Censo Demográfico IBGE 2010.

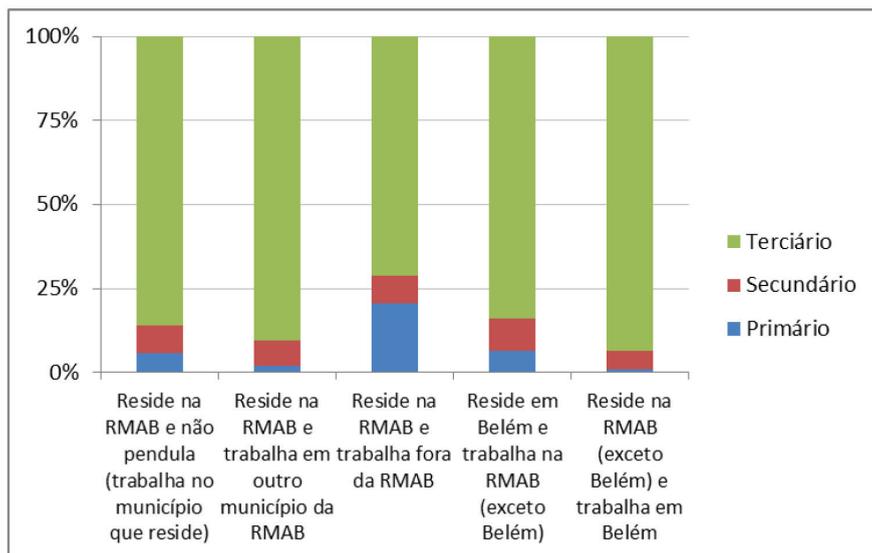
Nota: Dados processados pelos autores com base na versão 3 elaborada pelo NEPO/IFCH/UNICAMP.

(1) A informação inclui na variável município, a categoria “ignorado”, os casos não declarados e quando há mais de uma localidade de trabalho, não havendo especificação sobre ela.

(2) Os grupos 4 e 5 estão contidos no grupo 2. Portanto, a somatória dos grupos não representa o total da PO.

Grande parte da população está alocada no setor terciário em todos os grupos de mobilidade, destaque para o grupo 5 com 93,5%, maior concentração entre os grupos nesse setor (Ver gráfico 5.4).

**Gráfico 5.4 – Representação dos setores de atividade econômica por modalidade de mobilidade no trabalho, em 2010**



Fonte: Censo Demográfico IBGE 2010. Elaboração: NEPO/IFCH/UNICAMP.

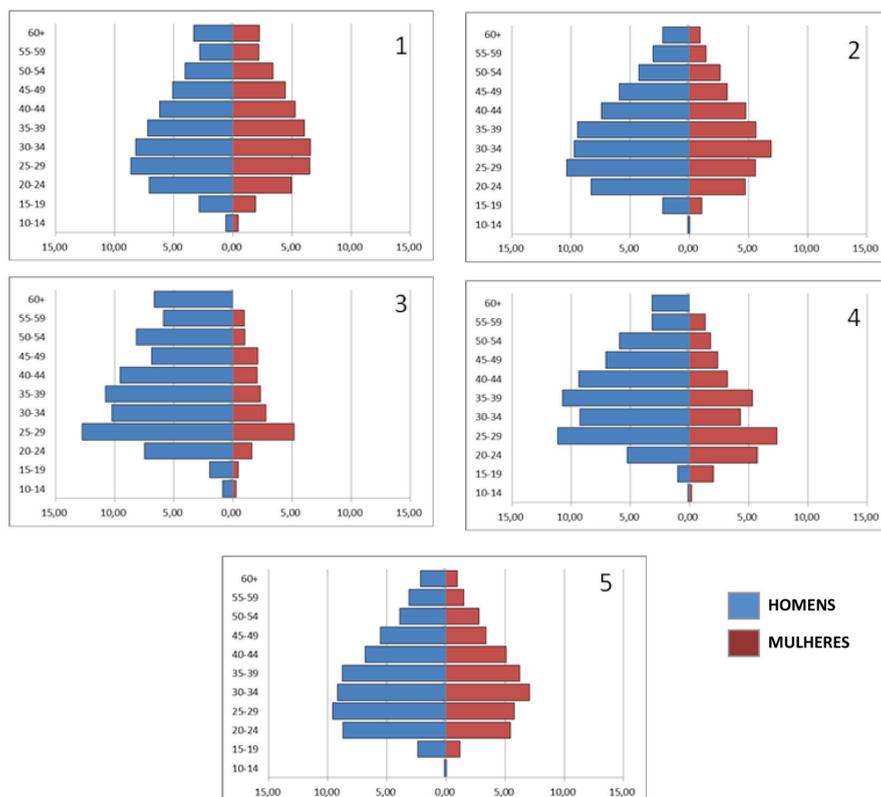
Referente ao setor primário, destaque apenas para o grupo 3, com 20,6% da população em tal setor econômico, sendo que a população no setor não passa de 7% no restante dos grupos. Entre os grupos de mobilidade, o grupo 4 apresenta maior porcentagem no setor secundário da economia, com 9,8% da população praticando tais atividades; já os outros grupos apresentam valores próximos.

É de supor, portanto, que quem pendula vai em busca não apenas de um trabalho qualquer, mas de trabalhos que remuneram melhor. Observamos que os homens (na sua maioria) são os que mais se dispõem ou conseguem realizar essas viagens ou realizar os tipos de trabalhos disponíveis.

No gráfico a seguir, com a estrutura por sexo e idade dos 5 grupos, percebe-se que existe um peso relativo maior dos homens em todos os grupos, ou seja, a participação dos homens no mercado de trabalho é maior do que a das mulheres. Essa diferença de inserção é menor entre os trabalhadores que não pendulam (Grupo 1) e maior no Grupo 3, que corresponde aos deslocamentos de maior distância, isso significa que as mulheres estão inseridas em postos de trabalho que, pelo menos em teoria, estão mais próximos de sua residência, mesmo considerando que as mulheres da faixa etária de 25 a 29 anos possuem uma participação expressiva nesse grupo.

As mulheres têm participação destacada também no grupo 5, que reúne as pessoas dos demais municípios da RMAB que trabalham em Belém. Em termos da composição por idade destaca-se que o grupo de 25 a 29 anos é o que possui maior participação em todos os grupos, destacando-se também no grupo 3, o que pode estar associado a um momento do ciclo vital onde as obrigações familiares demandam menor atenção.

**Gráfico 5.5 – Pirâmides etárias dos cinco grupos/tipos de mobilidade, em 2010**



Fonte: Censo Demográfico IBGE 2010. Elaboração: NEPO/IFCH/UNICAMP.

## 5.4 Análise por atividade

A investigação sobre a atividade de maior destaque demonstra que “Comércio; reparação de veículos automotores e motocicletas” é a ocupação mais frequente para todos os grupos, com exceção do grupo 3. Outra atividade importante é a “Construção” empregando quantidade considerável de população nos grupos 2 (10,4%), 3 (12,9%) e 5 (10,5%). A “Administração pública, defesa e seguridade social” é mais frequente nos grupos 2 (11,4%), 3 (14,4%), 4 (15,9%) e 5 (10,9%). Os “Serviços Domésticos” empregam população expressiva do grupo 1 (8,4%), grupo 2 (9,0%) e grupo 5 (11,2%). Valores que contrastam com os do grupo 3 (1,0%) e grupo 4 (2,0%). Ocorrências isoladas

acontecem no grupo 3, que conta com 15,9% da população ocupada na “Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura”, o que pode ter relação com o comando dessas atividades na cidade, ou com a operação dessas atividades no interior do estado. E também no grupo 4 onde 11,0% da população seria ocupada na atividade “Educação”.

## 5.5. Considerações finais

As análises exploratórias realizadas neste capítulo aproveitaram diversos recortes territoriais para compreender o fenômeno da pendularidade motivada por trabalho ou estudo e, por meio dela, detectar manifestações associadas ao modo de vida tradicional na região, ligado ao rio e à economia mercantil, ou a novas formas de produção e urbanização deslanchadas com a introdução do grande capital, que foram traduzidas no avanço da ocupação para o continente e expansão metropolitana, na periferização por ocupação informal de áreas alagáveis e interstícios entre empreendimentos formais públicos ou privados, e na produção de enclaves de produção industrial, como ocorre em Barcarena.

Os dados revelam que a conexão via movimento pendular que depende prioritariamente do transporte fluvial (entre Belém e Barcarena ou Abaetetuba) é a mais fraca da RMAB, e mais associada ao estudo do que ao trabalho, explicando o fato desses dois municípios ainda não terem conseguido inserção na RMB, apesar do antigo pleito e de já serem consideradas como parte do Aglomerado Populacional de Belém pelo IBGE. O eixo de deslocamento mais intenso articula Belém e Ananindeua com tendência de consolidação até Marituba, acompanhando o intenso ritmo de crescimento populacional manifesto nestes municípios e em Ananindeua.

O fluxo que articula essas três cidades é predominantemente dirigido em direção a Belém e motivado pelo trabalho, na medida em que ocorre uma ampliação dos estoques residenciais nos municípios de Ananindeua e de Marituba, além disso, há tendência de diversificação de perfis socioeconômicos de suas populações, com a crescente implantação de empreendimentos voltados para alta renda, ao longo dos eixos metropolitanos de melhor capacidade de tráfego e de empreendimentos habitacionais de interesse social nas

terras periféricas mais baratas de Marituba, como será detalhado no capítulo 8.

O refinamento das análises de pendularidade para a RMAB revelou padrões significativos envolvendo perfis populacionais distintos: a população mais pobre (que atua na informalidade, tem menor instrução e tem residência no local há mais de dez anos) se desloca menos e, possivelmente, corresponde à população que se estabeleceu nas áreas informais de Belém entre as décadas de 1960 e 1980, dentro do centro metropolitano e que encontra oportunidades de geração de renda relativamente próximo do local de residência, predominantemente nas atividades de comércio e serviço.

Esse fenômeno abrange tanto os processos descritos no capítulo 4 associados à produção extrativista que abastece a RMB, quanto o fenômeno de migração e fronteira de expansão da capital, manifestos na região e destacados nos capítulos 2 e 3.

Observa-se que, na medida em que aumenta a renda da população, passa a ocorrer a pendularidade entre municípios, motivada pelo trabalho e que corresponde à tendência dominante de desconcentração de moradia e concentração de oportunidades de trabalho no núcleo metropolitano. É possível detectar influência do grande capital por meio de um pequeno grupo que pendula entre regiões ou para fora da RMAB e possui os mais altos salários, composto por homens de melhor instrução. Esse fenômeno só pode ser observado no recorte da RMAB, destacando a importância das atividades baseadas em Barcarena associadas aos projetos estratégicos implantados durante o governo militar.

De um modo geral, quem pendula é motivado pela busca de melhores oportunidades, e na RMAB a pendularidade associada a melhores salários é predominantemente masculina. A pendularidade feminina é destacada dos demais municípios para Belém e pode estar associada ao trabalho doméstico.

Desta forma, a cidade de Belém mantém centralidade para morar e para estudar e se verificou que a maior parte da população que pendula para trabalhar dentro da RMAB mora na cidade, assim como os que pendulam para estudar, manifestando a diversidade de oportunidades e atrativos que Belém concentra em relação ao seu entorno ampliado.

A exposição desses padrões de diferenciação social e econômica entre os grupos de mobilidade espacial (migração e mobilidade pen-

dular) é relevante para o suporte à proposição de políticas públicas que deveriam estar associadas ao fenômeno da transição demográfica.

## Referências

- ARES, S.; MIKKELSEN, C. Nuevas Dinámicas Residenciales en los Asentamientos Rurales del Litoral Sudeste Pampeano. Breves Contribuciones del I.E.G. n. 21, p. 104-134, 2009.
- CASTELLS, M. A Questão Urbana. São Paulo, Paz e Terra: 1983.
- CUNHA, J. M.; PESSINI, D. A metrópole e seus deslocamentos populacionais cotidianos: o caso da mobilidade pendular na Região Metropolitana de Campinas em 2000. Revista Latinoamericana de Población. Buenos Aires, ano 1, n. 2, jan-jun. 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/ozGWJp>>. Acesso em: 10 dez. 2013.
- DOMENACH, H.; PICOUET, M. El carácter de reversibilidad en el estudio de la migración. Notas de Población, Santiago de Chile, CELADE, n.49, 1990.
- IBGE. Documentação do Arquivo – Base de informações do Censo Demográfico 2010: Resultados do Universo por setor censitário. Rio de Janeiro, IBGE, 2011a.
- \_\_\_\_\_. Evolução da divisão territorial do Brasil 1872-2010. Rio de Janeiro, 2011b.
- \_\_\_\_\_. Projeção da População do Brasil por sexo e idade para o período 2000/2060. Projeção da População das Unidades da Federação por sexo e idade para o período 2000/2030. Rio de Janeiro, 2013.
- SKELDON, R. Population Mobility in Developing Countries. Nova York, Belhaven Press: 1990.

## Apêndice A

### População residente segundo a situação

Localidade	População (em milhares)														
	Total					Urbana				Rural					
	1970	1980	1991	2000	2010	1970	1980	1991	2000	2010	1970	1980	1991	2000	2010
Brasil	93 135	119 011	146 825	169 799	190 756	52 097	80 437	110 991	137 954	160 926	41 038	38 574	35 834	31 845	29 830
Norte	3 604	5 881	10 031	12 901	15 864	1 626	3 036	5 923	9 014	11 665	1 977	2 844	4 108	3 886	4 200
Pará	2 167	3 403	4 950	6 192	7 581	1 021	1 667	2 596	4 121	5 192	1 146	1 737	2 354	2 072	2 389
Abaetetuba	58	75	100	119	141	20	34	56	71	83	38	41	44	48	58
Ananindeua	23	66	88	394	472	3	7	74	393	471	20	59	14	1	1
Barcarena	17	20	46	63	100	2	7	22	28	36	15	13	24	36	64
Belém	633	933	1 245	1 281	1 393	603	824	849	1 272	1 381	31	109	396	8	12
Castanhal	38	65	102	134	173	26	53	93	121	153	12	12	9	13	20
Santa Isabel do Pará	16	24	33	43	59	5	14	24	33	43	11	10	10	10	16
Benevides - Reconstituído <sup>(1)</sup>	14	22	68	121	177	4	7	8	90	141	10	16	60	32	36
Benevides	14	22	68	36	52	4	7	8	21	29	10	16	60	15	23
Marituba	-	-	-	74	108	-	-	-	65	107	-	-	-	10	1
Santa Bárbara do Pará	-	-	-	11	17	-	-	-	4	5	-	-	-	7	12
RM Ampliada de Belém	799	1 205	1 683	2 156	2 516	662	946	1 126	2 008	2 309	136	259	556	148	207
P.A. demais municípios	1 368	2 198	3 267	4 037	5 065	359	721	1 470	2 113	2 882	1 009	1 477	1 797	1 924	2 183

Fonte: Censo Demográfico IBGE – Dados da Amostra (1970, 1980 e 1991) e Dados do Universo (2000 e 2010). Tabela SIDRA/IBGE n. 202.

(1) Corresponde à evolução populacional de Benevides, desconsiderando os desmembramentos que deram origem a Marituba e Santa Bárbara do Pará.

## Apêndice B

### Taxas de crescimento geométrico anual da população residente segundo a situação

Localidade	Taxas de Crescimento geométrico anual (em %)											
	Total				Urbana				Rural			
	1970/80	1980/91	1991/2000	2000/10	1970/80	1980/91	1991/2000	2000/10	1970/80	1980/91	1991/2000	2000/10
Brasil	2,48	1,93	1,63	1,17	4,44	2,97	2,45	1,55	-0,62	-0,67	-1,30	-0,65
Norte	5,02	4,97	2,84	2,09	6,44	6,26	4,78	2,61	3,70	3,40	-0,61	0,78
Pará	4,62	3,46	2,52	2,04	5,02	4,11	5,27	2,34	4,25	2,80	-1,41	1,44
Abaetetuba	2,63	2,71	1,97	1,71	5,49	4,78	2,57	1,60	0,78	0,61	1,15	1,86
Ananindeua	11,33	2,68	18,09	1,83	8,89	24,16	20,36	1,83	11,65	-12,21	-25,97	2,11
Barcarena	1,35	7,85	3,62	4,67	10,83	11,23	2,81	2,72	-1,26	5,64	4,29	6,00
Belém	3,95	2,65	0,32	0,85	3,18	0,27	4,60	0,83	13,55	12,44	-34,94	3,74
Castanhal	5,58	4,15	3,11	2,56	7,58	5,17	3,01	2,38	-0,26	-2,32	4,11	4,09
Santa Isabel do Pará	4,26	3,01	2,93	3,24	10,81	4,77	3,76	2,66	-0,89	-0,21	0,62	4,96
Benevides - Reconstituído <sup>(1)</sup>	4,87	10,73	6,57	3,85	6,61	2,09	30,18	4,65	4,22	13,01	-6,91	1,20
Benevides	4,87	10,73	-7,02	3,81	6,61	2,09	10,72	3,29	4,22	13,01	-14,53	4,51
Marituba	-	-	-	3,82	-	-	-	5,14	-	-	-	-19,27
Santa Bárbara do Pará	-	-	-	4,18	-	-	-	3,13	-	-	-	4,72
RM Ampliada de Belém	4,20	3,08	2,79	1,56	3,63	1,60	6,63	1,41	6,64	7,18	-13,69	3,39
P.A. demais municípios	4,85	3,67	2,38	2,30	7,22	6,69	4,11	3,15	3,88	1,80	0,76	1,27

Fonte: Censo Demográfico IBGE – Dados da Amostra (1970, 1980 e 1991) e Dados do Universo (2000 e 2010). Tabela SIDRA/IBGE n. 202.

(1) Corresponde à evolução populacional de Benevides, desconsiderando os desmembramentos que deram origem a Marituba e Santa Bárbara do Pará.

## **PARTE II**



---

# Estrutura Social e Organização Social da Região Metropolitana de Belém

---

*José Júlio Ferreira Lima*

*Ricardo Bruno Santos*

*Lucinda Freitas de Assis Sena*

*Camilla Leandra da Costa Araújo*

**Resumo:** Este capítulo oferece análises sobre a organização social e as estruturas espaciais da RMB, segundo dados dos Censos do IBGE de 1991, 2000 e 2010 e assume a organização social como variável determinante nas análises das transformações apontadas na primeira parte do livro e suas manifestações no território intrametropolitano. Além disso, aplica a metodologia de identificação de tipos socioespaciais para analisar a distribuição da organização social no território da RMB. Apesar de não ser possível uma análise evolutiva das categorias ocupacionais, devido a mudanças conduzidas na metodologia de coleta e sistematização do IBGE, o estudo caracteriza, em cada ano, a organização social e seu rebatimento do espaço tendo como referência o reposicionamento da RMB no cenário nacional a partir de 2000.

**Palavras-Chave:** Organização social. Estrutura espacial metropolitana. Tipologia ocupacional. Belém.

**Abstract:** This chapter provides analysis about the social organization and spatial structures of the Belém Metropolitan Region (BMR) according with data from the IBGE Census of 1991, 2000 and 2010. It assumes the social organization as determinant variable in analysis of transformations outlined in the first part of the book and its manifestations in the intra-metropolitan territory. It applies the methodology of identifying socio-spatial types to analyze the distribution of social organization within the BMR. Although it is not possible to carry out an evolutionary analysis of occupational categories, due to changes in methodology conducted during the collection and systematization of IBGE census in each year, the study characterizes the social organization and its correspondence on space with reference to the repositioning of the BMR on the national scene since 2000.

**Keywords:** Social organization. Metropolitan spatial structure. Occupation typology. Belém.

## 6.1 Introdução

A estrutura social da RMB tem se alterado desde os anos 1980 até a primeira década do século XXI, passando de uma concentração urbana mononucleada no município-capital a uma organização polinucleada que abrange diversos municípios. Institucionalizada em 1973 com dois municípios, aproveitando o início de conurbação entre Belém e Ananindeua, conta hoje com mais cinco municípios: Benevides e Marituba, já totalmente conurbados; os integrantes mais recentes, Santa Bárbara do Pará (1995) e Santa Isabel do Pará (2010), ainda orientados por forte dinâmica rural, enquanto o município de Castanhal (2012), manifesta na metrópole a conexão com as atividades agropecuárias.

O objetivo deste capítulo é apresentar uma análise da estrutura social da RMB e seu rebatimento espacial no território nas décadas de 1980 a 2010 tendo como referência a evolução da economia regional, seus reflexos e influências na metrópole paraense. A estratégia metodológica adotada segue a diretriz do Observatório das Metrópoles e permite observar modificações e o posicionamento de agentes ou grupos de agentes na estrutura social, bem como mostra padrões de segmentação e segregação no curso de modificações da estrutura social retratada no território da metrópole, uma vez que alterações no curso da economia regional e metropolitana são espelhadas em sua composição social.

A análise da estrutura social das metrópoles brasileiras, realizada segundo metodologia empregada pelo Observatório das Metrópoles, toma como ponto de partida a classificação feita pelo IBGE quanto às ocupações da população ocupada registradas pelos censos de 1980, 1991, 2000 e 2010. A interpretação da dimensão espacial da organização social da RMB é assim processada por meio de análise fatorial e de *cluster* a partir das categorias socio-ocupacionais, aqui tomadas como *proxy* da estrutura social (RIBEIRO; RIBEIRO, 2013).

O argumento central assumido no capítulo é que a configuração social e espacial da RMB apresentada não pode ser compreendida de modo desarticulado do posicionamento da Amazônia no cenário político brasileiro. A posição dela seria mais a de manutenção de uma base de apoio para as decisões centrais, associadas à implantação de uma série de decisões dando um lugar para a Amazônia no âmbito das estratégias de desenvolvimento nacional, marcado pelo discurso

da segurança nacional em área de fronteira, e pela exploração de recursos naturais visando apoiar a produção de outras regiões. A região acompanha, parcialmente, as tendências mais recentes, observadas no país, para a diminuição da segregação social, aumento da renda e diminuição de desemprego, porém mantém uma posição subordinada e patamares inferiores de segregação àqueles observados nas demais regiões do país.

O capítulo é dividido em quatro seções, incluindo esta introdução. Na segunda seção, são apresentados aspectos teóricos que dão base de sustentação ao entendimento de como o território da RMB pode ser compreendido socialmente. Na seção seguinte, a evolução da estrutura social é analisada, no decorrer do período de 1991 a 2010, sendo que para 1991, os dados referem-se a apenas dois dos cinco municípios da RMB: Belém e Ananindeua. Na quarta seção, há a descrição e interpretação da organização social do território da RMB manifesta em processos de diferenciação, segmentação e segregação socioespaciais capturados por meio de uma tipologia socioespacial capaz de representar como a estrutura social descrita anteriormente na segunda seção ocorre no espaço físico. Ao longo do capítulo há a preocupação de apontar como a evolução da estrutura social da RMB pode ser relacionada à organização social do seu território.

## 6.2 Marco Teórico

O que se pretende com a interpretação da organização social do território metropolitano é esclarecer o modo como a estrutura social se manifesta no espaço físico. A concepção de estrutura social adotada teoricamente e como a mesma está traduzida territorialmente é fundamental na aproximação teórica empregada; para isso, o conceito de mundo social de Bourdieu (1996; 2008) foi adotado, associado ao conceito de espaço social, para subsidiar a análise da posição social dos indivíduos.

A partir deles, a estrutura social pode ser representada no espaço pelo reconhecimento de várias dimensões, explicitadas por princípios de diferenciação, que vão além da dimensão econômica. Força e poder são decorrentes do domínio do campo econômico, cultural, social ou mesmo simbólico.

A diferenciação sugerida é entendida por meio de coordenadas

segundo as quais a posição social dos indivíduos é relacionada. Na primeira coordenada ocorre a distribuição das posições de acordo com o volume global de capital, em uma segunda está a composição do capital ou sua estrutura, relativo às diferentes espécies do capital ou sua estrutura. A trajetória de vida está presente em uma terceira coordenada, resultando na noção de espaço relacional e não substancialista, no qual há um sistema de classes que permite a construção de um esquema de estratificação social.

O Observatório das Metrópoles vem trabalhando com a construção de um esquema de estratificação que se baseia na concepção de espaço social, ou seja, a estrutura social é analisada a partir da posição dos agentes ou grupos de agentes no espaço social (RIBEIRO; RIBEIRO, 2013). Os princípios que estruturam as diferentes posições no espaço para o caso da ordem social brasileira contrapõem capital versus trabalho; trabalho de comando versus trabalho subordinado, trabalho não manual versus trabalho manual e trabalho não produtivo contraposto a trabalho produtivo; além de outros atributos, como nível de renda, escolaridade, qualificação, setor de atividade econômica (tradicional ou moderna), setor institucional (público ou privado) e tamanho do empreendimento (para o grupo de empregadores).

É importante registrar que são classificadas as ocupações e não necessariamente os indivíduos, gerando a estratificação social exposta no quadro a seguir:

**Quadro 6.1 – Classificação das categorias socio-ocupacionais e seus códigos**

<b>Categorias socio-ocupacionais agregadas</b>	<b>Código</b>	<b>Categorias socio-ocupacionais</b>
<b>DIRIGENTES</b>	CAT 21	Grandes Empregadores
	CAT 22	Dirigentes do Setor Público
	CAT 23	Dirigentes do Setor Privado
<b>PROFISSIONAIS DE NÍVEL SUPERIOR</b>	CAT 41	Profissionais Autônomos de Nível Superior
	CAT 42	Profissionais Empregados de Nível Superior
	CAT 43	Profissionais Estatutários de Nível Superior
	CAT 44	Professores de Nível Superior
<b>PEQUENOS EMPREGADORES</b>	CAT 31	Pequenos Empregadores
<b>OCUPAÇÕES MÉDIAS</b>	CAT 32	Ocupações Artísticas e Similares
	CAT 51	Ocupações de Escritório
	CAT 52	Ocupações de Supervisão
	CAT 53	Ocupações Técnicas
	CAT 54	Ocupações Médias de Saúde e Educação
	CAT 55	Ocupações de Segurança Pública, Justiça e Correios
<b>TRABALHADORES DO TERCIÁRIO ESPECIALIZADO</b>	CAT 61	Trabalhadores do Comércio
	CAT 62	Prestadores de Serviços Especializados
<b>TRABALHADORES DO SECUNDÁRIO</b>	CAT 71	Trabalhadores da Indústria Moderna
	CAT 72	Trabalhadores da Indústria Tradicional
	CAT 73	Operários dos Serviços Auxiliares
	CAT 74	Operários da Construção Civil
<b>TRABALHADORES DO TERCIÁRIO NÃO ESPECIALIZADO</b>	CAT 63	Prestadores de Serviços Não Especializados
	CAT 81	Trabalhadores Domésticos
	CAT 82	Ambulantes e Biscateiros
<b>TRABALHADORES AGRÍCOLAS</b>	CAT 10	Agricultores

Fonte: IBGE, 2010. Sistematização: Observatório das Metrópoles (2014)

## 6.3 Estrutura Social da Região Metropolitana de Belém: 1991 a 2010

Para o entendimento da estrutura social da RMB a partir de 1980, há de se retomar a trajetória econômica das relações entre a situação nacional e a região Norte. Ao iniciar a década de 1980, em plena ditadura militar, a situação de fronteira da região Norte foi associada à questão da “segurança nacional” com ênfase na implantação de infra-estruturas, disponibilização e distribuição de incentivos fiscais e linhas de crédito subsidiadas, como a instituição da Zona Franca de Manaus em 1967 no Amazonas, e a exploração do minério de ferro em Carajás, sudeste do Pará, pela então Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), ainda estatal na década de 1980.

Em seu conjunto, tais medidas podem explicar melhor a conjuntura que é comumente descrita como de atraso do Norte, pois enquanto o Governo Federal tratava da política de substituição de importações, o norte do país viabilizava a entrada do país em uma fase avançada do

capitalismo por meio do fornecimento de recursos minerais, geração de energia e espaço para uma reforma agrária dirigida pela ideia de ocupação da fronteira amazônica por meio da pecuária.

Os projetos desenvolvidos na região fizeram parte do esforço nacional para garantir a industrialização do Sudeste. A logística implantada na região não atendia de maneira articulada a inserção da RMB regionalmente, mas garantia que o que fosse produzido na região, principalmente, energia e minério de ferro, ocorresse em uma rede de logística, voltada para o aproveitamento da RMB na produção, por exemplo, de alumina em Barcarena, município localizado fora dela, distando 70 km de Belém; e de ferro, por meio da Estrada de Ferro de Carajás em direção ao porto de Itaqui no estado vizinho do Maranhão.

A partir do que já foi exposto na primeira parte deste livro, destacamos que a década de 1980 a 1990 foi marcada por intenso fluxo migratório de outras regiões para a Amazônia, organizando novos mercados consumidores e viabilizando insumos para a indústria localizada no centro-sul do país. As migrações afetaram, em primeira hora, as áreas rurais do estado do Pará, enquanto a RMB manteve estrutura social baseada na presença de atividades terciárias associadas à oferta de serviços, em sua maior parte ligada ao Governo Federal.

O governo tem sido o maior empregador, mas há expressiva presença de comerciantes, oriunda das décadas anteriores, resquícios do período de organização da economia gomífera do início do século XX, que apesar de ter decaído já nos anos 1920, deixou uma “tradição” de entrepostos comerciais na Amazônia que inclui a própria RMB; é importante o registro da presença de migrantes do Nordeste nestes postos de comércio.

A participação dos nativos da região neste processo foi restrita devido à falta de familiaridade com práticas empreendedoras, a prática extrativista foi mais forte e capaz de estruturar a sociedade até o advento da integração nacional. Nessa década, também mereceu destaque a transferência do pequeno produtor para a periferia da metrópole, decorrente de impactos dos grandes projetos em outras regiões do estado.

Acreditamos que, na RMB, a crise econômica dos anos 1980 não produziu o mesmo impacto sentido no restante do país, o que não quer dizer que existisse uma situação mais favorável ao crescimento econômico. Longe disso, havia tal defasagem no processo de urbanização/industrialização da região em relação ao centro-sul do país,

que os efeitos da diminuição no ritmo de crescimento imposto pelo governo militar, a subsequente crise da dívida externa e o processo de hiperinflação não foram sentidos da mesma forma por não ter havido qualquer crescimento no período anterior. O poder de compra da população belenense, que já era menor que dos moradores metropolitanos de outras regiões, diminuiu mais ainda na década de 1980.

A década 1990-2000 foi um período de mudanças estruturais no país: o fim da ditadura em 1985 marcou a descentralização política e o início da abertura econômica em meio a um processo de reestruturação produtiva que levou para o Sudeste e Sul do país, desemprego industrial e fechamento de empresas. Paralelamente, no Norte ocorre um recuo do poder público em investimentos na região. Até então, o setor público financiava em grande medida o setor privado, a situação se inverteu e o setor privado tornou-se protagonista da economia por meio da implantação de serviços e atividades do setor terciário.

Não se tratava de industrialização, mas de continuidade da supremacia do terciário nas cidades médias amazônicas e, principalmente, na RMB. Em meados da década, em 1994, a estabilização monetária no país trouxe a culminância de processos de reestruturação produtiva nas empresas das regiões metropolitanas do Sudeste. Se a informalidade percebida nas cidades do Sul tornou-se uma tônica; no Norte, ocorre um primeiro “espraiamento” da periferia com a ocupação de áreas por população incapaz de se inserir nas políticas habitacionais.

O crescimento econômico observado na década de 2000-2010 trouxe uma espécie de retorno ao papel desempenhado pela Amazônia no desenvolvimento brasileiro: se por um lado, a consciência ambiental colocou os recursos naturais da região em foco, demandando medidas de regulação fundiária, de controle do desmatamento e de reorganização da produção, o PAC na Amazônia, por outro lado, trouxe de volta projetos energéticos e ambientalmente discutíveis na forma de hidrelétricas e estradas para o escoamento da produção crescente de soja na região, abrindo o questionamento do quanto a base metropolitana de cidades teria influência neste processo. Diante do exposto, supomos que a análise da estrutura social ao longo das décadas é capaz de indicar se houve acirramento ou superação de desigualdades no território da metrópole Belém.

A composição da estrutura espacial detectada pelos dados do Censo de 1991 contou com peso maior das ocupações médias e de trabalhadores do secundário, que juntas representam aproximadamente

metade da estrutura social da RMB. Em 2000, as ocupações médias passaram a somar juntamente com os trabalhadores do terciário especializado e os trabalhadores do secundário, mais da metade da população ocupada, panorama que se repetiu no Censo de 2010.

Acreditamos que este predomínio em cada um dos anos de levantamento censitário elucide a estrutura social da RMB, pois se trata da confirmação da função da metrópole de prestadora de serviços ao restante do estado, seja por meio de ocupações médias, voltadas a atividades de apoio tanto para o setor público como para o privado, ocupações voltadas ao atendimento de saúde e educação, bem como a ênfase do comércio dentre os trabalhadores do terciário especializado. Quanto à presença de trabalhadores do secundário, apesar de, em 1991, aglutinar 22,61% da população ocupada, há uma participação maior de trabalhadores da indústria tradicional naquele ano. Em 2000 e 2010, os ocupados em serviços auxiliares sobrepõem os trabalhadores da indústria tradicional.

A tabela 6.1 apresenta os percentuais de participação das categorias socio-ocupacionais organizadas em grandes grupos que compõem a estrutura social da RMB em 1991, 2000 e 2010.

**Tabela 6.1 – Estrutura social da RMB em grandes grupos, 1991, 2000 e 2010**

CATEGORIAS SOCIO-OCUPACIONAIS	1991 *		2000		2010	
	N	%	N	%	N	%
<b>DIRIGENTES</b>	4.198	1,05%	8.988	1,33%	10.422	1,20%
<b>PROFISSIONAIS DE NÍVEL SUPERIOR</b>	21.630	5,41%	40.277	5,96%	76.980	8,83%
<b>PEQUENOS EMPREGADORES</b>	10.102	2,53%	9.442	1,40%	7.058	0,81%
<b>OCUPAÇÕES MÉDIAS</b>	105.613	26,41%	159.329	23,59%	202.850	23,27%
<b>TRABALHADORES DO TERCIÁRIO ESPECIALIZADO</b>	77.615	19,41%	157.179	23,27%	214.657	24,62%
<b>TRABALHADORES DO SECUNDÁRIO</b>	90.410	22,61%	138.937	20,57%	183.964	21,10%
<b>TRABALHADORES DO TERCIÁRIO NÃO ESPECIALIZADO</b>	81.837	20,46%	143.127	21,19%	153.127	17,56%
<b>TRABALHADORES AGRÍCOLAS</b>	8.527	2,13%	18.263	2,70%	22.733	2,61%
<b>TOTAL</b>	<b>399.932</b>	<b>100,00%</b>	<b>675.539</b>	<b>100,00%</b>	<b>871.791</b>	<b>100,00%</b>

Obs.: \* Os dados de 1991 referem-se aos municípios de Belém e Ananindeua.

Fonte: IBGE 1991, 2000 e 2010, sistematizado por LABCAM/FAU/UFGA.

Observa-se que em cada um dos anos recenseados, o grupo de dirigentes teve uma participação em torno de 1% da estrutura social da RMB. Em 1991, a participação foi de 1,05%, nas décadas seguintes, a participação foi maior em 2000 (1,33%) e em 2010 passou a ser 1,20%. Embora seja uma participação pequena em cada ano, o maior valor de 2000 estaria associado a um reposicionamento da RMB no cenário

nacional com a retomada de algumas ocupações com o poder de comandar decisões, em função da reorganização de algumas instâncias decisórias do setor privado que foram transferidas de outras regiões metropolitanas do Brasil para a RMB.

No ano de 2010, verificou-se que a participação dos Trabalhadores do Terciário Especializado foi de 24,62%, a maior entre as grandes categorias de ocupações. Dentre as quais a participação dos trabalhadores do comércio é mais que o dobro da participação dos prestadores de serviços especializados que compõem a grande categoria. Esta posição de destaque ocorre em 1991 (com a participação de 19,41%) e em 2000 (participação de 23,27%). Em grande medida, refere-se à participação dos trabalhadores do comércio que, em 2010, chega a representar 15,10% de todas as categorias, o que confirma a importância do terciário da RMB para o estado e para a região e também vale observar a continuidade da concentração de estabelecimentos comerciais nos municípios que compõem a RMB.

Merece destaque a participação dos operários da construção civil: em 2010, eles alcançam a participação de 9,46%, superando os trabalhadores da indústria moderna e tradicional somados, situação não verificada em 1991 e em 2000. As alterações na configuração do acesso ao crédito imobiliário pela indústria do setor representam uma grande mudança na economia local.

A partir de 2008, os programas governamentais de estímulo ao setor somados à demanda por moradias fez com que houvesse um aquecimento da construção civil e os efeitos disso nas áreas urbanas são percebidos com o aumento no número de edificações produzidas naquele período. Segundo dados da Prefeitura de Belém foram expedidos anualmente, em média, 20 habite-se para edificações com mais de 20 pavimentos entre 2005 e 2010 (VENTURA NETO, 2013).

É possível identificar que em 2010, o percentual de ocupados com nível de instrução superior na RMB atingiu 2,86%, enquanto em 2000 era de 1,60%, contribuindo para que o peso dos profissionais de nível superior, como categoria geral ficasse na ordem de 8,83%, tal incidência estaria diretamente relacionada com o aumento do número de instituições de ensino superior privadas em mais de um município, além de Belém.

A alta representatividade da RMB na prestação de serviços faz parte do seu papel de apoio no processo de desenvolvimento regional desenhado por meio da participação do setor público que instalou ali

o aparato regional para projetos econômicos, incluindo bancos estatais, representantes dos poderes e de todas as sedes do governo estadual, isto se observa ainda pela presença, dentre as ocupações médias, de ocupações de escritório. Em 1991, a participação de empregados de nível superior era de 0,99% e de ocupações de escritório era de 10,52%; em 2000, a participação dos empregados de nível superior era de 2,18% e as ocupações de escritório era 7,82%. Já em 2010, a participação dos empregados de nível superior foi de 3,08 % e de ocupações de escritório de 8,08%.

## 6.4 Organização Social do Território da RMB: 1991-2010

### 6.4.1 Distribuição relativa das Cats nos tipos da RMB

Conforme definido no item anterior, a construção das Categorias socio-ocupacionais (Cats) na RMB levou em consideração a segmentação social no Brasil segundo dados do IBGE em 1991, 2000 e 2010. Tomando a realidade identificada pelos censos, foram definidos quatro tipos socioespaciais em 1991 e seis tipos socioespaciais nos demais anos, a partir do local de moradia do pessoal ocupado, tendo em vista que esses tipos socioespaciais mostram a relação entre a estrutura social e seu rebatimento no espaço físico, representando a organização social do território. A análise da ocorrência dos tipos socioespaciais permite o entendimento de relações que se expressam no território da RMB.

O perfil socio-ocupacional de cada um dos tipos identificados a cada ano mostra em cada um deles quais são as Cats responsáveis ou preponderantes para a sua confirmação. Esse indicador é o resultado da divisão do número de ocupados classificados em cada uma das 24 Cats pelo valor total dos ocupados no tipo, trata-se da estrutura social de cada tipo socioespacial, que expõe o peso de cada categoria na sua distribuição.

Neste trabalho, isso é feito por meio de duas apresentações de dados: primeiro pela distribuição relativa das categorias socio-ocupacionais segundo os tipos de áreas, e o segundo por meio da densidade relativa das categorias socio-ocupacionais segundo os tipos de áreas<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Não é possível uma leitura de evolução quantitativa de cada categoria por não existir correspondência entre as classificações feitas pelo IBGE a cada censo, por isso, as análises resumem-se à composição de cada ano separadamente.

Em 1991, devido à limitação na base de dados em apresentar os dados apenas para Belém e Ananindeua, os quatro tipos identificados referem-se apenas aqueles municípios. O perfil da RMB em 1991 seria marcado pela presença de ocupações médias, trabalhadores do secundário (com destaque para os trabalhadores da indústria tradicional) e trabalhadores do terciário não especializado, o que demonstra a falta de pessoal especializado.

O final da década de 1980 apresenta, no tipo Superior, a maior percentagem de ocupações médias, com uma maior participação de 31,12%, mas que, numa análise de concentração por tipo, as ocupações médias se mostram similares, com exceção do tipo Popular Operário. Os profissionais de nível superior apresentam grande concentração no tipo Superior (18,27%), cuja concentração é mais que o dobro que sua concentração nos demais tipos (tabela 6.2).

**Tabela 6.2 – Distribuição relativa de grandes grupos das Cats nos tipos na RMB, 1991**

Tipos/2000	Dirigentes	Prof. de Nível Sup.	Peq. Emp.	Ocup. Médias	Trab. do Ter. Esp.	Trab. do Sec.	Trab. do Terc. Não Esp.	Agricultores	Tota
<b>SUPERIOR</b>	6,45	25,09	5,65	32,28	12,57	5,48	12,12	0,36	100
<b>MÉDIO SUPERIOR</b>	1,68	7,72	2,94	29,64	23,33	16,73	17,45	0,52	100
<b>MÉDIO INFERIOR</b>	0,69	3,78	2,36	22,19	25,89	22,38	21,76	0,96	100
<b>POPULAR MÉDIO</b>	0,31	1,73	1,72	15,65	25,49	26,97	26,28	1,84	100
<b>POPULAR INFERIOR</b>	0,32	1,79	1,52	12,91	20,66	23,90	26,04	12,86	100

Fonte: IBGE, 1991. Elaboração: LABCAM/FAU/UFPA

Em 1991, os tipos Médio e Popular mostram a importância da RMB na aglutinação de ocupados em escritórios, ocupações técnicas e trabalhadores do comércio dos dirigentes e empregadores. Embora em menor intensidade do que em outras metrópoles, em Belém, existe clara distinção entre as camadas superiores e ocupações médias e do terciário especializado, diferentemente dos operários da construção civil e prestadores de serviços não especializados, que, juntamente com trabalhadores da indústria, estão mais concentrados nos tipos Popular e Popular Operário. Trata-se de uma organização social em um território relativamente restrito dos municípios de Belém e Ananindeua.

O tipo Superior, no ano de 2000, era composto, em maior percentagem, pela categoria Ocupações Médias, que representava 32,28% do grupo, pelos Profissionais de Nível Superior (25,09%) e pelos Dirigentes (6,45%). Tal composição é uma característica importante da RMB, pois assim verifica-se que, desde a década anterior, mesmo no tipo Su-

perior, as chamadas categorias superiores não representam maioria na composição do tipo. Já a categoria dos Profissionais de Nível Superior participava com 25,09% nesse tipo, onde as categorias superiores se concentram no território da metrópole (tabela 6.3).

**Tabela 6.3 – Distribuição relativa de grandes grupos das CATS nos tipos na RMB, 2000**

Tipos/2000	Dirigentes	Prof. de Nível Sup.	Peq. Emp.	Ocup. Médias	Trab. do Ter. Esp.	Trab. do Sec.	Trab. do Terc. Não Esp.	Agricultores	Total
<b>SUPERIOR</b>	6,45	25,09	5,65	32,28	12,57	5,48	12,12	0,36	100
<b>MÉDIO SUPERIOR</b>	1,68	7,72	2,94	29,64	23,33	16,73	17,45	0,52	100
<b>MÉDIO INFERIOR</b>	0,69	3,78	2,36	22,19	25,89	22,38	21,76	0,96	100
<b>POPULAR MÉDIO</b>	0,31	1,73	1,72	15,65	25,49	26,97	26,28	1,84	100
<b>POPULAR INFERIOR</b>	0,32	1,79	1,52	12,91	20,66	23,90	26,04	12,86	100
<b>POPULAR AGRÍCOLA</b>	0,50	0,76	1,44	8,47	9,63	12,02	13,96	53,20	100
<b>Total geral</b>	<b>1,33</b>	<b>5,96</b>	<b>2,55</b>	<b>22,43</b>	<b>23,27</b>	<b>20,57</b>	<b>21,19</b>	<b>2,70</b>	<b>100</b>

Fonte: IBGE, 2000. Elaboração: LABCAM/FAU/UFPA

Por sua vez, a participação dos Trabalhadores do Secundário foi de 12,02% em 2000, indicando que a atividade industrial tornou-se mais presente, mas a categoria que apresentou maior representatividade foi a dos Trabalhadores do Terciário Especializado, cuja participação foi de 9,63% em 2000.

Verifica-se no ano de 2000 que os Trabalhadores do Terciário Não Especializado representavam a maior concentração, apresentando uma participação de 26,04%, em seguida, vêm os Trabalhadores do Secundário, com 23,90%, e os Trabalhadores do Terciário Especializado, com 20,66% no tipo Popular Inferior. O tipo Médio Inferior, tanto em 2000 quanto em 2010, apresentou as mesmas quatro categorias principais em sua composição.

Não houve mudanças significativas nas porcentagens correspondentes a cada categoria, de modo que a composição pouco foi alterada: no tipo Popular Médio em 2000, os Trabalhadores do Secundário apresentavam a maior representatividade do tipo, com 26,97%. Logo em seguida, vinham os Trabalhadores do Terciário Não Especializado, com 26,28% de representatividade; os Trabalhadores do Terciário Especializado, com 25,49% e as Ocupações Médias, com 15,65%.

A forte presença de estabelecimentos comerciais na RMB alcança o século XXI com grupos locais de supermercados e lojas de departamentos impedindo a entrada de grupos de varejo nacionais; não há lojas das cadeias nacionais de supermercados na RMB. Mesmo os

*shopping centers* construídos, a partir de 1999, em Belém contêm grandes lojas-âncora de grupos locais. As poucas lojas de cadeias nacionais existentes na RMB restringiam-se a Belém em quantidade bastante reduzida até os anos 1990. O subgrupo dos Trabalhadores do Terciário Especializado, para o conjunto da RMB, composto pelas categorias dos Trabalhadores do Comércio e pelos Prestadores de Serviços Especializados, apresentou participação de 23,27% em 2000 e 24,62% em 2010. A ocupação que mais contribuiu para isso foi a dos Trabalhadores do Comércio, cuja proporção relativa era de 11,97% em 1991, 12,91% em 2000 e 15,10% em 2010.

Em compensação, a ocupação dos Prestadores de Serviços Especializados tendeu a puxar o subgrupo para baixo com percentual de 10,36%, em 2000, mas apesar disso, este subgrupo ainda incrementou o mercado com 13 mil novos prestadores de serviço, seguidos de mais 44 mil novos trabalhadores do comércio.

No ano 2000, o tipo Popular Agrícola contava com 53,20% de sua composição formada pela categoria dos Agricultores. Trabalhadores do Terciário Não Especializado e Trabalhadores do Secundário, representando, respectivamente, 13,96% e 12,02% do tipo, ocupavam a segunda e terceira posições no tipo.

Podemos então afirmar que o tipo Popular Agrícola, em 2000, apresentava grande homogeneidade e era formada principalmente por agricultores, sem expressiva representatividade de outras categorias. Já em 2010, os agricultores passaram a representar 23,25% e os trabalhadores do comércio passaram a 11,65% e os operários da construção civil para 9,61%.

Há de se destacar, além desta mudança, a limitação que a abordagem da classificação do IBGE teria para dar conta da dinâmica da realidade periurbana na Amazônia, pois se trata de uma condição de vida com características rurais, mas com grande presença de ocupações voltadas ao trabalho na cidade, seja na construção civil, seja na prestação de serviços não especializados ligados à condição de produção agrícola familiar com inserção no abastecimento da cidade (tabela 6.4).

**Tabela 6.4 – Distribuição relativa de grandes grupos das Cats nos tipos da RMB, 2010**

Tipos socioespaciais	Dirigentes	Prof. de Nível Sup.	Peq. Emp.	Ocup. Médias	Trab. do Ter. Esp.	Trab. do Sec.	Trab. do Terc. Não Esp.	Agricultores	Total
<b>SUPERIOR</b>	5,13	31,24	4,16	28,98	13,30	6,01	10,84	0,33	100
<b>MÉDIO SUPERIOR</b>	0,60	6,80	2,45	22,81	27,33	22,19	17,00	0,81	100
<b>MÉDIO INFERIOR</b>	1,91	13,21	2,62	28,76	22,96	15,73	14,31	0,50	100
<b>POPULAR MÉDIO</b>	0,34	3,16	1,64	16,56	27,65	26,80	21,59	2,26	100
<b>POPULAR INFERIOR</b>	0,38	2,20	1,28	12,05	22,75	27,91	23,95	9,49	100
<b>POPULAR AGRÍCOLA</b>	0,49	2,67	1,78	13,57	19,23	23,46	15,54	23,25	100
<b>Total geral</b>	<b>1,20</b>	<b>8,83</b>	<b>2,30</b>	<b>21,78</b>	<b>24,62</b>	<b>21,10</b>	<b>17,56</b>	<b>2,61</b>	<b>100</b>

Fonte: IBGE, 2010. Elaboração: LABCAM/FAU/UFGA

As últimas duas categorias socio-ocupacionais com maior representatividade do ranking do tipo Popular Agrícola em 2010 eram, respectivamente, os Trabalhadores do Terciário Especializado (19,23%) e as Ocupações Médias (13,57% em 2010), que com isso aumentaram a heterogeneidade dentro do grupo para o último ano analisado.

Por sua vez, a participação dos Trabalhadores do Secundário foi de 23,46% em 2010. Este fato indica que o caráter industrial tornou-se mais presente e, por consequência, melhor justificado, em 2010 para a tipologia. Logo após os Trabalhadores do Secundário, a categoria que apresentou maior representatividade foi a dos Trabalhadores do Terciário Especializado, cuja participação era de 19,23% em 2010.

Em 2010, ao tipo Popular Inferior, foram os Trabalhadores do Secundário quem passou a liderar a participação com representação de 27,91%. Em seguida, vinham os Trabalhadores do Terciário Não Especializado, com 23,95%, e os Trabalhadores do Terciário Especializado, com 22,75%. No ano de 2010, composição do tipo Médio, a única inversão de ordem constatada foi a troca de posições entre Trabalhadores do Secundário e Trabalhadores do Terciário Não Especializado. De acordo com os dados mais recentes, os Trabalhadores do Secundário apresentavam maior representatividade do que os Trabalhadores do Terciário Não Especializado, na composição da tipologia.

Em 2010, a formação do tipo Popular Médio foi ligeiramente alterada. Em 2010, foi a categoria dos Trabalhadores do Terciário Especializado quem passou a liderar o ranking da composição do tipo, com 27,65% de representatividade. O segundo lugar ficou com os Trabalhadores do Secundário, com 26,80%, seguidos pelos Trabalhadores

do Terciário Não Especializado, que apresentaram acentuada queda no período analisado, passando a representar 21,59% do tipo. Como última categoria principal, as Ocupações Médias fecharam o ano de 2010 com porcentagem de representação no tipo de 16,56%.

O subgrupo dos Trabalhadores do Terciário, composto pelas categorias dos Trabalhadores do Comércio e pelos Prestadores de Serviços Especializados, foi de 24,62% em 2010 para o conjunto da RMB. A ocupação que mais contribuiu para essa variação foi a dos Trabalhadores do Comércio, cuja proporção foi de 15,10% em 2010. Em compensação, a ocupação dos Prestadores de Serviços Especializados tendeu a puxar o subgrupo para baixo com percentuais relativos decrescentes da ordem de 9,53% em 2010, resultando numa variação de 1,50%.

#### **6.4.2. Tipologia socioespacial da RMB**

A análise da tipologia socioespacial nos casos de Belém e Ananindeua é feita em múltiplas escalas, iniciando pela escala municipal (Figura 6.1) e chegando ao bairro (Figura 6.2). Nos demais municípios, Marituba, Benevides, Santa Bárbara do Pará e Santa Isabel do Pará, as manchas dos tipos compreendem porções definidas em função da definição de áreas de ponderação do IBGE, não há bairros estabelecidos. Castanhal, por ter sido o último município a ser incorporado na RMB, após os estudos conduzidos anteriormente pelo Núcleo Belém do Observatório das Metrópoles (CARDOSO et al., 2007; LIMA; MOYSES, 2009), fez com que os estudos fossem refeitos com a incorporação da realidade daquele município.

É importante ressaltar que devido a mudanças nas bases cartográficas de setores censitários do IBGE nos três censos pesquisados, as análises aqui apresentadas foram feitas em recortes espaciais diferentes e elas não consideram mudanças espaciais de uma década para outra e, como já demonstrado anteriormente no capítulo, a composição dos tipos altera-se de um ano para outro.

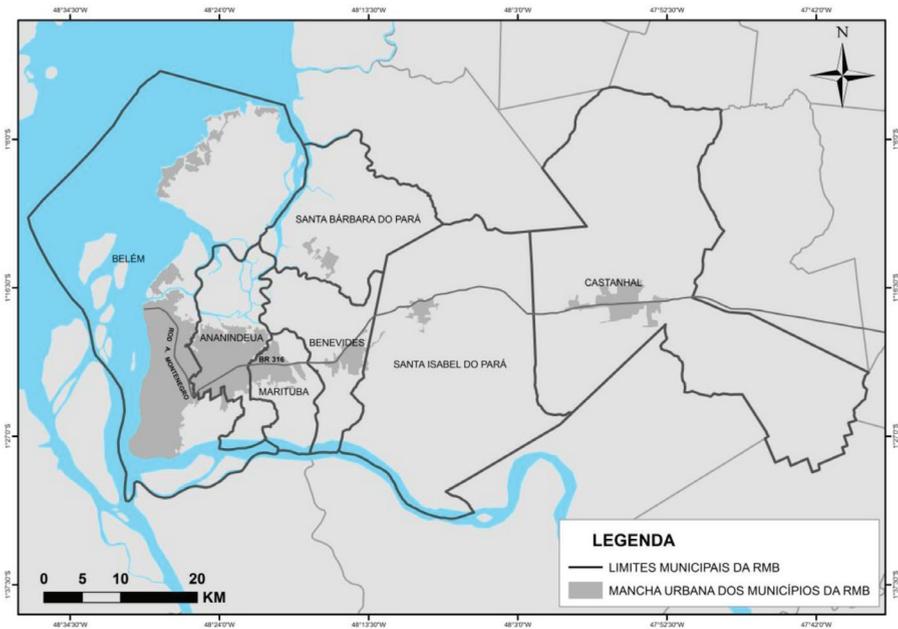
Assim, apesar de ter nomenclaturas idênticas, há de se atentar para a composição relativa de cada tipo a partir da estrutura social em cada um dos anos, bem como das Cats tratadas anteriormente neste capítulo.

Assim, a análise da tipologia socioespacial na RMB foi referenciada o mais próximo possível em cada um dos anos (2000 e 2010) da divisão de bairros naqueles municípios que os possuem definidos, isso

é válido para os municípios de Belém onde há legislação definidora de bairros (Lei Municipal n. 7.806, de 30 de julho de 1996) e Ananindeua (mesmo que não possui uma delimitação oficial como Belém).

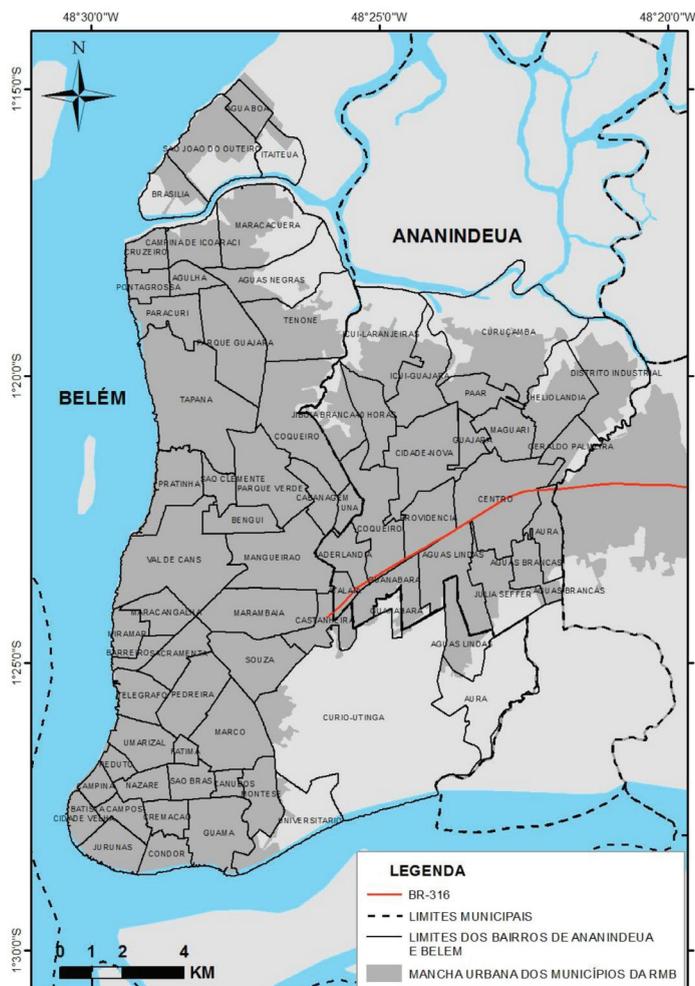
Nos demais municípios metropolitanos, Marituba, Benevides, Santa Bárbara do Pará e Santa Isabel do Pará que possuíam cada um uma única área de pesquisa do IBGE em 2000, buscou-se fazer referência na análise às condições de acessibilidade providas pela Rodovia BR-316, único eixo estruturador do território, e no caso de Castanhal, utiliza-se informações relacionadas com a configuração de seu centro urbano, localizado ao longo desta BR-316, sua área de expansão e a ampla zona rural do município.

**Figura 6.1 – Mancha urbana dos municípios da RMB e eixos viários principais, em 2010**



Fonte: Base cartográfica estadual, SIGIEP, 2010.

**Figura 6.2 – Mancha urbana de Belém e Ananindeua e demarcação de bairros em 1994 (Belém) e Ananindeua (2006)**



Fonte: Lei municipal de Belém no.7.806 de 30 de julho de 1996.

A localização polarizada de tipos superiores e médios em relação à localização de tipos inferiores tem suas origens na segmentação socioespacial originada ainda no fim do período da borraça (início do século XX). Nessa época, já havia uma elite ligada às atividades de comércio e representação comercial, constituída por profissionais liberais e pelos donos dos meios de produção; enquanto a classe média era constituída por comerciantes migrantes, vindos de municípios do interior do estado, moradores de bairros

populares e por funcionários públicos mais bem remunerados, que se localizavam nos espaços de transição entre as áreas mais ricas e aquelas mais populares.

A proximidade entre porções territoriais classificadas como superiores e porções territoriais classificadas como pertencentes aos tipos Médio Inferior e Popular Médio é devida, em grande parte, às condições iniciais de ocupação do município de Belém, como citado anteriormente. A localização de terrenos com condições adequadas à moradia e de terrenos com condições inadequadas, associados à vulnerabilidade aos alagamentos, à geografia do terreno amazônico e à falta de infraestrutura de drenagem, interferiram na caracterização da tipologia socioespacial em Belém.

As cotas planialtimétricas mais altas presentes no território de Belém correspondem a apenas 10 m acima do nível do mar, aproximadamente, e terrenos situados abaixo de 4 m já são considerados como áreas alagáveis, situação comum dentro de Belém.

A ocupação das melhores (e mais altas) porções territoriais de Belém foi feita pela população de maior poder aquisitivo, enquanto que as baixadas foram ocupadas pela população com baixa qualificação, que também levava a concentração de serviços e comércio naquelas áreas. No entanto, áreas altas e baixadas, em virtude das características do território, são geograficamente muito próximas na planície amazônica, o que fez com que as populações de renda alta e baixa convivessem uma ao lado da outra desde a ocupação inicial do município de Belém, conformando a distribuição socioespacial da população belenense até os dias atuais.

Em linhas gerais, é possível dizer que a segregação social entre as classes Superior e Inferior é, na realidade, muito próxima em termos geográficos, o que originou o termo “periferia próxima”, dado ao conjunto de bairros de população de baixa renda situados às margens do rio Guamá e da Baía do Guajará, no interior da 1ª Légua Patrimonial de Belém, mas ainda assim muito próximos das áreas centrais melhor infraestruturadas do município.

#### **6.4.3 Espacialização dos tipos em 2000**

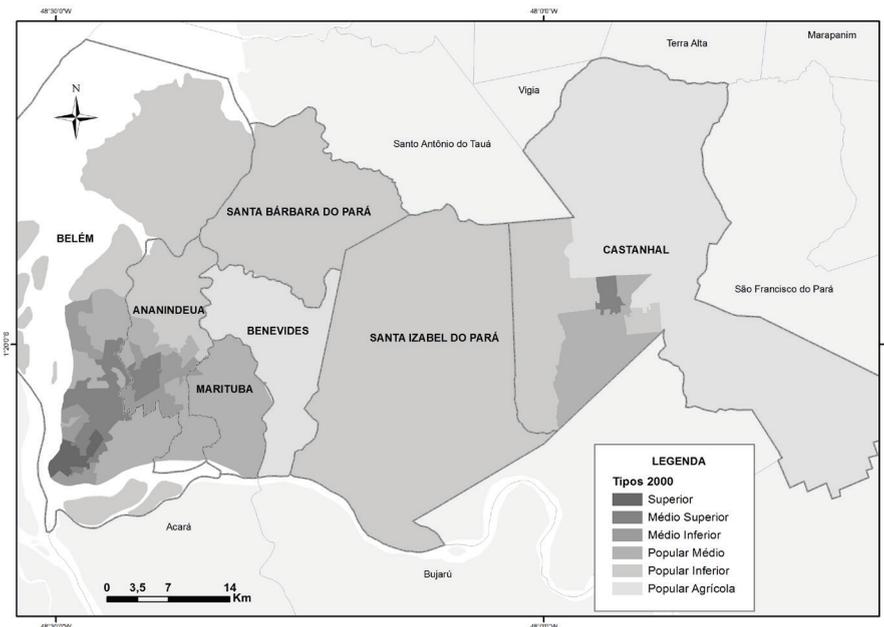
A localização do tipo Superior, assim denominado por assumir posição mais elevada na hierarquia social do território metropolitano já em 1991, utilizava-se dos terrenos mais bem infraestruturados da RMB, no caso, o núcleo inicial do município de Belém. Os bairros

que ali estão localizados são historicamente tidos como aqueles com melhores condições infraestruturais, uma vez que, ao possuírem cotas altimétricas acima de 4 m, sofreram ações de implantação de redes de drenagem, esgotos e pavimentação desde os primeiros anos do século XX (figura 6.3).

Às camadas populacionais ocupantes do tipo Médio restou a ocupação de terrenos de cotas ainda altas em bairros planejados durante a economia gomífera ao longo da Estrada de Ferro Belém-Bragança, posteriormente, espreado-se para as áreas mais baixas ao longo da orla do rio Guamá e da Baía do Guajará, portanto, sujeitas a alagamentos em períodos chuvosos, até que sofressem obras de melhoria infraestrutural no decorrer do século XX.

Em 2000, foi possível observar que a mancha correspondente ao tipo Superior abrangiu os bairros localizados ainda no centro tradicional da cidade da 1ª Léguas Patrimonial de Belém. Em 2000, o tipo Superior abrangia os bairros de maior condição infraestrutural da Cidade Velha, Batista Campos, Campina, Nazaré, Reduto, Umarizal, grande parte do bairro de São Brás, grande parte do bairro do Marco, além de pequenas parcelas dos bairros da Cremação e do Guamá.

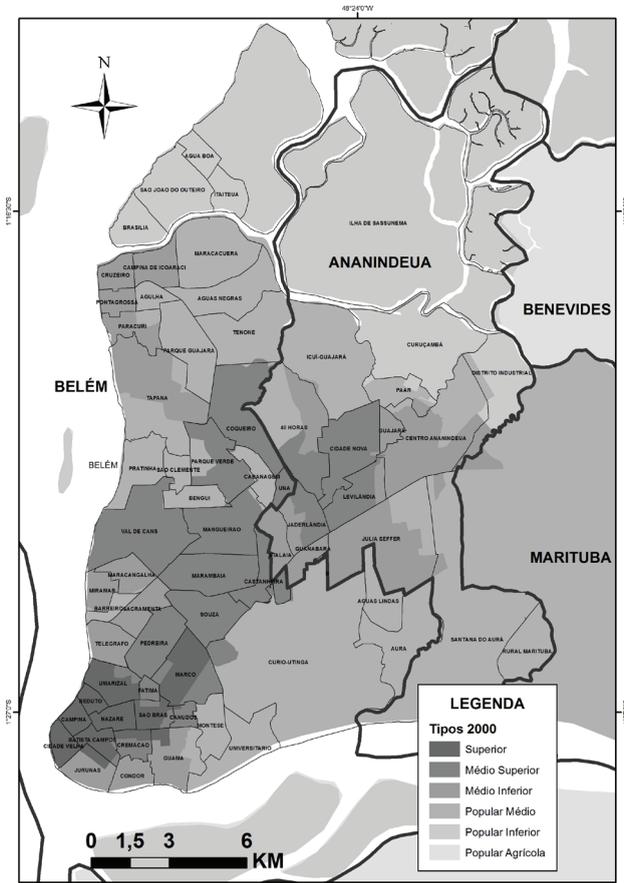
**Figura 6.3 – Tipologia socioespacial da Região Metropolitana de Belém, 2000**



Fonte: IBGE, 2000. Elaboração: FAU/UFPA (2014)

Dentro dos limites do município de Belém, verifica-se que em 2000 a mancha do tipo Médio Superior estava presente na porção sudoeste da cidade, que corresponde aos bairros de Batista Campos e a porções do bairro do Jurunas. Em Ananindeua, as manchas do tipo Médio Superior, de 2000, incluem porções dos bairros Cidade Nova, Levilândia e parte do bairro 40 Horas. Estas áreas configuram a porção norte do município, trata-se da porção com melhores condições de acessibilidade a empregos e acesso a serviços públicos e, embora exista infraestrutura e equipamentos sociais naqueles bairros, eles apresentam precariedade quando comparados aos espaços do tipo Superior localizados na 1ª Léguas Patrimonial de Belém (figura 6.4).

**Figura 6.4 - Tipologia socioespacial, bairros de Belém e de Ananindeua, Região Metropolitana de Belém, 2000**



Fonte: IBGE, 2000. Elaboração: LABAM/FAU/UFPA, 2014.

Em Belém, o tipo Médio Inferior era distribuído em três grandes manchas em 2000: a primeira abrangia três dos bairros centrais do município de Belém: Jurunas, Condor e Guamá, chamados de “periferia próxima” dentro da 1ª Légua Patrimonial. A segunda mancha do tipo Médio Inferior encontrada em 2000, dentro do município de Belém, abrangia os bairros do Telégrafo, Sacramenta, Maracangalha e Miramar.

A terceira mancha encontrada no ano 2000 em Belém estava concentrada no distrito de Icoaraci, e era formada pelos bairros do Tapanã, Paracuri, Ponta Grossa, Campina de Icoaraci e Cruzeiro. Nas proximidades do limite da 1ª Légua Patrimonial de Belém, observa-se que os bairros de Belém, em 2000, tinham a totalidade de seus territórios inseridos no tipo Médio Superior, como é o caso da Pedreira, Mangueirão, Coqueiro, Una e Castanheira. Ainda nos limites da 1ª Légua Patrimonial de Belém verifica-se que os bairros Maracangalha e Miramar, foram classificados como tipo Médio Inferior em 2000, ou seja, o tipo Médio Inferior em 2000 caracterizava, em grande medida, as franjas no interior da 1ª Légua Patrimonial de Belém e no município de Ananindeua.

Em Ananindeua, no ano de 2000, o tipo Médio Inferior, assim classificado em função da organização social analisada nas sessões anteriores deste capítulo estava configurada na porção norte da BR-316, no Centro Administrativo de Ananindeua e no bairro Guajará e no interstício entre os limites do bairro Castanheira, em Belém, com os bairros do Atalaia e do Jaderlândia (uma parte deste), sendo que, em Ananindeua, estão localizados assentamentos oriundos de invasões de conjuntos habitacionais inconclusos e ocupações espontâneas.

Em Belém, o tipo Popular Médio era encontrado distante da área do centro tradicional da cidade, uma destas localizações correspondia aos bairros da Terra Firme, Universitário, Curió-Utinga, Aurá e Águas Lindas, limites da periferia da 1ª Légua Patrimonial de Belém. Em tais localizações, quando comparadas às regiões vizinhas de Ananindeua e Marituba, observa-se um “bolsão” do tipo Popular Médio que encontra limite apenas na fronteira entre Marituba e Benevides. Uma espécie de “bolsão” do tipo Popular Médio, menor que o primeiro citado acima, correspondia, no ano de 2000, a uma área ao norte da porção continental do município de Belém, próximo a Ananindeua.

Os tipos populares no município de Belém correspondiam aos bairros de Maracacuera, Águas Negras, Tenoné, Parque Guajará e

Agulha, além de grande parte do Tapanã e a totalidade dos bairros da Pratinha, São Clemente e Benguí. Já em Ananindeua, em 2000, eram partes dos bairros Icuí-Guajará, Paar, 40 Horas e parte do Centro Administrativo na porção norte do município, assim como os bairros do sul: Santana do Aurá e o território de Marituba. Com relação ao tipo Popular Inferior, o município de Belém apresentava o tipo nas suas ilhas, apenas o município de Benevides e Marituba não o apresentavam. O município de Santa Bárbara do Pará possuía uma única área de pesquisa do IBGE, em 2000 foi classificada como Popular Inferior. Em 2000, o tipo Popular Agrícola possuía sua abrangência e correspondia à totalidade do município de Benevides e, em grande parte, do município de Castanhal.

#### **6.4.4 Espacialização dos tipos em 2010**

A mancha da abrangência do tipo Superior incorpora o bairro de Canudos, além dos citados para o ano 2000: Cidade Velha, Batista Campos, Campina, Nazaré, Reduto, Umarizal (figura 6.5). A continuação de classificação de tipo Superior apenas na 1ª Légua Patrimonial de Belém demonstra que há uma concentração de ocupantes da elite no período analisado.

Em 2010, o bairro do Jurunas foi classificado com o tipo Médio Superior e grande parte do bairro de Batista Campos foi classificada como tipo Médio Superior, isto é explicado pela ação crescente do mercado imobiliário naqueles bairros com a construção de edifícios residenciais articulada às intervenções do setor público (tais como o aterro do Portal da Amazônia e ações de macrodrenagem).

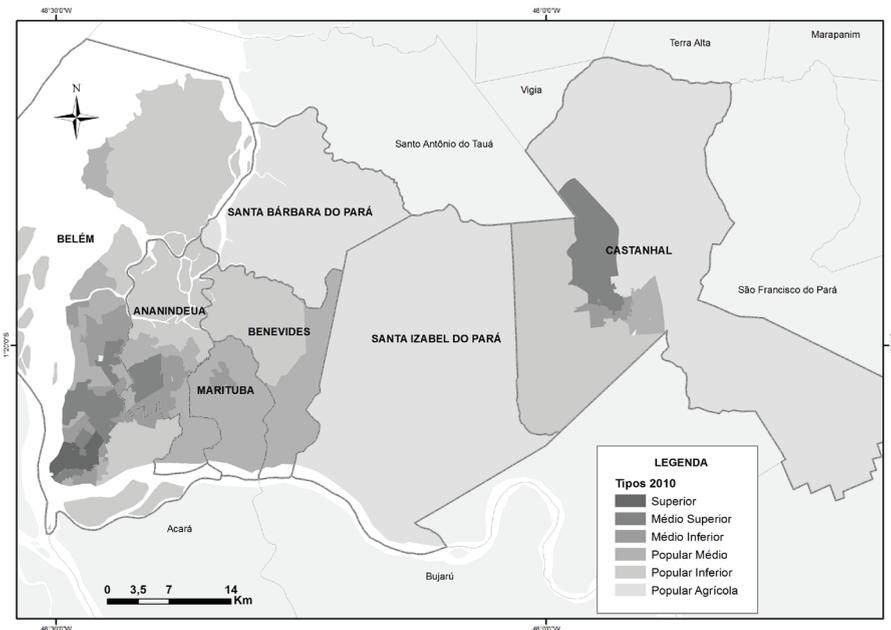
Em Ananindeua, o tipo Médio Superior de 2010 inclui porções dos bairros da Cidade Nova, Levilândia e parte do bairro 40 Horas, o que confirma a continuidade de ocupados de hierarquia superior no norte do município com condições de acessibilidade a empregos e acesso a serviços públicos. Áreas militares nos bairros, nos limites da 1ª Légua Patrimonial de Belém, Maracangalha e Miramar vêm sendo “liberadas” ao longo do tempo para o mercado imobiliário, e compõem a mancha do tipo Médio Superior.

Observamos nesta porção do território da cidade, que bairros que, em 2000, tinham a totalidade de seus territórios inseridos no tipo Médio Superior, conforme análise daquele ano, como é o caso da Pedreira, Mangueirão, Coqueiro, Una e Castanheira; em 2010 passaram a ter grandes partes de suas áreas classificadas como Médio Inferior

ou Popular Médio, ressaltando que se trata de uma nova classificação, e não pode ser inferido se é uma evolução, mas é sim uma alteração e que, para melhor compreensão, devemos observar a composição de cada um dos tipos nas sessões anteriores deste capítulo.

Em 2010, o tipo Popular Médio passou a caracterizar o centro urbano de Marituba e Castanhal. Já em 2010, o tipo se desconcentrou, passando a classificar bairros em diversas outras porções do território de Belém. Em 2000, a primeira mancha abrangia três dos bairros centrais do município de Belém: Jurunas, Condor e Guamá, chamados de “periferia próxima” dentro da 1ª Léguas Patrimonial em oposição a uma periferia metropolitana que passou a caracterizar manchas de tipos inferiores.

**Figura 6.5 – Tipologia socioespacial da Região Metropolitana de Belém, 2010**



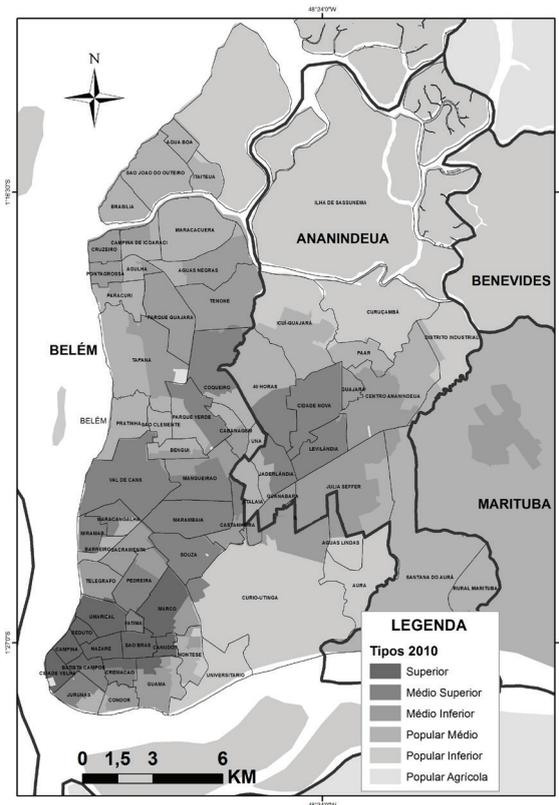
Fonte: IBGE, 2010. Elaboração: FAU/UFPA (2014)

Em 2010, o tipo Médio Inferior abrange as áreas dos bairros do Telégrafo, da Sacramento e de Icoaraci, distrito municipal de Belém localizado no limite continental ao norte e com uma parte dos bairros da Ponta Grossa e do Cruzeiro, e os bairros do Parque Guajará, Tenoné, Águas Negras e grande parte do bairro do Tapanã inseridos no

tipo Médio Inferior (figura 6.6). Esta situação representa o resultado dos diversos empreendimentos residenciais de grande porte que se instalaram ao longo da Avenida Augusto Montenegro e que acabaram por elevar o padrão socioeconômico dos bairros ao redor.

O tipo Médio Inferior é encontrado ao sul da rodovia e configura o bairro Júlia Seffer, inicialmente um conjunto habitacional. Já em 2010, foi identificada uma mancha do tipo Popular Médio no interstício entre o bairro do Castanheira, em Belém, e o tipo Médio Inferior se espraiando pelos bairros da Guanabara, Júlia Seffer, Águas Lindas, ao sul da BR-316, assim como nos bairros do Guajará e Centro Administrativo, ao norte. Esta ocorrência deve-se à intensificação de empreendimentos imobiliários na forma de condomínios populares. O tipo Médio Inferior em 2010 foi ainda identificado em Marituba e em Castanhal.

**Figura 6.6 – Tipologia socioespacial, bairros de Belém e de Ananindeua, Região Metropolitana de Belém, 2010**



Fonte: IBGE, 2010. Elaboração: FAU/UFPA (2014)

Em 2010, os bairros da Terra Firme, Universitário, Curió-Utinga, Aurá e Águas Lindas, limites da periferia da 1ª Légua Patrimonial de Belém, passaram por reconfiguração, foi quando os bairros Universitário, Curió-Utinga e Aurá, além de parte da Terra Firme, passaram a ser classificados como Popular Inferior, o que seria evidência da concentração de ocupações de apoio em meio a ocupados em atividades sem especialização.

Em 2010, a configuração da área a norte no limite entre Belém e Ananindeua, ou seja, os bairros de Águas Negras, Tenoné e Parque Guajará passaram a ser classificados segundo o tipo Médio Inferior. Já o tipo Popular Inferior, além de estar presente em 2010 em Belém (bairros Universitário, Curió-Utinga e Aurá), foi identificado em Ananindeua (bairros Icuí-Guajará, Curuçambá e Distrito Industrial), é possível concluir que o mesmo tipo também sofreu grandes alterações em Benevides e Santa Isabel do Pará.

Em Benevides, ele passou a classificar a metade de seu território em 2010; em Santa Bárbara do Pará e Santa Isabel do Pará foi completamente suprimido. O tipo Popular Médio era o mais recorrente na RMB, pois dos sete municípios que compõem a região metropolitana, Belém, Ananindeua, Marituba e Castanhal apresentavam o tipo tanto em 2000 quanto em 2010.

Em 2010, o tipo Popular Inferior está presente na Região das Ilhas, exceto por uma parte da Ilha de Mosqueiro, pertencente ao município de Belém, a parte mais urbanizada, correspondente aos bairros do Maracajá, Vila, Mangueiras, Praia Grande, Aeroporto, Farol, Chapéu Virado, Natal do Murubira e Porto Arthur, tais localizações formaram uma região que em 2010 passou a ser classificada como o tipo Popular Médio.

O município de Santa Bárbara do Pará, em 2010, foi classificado no tipo Popular Agrícola. O mesmo aconteceu com o município de Santa Isabel do Pará, que passou de Popular Inferior para Popular Agrícola no período entre os dois anos. Já Castanhal, teve a área abrangida pelo tipo Popular Inferior ampliada em 2010 por sobre área anteriormente classificada segundo o tipo Popular Médio. Já em 2010, o tipo Popular Agrícola seria difícil de ser caracterizado no município de Benevides pela presença de categorias de trabalhadores do secundário e do terciário não especializado. Em Benevides, aproximadamente a mesma extensão passou a ser classificada em dois outros tipos: Popular Inferior, ao norte, e Popular Médio, ao sul.

A entrada do município de Castanhal na RMB, em 2012, causou a necessidade de uma revisão completa na composição dos tipos anteriormente definidos: pela sua dinâmica urbana independente da conurbação de Belém e Ananindeua e a partir da década de 1990 com Marituba e Benevides, o município possui dinâmica urbana independente. Apesar de ter sua área urbana cortada pela Rodovia BR-316 como os demais, há no município estabelecimentos de comércio e serviços, além de indústrias ligadas à atividade agrícola, que o tornam um polo regional para o Nordeste do Pará.

A distribuição dos tipos no município em 2000 demonstra a existência de centro urbano com tipo Médio Superior e tipos populares; já em 2010, no município são identificados os tipos Médio Superior, Médio Inferior e Popular Médio, possivelmente pelo aumento de áreas habitacionais.

O destaque é correspondente ao tipo Médio Superior e sua presença em 2010 evidencia o crescimento da importância do papel de Castanhal dentro da dinâmica da RMB, nos últimos anos. O caráter de transição de atividades rurais para urbanas também é percebido pela existência, nos mapas, de dois anos do tipo Popular Agrícola no entorno leste do município, em áreas de contato com outros municípios de caráter marcadamente rurais.

## 6.5 Considerações finais

As observações feitas da estrutura social da RMB, formação metropolitana que era composta pela menor quantidade de municípios por ocasião da sua institucionalização na década de 1970, mostram que a segmentação e hierarquia socio-ocupacional manifesta desde então, guarda estreita relação com as dinâmicas econômicas regionais. A expressiva ampliação territorial e populacional na RMB ocorrida em quatro décadas correspondeu ao acirramento de desigualdades sociais fortemente marcadas pela reconfiguração do núcleo mais infraestruturado do município de Belém.

Observamos que a predominância da função da RMB como prestadora de serviços e de concentração de comércio, aspecto já detectado em 1980 e mantido em 2010, era marcada pela concentração da residência de ocupados em tais segmentos no núcleo central de Belém em conjunto com dirigentes e empregadores; ao longo do tempo, os

primeiros saíram, enquanto se mantiveram os dirigentes e empregadores, fenômeno que expressa o caráter elitista do tipo Superior concentrado em Belém. É possível inferir para a RMB, um padrão de concentração das camadas superiores em poucos espaços, não tão densos em decorrência das ocupações médias que caracterizam sua organização social.

O aumento do número de municípios incorporados à RMB é acompanhado pelo “espraçamento” de residências em áreas anteriormente rurais, embora seja um processo em franco desenvolvimento, já é possível observar que, com exceção de Belém, os demais municípios já conformam nucleações com segmentações sociais representativas. Mesmo sem as disparidades do centro de Belém, único no conjunto da RMB, há novas concentrações comerciais com tipos inferiores no entorno e as evidências aqui reunidas demonstram que o acirramento das desigualdades sociais está refletido na organização do território em novos locais.

Apesar de haver um argumento de que a falta de uma base industrial contribuiria para certa estagnação econômica e de crescimento populacional da RMB, o aumento do número de residências mostra efeitos de aquecimento do mercado imobiliário local e o resultado da incorporação de capitais externos ao mesmo. O aumento no número de condomínios de classe média na periferia e certa estagnação do mercado nas áreas centrais terão repercussões na organização social do território nas áreas de expansão urbana de Ananindeua, Marituba e Benevides.

## Referências

ANANINDEUA. Lei n. 2.237/06, de 06 de outubro de 2006. Institui o Plano Diretor do Município de Ananindeua e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.ananindeua.pa.gov.br/public/arquivos/legislacao/LEI\\_No.\\_2237.pdf](http://www.ananindeua.pa.gov.br/public/arquivos/legislacao/LEI_No._2237.pdf)>. Acesso em: 23 jan. 2014.

BOURDIEU, Pierre. Espaço social e espaço simbólico. In: BORDIEU, Pierre. Razões Práticas? Sobre a teoria da Ação. Campinas, Papirus Editora: 1996.

\_\_\_\_\_. A distinção: crítica social do julgamento. São Paulo; Porto Alegre, Edusp; Zouk: 2008.

CARDOSO, A. C. D. et al. A estrutura socioespacial da região metropolitana de Belém: de 1990 a 2000. Novos Cadernos NAEA. Belém,

- v. 10, n. 1. 2007. IBGE. Censo demográfico 1991 - Microdados da amostra. Brasília, 1991.
- \_\_\_\_\_. Censo demográfico 2000 - Microdados da amostra. Brasília, 2000.
- \_\_\_\_\_. Censo demográfico 2010 - Microdados da amostra. Brasília, 2010.
- LIMA, J. J. F.; MOYSÉS, A. (Org.). Como andam Belém e Goiânia. Rio de Janeiro, Letra Capital; Observatório das Metrôpoles: 2009.
- PENTEADO, A. R. Estudo de geografia urbana de Belém. Belém, UFPA: 1968.
- RIBEIRO, L. C. de Q.; RIBEIRO, M. G. Análise social do território: aspectos teóricos e metodológicos. Rio de Janeiro, Letra Capital: 2013.
- VENTURA NETO, Raul da Silva (2012). Circuito imobiliário e a cidade: coalizões urbanas e dinâmicas de acumulação do capital no espaço intraurbano de Belém. 2012. Dissertação de mestrado em Arquitetura. Belém, Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo.

Organização Social da Região  
Metropolitana de Belém e Desigualdades  
Sociais: oportunidades no Mercado de  
Trabalho, Renda e Educação

---

*Ricardo Bruno N. dos Santos*

**Resumo:** O presente capítulo se propõe a analisar o efeito da organização social do território da RMB no enfoque sobre a desigualdade de oportunidades no mercado de trabalho e renda, bem como, sobre suas oportunidades educacionais. Assim como o esforço de averiguar se a localização territorial coloca-se como um dos determinantes das diferenças de renda entre os indivíduos e de suas chances de estarem em algum tipo de vulnerabilidade, seja por conta do desemprego, seja pela sua situação desfavorável (fragilidade) em sua ocupação. No fechamento do capítulo transcorre a análise sobre como evoluiu os indicadores educacionais, bem como seu relacionamento com o território metropolitano de Belém.

**Palavras-chave:** Região Metropolitana de Belém. Mercado de trabalho, renda e educação. Organização social do território. Desigualdade de oportunidades.

**Abstract:** This chapter aims to analyze the effect of social organization of the territory in RMB focusing on inequalities of opportunities in the labor market and income, as well as on educational opportunities. As well the effort to ascertain whether the territorial location positions is itself as one of the determinants of income differences between individuals and their chances of being under some kind of vulnerability, either because of unemployment or through occupation disadvantage (fragility). At the end of the chapter, there is an analysis on the evolution of education indicators, as well their relationship with the spatial differences within Belem Metropolitan Region.

**Keywords:** Metropolitan Region of Belém labor market. Income and education. Social organization of the territory. Unequal opportunities.

## 7.1 O mercado de trabalho

O município de Belém, no contexto da região, se destaca por ser um dos principais polos comerciais da região Norte do Brasil, com uma economia pautada, principalmente, no setor de comércio e serviços. A localização do município está associada à concentração de atividades comerciais e de serviços, identificando-o como centro, segundo o conceito de Centralidade (SANTOS, 1996) ligado à caracterização dos “sistemas de fluxos”, ou seja, movimentos de atração a um determinado ponto da rede urbana, conforme já demonstrado no capítulo 1 deste livro.

Esse papel fica claro quando se observa a dinâmica laboral da RMB, como pode ser visto na tabela 7.1, em que a maior parte dos trabalhadores concentra-se nos setores de comércio e serviços, com destaque para Belém, onde quase 60% dos trabalhadores com mais de 18 anos atuam no setor de Serviços e o município de Ananindeua, o segundo de maior importância da RMB, que concentra 53% de sua população trabalhadora na atividade de serviços.

Com relação à atividade agrícola, observa-se nos municípios de Santa Bárbara do Pará e Santa Isabel do Pará um destaque para o setor agropecuário, já que nos dois censos, ambos os municípios tinham mais de 20% de seus trabalhadores com mais de 18 anos atuando no setor agropecuário.

**Tabela 7.1 – Distribuição das pessoas com mais de 18 anos ocupadas por tipo de Setor da Economia nos municípios da RMB (2000 e 2010)**

Município	% Ocupado no Setor Agropecuário		% Ocupado no Setor de Comércio		% Ocupado no Setor de Construção		% Ocupado no Setor Extrativo Mineral		% Ocupado na Indústria de Transformação		% Ocupado no setor de Serviços	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Ananindeua	1,42	1,89	23,82	24,22	8,79	10,06	0,07	0,15	9,37	7,24	53,16	49,59
Belém	1,59	1,62	21,95	23,09	6,96	7,49	0,13	0,25	9,24	5,48	58,07	54,16
Benevides	8,58	7,60	12,70	21,87	12,45	12,22	0,40	0,15	11,53	8,24	50,54	44,10
Castanhal	11,20	8,51	21,68	23,92	8,26	8,57	0,18	0,19	13,77	11,29	43,70	39,57
Marituba	3,68	2,83	15,23	25,71	10,90	11,78	0,09	0,10	13,43	4,93	54,65	48,85
Santa Bárbara	20,24	22,43	14,33	16,77	8,02	10,83	0,18	0,00	13,12	7,33	42,48	38,84
Santa Isabel	22,89	22,06	16,72	17,53	7,19	6,58	1,57	0,25	10,22	13,45	40,51	33,58
<b>Pará</b>	<b>27,36</b>	<b>24,54</b>	<b>15,43</b>	<b>17,08</b>	<b>5,55</b>	<b>7,14</b>	<b>0,69</b>	<b>0,91</b>	<b>10,97</b>	<b>6,61</b>	<b>38,00</b>	<b>37,45</b>

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano, 2013.

O que tem se observado ao longo dos anos e, principalmente,

entre o período de 2000 e 2010, é uma queda do setor de Serviços frente ao avanço do comércio e da construção civil na RMB, pois, nesses últimos dez anos, a região tem sofrido fortes pressões do mercado imobiliário, permitindo que áreas centrais de Belém se valorizem cada vez mais; o mesmo vem ocorrendo nos municípios de Ananindeua, Benevides e Marituba, que são cortados por um dos eixos de expansão da RMB: a BR-316.

Ainda baseando-se em aspectos ligados ao trabalho, pode-se verificar, a partir de alguns indicadores, a fragilidade da RMB no que se refere a aspectos do trabalho formal e informal. Na tabela 7.2 é possível identificar a relação de contingente de trabalhadores dos setores formais e informais e medir o grau de ocupação de menores, grau de formalização, desocupação (desemprego) e informalidade.

Como se observa, a RMB possui um alto percentual de crianças trabalhando (ou que estavam procurando trabalho), já os municípios de Ananindeua, Belém, Castanhal e Marituba tiveram aumento da sua população de menores nessa condição, indicador mostrando que a RMB, no geral, tem aumentado o número de menores que tem procurado emprego ou que estejam trabalhando em alguma atividade informal, o que mostra certa fragilização, haja vista que tais crianças deveriam se dedicar integralmente à escola, para que não tenham seu futuro comprometido por conta da falta de oportunidades. A RMB apresentou taxas menores que o estado do Pará, onde a taxa de atividade de menores de 10 a 14 anos passou de 10,35% para 10,58% da população nessa faixa etária.

**Tabela 7.2 – Indicadores de informalidade, atividade na RMB (2000 e 2010)**

Município	% de trabalhadores por conta própria*		Grau de formalização dos ocupados*		Taxa de atividade - 10 anos ou mais		Taxa de atividade - 10 a 14 anos		Taxa de desocupação*		% de empregados sem carteira*	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Ananindeua	28,29	25,97	44,82	51,75	43,54	47,86	4,44	4,49	9,79	10,82	25,88	23,15
Belém	27,72	26,32	48,51	54,58	44,02	47,87	3,74	4,95	12,87	10,17	24,20	21,12
Benevides	24,38	27,40	42,73	43,39	37,54	44,11	3,71	3,61	11,62	12,98	32,28	27,89
Castanhal	30,13	27,67	37,60	47,43	38,95	43,50	5,06	5,84	14,22	9,45	29,83	24,35
Marituba	26,41	23,67	40,72	54,10	36,58	43,58	3,56	5,40	36,58	14,34	32,58	22,55
Santa Bárbara	24,36	31,29	39,33	35,59	37,15	38,58	7,21	3,38	37,15	11,59	32,42	26,62
Santa Isabel	33,67	32,04	35,29	41,77	38,29	41,87	7,15	5,19	38,29	9,82	27,70	23,96
<b>Pará</b>	<b>34,19</b>	<b>30,89</b>	<b>30,82</b>	<b>37,38</b>	<b>38,68</b>	<b>42,30</b>	<b>10,35</b>	<b>10,58</b>	<b>13,04</b>	<b>9,03</b>	<b>26,23</b>	<b>25,45</b>

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano, 2013.

\* Pessoas maiores de 18 anos.

Entre 2000 e 2010, houve uma queda na informalidade na RMB, visto que os indicadores de grau de formalização e percentual de empregados sem carteira têm aumentado e caído respectivamente. O aumento do grau de formalização mostra a relação entre as pessoas formalmente ocupadas pelo número total de pessoas com idade acima dos 18 anos. Os municípios de Ananindeua, Belém e Marituba possuem mais de 50% de sua população atuando no mercado formal. O pior município nesse quesito é Santa Bárbara do Pará, com 39,33% de sua população formalmente ocupada.

A queda no número de desocupados também pode ser observada entre 2000 e 2010, no entanto, Ananindeua e Benevides tiveram no período um aumento no número de desempregados, o que mostra que tais municípios têm menor capacidade de absorver seus trabalhadores. Já Marituba, Santa Bárbara do Pará e Santa Isabel do Pará experimentaram durante o período, significativas quedas na sua taxa de desocupação, onde todos os municípios diminuíram suas taxas de desemprego em mais de 20%. No caso de Santa Isabel, passou de 38,29% para 9,82%.

## 7.2. Efeitos da localização do território sobre o desemprego e a fragilidade ocupacional

A RMB é uma das regiões metropolitanas que apresentou as maiores taxas de desemprego e fragilidade ocupacional no Brasil, conforme observado por Ribeiro; Rodrigues; Corrêa (2010) e o comportamento de tais indicadores por tipos socioespaciais trazem novas evidências para a caracterização na RMB das parcelas da população em situação de fragilidade ocupacional e desempregada.

O indicador de Fragilidade Ocupacional identifica as pessoas que são empregados domésticos sem carteira assinada, trabalham por conta própria e que não contribuem para a Previdência e trabalhadores sem carteira e que não contribuem para a Previdência. Os dados da tabela 7.3 evidenciam a distribuição da fragilidade ocupacional e do desemprego por tipos socioespaciais.

**Tabela 7.3 – Percentual de desempregados e pessoas em fragilidade ocupacional na RMB por tipos socioespaciais (2000 e 2010)**

Classes	Desemprego				Fragilidade Ocupacional			
	2000	% Classe	2010	% Classe	2000	% Classe	2010	% Classe
Médio	28,16	8,78	27,63	4,97	26,12	22,2	27,8	19,01
Médio Superior	26,58	8,35	20,08	4,8	26,27	22,49	19,15	17,41
Popular inferior	7,33	7,04	4,27	4,09	8,93	23,38	6,61	24,05
Superior	5,37	6,09	5,83	3,7	7,42	22,93	5,9	14,26
Popular	30,29	8,63	38,23	5,83	28,64	22,23	35,14	20,37
Popular Agrícola	2,26	6,93	3,96	3,91	2,61	21,85	5,39	20,23
<b>Total Pessoas</b>	<b>162.377</b>		<b>114.120</b>		<b>442.549</b>		<b>433.899</b>	

Fonte: Censo Demográfico IBGE 2000 e 2010

Entre os anos de 2000 e 2010 ocorreu uma queda no quantitativo de pessoas desempregadas (queda de 29,72%) na RMB, no entanto, a expressiva redução do número de pessoas desempregadas não foi acompanhada, comparativamente, em um mesmo patamar pelo número de pessoas em fragilidade ocupacional (queda de 1,95%) entre os anos de 2000 e 2010.

Isso significa que o aumento no número de ocupações, como observado na tabela 7.3, segundo a qual ocorreu uma redução da taxa de desocupação na maioria dos municípios da RM, não garante uma segurança de longo prazo.

Os tipos Popular, Médio e Médio Superior são os que concentram maior parcela da população, 81,49% em 2000 e 81,78% em 2010 e por tal razão são as que mais concentram pessoas desempregadas e em fragilidade ocupacional, segundo a tabela 7.1. Ainda evidenciando o comparativo entre os anos, em 2000, 8,23% da população estava desempregada e 22,43% estavam em situação de fragilidade ocupacional. Em 2010, 5,02% estavam desempregados e 19,07% estavam em fragilidade ocupacional.

Em 2000, o tipo que apresentou maior número de desempregados foi o Médio, com 8,78% da sua população desempregada, seguida do tipo Popular (8,63%) e do Médio Superior (8,35%). O tipo Superior foi o que apresentou menor número de desempregados nesse período com 6,09%, ou seja, o território com maior *nível* social foi o que apresentou menor vulnerabilidade no que tange ao número de desempregados.

Focando a análise para o ano 2000 para o indicador de fragili-

dade ocupacional, observa-se certa homogeneidade do percentual de pessoas que se encontram em fragilidade em cada classe, onde o tipo Popular Agrícola foi o que apresentou um menor percentual de pessoas com tal configuração, com 21,85% das pessoas na classe nessa situação. Por sua vez, o tipo que apresentou maior número de pessoas com fragilidade ocupacional foi o tipo Popular Inferior com 23,38% das pessoas nessa composição territorial em fragilidade ocupacional.

Em 2010 5,83% das pessoas pertencentes ao tipo Popular estavam desempregadas, ou seja, 38,23%, das 114 mil pessoas e foi a composição territorial que apresentou maior nível de vulnerabilidade no que se refere ao desemprego. Já o tipo menos vulnerável nesse indicador foi o Superior, onde 3,7% das pessoas dessa classe territorial estão desempregadas.

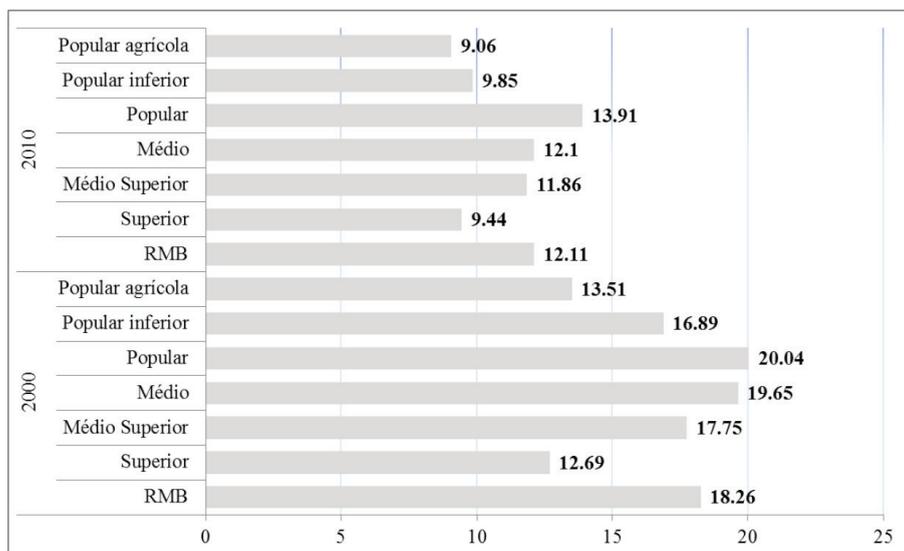
Com relação à fragilidade ocupacional em 2010, observa-se que o tipo com maior taxa verificada foi o Popular Inferior com 24,05% das pessoas nessa composição territorial em situação de fragilidade ocupacional. Do outro lado, o tipo Superior foi que apresentou menor percentual de pessoas em situação de fragilidade ocupacional, com 14,26% das pessoas ali localizadas em tal situação (o que corresponde em 2010 a 5,9% de, aproximadamente, 434 mil pessoas nessa condição).

Quanto à taxa de desemprego na RMB<sup>1</sup>, observa-se que é a região metropolitana que apresenta o maior nível de desemprego no Brasil. No ano de 2000, o desemprego no Brasil atingiu uma taxa de 15,28% da População Economicamente Ativa (PEA), segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), na mesma época, na RMB, essa taxa foi de 18,26%, como pode ser observado no gráfico 7.1. Em 2010, a taxa de desemprego na RMB diminuiu para 12,11%, no entanto, ficou muito acima da taxa no Brasil, de 7,65%.

---

<sup>1</sup> Taxa de desemprego (aberto): percentagem das pessoas desocupadas em relação às Pessoas Economicamente Ativas (PEA). A PEA, por sua vez, compreende a população ocupada e a desocupada. População ocupada refere-se às pessoas que, num determinado período de referência, trabalhou ou tinha trabalho. E população desocupada refere-se àquelas pessoas que não tinham trabalho, num determinado período de referência, mas estavam dispostas a trabalhar, e que, para isso, tomaram alguma providência efetiva (consultando pessoas, jornais etc.).

**Gráfico 7.1 – Taxa de desemprego (%), segundo tipos socioespaciais (RMB 2000 e 2010)**



Fonte: Censos Demográficos IBGE (2000-2010). Elaboração: Observatório das Metrópoles, 2014.

No ano 2000, todos os tipos socioespaciais possuíam elevadas taxas de desemprego, sendo os tipos Popular e Médio apresentando as maiores taxas de desemprego, respectivamente com 20,04% e 19,65%. Por sua vez, os tipos Popular Agrícola e Superior foram os que apresentaram as menores taxas no período com 13,51% e 12,69%. Em 2010, a configuração foi muito parecida, mantendo-se os tipos Popular e Médio com as maiores taxas de desemprego no período, respectivamente 13,91% e 12,1% e os tipos Superior e Popular Agrícola com as menores taxas: 9,44% e 9,06%, respectivamente.

Chama a atenção o fato de que, em 2000, dois tipos (Popular Agrícola e Superior) estavam com taxas inferiores à taxa de desemprego nacional de 15,28%, mas no ano de 2010 todos os tipos ficaram com taxas superiores à média nacional de 7,65%.

### 7.3 Efeitos da localização do território sobre a renda

No sentido de complementar a análise do capítulo, a renda tem a finalidade de mostrar como ocorre a distribuição dos recursos oriundos do trabalho principal, os valores da renda média (rendimentos *per*

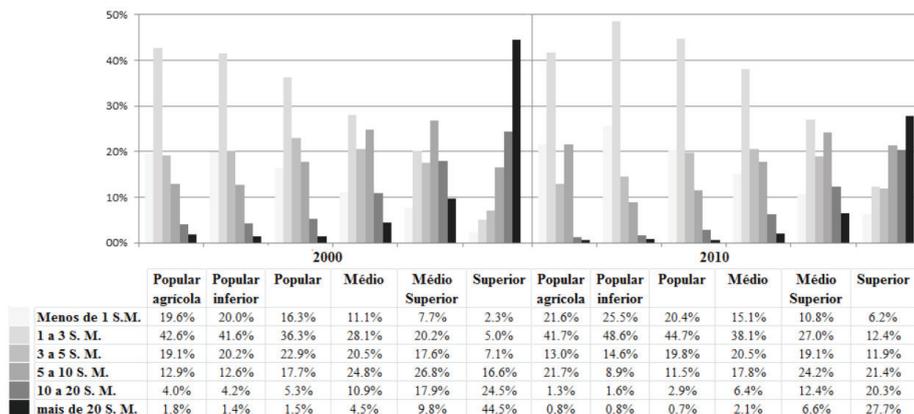
*capita*) e da desigualdade de renda (por intermédio do coeficiente de Gini) e sua distribuição no território da RMB segundo os tipos socio-espaciais.

### **7.3.1 A distribuição da renda do trabalho principal em salários-mínimos na RMB (2000 e 2010)**

Ao analisar a distribuição da renda do trabalho principal por faixa de salário-mínimo (Gráfico 7.2) foi possível verificar que, em 2000, o rendimento menor que um salário-mínimo estava mais concentrado nos tipos Popular Agrícola (19,6%), Popular Inferior (20%) e Popular (11,1%), porém a maior parte dos responsáveis presentes nos tipos Popular Agrícola, Popular Inferior, Popular e Médio recebiam rendimentos entre 1 a 3 salários-mínimos, com respectivamente 42,6%, 41,6%, 36,3% e 28,1%. Tal aspecto evidencia que os rendimentos na RMB não são tão baixos como se pressupunha, conforme a análise da renda média e dos rendimentos médios *per capita*.

Ainda concentrando a análise para o ano de 2000, observa-se que o tipo Médio Superior foi o que apresentou maior equilíbrio dos responsáveis em termos de classe de rendimentos, isso porque 82,5% dos responsáveis nessa categoria tinham rendimentos entre 1 e 20 salários-mínimos. Já o tipo Superior foi o que apresentou maior parte de seus responsáveis com rendimentos superiores a 20 salários, somando-se as duas últimas classes de rendimentos (acima de 10 salários), já o tipo Superior concentra 69% de seus responsáveis com esse nível de rendimento.

**Gráfico 7.2 – Distribuição da renda do trabalho principal em salário-mínimo, segundo os tipos socioespaciais na RMB (2000 e 2010)**



Fonte: Censos Demográficos IBGE (2000-2010). Elaboração: Observatório das Metrópoles, 2014.

Para o ano de 2010, observa-se uma forte concentração da renda nos tipos Médio Superior e Superior, dado que as classes de maiores rendimentos, acima de 10 salários-mínimos, são onde mais concentram pessoas. As camadas mais inferiores são as que concentram um quantitativo com classe de salários menores, abaixo de três salários-mínimos, por exemplo.

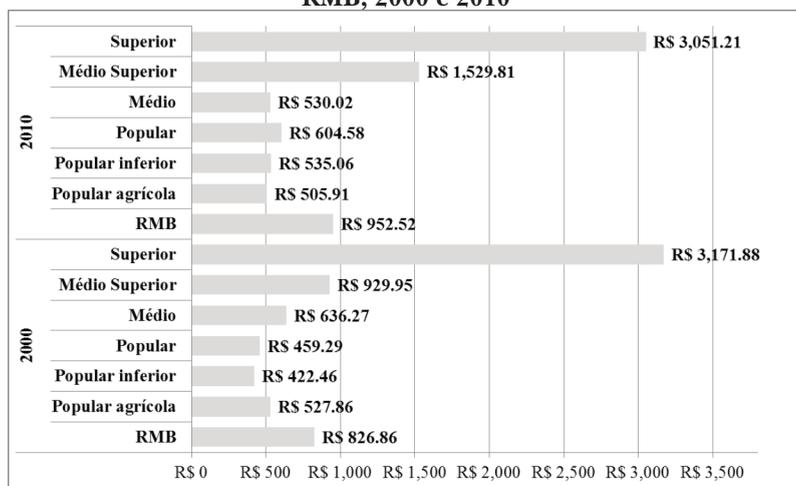
### 7.3.2 Renda média domiciliar na RMB (2000 e 2010)

No que tange à evolução da renda média domiciliar na RMB, essa variável mostra-se bem definida no território tanto em 2000 como em 2010. As áreas com predomínio do tipo Superior obtiveram o maior nível de renda média domiciliar, já que em 2000 portavam uma renda média de R\$ 3.171,88, enquanto que, em 2010, essa renda caiu para R\$ 3.051,21<sup>2</sup>, como pode ser observado no gráfico 7.3.

Nos dois períodos, observamos que os únicos tipos que possuem rendimento médio domiciliar superior à média da RMB são os tipos Médio Superior e Superior, os demais tipos ficaram com rendimento médio domiciliar abaixo da média da RMB.

<sup>2</sup> A renda foi atualizada pelo IGP-DI a preços de 2000.

**Gráfico 7.3 – Média da renda domiciliar, segundo os tipos socioespaciais, RMB, 2000 e 2010**



Fonte: Censos Demográficos IBGE (2000-2010). Elaboração: Observatório das Metrôpoles, 2014.

Como não é possível comparar as tipologias entre os anos, por se configurarem espacialmente de forma distinta (Ver capítulo 6), analisamos apenas a disposição da renda média para cada ano e seus diferenciais entre os tipos. Na RMB, pode ser observado tanto no gráfico 7.3 como na tabela 7.4, que em 2000 era grande o hiato de renda entre os tipos mais inferiores e os mais superiores. A renda média da RMB era 283,61% inferior ao rendimento médio do tipo superior.

**Tabela 7.4 – Diferenciais entre os anos e entre o rendimento médio domiciliar, segundo os tipos socioespaciais na RMB (2000 e 2010)**

Tipos	Renda Média R\$ de 2000		Diferenciais de Rendimento em relação ao tipo Superior (%)	
	2000	2010	2000	2010
RMB	826,86	952,52	-283,61	-220,33
Popular Agrícola	527,86	505,91	-319,77	-267,22
Popular Inferior	422,46	535,06	-332,51	-264,16
Popular	459,29	604,58	-328,06	-256,86
Médio	636,27	530,02	-306,66	-264,69
Médio Superior	929,95	1.529,81	-271,14	-159,72
Superior	3.171,88	3.051,21	0	0

Fonte: Censos Demográficos IBGE (2000-2010). Elaboração: Observatório das Metrôpoles, 2014.

A maior diferença entre a renda média foi a observada entre o tipo Popular Inferior, isso porque o tipo Superior possuía, em 2000, uma renda média 3,32 vezes maior. Todos os tipos, com exceção do Médio Superior, tiveram uma renda, pelo menos, três vezes menor que a renda média do tipo Superior.

Para o ano de 2010, a diferença entre as rendas médias em relação ao tipo Superior foram menores, isso demonstra que além da possível diminuição da desigualdade de renda entre o período analisado, as mudanças das configurações territoriais também podem ter contribuído para a diminuição do hiato de renda comparada ao tipo Superior.

A renda média da RMB era 2,2 vezes menor se comparada à média do tipo Superior, já os demais tipos apresentaram uma renda média, pelo menos, 2,5 vezes menor que o tipo Superior, com exceção do tipo Médio Superior que apresentou uma renda média 1,6 vezes menor que o tipo Superior.

Em ambas as situações, no que se refere tanto à classe de rendimentos, como à renda média, se observa configurações territoriais bem distintas. O índice de Gini evidencia que existem desigualdades de rendas entre os tipos, sendo essas diferenças mais acentuadas nos tipos mais superiores, conforme tabela 7.5.

**Tabela 7.5 – Distribuição da desigualdade de renda na RMB a partir dos tipos socioespaciais (2000 e 2010)**

Classes	Gini	
	2000	2010
Superior	0.5484	0.5462
Médio Superior	0.5376	0.5475
Médio	0.5143	0.4975
Popular	0.4746	0.4496
Popular Inferior	0.4861	0.4709
Popular Agrícola	0.4972	0.4966

Fonte: Censos Demográficos IBGE (2000-2010)

Os índices mais altos indicam maior desigualdade de renda, os tipos mais inferiores apresentaram um Gini inferior a 0,5, ou seja, os rendimentos são menos desiguais dentro desses tipos, isso significa que uma maior parcela da população localizada nesses tipos recebe rendas muito mais próximas à renda média verificada na tabela 7.5.

Confirmamos, também, uma queda na concentração de renda en-

tre os anos, pois com exceção do tipo Médio Superior, todos demais tipos tiveram queda no índice de Gini, lembrando que não se pode afirmar que esse fenômeno ocorre meramente pela diminuição da desigualdade, como já fora observado na literatura, ou se a mudança na composição territorial entre os anos também influenciou nessa queda do Gini.

## 7.4 Situação Educacional na Região Metropolitana de Belém

### 7.4.1 Aspectos gerais da educação na RMB

A partir do Atlas do Desenvolvimento Humano (PNUD, 2013) foi possível observar alguns importantes indicadores educacionais para os municípios da RMB, esses indicadores podem ser observados na tabela 7.6.

Em relação à média de anos de estudo que uma determinada geração irá atingir até seus 18 anos (caso mantenham os padrões atuais de estudo), os dados mostram que a RMB evoluiu entre os anos de 1991 a 2010, ficando com valores acima do estado do Pará. Indicadores como estes evidenciam que os programas de transferência de renda, como o Bolsa Família tem promovido forte impacto na RMB ao longo dos anos, mantendo para o ano de 2010, uma média de anos de estudos próximo dos 10 anos, exceção ao município de Santa Bárbara do Pará.

Porém, o que preocupa é o comportamento de outros indicadores, como a taxa de analfabetismo de pessoas acima dos 25 anos e que, de 1991 até 2010, tem mostrado significativa queda, todavia, os municípios de Castanhal, Santa Bárbara do Pará e Santa Isabel do Pará ainda possuem altas taxas de analfabetismo: acima dos 10%, além do município de Benevides (8,71%).

Com relação ao atraso escolar, no geral, tem ocorrido uma queda generalizada ao longo dos anos. Para o nível básico e fundamental, essa queda foi mais modesta, tendo ocorrido até aumento do percentual de estudantes com atraso escolar, como foi o caso de Ananindeua, Belém e Santa Isabel do Pará. Para o nível fundamental, o aumento do percentual de alunos com atraso escolar de um ano ocorreu em Belém e Santa Isabel (nesse caso é considerado o aumento entre o período de 2000 e 2010).

Com relação ao ensino médio, a queda no atraso escolar (de 1

ano) de 1991 a 2010 foi expressiva, o município de Marituba saiu de um atraso de 49,35% em 1991 para 27,11%. No ano de 2010, todos os municípios da RMB apresentaram uma taxa de atraso escolar de um ano acima de 20% para o ensino médio; no caso de Castanhal, a mesma superou os 30% e tal fato foi comum para a maioria dos municípios e faixas de ensino.

A configuração para dois anos de atraso escolar é muito semelhante na modalidade do ensino básico, ou seja, em 2010, mais de 20% das crianças dos municípios da RMB tinham uma defasagem escolar de dois anos, o que mais impressiona são os valores de 2000, onde os municípios periféricos a Belém possuíam uma taxa superior aos 40%. Com relação ao ensino fundamental, em 2010, boa parte dos municípios estava abaixo dos 20%, porém, muito próximos a esse valor.

**Tabela 7.6 – Indicadores Educacionais dos municípios da RMB, 1991, 2000 e 2010**

Município	Número médio de anos de estudo que uma geração de crianças que ingressa na escola deverá completar ao atingir 18 anos de idade, se os padrões atuais se mantiverem ao longo de sua vida escolar			Razão entre a população de 25 anos ou mais de idade que não sabe ler nem escrever um bilhete simples e o total de pessoas nesta faixa etária multiplicado por 100		
	1991	2000	2010	1991	2000	2010
Ananindeua	7,93	8,57	9,65	9,33	6,89	4,21
Belém	8,18	8,88	9,64	8,91	5,99	3,99
Benevides	6,85	8,12	9,42	22,59	13,83	8,71
Castanhal	6,69	7,85	9,91	22,71	15,74	10,21
Marituba	6,6	7,42	9,2	20,51	11,89	5,9
Santa Bárbara do Pará	6,62	8,13	8,88	26,75	16,04	11,03
Santa Isabel do Pará	7,42	8,18	9,38	26,93	16,34	12,19
<b>Pará</b>	<b>6,48</b>	<b>6,8</b>	<b>8,49</b>	<b>28,45</b>	<b>20,62</b>	<b>14,98</b>

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano, 2013.

**Tabela 7.7 – População por faixa etária, por nível de ensino com um ano de atraso idade-série na RMB (1991, 2000 e 2010)**

Município	Número médio de anos de estudo que uma geração de crianças que ingressa na escola deverá completar ao atingir 18 anos de idade, se os padrões atuais se mantiverem ao longo de sua vida escolar			Razão entre a população de 25 anos ou mais de idade que não sabe ler nem escrever um bilhete simples e o total de pessoas nesta faixa etária multiplicado por 100		
	1991	2000	2010	1991	2000	2010
Ananindeua	7,93	8,57	9,65	9,33	6,89	4,21
Belém	8,18	8,88	9,64	8,91	5,99	3,99
Benevides	6,85	8,12	9,42	22,59	13,83	8,71
Castanhal	6,69	7,85	9,91	22,71	15,74	10,21
Marituba	6,6	7,42	9,2	20,51	11,89	5,9
Santa Bárbara do Pará	6,62	8,13	8,88	26,75	16,04	11,03
Santa Isabel do Pará	7,42	8,18	9,38	26,93	16,34	12,19
<b>Pará</b>	<b>6,48</b>	<b>6,8</b>	<b>8,49</b>	<b>28,45</b>	<b>20,62</b>	<b>14,98</b>

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano, 2013.

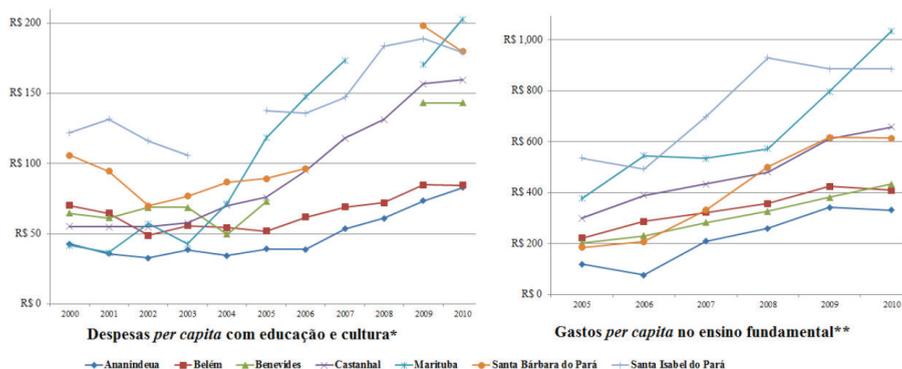
**Tabela 7.8 – População por faixa etária com 2 anos de atraso idade-série, por nível de ensino na RMB (1991, 2000 e 2010)**

Município	De 6 a 17 anos frequentando o ensino básico			De 6 a 14 anos frequentando o ensino fundamental			De 15 a 17 anos frequentando o ensino médio		
	1991	2000	2010	1991	2000	2010	1991	2000	2010
Ananindeua	47,42	35,84	22,32	39,96	28,77	17,35	22,61	17,91	9,43
Belém	46,94	33,43	22,49	39,19	25,95	17,67	17,08	14,28	8,84
Benevides	59,27	41,17	25,2	53,92	32,39	19,4	21,39	30,23	16,64
Castanhal	56,51	41,37	24,41	49,36	34,44	18,98	21,16	18,91	10,27
Marituba	58,73	43,55	24,78	50,62	34,95	20,12	33,37	19,04	14,96
Santa Bárbara do Pará	57,25	40,01	28,33	48,96	31,86	22,07	82,06	39,6	14,6
Santa Isabel do Pará	50,15	36,84	23,54	45,98	30,04	19,87	20,8	23,03	11,3
<b>Pará</b>	<b>57,17</b>	<b>46,82</b>	<b>31,25</b>	<b>51,16</b>	<b>40,01</b>	<b>25,9</b>	<b>22,49</b>	<b>18,7</b>	<b>11,74</b>

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano, 2013.

Observa-se que ao longo dos anos há um aumento nos gastos em educação (Gráfico 7.4), destacando-se os municípios de Marituba, Santa Isabel do Pará, Santa Bárbara e Castanhal, que, de 2000 a 2010, aumentaram significativamente seus gastos em educação. Por exemplo, o município de Marituba gastou no ano 2000, R\$ 41,66, e em 2010, o gasto em educação e cultura por habitante passou a ser de R\$ 202,8, um aumento de 386,81%. No ensino fundamental, esses números são ainda mais robustos: em 2005, o município investia R\$ 378,1 para cada aluno matriculado no ensino fundamental e em 2010, a cifra era de R\$ 1.036, um aumento de 174,03%.

**Gráfico 7.4 – Evolução dos gastos per capita em educação e cultura (2000-2010) e dos gastos per capita no ensino fundamental (2005-2010) a preços de 2003**



Fonte: Finanças do Brasil (FINBRA) – STN, IPEADATA e INEP.

\* Valor dos Gastos em educação e cultura divididos pela população dos municípios; \*\* Valor dos gastos no ensino fundamental dividido pelo número de alunos matriculados no ensino fundamental.

Existem evidências de que o gasto em educação tem sido aplicado de forma eficiente na RMB, tal afirmativa pode ser confirmada observando-se indicadores qualitativos, como os dados da Prova Brasil e das taxas de aprovação, bem como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Nas tabelas 7.9 e 7.10 são apresentados os indicadores de taxas de aprovação e as notas da Prova Brasil (padronizada) para os anos iniciais e finais, respectivamente.

<sup>3</sup> Valores atualizados pelo IGP-DI.

**Tabela 7.9 – Taxas de aprovação e notas da Prova Brasil padronizada: anos iniciais do fundamental na RMB (2007/2009/2011)**

Município	Aprovação			Prova Brasil		
	2007	2009	2011	2007	2009	2011
Ananindeua	73	82,5	90,63	4,69	3,44	3,91
Belém	73,6	82,3	87,8	4,76	3,31	3,93
Benevides	74,6	81,7	87,26	4,51	3,19	3,66
Castanhal	76,6	82,8	85,88	4,72	3,13	3,71
Marituba	80,4	85	89,89	4,59	3,39	3,67
Santa Bárbara do Pará	73,3	80,6	81,41	4,45	2,69	3,53
Santa Isabel do Pará	73,2	86,8	83,73	4,35	2,81	3,27
RMB	74,96	83,1	86,66	4,71	3,3	3,84
Brasil	84,6	87,3	88,07	-	-	-

Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (2007; 2009; 2011) e Microdados da Prova Brasil.  
Elaboração: Observatório das Metrôpoles, 2014.

Em relação à qualidade da educação, nota-se que, para os anos iniciais do ensino fundamental na RMB, tanto a taxa de aprovação quanto o desempenho médio da Prova Brasil vêm oscilando ao longo do período analisado. No ano de 2009, observamos uma queda na média da nota da Prova Brasil, com uma recuperação em 2011, no entanto, a nota média não alcançou o nível observado em 2007. Apesar da contínua melhora das taxas de aprovação, observa-se que esse indicador não é acompanhado com a melhoria da qualidade das notas em Português e Matemática e, considerando um indicador mais global como o IDEB (Tabela 7.10), observa-se uma melhora contínua dos municípios da RMB ao longo do período.

**Tabela 7.10 – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e metas estabelecidas, ensino fundamental – anos iniciais, na RMB (2007/2009/2011)**

Município	IDEB			IDEB Metas		
	2007	2009	2011	2007	2009	2011
Ananindeua	3,4	4,4	4,6	3,4	3,8	4,2
Belém	3,4	3,9	4,4	3,1	3,4	3,8
Benevides	3	3,8	4,1	3,3	3,7	4,1
Castanhal	3,3	3,7	3,9	3,1	3,5	3,9
Marituba	3,3	4	4	3,2	3,5	3,9
Santa Bárbara	3,4	3,7	3,9	-	3,1	3,4
Santa Isabel	2,8	3,6	3,4	2,6	2,9	3,3
RMB	3,2	3,9	4,0	3,1	3,4	3,8

Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (2007; 2009; 2011). Elaboração: Observatório das Metrôpoles, 2014.

Não só observamos uma melhoria contínua do IDEB, mas também com a maioria dos municípios da RMB atingindo a meta do índice para os anos iniciais do ensino básico, apenas o município de Santa Isabel do Pará não conseguiu atingir a meta em 2009, mas recuperou-se em 2011. Centrando-se nos anos finais do ensino básico, observa-se uma configuração diferente a observada nos anos iniciais do ensino fundamental:

**Tabela 7.11 – Taxas de aprovação e notas da Prova Brasil padronizada, anos finais do fundamental, na RMB (2007/2009/2011)**

Município	Aprovação			Prova Brasil		
	2007	2009	2011	2007	2009	2011
Ananindeua	72,7	74,4	84,33	5,72	4,37	4,76
Belém	67,9	69,9	80,95	5,66	4,28	4,65
Benevides	69,8	80,9	77,43	5,41	3,93	4,49
Castanhal	73,6	78,4	77,45	5,52	3,97	4,44
Marituba	82,9	84,9	82,92	5,56	4,26	4,41
Santa Bárbara do Pará	69,4	72,2	75,56	5,09	3,76	3,98
Santa Isabel do Pará	76,6	85,4	86,65	5,38	3,76	4,06
RMB	73,27	78,01	80,76	5,64	4,25	4,59
Brasil	78,2	79,7	80,83			

Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (2007; 2009; 2011) e Microdados da Prova Brasil.  
Elaboração: Observatório das Metrópoles, 2014.

Alguns municípios como Benevides, Castanhal e Marituba não tiveram melhoras na taxa de aprovação entre 2007 e 2011 e esse efeito também foi acompanhado da queda e, depois, recuperação das notas padronizadas da Prova Brasil e esses dois condicionantes associados, refletem diretamente no resultado do IDEB, mas essa observação é pautada na baixa evolução do IDEB para o período final do ensino fundamental e também por verificar que apenas Ananindeua e Belém ficaram, no período, acima da meta do IDEB (Tabela 7.12).

**Tabela 7.12 – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e metas estabelecidas, ensino fundamental – anos finais, na RMB (2007/2009/2011)**

Município	IDEB			IDEB Metas		
	2007	2009	2011	2007	2009	2011
Ananindeua	3.7	4.3	4.5	3.7	3.8	4.1
Belém	3.2	3.5	3.7	3.1	3.3	3.6
Benevides	-	-	-	-	-	-
Castanhal	3.7	3.5	3.7	3.4	3.6	3.9
Marituba	3.5	3.8	3.8	3.4	3.5	3.8
Santa Bárbara	-	-	-	-	-	-
Santa Isabel	3.1	3.5	3.4	3.1	3.3	3.5
RMB	3.4	3.7	3.8	3.3	3.5	3.8

Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (2007; 2009; 2011).

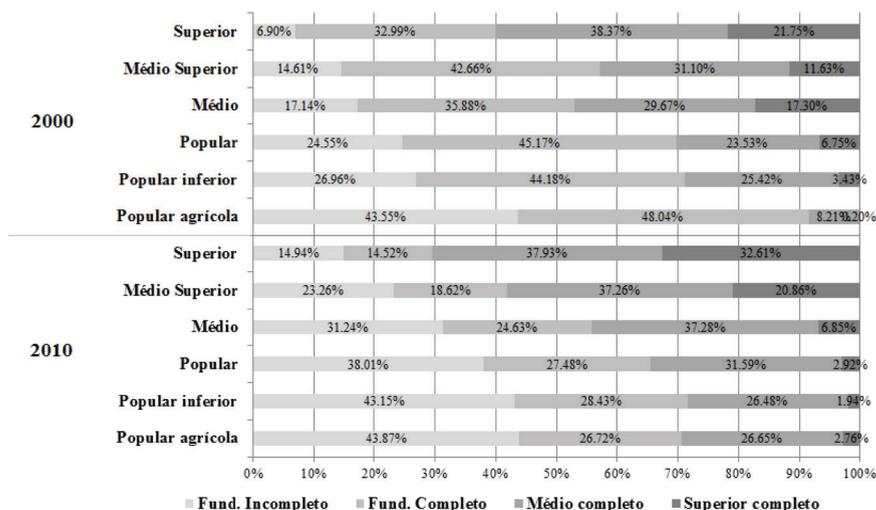
Elaboração: Observatório das Metrôpoles, 2014.

Melhoras foram observadas na RMB no que tange à qualidade educacional, apesar dela, para as séries finais do ensino fundamental, não estar evoluindo no ritmo que os gestores de políticas públicas tinham como meta. Nesse caso, o IDEB estadual não entrou na análise por se tratar de uma metodologia com maior nível de agregação, impossibilitando a análise por municípios.

#### **7.4.2 A estrutura educacional pelos tipos socioespaciais**

Entre os anos de 2000 e 2010, verificamos uma mudança nos indicadores educacionais entre os tipos socioespaciais, pois as análises empreendidas trataram da concentração percentual das pessoas por tipologia em cada indicador (Gráfico 7.5 e tabela 7.12).

**Gráfico 7.5 – Escolaridade do responsável pelo domicílio, segundo os tipos socioespaciais (RMB 2000 e 2010)**



Fonte: Censos Demográficos IBGE (2000-2010). Elaboração: Observatório das Metrôpoles, 2014.

Como pode ser observado no gráfico acima, nos dois anos analisados, o tipo socioespacial Popular Agrícola, Popular Inferior e Popular são compostos, predominantemente, por responsáveis com nível escolar baixo, com, no máximo, o fundamental completo e, para os dois períodos, os percentuais superam os 55%; já os níveis de escolaridade mais altos estão concentrados nos tipos socioespaciais classificados, como Médio, Médio Superior e Superior.

No geral, observa-se uma piora na distribuição da escolaridade das pessoas responsáveis pelo domicílio entre os anos de 2000 e 2010. A concentração de pessoas com escolaridade mais alta continuou em 2010 nas áreas do tipo Médio Superior e Superior, como era esperado. O que se observou entre o período analisado foi um aumento no percentual de responsáveis sem instrução ou fundamental incompleto e com ensino fundamental completo.

Nesse caso, devemos considerar que o efeito território influencia fortemente na mudança da composição da escolaridade das responsáveis pelo domicílio entre os anos e isso se deve à mudança da distribuição territorial implementada pelo IBGE entre os dois períodos analisados, impossibilitando afirmações mais profundas sobre tais modificações.

Os tipos inferiores são os que apresentaram as piores distribuições no território: o tipo Popular, por exemplo, em 2000, concentrava 37,62% dos seus estudantes com um ano de atraso escolar, já em 2010 esse percentual era de 38,28%. As categorias Popular Inferior e Popular Agrícola também tiveram um aumento no quantitativo de estudantes com um ano de atraso escolar no período analisado (tabela 7.13).

**Tabela 7.13 – Distribuição percentual dos anos de atraso, abandono escolar e tipo de escola por tipologia socioespacial (2000-2010)**

Classes	Atraso (1 ano) <sup>1</sup>		Atraso (2 anos) <sup>2</sup>		Abandono <sup>3</sup>		Escola Pública <sup>4</sup>		Escola Privada <sup>4</sup>	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Superior	41.85	14.06	36.62	8.91	1.12	0.90	34.11	35.27	65.89	64.73
Médio Superior	41.52	25.34	34.36	16.51	1.57	1.47	63.25	55.46	36.75	44.54
Médio	41.09	31.32	33.75	20.36	2.53	1.87	76.15	70.79	23.85	29.21
Popular	37.62	38.28	31.24	25.81	3.77	2.49	83.79	81.72	16.21	18.28
Popular inferior	35.73	37.05	29.56	23.85	3.65	3.10	92.57	85.44	7.43	14.56
Popular Agrícola	33.90	38.06	27.97	25.53	4.05	3.42	89.80	86.34	10.20	13.66

Fonte: Censos Demográficos IBGE (2000-2010). Elaboração: Ricardo Bruno Santos  
Obs.: 1 - Atraso escolar de 1 ano para pessoas de 7 a 15 anos de idade; 2 - Atraso escolar de 2 anos para pessoas de 7 a 15 anos de idade; 3 - Abandono escolar para pessoas de 15 a 17 anos; 4 - Pessoas que estudam em escola pública ou privada.

Enquanto isso, nos tipos superiores o que se observa é uma queda no quantitativo de alunos com atraso escolar entre 2000 e 2010. Com relação ao abandono escolar é baixo o percentual para todos os tipos, os tipos inferiores foram os que apresentaram maior percentual de abandono escolar.

Nos tipos Médio Superior e Superior, a maior parte dos estudantes que se encontra, nessa parte do território, frequenta escolas particulares; por sua vez, mais de 80% dos estudantes das camadas inferiores frequentam escolas públicas, nesse caso, percebe-se que a localização pode exercer forte influência no tipo de escola que os estudantes frequentam. Tal fato é relativamente preocupante dado o que foi visto sobre a distribuição da infraestrutura educacional da RMB, pois, os estudantes dos tipos socioespaciais mais baixos são os que apresentam os piores indicadores educacionais nesse aspecto.

## 7.5 Considerações finais

Apesar de a RMB ser um dos principais polos de atração do estado do Pará e da região Norte do Brasil, ainda possui grandes problemas estruturais que brecam seu desenvolvimento. Evidentemente, a RMB está em uma trajetória diferente de outras grandes regiões metropolitanas brasileiras, como Rio de Janeiro e São Paulo, porém tem forte contexto de urbanização, centralização e centralidade na região.

O município de Belém, dentro da RMB, é o que apresenta os melhores indicadores de infraestrutura educacional, com maiores investimentos e serviços mesmo que, entre os anos de 2000 e 2010, tenha se observado uma evolução fraca na qualidade do ensino fundamental na RMB.

Apesar dos avanços nos indicadores de educação, a RMB ainda apresenta algumas situações críticas, como o fato de nem 10% da população ter nível superior, e a porcentagem que possui concentra-se nos tipos mais superiores (como o Médio, o Médio Superior e o Superior), já a grande massa da RMB mostra-se concentrada nos níveis de ensino fundamental incompleto e fundamental completo.

Tal característica limita a região no que tange a alcançar maior qualidade nos níveis educacionais, estando a parte mais central (municípios de Belém e parte de Ananindeua) concentrando as melhores situações educacionais, e para as regiões mais periféricas da RMB resta as situações mais negativas no que tange aos aspectos educacionais, ou seja, o efeito do território no aspecto educacional é algo que existe e deve ser considerado, explicando o porquê do Pará ter tido o pior índice em termos de média de anos de estudo, e o segundo pior IDH-Educação, segundo o Relatório do Desenvolvimento Humano de 2013.

Nesses termos, a qualificação da população fica em parte prejudicada, gerando um fator que limita a inserção delas no mercado de trabalho formal, construindo, com isso, uma ampla rede de informalidade na RMB, com grau de formalização que, na maioria dos municípios da RMB, não passava dos 50% dos trabalhadores.

Apesar de, ao longo da década, o grau de formalização ter aumentado para os municípios da RMB há exceções, como Santa Bárbara do Pará; assim, observa-se que a RMB apresentou situações, em que, em média, 20% de sua população estava em situação de fragilidade ocupacional, sendo uma característica comum dos tipos.

No entanto, apesar de uma homogeneidade no que tange à fragilidade ocupacional, pode-se verificar que as camadas superiores possuem melhores inserções no espaço intraurbano, pois foram as que tiveram maior queda na sua participação relativa intraclasse tipológica entre 2000 e 2010, ou seja, as classes mais superiores conseguiram se inserir no mercado de trabalho de forma mais intensa.

A gama de resultados encontrados não possui uma origem inerente apenas da falta de qualificação adequada à população, nem sequer a falta de oportunidades ou vontade da população por lutar por melhores condições de moradia, saneamento, renda, entre outras. Muito do que ocorre na RMB está relacionado com a falta de investimento público, infraestrutura urbana adequada e a precária condição de serviços coletivos e condições ambientais e, nesse aspecto, todos, independentemente do tipo que as pessoas estejam inseridas, seja ela Superior, Médio Superior ou Popular Agrícola, estão suscetíveis a sofrer o impacto de seu entorno, com aumento das desigualdades sejam elas de qualquer espécie, o que limita o bem-estar geral da população da RMB.

## Referências

- BECKER, B. Geopolítica da Amazônia: a nova fronteira de recursos. Rio de Janeiro, Zahar: 1982.
- BORGES, Angela Maria; CARVALHO, Inaiá Maria. Segregação urbana e emprego: observações preliminares sobre Salvador. In: XVIII ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS. Anais. Lindóia, 2012.
- BOURDIEU, P. Razões práticas: sobre a teoria da ação. Campinas, Papirus: 1997.
- BURGOS, M. Segregação urbana e segregação institucional. In: XIV CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, Rio de Janeiro, 2009.
- CÂMARA, G., CARVALHO, M. S.; CRUZ, O. G.; CORREA, V. Análise espacial de áreas. In: DRUCK, S.; CARVALHO, M. S.; CÂMARA, G.; MONTEIRO, A. M. (Eds). Análise Espacial de Dados Geográficos. Brasília: EMBRAPA, 2004.
- CARDOSO, A. C. D.; LIMA, J. J.; SENA, L. F. A.; SANTOS, R. B. N.; RIBEIRO CRUZ, S. H. A estrutura socioespacial da região metropolitana de Belém: de 1990 a 2000. Novos Cadernos NAEA. Belém, v. 10, n. 1, p. 143-183, 2006.
- CARVALHO, I.; CORSO-PEREIRA, G. A cidade como negócio. Eure. v. 39, n. 118, p. 5-26, 2013.

- CROOKS A. Constructing and implementing an agent-based model of residential segregation through vector GIS. *International Journal of Geographical Information Science*. v. 24, n. 5, p. 661-675, 2010.
- CUNHA, J. M. P. *Novas Metr opoles Paulistas: população, vulnerabilidade e segregação*. Campinas, NEPO/Unicamp: 2006. p. 365-398.
- FERNANDES, A. C.; BITOUN, J.; ARA  JO, T. B. Tipologia das cidades brasileiras. In: BITOUN, J.; MIRANDA, L. (Org.). *Coleção Conjuntura Urbana*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metr opoles, 2009. v. 2.
- GETS, A.; ORD, J. K. *The Analysis of Spatial Association by Use of Distance Statistics*. *Geographical Analysis*. v. 24, n. 3, 1992.
- LIMA, J. J. Segregação socioespacial e forma urbana: Belém no final dos anos 90. In: FERNANDES, E.; VALENÇA, M. M. (Eds.). *Brasil Urbano*. Rio de Janeiro: Mauad, 2004.
- LIMA, J. J. F.; MOYSÉS, A. (Org.). *Como andam Belém e Goiânia*. Rio de Janeiro, Letra Capital; Observatório das Metr opoles: 2009.
- MONTE-MOR, R. L. As Teorias Urbanas e o Planejamento Urbano no Brasil. In: DINIZ, C.; CROCCO, M. (Org.). *Economia Regional e Urbana: contribuições teóricas recentes*. Belo Horizonte, Editora UFMG: 2006. p. 61-85.
- PARK, R.; BURGESS, E. *Introduction to the Science of Sociology*. Chicago: University of Chicago Press, 1921. Disponível em: <<https://archive.org/details/IntroductionToTheScienceOfSociology>>. Acesso em: 14 jan. 2014.
- PARK, R.; MCKENZIE, R. D.; BURGESS, E. *The City: Suggestions for the Study of Human Nature in the Urban Environment*. Chicago, University of Chicago Press: 1921. Disponível em: <<https://archive.org/details/IntroductionToTheScienceOfSociology>>. Acesso em: 14 jan. 2014.
- PASTERNAK, S. et al. A pesquisa sobre segregação: conceitos, métodos e medições. *Espaço e debates*. v. 24, n. 45, p. 87-109, 2004.
- PINHEIRO, A.; ÁLVARO, M. A. G. Informalidade na Região Metropolitana de Belém: um retrato por g nero. In: XIV ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS. Anais. Caxambu, 2006.
- PREDEBON, K. M.; MATHIAS, T. A.; AIDAR, T.; RODRIGUES, A. L. Desigualdade sócio-espacial expressa por indicadores do Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos (SINASC). *Caderno de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 26, n. 8, p. 1583-1594, 2010.
- RIBEIRO, L. C.; KAZTMAN, R. (Org.). *A Cidade contra a Escola? Segregação urbana e desigualdades educacionais em grandes cidades da América Latina*. Rio de Janeiro, Letra Capital: 2008.
- \_\_\_\_\_; RODRIGUES, J. M.; CORRÊA, F. S. Segregação residencial e mercado de trabalho nos grandes espaços urbanos brasileiros. In: LAGO, L.

(Org.). Olhares sobre a metrópole do Rio de Janeiro: economia, sociedade e território. Rio de Janeiro, Letra Capital/Observatório das Metrôpoles/IPUR/UFRJ, FASE: 2010.

RODRIGUES, Ana Lúcia. A pobreza mora ao lado: segregação socioespacial na região metropolitana de Maringá. 2004. Tese de Doutorado em Ciências Sociais. São Paulo, PUC.

SANTOS, M. A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo, Edusp: 1996.

SILVA, E. V. (2011). Desigualdade de renda no espaço intra-urbano: análise da evolução na cidade de Porto Alegre no período 1991-2000. Dissertação de Mestrado em Planejamento Urbano e Regional. Porto Alegre, PROPUR, UFRGS.

\_\_\_\_\_; BICHIR, R. M. Políticas públicas, pobreza urbana e segregação residencial. In: CUNHA, J. M. (Ed.). Novas metrópoles paulistas: população, vulnerabilidade e segregação. Campinas, Editora da Unicamp: 2006. p. 231-252.

TORRES, H. G.; MARQUES, E. Políticas Sociais e Território: uma abordagem metropolitana. São Paulo em Perspectiva. São Paulo, v. 18, n. 4, p. 28-30, 2004.

VINKOVIC, D., KIRMAN, A. Schelling's model with income preferences and a housing market. International Journal of Geographical Information Science, n. 18, v. 105, p. 4109-4114, Mar. 2008. Disponível em: <<http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2393808/>>. Acesso em: 24 abr. 2014.

WACQUANT, L. Os condenados da cidade: estudos sobre marginalidade avançada. Rio de Janeiro, REVAN/FASE: 2001.

ZORBAUGH, H. The Natural Areas of the City. In: LIN, Jan; MELE, Christopher. (Ed.). The Urban Sociology Reader. New York, Routledge: 2005. p. 82-88.

Formas de provisão de moradia na  
Região Metropolitana de Belém

---

*Roberta Menezes Rodrigues*  
*Juliano Pamplona Ximenes Ponte*  
*Nayara Sales Barros*

**Resumo:** Este capítulo trata da relação entre as formas de provisão da moradia na RMB e a organização social do território, abrangendo as características das condições de moradia precária que marcam sobremaneira a região metropolitana nos anos de 2000 e 2010, bem como os efeitos recentes da retomada da política de habitação pelo Governo Federal e o acionamento das instituições e agentes locais, por meio do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e de grandes intervenções urbanas promovidas pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

**Palavras-Chave:** Habitação. Condições de moradia. Política habitacional.

**Abstract:** This chapter is a study on the relation amongst housing policies and social organization of the territory, dealing with the slum and shantytowns, frequent precarious types of housing solutions in the Metropolitan Region of Belém in the 2000s and the 2010s. The text is yet an study on these housing conditions under a new regime, with new social agents, ever since the 2009 entrepreneurial-friendly State housing policy of the Minha Casa Minha Vida Program (PMCMV) has been launched, as well as the slum upgrading and infrastructure interventions of the anti-crisis Program of the Acceleration of Growth (PAC).

**Keywords:** Housing. Living conditions. Housing policy.

## 8.1 Introdução

O presente capítulo trata da relação entre a organização social do território e as formas de provisão da moradia na RMB, abrangendo as características das condições de moradia precária que marcam, sobremaneira, a região metropolitana em questão para os anos de 2000 e 2010, bem como os efeitos recentes do resgate da política de habitação pelo Governo Federal e o acionamento das instituições e agentes locais, como o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e de grandes intervenções urbanas promovidas pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Tal análise parte da constatação de que nas últimas décadas, as condições de moradia e da dinâmica de ocupação do território na RMB têm sido caracterizadas por um intenso processo de produção de assentamentos habitacionais precários e irregulares.

A baixa capacidade de resposta do Estado às demandas intraurbanas nas cidades paraenses, e não somente na RMB, é um dos reflexos das políticas de desenvolvimento regional e dos “grandes projetos” para a Amazônia, bem como o processo de metropolização na RMB, tal como identificado por Trindade Jr. (1998). Soma-se ainda a dificuldade histórica de institucionalização e consolidação de ações concretas de planejamento e gestão na escala metropolitana (LIMA; CARDOSO; HOLANDA, 2005), a efetividade de planos compreensivos elaborados para a região, como o Plano de Desenvolvimento da Grande Belém (PDGB), de 1975, e o Plano de Estruturação Metropolitana (PEM), de 1980 (CORRÊA, 1989; LIMA; CARDOSO; HOLANDA, 2005) e a frágil capacidade de ampliar as oportunidades de acesso à terra urbanizada e à moradia digna frente à demanda acumulada pelos municípios individualmente, tal como já analisado por outros autores (IPEA, 2001; LIMA; PARACAMPO, 2003; PINHEIRO et al., 2007),

O universo apresentado pelos dados do Censo Demográfico do IBGE para a última década (2000-2010) (IBGE, 2010) expõe um crescimento populacional menos intenso que nas décadas anteriores nos municípios mais populosos da RMB, porém, podemos dizer que houve uma intensificação do uso do solo nas áreas mais qualificadas, ocasionando uma concentração da oferta de infraestrutura, de comércio e serviços na porção central do município-sede, Belém, e nos principais eixos de interligação entre os municípios que formam a RMB, produzindo, assim, além da intensificação dos efeitos de pendularidade,

a valorização fundiária das áreas mais qualificadas da malha urbana consolidada e o surgimento de novas “fronteiras” do processo de expansão urbana em cada município.

Efetivamente, as condições de organização do território e de provisão da moradia são impactadas pelas condições de acesso a terra urbanizada e às condições de reprodução do capital imobiliário. A conjuntura nacional recente tem apresentado condições econômicas e institucionais mais favoráveis à ampliação do financiamento habitacional e da produção imobiliária em todo o país, a partir da atuação jurídico-institucional e da injeção de recursos federais para a produção de infraestrutura urbana, estrutura logística e de mobilidade, organizados a partir de grandes programas, como o PAC e o PMCMV, importantes dinamizadores da economia (CARDOSO; ARAGÃO, 2011).

Tais programas se consolidaram como as principais fontes de recursos e espinha dorsal para a promoção de melhorias urbanas e produção de unidades e mais que isso, no caso da política habitacional, a racionalidade e a operacionalização da produção habitacional sob a lógica privada ganham novos contornos, como já antecipado por Arreche (2002) e identificado por Shimbo (2011).

Nos últimos anos, os investimentos feitos de forma a melhorar as condições de infraestrutura urbana e promoção da produção habitacional para diferentes faixas de renda e a consequente promoção de diferentes tipos de empreendimentos de comércio e serviços tem produzido intensa mudança no uso do solo nos municípios da RMB, incluindo a transformação de áreas rurais em áreas urbanas, e bastante articuladas à localização dos principais eixos viários da RMB.

No caso de Belém, atualmente, o vetor da Avenida Augusto Montenegro concentra uma grande quantidade de lançamentos imobiliários, sendo que, a partir de 2009, acirrou-se a competição por terrenos por parte das empresas construtoras interessadas em participar do PMCMV no segmento acima de 6 salários-mínimos (VENTURA NETO, 2012). Nesse contexto, os municípios de Ananindeua e Marituba se destacam como foco de interesse para a produção imobiliária, tanto para as classes mais baixas, quanto para as altas.

O resultado atual do processo de expansão metropolitana atrelado à provisão habitacional na RMB tende a produzir uma forma espalhada, desarticulada em termos da acessibilidade espacial e da expansão de redes e serviços de infraestrutura urbana, com aprofundamento potencial da desigualdade socioespacial e criação de novos

enclaves habitacionais, mais dependentes do automóvel do que as antigas periferias próximas.

A estruturação morfológica da RMB e seu processo de crescimento territorial parece apontar, portanto, para um desenho com elevação de custos de implantação, operação, manutenção e expansão de infraestrutura, criando ainda sistemas relativamente independentes e isolados, com pouco potencial de integração e produção de maior demanda efetiva, o que implica em baixo potencial de redução dos custos para eliminação das expressivas taxas de deficiência infraestrutural (e da irregularidade fundiária predominante a ela associada) dos domicílios da RMB, a região metropolitana brasileira com o maior contingente relativo de domicílios em aglomerados subnormais, segundo o Censo Demográfico 2010 do IBGE.

## 8.2 Características dos domicílios na RMB em 2000 e 2010

Os dados sobre o universo de Domicílios Particulares Permanentes (DPPs) na RMB, do Censo Demográfico 2010, se comparados com o Censo 2000, indicam diferenças importantes entre os municípios que a compõe em relação a sua estrutura urbana. Enquanto Belém, Ananindeua e Castanhal possuem percentuais de domicílios urbanos acima de 90%, os demais, com exceção de Marituba com 87% de DPPs urbanos, são municípios com grande percentual de DPPs rurais (Tabela 8.1).

**Tabela 8.1 – Percentual de Domicílios Particulares Permanentes urbanos e rurais por município da RMB - Censo IBGE 2000 e 2010**

<b>Município</b>	<b>Urbanos 2000</b>	<b>%Urbanos 2000</b>	<b>Rurais 2000</b>	<b>%Rurais 2000</b>
Ananindeua	92.315,00	99,78	204,00	0,22
Belém	294.418,00	99,40	1.777,00	0,60
Benevides	4.727,00	58,73	3.322,00	41,27
Castanhal	27.619,00	90,24	2.988,00	9,76
Marituba	14.978,00	87,97	2.048,00	12,03
Santa Bárbara do Pará	802,00	33,58	1.586,00	66,42
Santa Isabel do Pará	7.671,00	80,86	1.816,00	19,14
<b>Total</b>	<b>442.530,00</b>	<b>96,99</b>	<b>13.741,00</b>	<b>3,01</b>

<b>Município</b>	<b>Urbanos 2010</b>	<b>%Urbanos 2010</b>	<b>Rurais 2010</b>	<b>%Rurais 2010</b>
Ananindeua	125.546,48	99,76	307,00	0,24
Belém	365.645,09	99,12	3.244,00	0,88
Benevides	7.552,15	55,27	6.113,00	44,73
Castanhal	40.462,06	89,04	4.980,00	10,96
Marituba	26.982,65	98,84	317,00	1,16
Santa Bárbara do Pará	1.390,51	31,14	3.071,00	68,86
Santa Isabel do Pará	11.617,65	76,32	3.611,00	23,68
<b>Total</b>	<b>579.196,59</b>	<b>96,40</b>	<b>21.643,00</b>	<b>3,60</b>

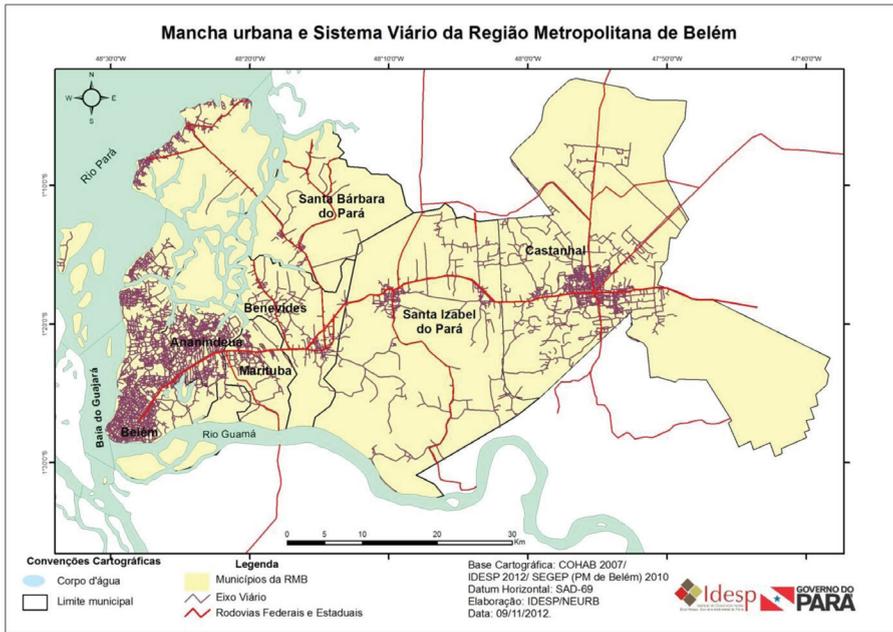
Fonte: Censo Demográfico IBGE 2000 e 2010. Elaboração: LABCAM,FAU/UFPA, 2013.

Comparativamente, os municípios com maior porcentagem de DPPs urbanos, como Belém e Ananindeua, praticamente mantiveram a proporção de DPPs urbanos de 2000 para 2010. Castanhal teve pequena variação na década (de 90,24% em 2000 para 89,04% em 2010), enquanto Marituba apresentou maior variação no período, indo de 87,97% de DPPs urbanos para 98,84% em 2010. Tal alteração foi acompanhada de uma significativa diminuição dos DPPs rurais em 2010, caindo de 12% em 2000 para 1,16% em 2010 (Tabela 8.1).

O município de Marituba apresentou nos dois últimos censos, altos índices de urbanização e uma tendência de conurbação mais evidente em relação ao município de Ananindeua, o que deve intensificar o processo de conurbação da malha urbana entre os municípios de Belém, Ananindeua e Marituba.

Assim, a malha urbana consolidada da RMB caracteriza-se por uma conexão mais acentuada entre os municípios de Belém e Ananindeua, efetivamente conurbados, constituindo uma malha urbana contínua e conectada, e um processo de conurbação em andamento entre Ananindeua e Marituba, tendo como principal vetor o eixo de acesso formado pela BR-316 (Figura 8.1).

Figura 8.1 – Estrutura viária dos municípios que compõem a RMB



Fonte: IDESP/NEURB, 2013.

Os municípios de Benevides e Santa Bárbara do Pará possuem áreas urbanas de pequena escala, com significativa proporção de domicílios rurais, mas que apresentaram aumento de DPPs durante a última década, ao contrário de Santa Isabel do Pará que teve o número de DPPs reduzido. O município de Castanhal apresenta um padrão de urbanização que se aproxima dos municípios mais populosos da RMB, sem, entretanto, constituir uma malha urbana conurbada e densa, porém, apresentando intenso processo de parcelamento do solo nos últimos anos.

A taxa de crescimento dos DPPs urbanos e rurais nos municípios da RMB apresentou na última década, variações positivas e relativamente altas, inclusive no caso de DPPs rurais, com exceção de Marituba (Tabela 8.2). Porém, cabe especular se parte desse crescimento pode estar associado a uma produção de novos domicílios nas franjas da malha urbana deles, incorporando áreas que são definidas oficialmente como rurais, mas que passam por um processo de parcelamento urbano, regular ou não, como indica ser o caso de Castanhal.

**Tabela 8.2 – Taxa de crescimento para situação dos domicílios particulares permanentes (urbano ou rural) por municípios da RMB – Censo IBGE 2000 e 2010**

<b>Município</b>	<b>Taxa de crescimento (%) DPPs Urbanos 2000/2010</b>	<b>Taxa de crescimento (%) DPPs Rurais 2000/2010</b>
<b>Ananindeua</b>	35,94	50,49
<b>Belém</b>	24,19	82,55
<b>Benevides</b>	59,76	84,02
<b>Castanhal</b>	46,51	66,67
<b>Marituba</b>	80,53	-84,52
<b>Santa Bárbara do Pará</b>	73,19	93,63
<b>Santa Isabel do Pará</b>	51,74	98,84
<b>Total</b>	30,89	57,51

Fonte: Censo Demográfico IBGE 2000 e 2010. Elaboração: LABCAM,FAU/UFPA, 2013.

Em números relativos, as maiores variações (acima de 60%) do total de DPPs no período de 2000 a 2010, segundo o IBGE, concentraram-se nos municípios menores (Marituba, Benevides, Santa Bárbara, Santa Isabel do Pará) (Tabela 8.3). Porém, o aumento do número absoluto de DPP deu-se, principalmente, nos municípios de Belém e Ananindeua, uma vez que o crescimento deste número em Belém foi de 24,54% na década, ou 72.694,16 domicílios a mais, e Ananindeua apresentou uma taxa de crescimento de 36,03%, representando 33.334,81 novos domicílios no mesmo período. A mesma tabela demonstra o número os domicílios improvisados<sup>1</sup>, que não representam números absolutos expressivos no universo de DPPs, mas que, ainda sim, tiveram taxa negativa de crescimento, com exceção do município de Santa Isabel do Pará.

<sup>1</sup> Segundo o IBGE (2010), domicílio improvisado refere-se a domicílios localizados em unidade não residencial (loja, fábrica etc.) ou com dependências não destinadas exclusivamente à moradia, mas que na data de referência estava ocupado por morador, como prédios em construção, vagões de trem, carroças, tendas, barracas, grutas etc.

**Tabela 8.3 - Total de domicílio particular permanente e domicílios improvisados por municípios da RMB em 2000 e 2010 e taxa de crescimento**

Município	Dom. Part. Perman. 2000	Dom. Part. Improv. 2000	Dom. Part. Perman. 2010	Dom. Part. Improv. 2010	Taxa de Cresc. dos Dom. Part. Perm.	Taxa de Cresc. dos Dom. Part. Improv.
Ananindeua	92.518,67	302,65	125.853,48	88,86	36,03%	-70,64
Belém	296.194,93	628,82	368.889,09	332,41	24,54%	-47,13
Benevides	8.048,99	99,09	13.655,15	41,85	69,65%	-57,76
Castanhal	30.607,19	169,57	45.442,06	76,94	48,47%	-54,62
Marituba	17.026	124,42	27.299,65	119,35	60,34%	-4,073
Santa Bárbara do Pará	2.387,55	30,45	4.464,51	6,49	86,99%	-78,69
Santa Isabel do Pará	9.487,07	55,43	15.228,65	78,85	60,52%	42,25
Total	456270,40	3410,43	600832,59	744,75	31,68	-78,16

Fonte: Censos Demográficos IBGE 2000 e 2010.

Ao analisar os dados da dinâmica de crescimento do número de DPPs na década em relação às tipologias socioespaciais, observa-se que houve um aumento tanto nas tipologias inferiores quanto na superior, com destaque para a Popular Médio e Popular Agrícola, que apresentou taxa de crescimento de 48,59% e 148,30%, respectivamente no mesmo período (Tabela 8.4).

A categoria de trabalhadores manuais urbanos, que inclui trabalhadores do terciário e do secundário é quantitativamente mais expressiva na RMB, de forma que as tipologias médias (Médio Inferior, Médio Superior e Popular Médio) representam a maior parte da população da RMB e, por consequência, do total dos DPPs, tanto em 2000 quanto em 2010.

Em números absolutos, tanto em 2000 como em 2010, as tipologias que concentravam maior número de DPPs eram o Popular Médio (193.794,22 domicílios em 2010), seguida pela tipologia Médio Inferior (166.259,77 domicílios em 2010).

As tipologias Popular Inferior e Superior, que se aproximavam em números absolutos em 2000, sofreram alterações em 2010, sendo que a Superior teve aumento do número de domicílios em 39,07%, e a Popular Inferior, diminuição de 18,07%.

Em relação aos domicílios improvisados, os dados de 2010 mostram uma queda generalizada, tendo sido maior na tipologia Popular Inferior (-80,96%), seguida pela Média Superior (-58%), porém ainda estando concentrada na tipologia Popular Médio (Tabela 8.4).

**Tabela 8.4 – Total de domicílios particulares permanentes e domicílios improvisados por municípios da RMB em 2000 e 2010 e taxa de crescimento por tipologia socioespacial**

Tipologia	Dom. Part. Perman. 2000	Dom. Part. Improv. 2000	Dom. Part. Perman. 2010	Dom. Part. Improv. 2010	Taxa de Cresc. dos Dom. Part. Perm.	Taxa de Cresc. dos Dom. Part. Improv.
Popular Agrícola	11.937,00	146,39	29.639,68	115,82	148,30	-20,88
Médio Inferior	116.874,15	288,62	166.259,77	160,56	42,26	-44,37
Médio Superior	121.153,74	185,98	127.732,88	78,12	5,43	-58,00
Popular Inferior	38.727,37	300,27	31.730,83	57,17	-18,07	-80,96
Popular Médio	130.421,77	410,46	193.794,22	264,28	48,59	-35,61
Superior	37.156,39	78,73	51.675,20	68,80	39,07	-12,61

Fonte: Censos Demográficos IBGE 2000 e 2010.

Espacialmente, a área conurbada de Belém e Ananindeua apresenta maior concentração de DPPs distribuídos de forma heterogênea entre as tipologias socioespaciais, com uma alteração significativa da tipologia Popular Médio, principalmente, na área de expansão de Belém e em Ananindeua. O município de Marituba pouco foi alterado, porém, grande parte do município foi incorporada a essa tipologia. Na área central de Belém, a tipologia Superior tornou-se espacialmente menor e mais concentrada em 2010, sendo que a área mais próxima ao limite da 1ª Léguas Patrimonial tornou-se mais heterogênea e com presença significativa das tipologias médias.

Efetivamente, vemos uma consolidação de bairros, como Marco, Jurunas, Benguí e Parque Verde em Belém, bem como de uma porção de Ananindeua que corresponde ao conjunto habitacional Cidade Nova, sendo que as duas áreas apresentaram um perfil de moradores de renda média e têm sido áreas de interesse à verticalização e produção imobiliária voltada para essa faixa de renda (Figuras 8.2 e 8.3).

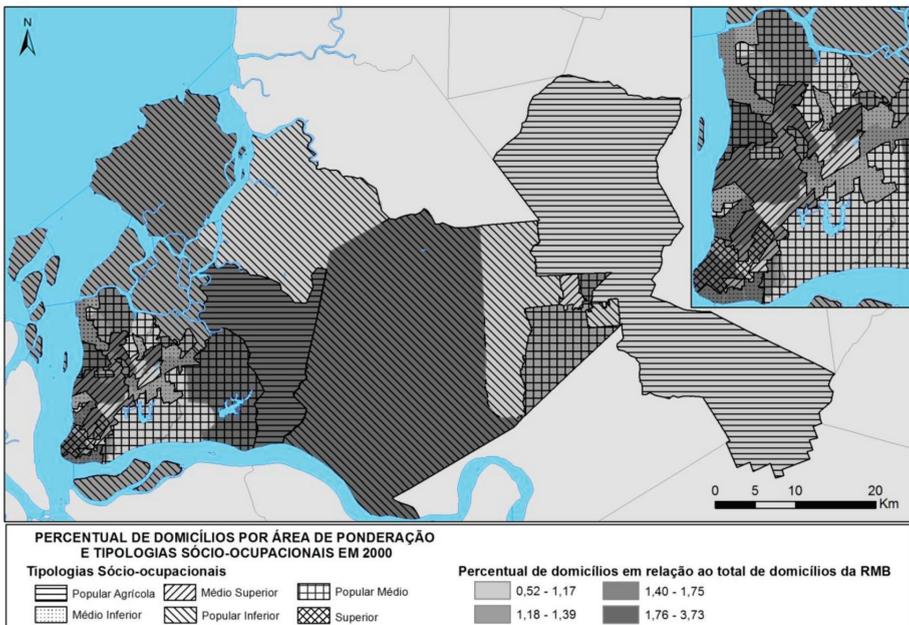
A grande área envolvendo os municípios de Belém, Ananindeua, Marituba e Benevides identificada como Popular Médio sofreu importantes alterações de 2000 para 2010 em relação ao número de DPPs. Em Belém, essa tipologia foi alterada na área de expansão de Belém em 2010 e passou a constar nas Ilhas de Caratateua e de Mosqueiro, demonstrando ainda que o número de DPPs na parte insular de Belém também aumentou.

Em 2010, os municípios de menor população da RMB, como Santa Bárbara e Santa Isabel do Pará apresentaram, predominantemente, a tipologia Popular Agrícola, enquanto que, no município de Casta-

nal, as tipologias se alteram na área central e na porção sul, passando a ter uma distribuição das tipologias, com maior presença da tipologia Popular Médio e Médio Superior.

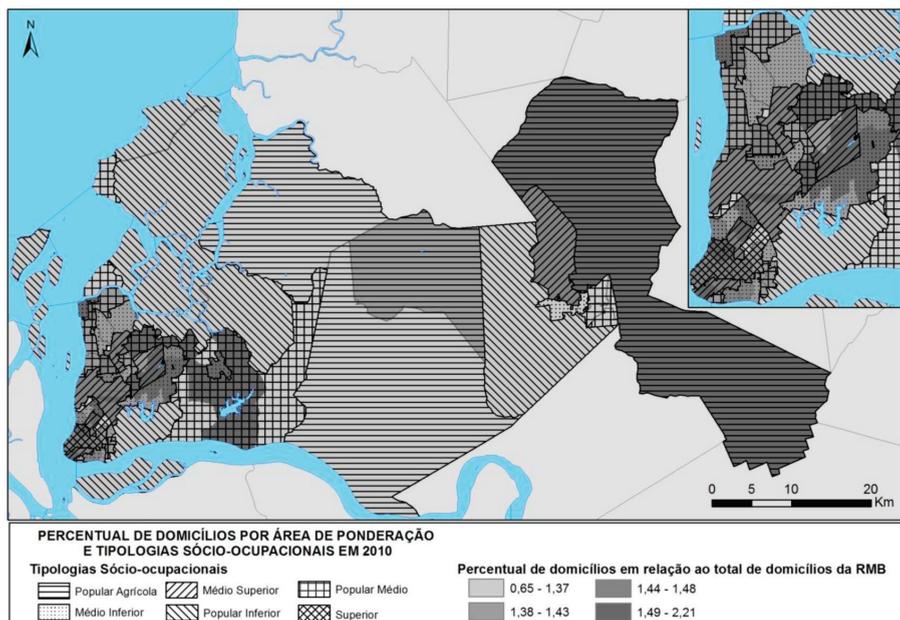
A grande área identificada como Popular Agrícola em Castanhal não se altera, mas passa a concentrar mais DPPs em 2010 e cabe considerar que este município tem apresentado intenso processo de parcelamento do solo nas franjas da malha urbana consolidada da cidade, seja para a produção de parcelamentos de alto padrão, seja para empreendimentos populares, como o PMCMV.

**Figura 8.2 – Percentual de Domicílios Particulares Permanentes por tipologias socioespaciais na RMB em 2000**



Fonte: Censos Demográficos IBGE 2000. Elaboração: LABCAM, FAU/UFPA, 2013.

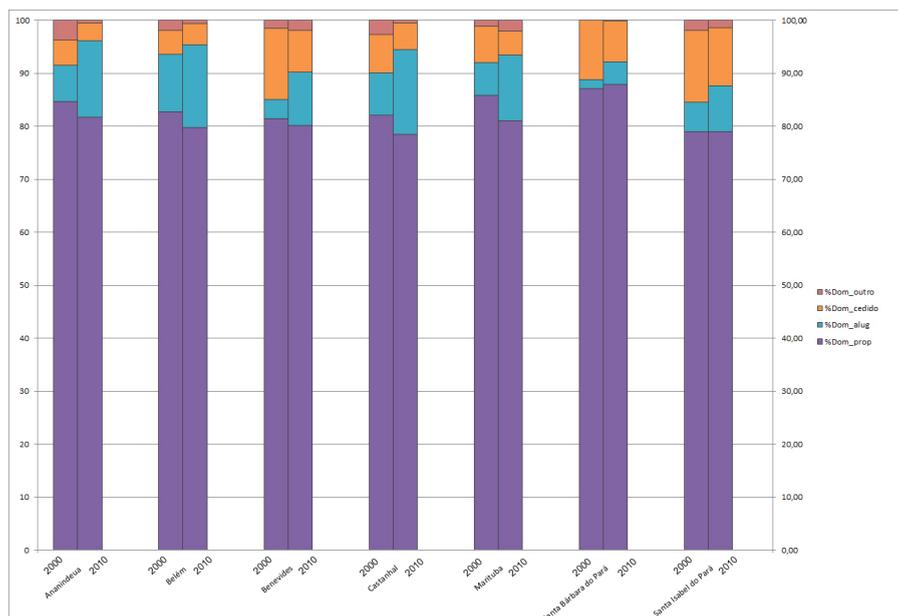
**Figura 8.3 – Percentual de Domicílios Particulares Permanentes por tipologias socio-ocupacionais na RMB em 2010**



Fonte: Censos Demográficos IBGE 2010. Elaboração: LABCAM, FAU/UFPA, 2013.

Com relação ao tipo de ocupação dos DPPs, os domicílios considerados próprios eram a maioria em todos os municípios da RMB em 2000 e permaneceram em 2010, estando proporcionalmente concentrados em Belém, porém apresentando uma pequena diminuição em todos os municípios, menos em Santa Bárbara e Santa Isabel (Gráfico 8.1).

**Gráfico 8.1 – Tipo de ocupação dos domicílios (percentual de domicílios próprios, alugados, cedidos e outros) em municípios da RMB – Censos IBGE 2000 e 2010**



Fonte: Censos Demográficos IBGE 2000 e 2010. Elaboração: LABCAM, 2013.

Há de se considerar que a informação sobre o tipo de ocupação é autodeclarada pelos entrevistados aos recenseadores do Censo Demográfico do IBGE, o que tende a incluir situações de autoconstrução em área precária ou com irregularidade fundiária.

Os imóveis declarados como alugados tiveram aumento em todos os municípios, exceto em Santa Bárbara do Pará, tornando-se mais significativos nos municípios com maior população, considerando-se que a situação de alugados engloba tanto situações de imóveis regulares quanto irregulares fundiária e de infraestrutura.

Os imóveis declarados como cedidos em 2010, comparados a 2000, diminuíram percentualmente em todos os municípios da RMB. Ainda assim, os municípios de Benevides e Santa Isabel apresentavam mais de 13% de DPPs cedidos em 2000, sendo que em 2010 houve uma diminuição, porém, ainda mantendo porcentagens próximas de 10% em 2010 (Gráfico 8.2).

Em relação à espécie de DPP, o percentual de casas e apartamentos manteve praticamente a mesma proporção em 2010, ainda que, em números absolutos, o aumento tenha sido significativo em Belém e Ananindeua (Tabela 8.3), apresentando altas variações, principalmente em relação ao tipo apartamento (Tabela 8.4).

Cabe destacar que no caso de Marituba, sabe-se que há no município uma quantidade significativa de unidades tipo apartamentos sendo produzidas pelo PMCMV para a faixa de rendimento até R\$ 3.100,00 (Faixa 2), mas que não foram, no momento da realização do Censo 2010, contabilizadas como DPPs. Os DPPs tipo cômodo (e equivalentes em 2010) apresentaram uma redução drástica em todos os municípios em 2010, com exceção de Santa Bárbara do Pará, mas que em termos absolutos representam poucos domicílios (Tabela 8.5).

**Tabela 8.5 – Taxa de crescimento 2000-2010 para o tipo de espécie dos domicílios particulares permanentes (domicílios do tipo casa, apartamento e cômodo) em municípios da RMB**

Município	DPP Tipo Casa 2000-2010 (%)	DPP Tipo Apartamento 2000-2010 (%)	DPP Tipo Cômodo 2000-2010 (%)
Ananindeua	39,79	90,98	-83,51
Belém	28,69	34,76	-81,90
Benevides	74,83	9,48	-78,94
Castanhal	51,71	28,76	-75,73
Marituba	70,70	202,96	-94,15
Santa Bárbara do Pará	86,83	0,00	161,34
Santa Isabel do Pará	65,87	0,00	-100,00

Fonte: Censos Demográficos IBGE 2000 e 2010. Elaboração: LABCAM/FAU/UFPA, 2013.

A taxa de crescimento do tipo de espécie de domicílio em relação às tipologias socio-ocupacionais (Ver tabela 8.6) demonstra, da mesma forma, o crescimento dos domicílios tipo casa e apartamento, com redução de cômodos, sendo que a tipologia Popular Agrícola concentra o crescimento de domicílios tipo casa, enquanto na tipologia Médio Inferior concentra-se o crescimento dos domicílios tipo Apartamento.

O aumento de DPPs tipo cômodo na tipologia Superior, em termos absolutos, representava um total de 322 domicílios em 2010. Os DPPs tipo apartamento permaneceram concentrados na tipologia Superior.

**Tabela 8.6 – Taxa de crescimento para o tipo de espécie dos domicílios particulares permanentes (domicílios do tipo casa, apartamento e cômodo) em Tipologia**

Tipologia	DPP Tipo Casa* 2000-2010 (%)	DPP Tipo Apartamento 2000-2010 (%)	DPP Tipo Cômodo 2000-2010 (%)
Popular Agrícola	155,18%	-50,28%	-73,15%
Médio Inferior	46,43%	115,90%	-85,70%
Médio Superior	5,48%	30,64%	-74,71%
Popular Inferior	-15,34%	-----	-88,61%
Popular Médio	56,90%	84,98%	-88,11%
Superior	49,41%	27,02%	62,55%

Fonte: Censo Demográfico IBGE 2000 e 2010. Elaboração: LABCAM/FAU/UFPA,2013.

Nota: \*Inclui DPPs tipo casa, casa de vila e condomínio.

Territorialmente, o DPP tipo apartamento está concentrado nas porções de maior centralidade de Belém e Ananindeua, ocorrendo de forma bastante rarefeita nos demais municípios. A relação entre as espécies de DPPs e as tipologias expressa, portanto, a concentração de renda e de acesso às áreas mais bem infraestruturadas em porções específicas da RMB, concomitante a uma ocupação urbana ainda em processo de consolidação, de baixa intensidade e fragmentada no espaço.

Os DPPs tipo cômodo, em 2000, ocorrem em diferentes áreas da porção conurbada da RMB (Belém, Ananindeua e Marituba), caracteristicamente nos bairros no entorno do centro consolidado de Belém e Ananindeua, em bairros da área de expansão de Belém e próximos às áreas de proteção ambiental dos dois municípios e nas ilhas que os compõem. Como em 2010, segundo o Censo, o número de DPPs tipo cômodo teve uma grande redução em todos os municípios da RMB, a ocorrência passa a se dar de forma mais homogênea, com menor ocorrência em algumas áreas da porção continental da RMB, identificadas como Popular Agrícola, mas mantendo a ocorrência na parte insular.

Em relação à infraestrutura urbana, o principal problema que atinge de forma generalizada os municípios da RMB diz respeito ao acesso à rede de esgoto. Os dados do Censo têm demonstrado recorrentemente a baixíssima cobertura desse tipo de infraestrutura em todos os municípios da RMB, incluindo a capital, Belém. Ainda que a natureza dos dados seja resultado de autodeclaração, podendo inclusive mascarar a realidade, é possível observarmos as condições amplamente desfavoráveis na região.

Proporcionalmente, os municípios da RMB apresentavam em 2010 28% de domicílios atendidos por rede geral de esgoto e 32% dos domicílios atendidos por fossa séptica, e ainda altos índices de DPPs tendo fossas rudimentares como solução principal de esgoto nos municípios de Marituba, Castanhal e Benevides.

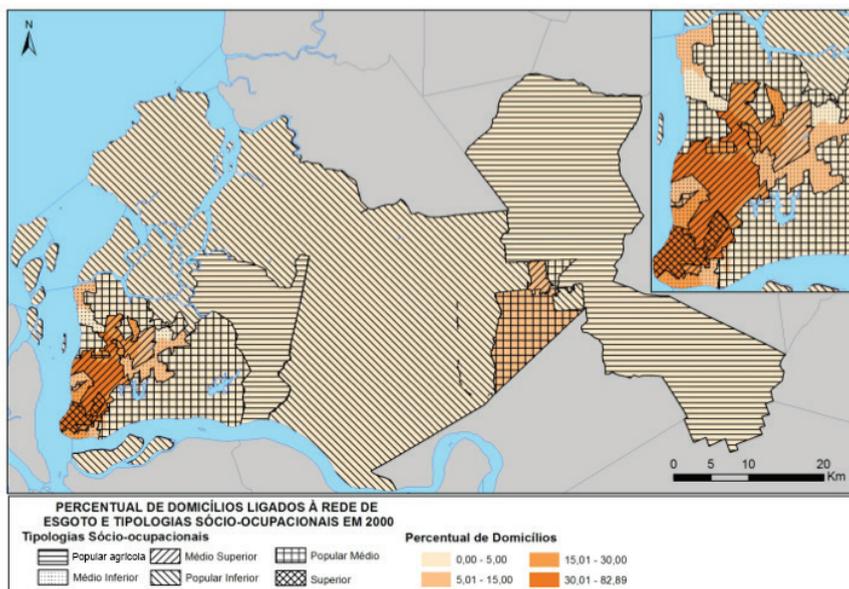
Tomando como referência as tipologias socio-ocupacionais aqui estudadas, as situações onde a solução de esgoto era a fossa rudimentar nos municípios da RMB aumentaram em todas as tipologias em 2010, mas, paralelamente, ampliaram-se os DPPs ligados à rede de esgoto e, assim, têm-se dois extremos de uma situação que, territorialmente, reafirma a condição de centralidade e qualificação de pequenas porções do território metropolitano, sob o contraste de extensas áreas desprovidas de serviço tão essencial. As tipologias Superior e Médio Superior continuam melhor atendidas quanto a tal infraestrutura, frente à tipologia Popular Inferior e Popular Agrícola, por exemplo (Tabela 8.7), e tal como pode ser observado nas figuras 8.4 e 8.5.

**Tabela 8.7 – Taxa de crescimento entre as décadas 2000 e 2010 do número de domicílios particulares permanentes com tipos diferentes de destino de esgoto por tipologia socio-ocupacional**

Tipologia	Rede	Fossa sép.	Fossa rud.	Outros	Não definido
Popular Agrícola	227,88	-44,61	334,74	1451,56	19,59
Médio Inferior	166,35	-18,88	423,94	-37,80	-57,48
Médio Superior	49,20	-38,52	312,86	-40,59	-68,31
Popular Inferior	70,91	-50,00	24,94	235,21	-71,13
Popular Médio	337,91	-16,45	233,55	4,02	-58,59
Superior	32,71	18,09	510,80	195,90	180,27

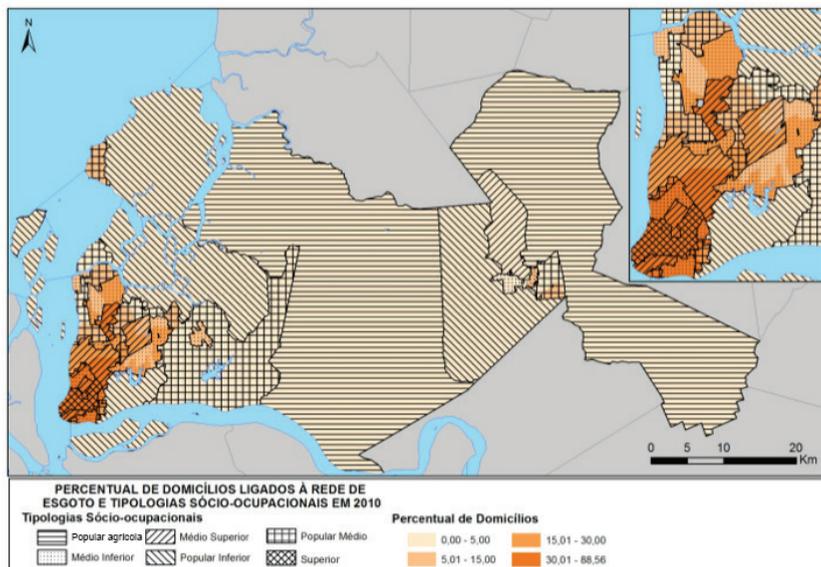
Fonte: Censos Demográficos IBGE 2000 e 2010.  
Elaboração: LABCAM/FAU/UFPA, 2013.

**Figura 8.4 – Percentual de domicílios particulares permanentes ligados à rede de esgoto por tipologia socio-ocupacional na RMB em 2000**



Fonte: Censo Demográfico IBGE 2000. Elaboração: LABCAM, 2013

**Figura 8.5 – Percentual de domicílios particulares permanentes ligados à rede de esgoto por tipologia socio-ocupacional na RMB em 2010**

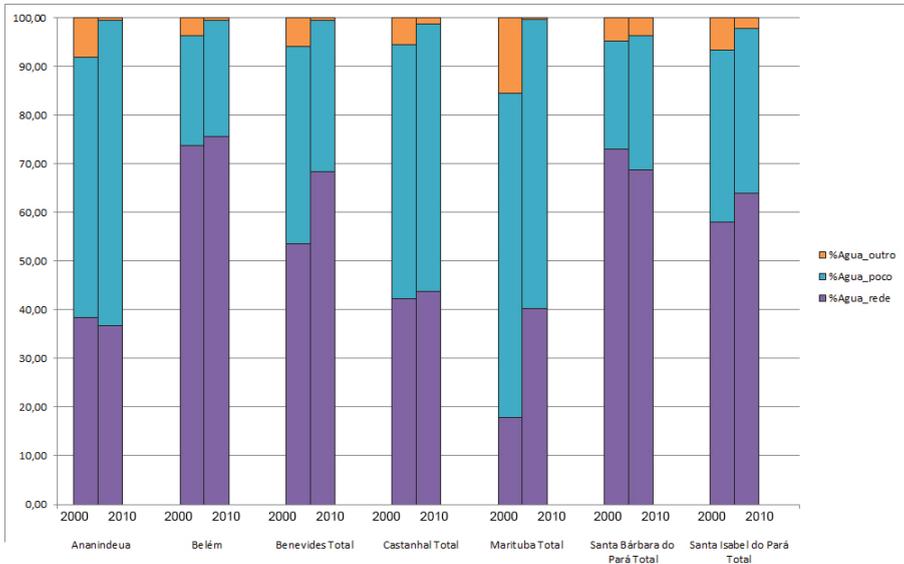


Fonte: Censo Demográfico IBGE 2010. Elaboração: LABCAM, 2013

O serviço de água potável, da mesma forma, apresenta uma cobertura variável nos municípios estudados, de modo que, ainda em 2010, municípios como Ananindeua e Marituba, que fazem parte da porção mais densamente ocupada do território da RMB, apresentavam baixo índice de cobertura (Gráfico 8.2).

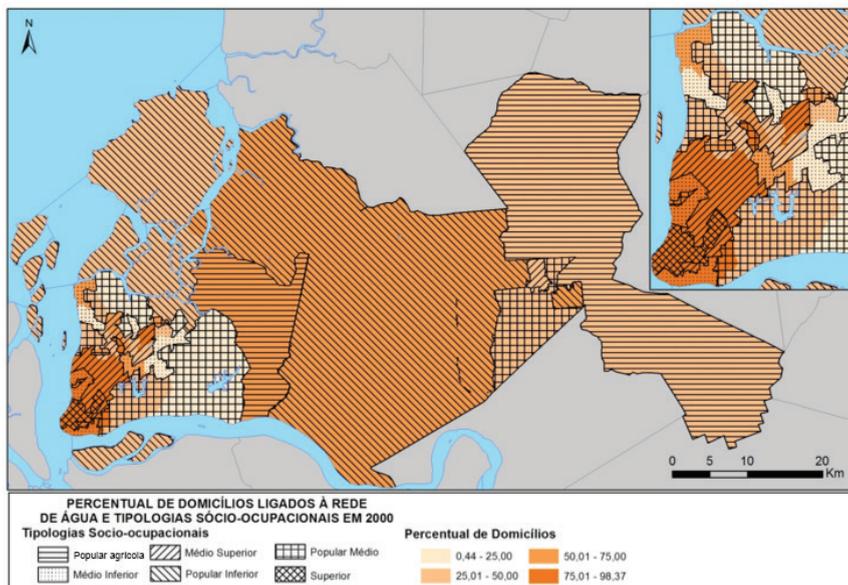
De forma geral, os DPPs atendidos por rede de água aumentaram, mas ainda permanecem concentrados territorialmente em parcelas do território de Belém e parte de Ananindeua, que coincidem com as áreas de parcelamento mais regular e contínuo da malha urbana conurbada e com as áreas de atuação da Companhia de Saneamento do Estado do Pará (COSANPA), mas que não atendem integralmente os municípios da RMB, havendo soluções de redes municipais em Benevides, Santa Bárbara do Pará e Santa Isabel do Pará.

**Gráfico 8.2 – Número de domicílios particulares permanentes com tipos diferentes de abastecimento de água para os municípios da RMB**



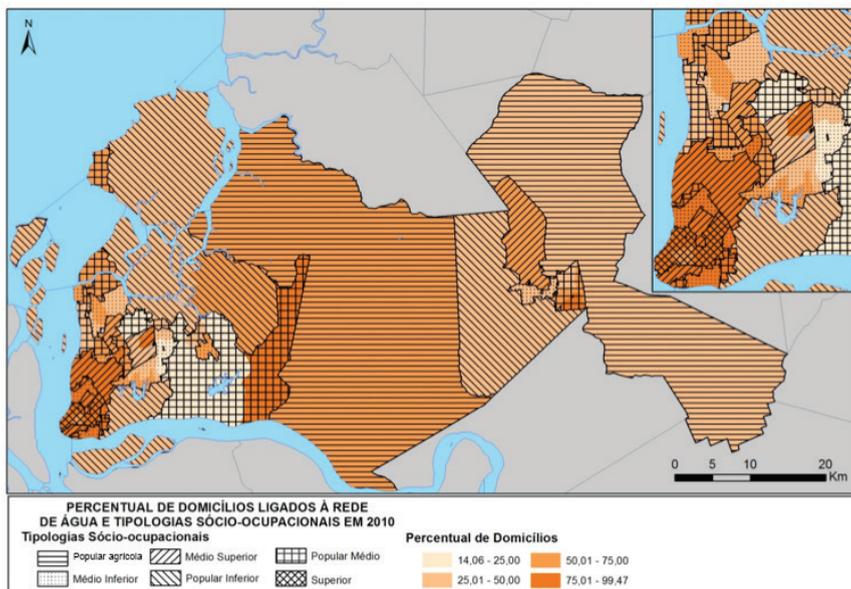
Fonte: Censos Demográficos IBGE 2000 e 2010. Elaboração: LABCAM/FAU/UFPA, 2013.

**Figura 8.6 – Percentual de domicílios particulares permanentes ligados à rede de água por tipologia socioespacial na RMB em 2000**



Fonte: Censo Demográfico IBGE 2000. Elaboração: LABCAM/FAU/UFPA, 2013.

**Figura 8.7 – Percentual de domicílios particulares permanentes ligados à rede de água por tipologia socioespacial na RMB em 2010**



Fonte: Censo Demográfico IBGE 2010. Elaboração: LABCAM/FAU/UFPA, 2013.

O quadro apresentado constitui a caracterização das condições de moradia na RMB, e que formam uma área extensa e contínua classificada pelo IBGE como Aglomerado Subnormal (AGSN)<sup>2</sup>. Efetivamente, o conceito de Aglomerados Subnormais do IBGE tem sido utilizado como importante indicador das condições de precariedade da infraestrutura e de irregularidade fundiária em áreas urbanas, ainda que possua limitações na identificação dos tipos de assentamentos e na quantidade de domicílios que apresentam diferentes formas de precariedade urbana e habitacional, como mostrou o estudo elaborado pelo CEM/CEBRAP (2007).

Todavia, os dados do Censo 2010 demonstram que 59,3% da população residente nas regiões metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro, Belém, Salvador e de Recife estão em AGSN (6.780.071 pessoas), sendo que a RMB é a região metropolitana brasileira com maior proporção de domicílios em AGSN (52,5%) e maior proporção de população residente em AGSN entre as RMs e RIDEs do país (53,9%), estando concentrada no município-sede, Belém, com 66% do total<sup>3</sup> (IBGE, 2011).

Conforme a tabela 8.8, os dados do Censo Demográfico 2010 mostram que há uma concentração de DPPs em setores censitários definidos como AGSN nos municípios de Belém, Ananindeua e Marituba (Benevides somente para 2010), tendo ocorrido um aumento significativo em 2010 a partir da comparação com o Censo 2000, e apresentando elevadas proporções em relação ao total de DPPs, com destaque para o município de Marituba (77,53%) (Figura 8.8).

---

<sup>2</sup> O conceito de Aglomerados Subnormais do IBGE surgiu em 1987, a partir de necessidades de organização da sistemática em campo do levantamento do Censo e foi efetivamente utilizada a partir do Censo 1991, mas somente em 2006 houve um esforço em ampliar o conhecimento das características dos setores censitários identificados como AGSN. O conceito de AGSN tem sido utilizado como sinônimo de diferentes tipologias de assentamentos precários identificados como favela, comunidade, grotão, vila, mocambo, entre outros. Efetivamente, refere-se ao conjunto constituído por 51 ou mais unidades habitacionais caracterizadas por ausência de título de propriedade e, pelo menos, uma das características: irregularidade das vias de circulação e do tamanho e forma dos lotes e/ou carência de serviços públicos essenciais, como coleta de lixo, rede de esgoto, rede de água, energia elétrica e iluminação pública (IBGE, 2011).

<sup>3</sup> Não inclui o município de Castanhal.

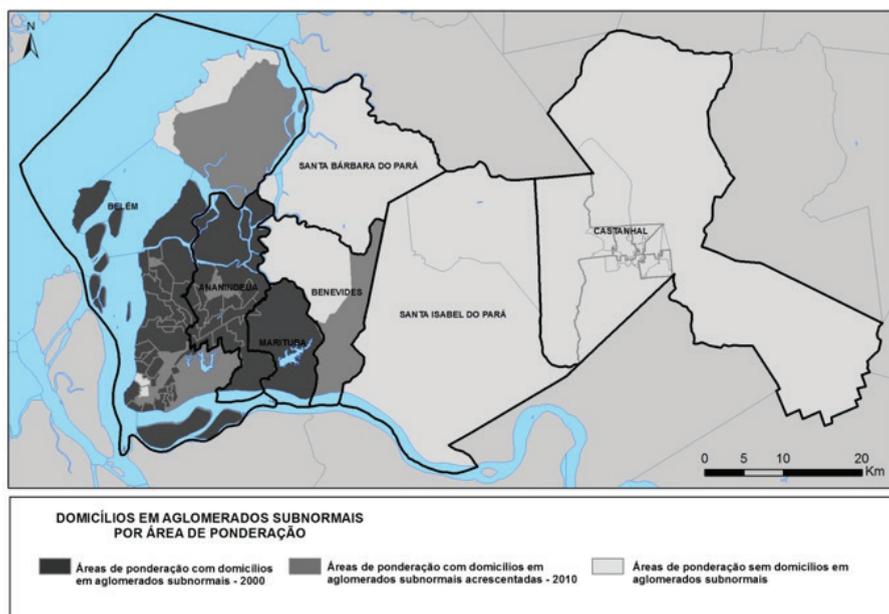
**Tabela 8.8 – Domicílios particulares permanentes e domicílios em Aglomerados Subnormais em municípios da RMB – Censo IBGE 2000 e 2010**

Tipologia	Rede	Fossa sép.	Fossa rud.	Outros	Não definido
<b>Popular Agrícola</b>	227,88	-44,61	334,74	1451,56	19,59
<b>Médio Inferior</b>	166,35	-18,88	423,94	-37,80	-57,48
<b>Médio Superior</b>	49,20	-38,52	312,86	-40,59	-68,31
<b>Popular Inferior</b>	70,91	-50,00	24,94	235,21	-71,13
<b>Popular Médio</b>	337,91	-16,45	233,55	4,02	-58,59
<b>Superior</b>	32,71	18,09	510,80	195,90	180,27

Fonte: Censo IBGE 2000 e 2010. Elaboração: LABCAM, FAU/UFPA, 2013.

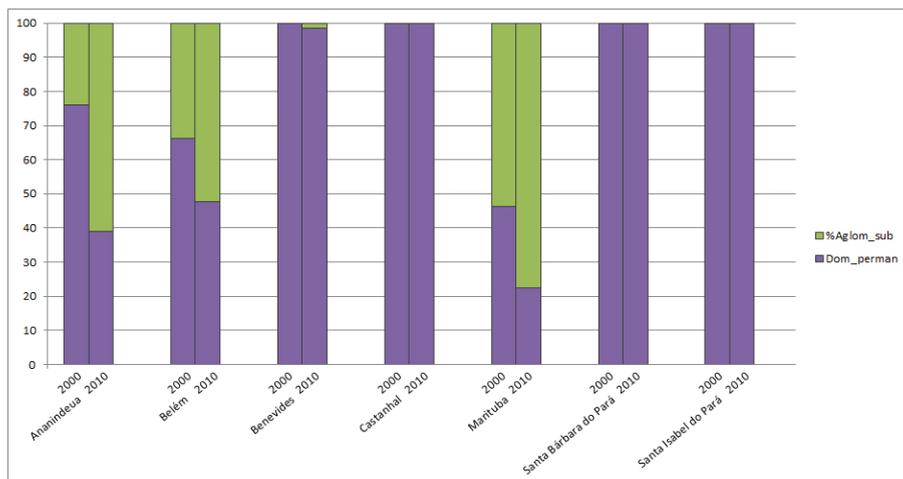
Obs.: A taxa de crescimento dos domicílios particulares permanentes em aglomerados subnormais entre 2000 e 2010 não pode ser calculada para Benevides, pois em 2000 não havia aglomerados subnormais definidos neste município.

**Figura 8.8 – Domicílios em aglomerados subnormais por área de ponderação na RMB em 2000 e 2010 – Censo Demográfico IBGE 2000 e 2010**



Fonte: Censo IBGE 2000 e 2010. Elaboração: LABCAM, FAU/UFPA, 2013.

**Gráfico 8.3 – Espécie de domicílio (domicílio particular permanente e domicílios em aglomerados subnormais) em municípios da RMB – Censos IBGE 2000 e 2010**



Fonte: Censos IBGE 2000 e 2010. LABCAM, FAU/UFPA, 2013.

Recentemente, o IBGE avançou na identificação das características territoriais dos AGSN em alguns municípios (IBGE, 2013). No caso dos AGSN na RMB, há um padrão predominante de áreas planas (99,6%), baixa verticalização (96,8% de domicílios de 1 pavimento), em assentamentos densos em sua maioria, sem nenhum espaçamento entre os domicílios, porém com regularidade de lotes e vias de acesso (IBGE, 2013).

Frente à baixa capacidade de planejamento, controle e gestão do uso do solo urbano e da dinâmica de expansão urbana por parte de tais municípios, essas características expressam o resultado de um processo de produção irregular e precária pela ocupação espontânea das áreas alagadas próximas às áreas melhor infraestruturadas de Belém, intensificada a partir da década de 1970, bem como pela promoção de loteamentos clandestinos nas décadas seguintes, amplamente reproduzidos em municípios, como Ananindeua e Marituba, o que resulta em um padrão de parcelamento do solo fragmentado, que, aliado às condições de saneamento já descritas anteriormente, promove baixa mobilidade e acessibilidade aos moradores, escassa oferta de espaços públicos, de lazer e áreas verdes, por exemplo.

O reverso da mesma moeda se dá pela ampliação da promoção de condomínios e parcelamentos fechados de médio e alto padrão pelo setor privado em áreas que ainda dispõem de grandes glebas, como

próximas aos principais eixos viários de conexão da RMB, o que intensifica a fragmentação da malha urbana e a segregação socioespacial, pela constituição de enclaves para um público solvente. Empreendimentos de grande porte têm sido lançados em Belém, Ananindeua e Marituba, que, sob a promoção de empresas que atuam em outras regiões do país, buscam consolidar um novo padrão de parcelamentos do solo e oferta de infraestrutura e serviços, sob a forma de “bairros planejados”, compondo condomínios de condomínios, a serem implantados em etapas. Estes têm apresentando especial interesse em áreas que agreguem valor paisagístico, com a presença de extensas áreas verdes e acesso à margem dos rios, como forma de ampliar as possibilidades de oferta de lazer, como a prática de esportes aquáticos, como o caso de empreendimentos em Belém (Ilha de Caratateua) e em Ananindeua e Marituba.

### 8.3 Produção imobiliária atual e transformações na periferia: o Programa Minha Casa Minha Vida e o Programa de Aceleração do Crescimento na RMB

Nos últimos anos, diferentes tipos de empreendimentos de comércio e serviços tem produzido intensa mudança no uso do solo nos municípios da RMB, incluindo a transformação de áreas rurais em áreas urbanas, sendo bastante articuladas à localização dos principais eixos viários da RMB.

No caso de Belém, atualmente, o principal vetor de valorização imobiliária e que concentra uma grande quantidade de lançamentos imobiliários é a Avenida Augusto Montenegro, onde a partir de 2009 acirrou-se a competição por terrenos por parte das empresas construtoras interessadas em participar do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) no segmento acima de 6 salários-mínimos.

Os bairros ligados diretamente ao eixo desta avenida ainda se encontram em processo de transformação devido ao intenso direcionamento de empreendimentos imobiliários, serviços e infraestrutura, até pouco tempo inexistentes na área, mas os municípios de Ananindeua e Marituba se destacam como foco de interesse para a produção imobiliária, tanto para as classes mais baixas quanto as mais altas.

Segundo o Censo Demográfico IBGE 2010, estes bairros indicam altas taxas de crescimento populacional, embora se caracterizem pela

baixa qualidade da infraestrutura urbana instalada. Investimentos foram contratados de forma a melhorar as condições de infraestrutura urbana e promoção da produção habitacional a partir de 2007 pelo Governo do Estado do Pará e pela prefeitura de algumas cidades dentro do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), nas modalidades Urbanização de Assentamentos Precários (UAP) e Saneamento Integrado (SI) e que contemplam, prioritariamente, famílias de baixa renda com implementação de infraestrutura urbana e produção de unidades habitacionais (UHs).

Segundo dados da Caixa, de setembro de 2012, os projetos PAC-UAP na RMB estavam majoritariamente localizados em Belém: 19 projetos iniciados, entre contratados pelo Governo do Estado do Pará e pela Prefeitura Municipal de Belém (PMB), tendo um total de 7.476 UHs prevista.

O município de Ananindeua possuía 5 projetos do PAC-UAP iniciados, prevendo a construção de 730 UHs, porém em estágios diferentes de execução. Os projetos em Santa Isabel do Pará e Castanhal foram contratados pelo Governo do Estado do Pará, sendo um já finalizado (Tabela 8.9).

Os projetos do PAC-SI são prioritariamente de infraestrutura de saneamento, e em alguns casos, não preveem a construção de novas UHs, o que depende dos projetos de infraestrutura. Na RMB, existem apenas dois projetos em andamento: um em Ananindeua e um em Belém, porém, no caso de Ananindeua o número de UHs é maior que o previsto pelos projetos PAC-UAP, totalizando 1.122 UHs (Tabela 8.10).

**Tabela 8.9 – Quadro-síntese das intervenções PAC Urbanização de Assentamentos Precários nos municípios da RMB, 2012**

Municípios	Projetos contratados, mas não iniciados		Projetos iniciados		Projetos concluídos	
	N. de empreend.	N. de UHs	N. de empreend.	N. de UHs	N. de empreend.	N. de UHs
Ananindeua	-	-	5	730	-	-
Belém	4	324	13	4.867	-	-
Benevides	-	-	-	-	-	-
Marituba	-	-	-	-	-	-
Santa Bárbara	-	-	-	-	-	-
Santa Isabel do Pará	-	-	-	-	1	304
Castanhal	-	-	1	217	-	-
<b>Total</b>	<b>4</b>	<b>324</b>	<b>19</b>	<b>5.814</b>	<b>1</b>	<b>304</b>

Fonte: Caixa Econômica Federal - GIDUR Belém, 2012. Elaboração: LABCAM, FAU/UFPA, 2012.

**Tabela 8.10 – Quadro-síntese das intervenções PAC Saneamento Integrado, nos municípios da RMB, 2012**

Municípios	Projetos contratados, mas não iniciados		Projetos iniciados		Projetos concluídos	
	N. de Emp.	N. de UHs	N. de Emp.	N. de UHs	N. de Emp.	N. de UHs
Ananindeua	-	-	2	1.122	-	-
Belém	-	-	1	400	-	-
Castanhal	-	-	1	450	-	-
Total	-	-	4	1.972	-	-

Fonte: Caixa Econômica Federal – GIDUR Belém, 2012. Elaboração: LABCAM, FAU/UFPA, 2012.

Os municípios de Belém e Ananindeua têm forte demanda por ações de urbanização de assentamentos precários devido aos percentuais de domicílios em Aglomerados Subnormais e do Déficit Habitacional, no entanto, a linha de corte para contratações estabelecidas em 2007 fez com que apenas as cidades com mais de 150 mil habitantes recebessem esses investimentos e que, dada à fragilidade institucional existente para além da capital, um montante significativo das operações fosse contratado pelo governo estadual. No caso da RMB, resultam também da existência prévia de projetos iniciados por meio de outras linhas de financiamento, como o Pró-Moradia, e que migraram para o PAC.

Ainda assim, a decisão pelas áreas não foi resultado de definições baseadas em planos setoriais, se não por diferentes conjunturas como a existência de outras intervenções já iniciadas ou a mobilização da população e articulação com representações de movimentos de moradia.

Tais projetos, ainda que apresentem grande dificuldade na sua implementação, representam a possibilidade de integração urbana e social de assentamentos precários, em sua maioria inseridos na malha urbana dos municípios e em localizações vantajosas na perspectiva da reprodução social. Efetivamente, o número de UHs previstas também é relevante, frente à quantidade de unidades que governo estadual e prefeituras foram capazes de produzir nas últimas décadas, com o bônus de aceleração de processos de consolidação das comunidades e maior acesso da população a serviços urbanos.

**Figura 8.9 – Projeto PAC/UAP Comunidade Taboquinha, Icoaraci, Belém/PA**



Fotos: Roberta Rodrigues, out. 2013.

O outro programa federal importante, e que tem concentrado grande parte dos recursos para o financiamento habitacional é o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), lançado em 2009 e elaborado como importante estratégia de dinamização econômica nacional em meio à crise econômica de 2008. A estratégia consistiu em garantir níveis altos da produção imobiliária em todo o país por meio de um pacote de medidas, onde a injeção de recursos públicos no segmento da construção civil geraria equilíbrio fiscal, dinamização de ampla cadeia produtiva que este setor envolve e ampliação do emprego formal nas cidades.

A produção habitacional na RMB, mesmo antes do PMCMV já apresentava certa continuidade por parte das ações de iniciativa da COHAB-PA, apesar das flutuações no número de unidades habitacionais ofertadas.

A companhia mantém um cadastro de demanda e trabalha com vários programas disponibilizados pela União, tendo como principal programa na atualidade o “Cheque Moradia”. Estudos anteriores (PINHEIRO et al., 2007) mostram que, entre 1966 e 1986, a companhia construiu 19.190 unidades na RMB, enquanto a CEF financiou na RMB 8.672 unidades no mesmo período, sendo 3.566 casas (2.234 em Ananindeua) e 5.106 apartamentos (384 em Ananindeua). Já no período compreendido entre 2006 e 2008 houve a provisão de 5.656 unidades e 2.825 lotes urbanizados pela COHAB-PA (PARÁ, 2009).

Segundo os dados do Ministério das Cidades e CEF, de dezembro de 2012, os empreendimentos do PMCMV faixa 1, 2 e 3 na RMB estão predominantemente localizados nos municípios de Ananindeua (cerca de 46%), Belém (cerca de 16%), Castanhal (15%) e Marituba (14%), situação também observada na avaliação dos empreendimentos segundo a faixa de renda de atendimento do programa; por esse critério, Ananindeua, Castanhal e Marituba sobressaem-se novamente como os municípios onde há maior concentração de empreendimentos inseridos na faixa 1 do PMCMV (Ver tabela 8.11), com a exceção de Belém que, até dezembro de 2012, não apresentava empreendimentos contratados para a faixa 1 do programa.

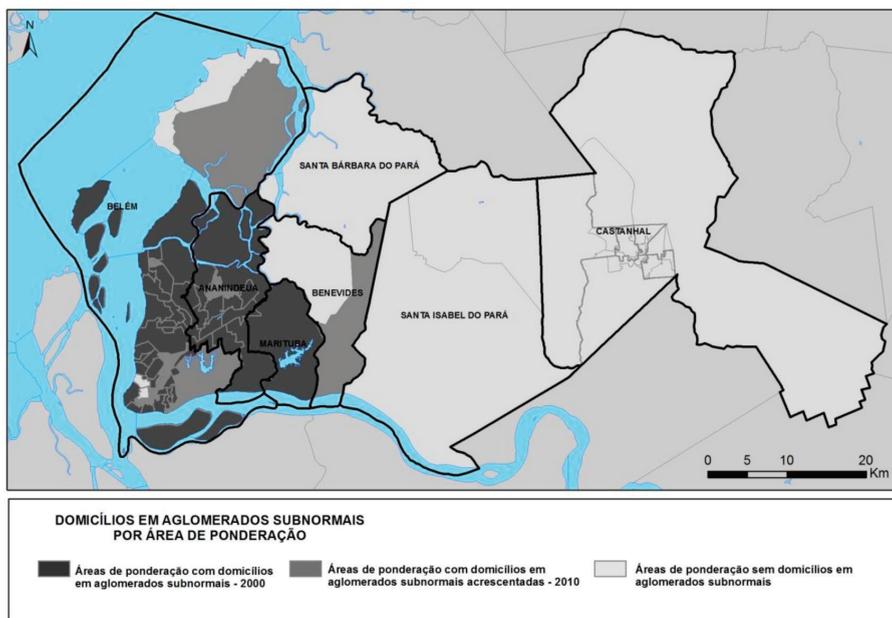
Apesar de ser um dos municípios paraenses com maior estrutura organizacional e capacidade administrativa e financeira para gestão da política habitacional, o elevado custo da terra e a falta de articulação política da gestão municipal vigente no período de 2008 a 2012, evidenciaram a maior aderência do programa às faixas 2 e 3 na capital paraense, isto é, as faixas de renda solváveis do mercado.

**Tabela 8.11 – Produção de UHs pelo Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) por faixas de renda nos municípios da RMB, dez. 2012.**

Região Metropolitana de Belém	N. de DPPs (2010)	Déficit Habitacional total 2010	N. de U.H PMCMV - Faixa 1	N. de U.H PMCMV - Faixa 2	N. de U.H PMCMV - Faixa 3	N. de U.H. do PMCMV – Faixa 1,2 e 3
Ananindeua	125.922	22.233,25	2.807	2.021	4.141	8.969
Belém	369.177	72.401,43	-	169	2.178	3.341
Benevides	13.694	2.408,04	712	96	-	808
Castanhal	40.691	8.161,51	2.897	416	360	3.673
Marituba	27.413	4.915,16	5.807	1.580	1.136	8.523
Santa Bárbara do Pará	1.389	892,11	221	-	-	221
Santa Isabel do Pará	11.640	3.126,02	1.638	-	-	1.638
<b>Total</b>	<b>589.926</b>	<b>114.137,55</b>	<b>15.076</b>	<b>4.282</b>	<b>7.815</b>	<b>27.173</b>

Fonte: MCIDADES (2012); IBGE (2010); FJP (2013).

**Figura 8.10 – Aglomerados Subnormais e localização dos projetos do PAC UAP e SI e Empreendimentos do PMCMV, 0 a 3 s.m. na RMB, 2012**



Fonte: CEF, 2012. Elaboração: Wallace Avelar, LABCAM, FAU/UFPA, 2013.

**Figura 8.11 – Empreendimentos do PMCMV na RMB, Residencial Jardim dos Pardais, em Marituba/PA e Residencial Campo Grande, em Ananindeua/PA, respectivamente.**



Foto: Roberta Rodrigues, 2013.

Como já identificado por Lima et al. (2013), o alto custo da terra em Belém deve propiciar um intervalo menor entre custo de aquisição, produção e incorporação e preço de venda para empreendimentos privados inseridos na faixa 1 do programa, dentro da lógica de antecipação de ganhos, principal fator de obtenção de rendimentos de empreendedores imobiliários (TOPALOV, 1984).

É provável que o principal entrave esteja associado à própria característica do mercado imobiliário regional e ao interesse do mercado imobiliário no segmento de renda mais elevada capaz de assegurar maior rentabilidade ao setor privado.

No entanto, em junho de 2013, a recém-iniciada gestão da Prefeitura Municipal de Belém anunciou o lançamento do “Programa Viver Belém – Minha Casa Minha Vida”, e a Lei n. 9.014, de 14 de junho de 2013, que trata da flexibilização de regras e parâmetros para a pro-

dução voltada para a faixa 1 do PMCMV no município de Belém, a abertura de cadastramento de demanda e da contratação do Conjunto Habitacional Viver Maracá, que previa a construção de 550 unidades habitacionais, distribuídas entre 27 blocos em Icoaraci.

Além destes, estão sendo contratados outros empreendimentos com a expectativa de produção de mais de 2.200 unidades, sendo 1.216 unidades no bairro do Val-de-Cans e 1.000 unidades na Ilha do Mosqueiro (SEHAB/PMB, 2013). Ainda em Belém, a COHAB-PA lançou em 2013 um empreendimento habitacional de grande porte ao norte de Belém, no distrito de Icoaraci, o “Quinta dos Paricás”, voltado para as faixas 1, 2 e 3, com mais de 4.000 UHs verticais e horizontais, equipamentos urbanos e áreas de lazer, em uma grande gleba próxima à zona industrial.

Da mesma forma em Ananindeua, foram contratados recentemente cerca de 7 empreendimentos, todos verticais, com aproximadamente 6 mil UHs, para atendimento da demanda cadastrada pela SEHAB/PMA com cerca de 23 mil pessoas.

De uma forma geral, os empreendimentos na RMB voltados para a faixa 1 tendem a ocupar localizações periféricas, ampliando o processo de transformação de terra rural ou periurbana em urbana (Figura 8.11). Repetem-se processos já vivenciados anteriormente de expansão urbana pouco articulada e, principalmente, sem garantia de acesso a uma rede de serviços e infraestrutura urbana adequada.

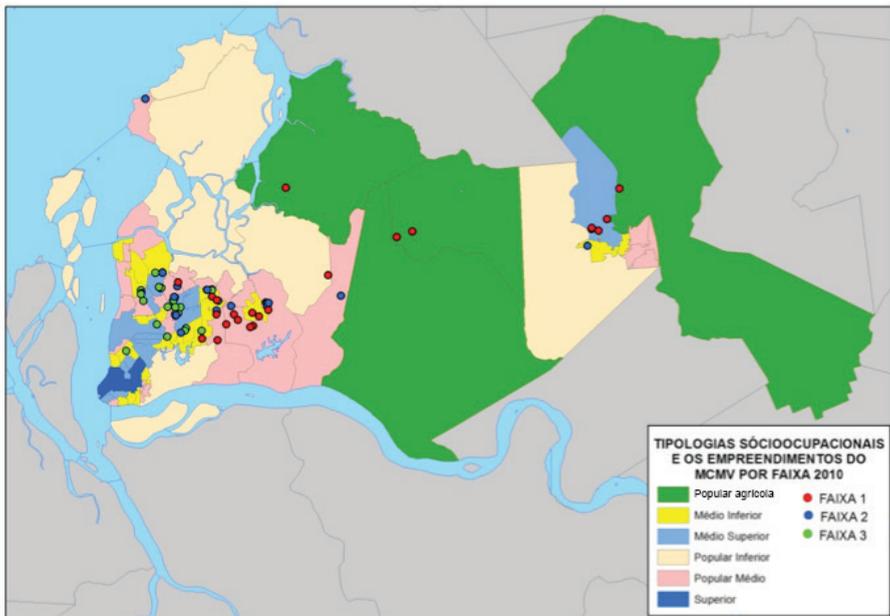
Em relação aos empreendimentos habitacionais resultantes do programa, não há uma articulação metropolitana para discutir estratégias para sua implantação, tampouco de aprovação ou condicionamento nessa escala. Mesmo no nível municipal, os empreendimentos passam pelo processo de aprovação estabelecido pelos municípios, a despeito da falta de parâmetros urbanísticos mais específicos (como no caso de Ananindeua que não possui uma Lei de Uso do Solo) ou mesmo pela ausência de zoneamentos mais detalhados.

Considera-se que o programa incentiva que as prefeituras adotem sistemáticas especiais para aprovação de projetos no âmbito do programa, bem como a adequação da legislação urbanística como forma de ajudar na implementação do mesmo localmente, o que não obriga ou condiciona qualquer consulta a conselhos ou outras instâncias de controle social.

Se analisados quanto às tipologias socioespaciais em 2010, as localizações dos empreendimentos do PCMV na RMB das diferentes

faixas de renda demonstram que há uma concentração ao longo dos principais eixos viários de integração da região, considerando-se que os empreendimentos para a faixa 1 estão mais presentes na tipologia Popular Médio e Médio Inferior, enquanto que os empreendimentos para as faixas 2 e 3 estão predominantemente nas tipologias Médio Superior (Figura 8.12).

**Figura 8.12 – Tipologias socioespaciais e localização dos empreendimentos do PMCMV para Faixas 1, 2 e 3 na RMB, 2012**



Fonte: CEF, 2012. Elaboração: LABCAM, FAU/UFPA, 2013.

## 8. Considerações finais

Os dados e a análise apresentada sobre municípios da RMB apontam para uma estrutura urbana marcada por uma profunda segregação socioespacial e de desigualdade nas oportunidades de vida nestas cidades. O crescimento da produção imobiliária e do setor da construção civil recentemente vivenciado tende a intensificar o processo de conurbação entre os municípios de Belém, Ananindeua e Marituba, mas principalmente, a ocupação e adensamento de áreas nesses municípios sob duas formas: o adensamento das áreas melhor infraestruturadas.

turadas pela verticalização e pelo espraiamento das manchas urbanas, pelo parcelamento de glebas e áreas ainda não conectadas à malha urbana sob a condição de novas periferias.

Os investimentos relacionados à infraestrutura urbana, como os realizados por meio do PAC, vêm promovendo a qualificação de áreas de ocupação mais antiga, mas ainda assim tem se apresentado como um desafio quanto a sua implementação e continuidade de ações, frente a um passivo acumulado, e que as obras de infraestrutura e urbanização dão conta muito lentamente, o que também tem sido um obstáculo para que novas áreas sejam contempladas. Por outro lado, o pragmatismo da produção pelo PMCMV não responde a tal demanda e tende a produzir novas áreas a serem agregadas à malha urbana e às demandas por equipamentos e serviços urbanos.

O foco no saneamento é pertinente como elemento de qualificação das condições de moradia, uma vez que, além das redes de coleta e sistemas de tratamento de esgoto, tendem a incluir a pavimentação, a drenagem e melhores condições de acessibilidade, porém, a rede complexa necessária ao suporte da moradia requer ajustes também relacionados ao planejamento e gestão permanente da cidade e à oferta de serviços públicos, como transporte, educação, saúde e equipamentos comunitários.

Especificamente, a promoção de uma política habitacional de interesse social, dividida entre a escala estadual pela COHAB/PA e localmente nos municípios da RMB, ainda que condicionada ao cenário institucional e de investimentos da esfera federal, tem apresentado baixa capacidade de atendimento, tanto no sentido quantitativo quanto na diversidade de situações a serem tratadas.

O papel dos municípios em relação ao PMCMV centrado na identificação e cadastramento da demanda, pouco propicia para que outras questões, como o enfrentamento da disponibilização de terra bem localizada para a produção de HIS seja encaminhada conjuntamente. A disputa das melhores localizações pelo mercado dificulta a possibilidade de produção sob condições mais favoráveis, onde a cidade já “existe”.

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

Porém, considera-se que há uma necessidade de fortalecimento tanto das estruturas institucionais de planejamento, de controle urbanístico e de controle social no âmbito dos municípios que compõem a RMB, assim como da complementação e aperfeiçoamento da sua base legal. Essas seriam condições importantes para permitir uma articulação entre os municípios na perspectiva de discussão de alguns dos problemas metropolitanos.

## Referências

- ARRETCHE, Marta. Intervenção do Estado e setor privado: o modelo brasileiro de política habitacional. Espaço e Debates. Ano 10, n. 31, p. 21-36, 1990.
- BELÉM. PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM. Formas de apropriação e uso do território. Coleção Mapas de Belém. v. 1. Belém: 2000.
- CARDOSO, A. C. D. O Espaço Alternativo: vida e forma urbana nas baixadas de Belém. Belém, EdUfpa: 2007.
- \_\_\_\_\_; RODRIGUES, R. M. Política habitacional e estruturação territorial na Região Metropolitana de Belém e sudeste do Pará: possibilidades e impasses dos programas Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e de Aceleração do Crescimento (PAC). In: XV ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PLANEJAMENTO URBANO E DESENVOLVIMENTO PLANEJAMENTO E GOVERNANÇA. Anais. Recife: ANPUR/UFPE, 2013. v. 1. pp. 1-20.
- CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A. A reestruturação do setor imobiliário e o Programa Minha Casa Minha Vida. In: MENDONÇA, Jupira G.; COSTA, H. S. de M. (orgs.). Estado e capital imobiliário: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro. Belo Horizonte: C/Arte, 2011.
- CORREIA, A. J. L. (1989). O espaço das ilusões: planos compreensivos e planejamento urbano na região metropolitana de Belém. Dissertação de Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento. Belém, Universidade Federal do Pará.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Déficit habitacional municipal no Brasil. Belo Horizonte, 2013.
- \_\_\_\_\_. Censo Demográfico 2010 – Aglomerados subnormais: Informações territoriais. Rio de Janeiro: 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default.shtm>>. Acesso em: 11 abr. 2013.
- \_\_\_\_\_. Censo Demográfico 2010 – Aglomerados subnormais: Informações territoriais. Rio de Janeiro: 2011. Disponível em: <[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)>. Acesso em: 14 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. Censo Demográfico 2010 – Aglomerados subnormais: Informações territoriais. Rio de Janeiro: 2013. Disponível em: <[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)>. Acesso em: 14 jan. 2014.

IPEA. Gestão do Uso do Solo e disfunções do crescimento urbano/ Instrumentos de planejamento e gestão urbana: Belém, Natal e Recife. Brasília, 2001.

LIMA, J. J. F. (2000). Regulatory instruments and urban form: Searching for social equity in Belém, Brazil. Tese de Doutorado em Arquitetura. Departamento de Arquitetura, Oxford Brookes University, Oxford.

\_\_\_\_\_; PARACAMPO, Vitória. Política habitacional e saneamento na Região Metropolitana de Belém. Rio de Janeiro: IPPUR, 2003. (Coleção Habitare).

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

\_\_\_\_\_; PONTE, Juliano Pamplona Ximenes; RODRIGUES, Roberta M.; VENTURA NETO, Raul; MELO, Ana Carolina C. de. A promoção habitacional através do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana de Belém. In: CARDOSO, Adauto Lúcio (org.). O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

\_\_\_\_\_; PINHEIRO, Andrea; PARACAMPO, Vitória; SÁ, Maria Elvira Rocha de. A questão habitacional na Região Metropolitana de Belém. In: CARDOSO, Adauto Lúcio (Org.). Habitação Social nas Metrôpoles Brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX. Porto Alegre: ANTAC, 2007. (Coleção Habitare).

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Assentamentos precários no Brasil urbano. Brasília, 2007.

SHIMBO, Lúcia Z. “Empresas construtoras, capital financeiro e a constituição da habitação social de mercado”. In: MENDONÇA, J. G.; COSTA, H. S. de M. (orgs.). Estado e capital imobiliário: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro. Belo Horizonte, C/Arte: 2011.

TRINDADE JR. Saint Clair da (1998). A cidade dispersa: os novos espaços de assentamentos em Belém e a reestruturação metropolitana. Tese de doutorado em Geografia. São Paulo, Universidade de São Paulo.

VENTURA NETO, Raul da Silva (2012). Circuito imobiliário e a cidade: coalizões urbanas e dinâmicas de acumulação do capital no espaço intraurbano de Belém. 2012. Dissertação de mestrado em Arquitetura. Belém, Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo.

---

## Organização Social do Território e Mobilidade Urbana

---

*Juliano Pamplona Ximenes Ponte*  
*Roberta Menezes Rodrigues*

**Resumo:** o texto trata da questão da acessibilidade espacial, dos sistemas de transporte públicos, da estrutura socioeconômica e de políticas recentes de mobilidade urbana na Região Metropolitana de Belém (RMB), no Pará. Local de elaboração de sucessivas versões de um Plano Diretor de Transportes Urbanos (PDTU) e de modelos correspondentes do Bus Rapid Transit (BRT), tecnologia de corredores de ônibus rápidos, a RMB apresenta população de baixa renda, crescimento expressivo da taxa de motorização, baixos investimentos em infraestrutura urbana e de transportes públicos e dificuldade histórica em desenvolver intervenções urbanísticas estruturais no espaço metropolitano, exibindo nos dados recentes um dos maiores aumentos no tempo de deslocamento casa-trabalho dentre as Regiões Metropolitanas do país. Palavras-chave: mobilidade urbana; Região Metropolitana de Belém; estrutura social.

**Palavras Chave:** habitação, condições de moradia, política habitacional.

**Abstract:** this text is a study on the spatial accessibility, public transport systems, socioeconomic structure and recent urban mobility policies in the Metropolitan Region of Belém (RMB, for "Região Metropolitana de Belém"), North Brazil. The territory of RMB has several Transport Plans and a planned model for a Bus Rapid Transit (BRT) solution; it is also a low-income metropolitan space, with low investments in urban infrastructure and public transportation systems, a long-time difficulty in the execution of structural urban infrastructure interventions inside the metropolitan space. The recent local statistical data show expressive rising in the commute time, in comparison with other Brazilian Metropolitan Regions. Keywords: urban mobility; Metropolitan Region of Belém; social structure.

**Key Words:** housing, living conditions, housing policy.

## 9.1 Introdução: aspectos conceituais

A questão da mobilidade urbana, dentre as políticas urbanas e demais questões atinentes ao tema, atravessa a dimensão necessariamente *econômica* dos transportes como elemento de produção e consumo da cidade (CASTELLS, 2000; VASCONCELLOS, 1995), em paralelo a uma dimensão politizada, mais recentemente no Brasil, da mobilidade como direito.

Os investimentos em infraestrutura de sistemas de transporte e mobilidade urbana, como todas as infraestruturas de alcance regional e urbano de grande porte, exigem prazos longos de amortização de investimentos, o que desloca esta responsabilidade, com frequência, para o Estado (HARVEY, 2006).

Parte destes sistemas, infraestruturas e serviços, como os investimentos em manutenção e ampliação de sistema viário, representam tanto uma condição para o desempenho de atividades econômicas urbanas (HARVEY, 2006) quanto a possibilidade efetiva de deslocamento espacial da população; são, assim, objeto de disputa por agentes econômicos e condições materiais para a realização daqueles *direitos*, simultaneamente (VASCONCELLOS, 1995).

Por esta razão, investimentos em transportes e nas suas condições materiais e técnicas de deslocamento (posto que modais automotivos têm grande predominância nos transportes públicos urbanos atuais do Brasil) são possibilidade e veto de acesso às diferentes localizações das cidades, a seus potenciais econômicos e sociais, bem como a suas oportunidades. Frequentemente, tais investimentos apresentam um padrão conservador e segregacionista, com a manutenção de condições proporcionalmente mais vantajosas em localizações já previamente diferenciadas (VASCONCELLOS, 1995), havendo reinvestimento em áreas onde houve investimento anterior, consolidando as características proporcionalmente melhores das localizações nobres e, portanto, mantendo ou aprofundando a desigualdade de investimento e qualificação do solo urbano diante das áreas periféricas (VETTER; MASSENA, 1982).

Este texto aborda aspectos do problema de mobilidade urbana da RMB, diante de algumas de suas características socioeconômicas atuais, de dados relativos a projetos de infraestrutura do setor, atualmente em implantação, e do cruzamento destes elementos com o projeto de pesquisa, de longo prazo, levado a cabo pelos núcleos do Observatório

das Metr6poles, referente à estrutura socioespacial e à desigualdade nas metr6poles brasileiras.

Inicialmente, s3o apresentados dados estatísticos para efeito de caracterização da RMB, comparados a dados da frota de veÍCulos de seus municÍpios; a seguir, dados sobre os deslocamentos (tempo, localização) e sua relação com as categorias socio-ocupacionais, capazes de identificar, juntamente com as localizações, aspectos da desigualdade territorializada na RMB; a seÇ3o seguinte do texto aborda brevemente um projeto de abrangência metropolitana de grande relevância sobre o problema da mobilidade urbana na RMB e, por fim, s3o apresentadas considerações finais.

## 9.2 A Regi3o Metropolitana de Belém: caracterização demogr3fica e da frota de veÍCulos

O objeto específico desta análise é a RMB, aglomerado atualmente composto por sete municÍpios do estado do Par3, com cerca de 2,27 milh6es de habitantes, segundo resultados censit3rios (IBGE, 2010) em 2010 e, estimativamente, 2,36 milh6es de habitantes em 2013 (IBGE, 2013); uma variaÇ3o de 3,7% ou, aproximadamente, 1,25% ao ano (Tabela 9.1 e Tabela 9.2).

**Tabela 9.1 – PopulaÇ3o recenseada (2010) e estimada (2013) dos municÍpios da Regi3o Metropolitana de Belém, com variaÇ3o percentual acumulada**

MunicÍpio	2013	2010	2000	var. % 2013/2010	var. % 2010/2000
<b>Belém</b>	1.425.922	1.393.399	1.280.614	2,3%	8,8%
<b>Ananindeua</b>	493.976	471.980	393.569	4,7%	19,9%
<b>Marituba</b>	117.614	108.246	74.429	8,7%	45,4%
<b>Benevides</b>	56.112	51.651	35.546	8,6%	45,3%
<b>Santa B3rbara do Par3</b>	18.736	17.141	11.378	9,3%	50,7%
<b>Santa Isabel do Par3</b>	63.973	59.466	43.227	7,6%	37,6%
<b>Castanhal</b>	183.917	173.149	134.496	6,2%	28,7%
<b>RMB</b>	<b>2.360.250</b>	<b>2.275.032</b>	<b>1.973.259</b>	<b>3,7%</b>	<b>15,29%</b>

Fontes: IBGE (2013; 2010), Resultados do Universo.

Conforme os preceitos metodol6gicos de pesquisa do Observat3rio das Metr6poles, a análise deste texto é orientada, na perspectiva do estudo das desigualdades socioespaciais metropolitanas, na avaliaÇ3o da localizaÇ3o e da composiÇ3o geral das tipologias socio-espaciais e categorias socio-ocupacionais (RIBEIRO; COSTA;

RIBEIRO, 2013), parte importante do projeto de pesquisa mais amplo.

A abordagem socioeconômica das tipologias socioespaciais e categorias socio-ocupacionais permite a avaliação, de modo qualitativamente superior, das desigualdades relacionadas às políticas urbanas (habitação, saneamento, transportes) e à gestão democrática da cidade, local de reprodução social moderna por excelência.

O acesso aos transportes públicos no Brasil, conforme análises feitas por autores, como Deák (1999), apresenta evidente reflexo da divisão de classes do país, bem como da relação tensa e antagônica entre modais individuais e modais coletivos. Em dados analisados a partir da ideia de tipologia socio-ocupacional, neste trabalho, será possível assinalar aspectos da desigualdade social atinentes à condição de classe – e de *frações de classe*, em terminologia sociológica de Pierre Bourdieu adotada por Ribeiro; Costa; Ribeiro (2013) – e ao modal de transporte predominantemente usado por diferentes grupos, categorias, classes e, principalmente, tipologias socioespaciais, em que os dados são territorializados e, uma vez dispostos no espaço metropolitano, podem ser confrontados com diferentes níveis de infraestrutura instalada e valorização relativa do solo, por exemplo.

**Tabela 9.2 – População dos municípios da RMB, com percentual da participação do município na população metropolitana**

Município	Variável	% pop. RMB 2010
	População residente (Pessoas) 2010	
Ananindeua	471.980	20,7%
Belém	1.393.399	61,2%
Benevides	51.651	2,3%
Castanhal	173.149	7,6%
Marituba	108.246	4,8%
Santa Bárbara do Pará	17.141	0,8%
Santa Isabel do Pará	59.466	2,6%
<b>TOTAL</b>	<b>2.275.032</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: IBGE (2010).

Atualmente, a RMB apresenta condições críticas de mobilidade devidas, entre outros fatores, ao aumento expressivo da frota de veículos em anos recentes, à expansão precária dos núcleos periféricos, segregados também por maiores distâncias de deslocamento, à baixa capacidade de pagamento da população e à obsolescência funcional e controle econômico dos sistemas de transporte público por parte do empresariado local. Entre os anos de 2006 e 2013, sua frota, segundo

dados oficiais, teve um incremento de 115,5% (Tabela 9.3), considerando-se a composição atual de seus municípios – o que totaliza, em sete anos, uma média anual de 16,50%.

Tomando por base os atuais sete municípios metropolitanos, o incremento da frota apurado pelo Departamento Nacional de Trânsito (DENATRAN), entre 2010 e 2013, seria de 35,7%, ou, em média, de 11,9% anuais. Em comparação com a frota agregada de todo o estado do Pará, por exemplo, no ano 2000, a frota da RMB em 2013 representaria um contingente 96% superior; a frota da Região Metropolitana é quase o dobro, em 2013, do que aquela apurada para todo o estado no ano de 2000. Em termos relativos, nota-se uma expansão da frota superior à própria dinâmica de expansão populacional dos sete municípios atualmente componentes da RMB – isto é, a frota cresce cerca de nove vezes mais do que a população entre 2010 e 2013 (Tabela 9.3).

Fenômeno semelhante, embora em diferentes proporções, ocorreu na comparação entre a expansão populacional e a expansão do número de domicílios no decênio, o que atesta a expansão do universo do consumo de bens duráveis e do crédito em geral, incluindo o financiamento da habitação e dos materiais de construção. Estes fenômenos (expansão da frota e aumento do número de domicílios superiores ao crescimento populacional metropolitano médio) têm impacto na estruturação metropolitana, principalmente, na formação de periferias espacialmente extensas e recentes, e na implantação de empreendimentos habitacionais de médio padrão, ao longo de corredores de tráfego.

**Tabela 9.3 – Dados sobre o volume total de veículos da frota dos municípios da Região Metropolitana de Belém (2006; 2010; 2013) e estado do Pará (2000)**

MUNICÍPIO	FROTAL TOTAL (set. 2006)	FROTAL TOTAL (set. 2010)	FROTA TOTAL (set. 2013)	var. % 2013/2010	var. % 2006/2013	Frota PA (2000)/RMB (2013)
ANANINDEUA	37.723	67.288	98.867	46,9%	162,1%	<b>96,0%</b>
BELEM	189.345	283.900	367.176	29,3%	93,9%	
BENEVIDES	2.185	4.869	8.404	72,6%	284,6%	
CASTANHAL	21.073	36.892	54.258	47,1%	157,5%	
MARITUBA	4.542	10.335	16.157	56,3%	255,7%	
SANTA BÁRBARA DO PARÁ	388	1.023	1.887	84,5%	386,3%	
SANTA ISABEL DO PARÁ	3.801	7.229	11.575	60,1%	204,5%	
<b>TOTAL</b>	<b>259.057</b>	<b>411.536</b>	<b>558.324</b>	<b>35,7%</b>	<b>115,5%</b>	

Fonte: DENATRAN (2000; 2006; 2010; 2013).

Em 1991, a RMB (considerada, para efeito de comparação, em sua configuração atual, com sete municípios) possuía 316 mil domicílios particulares; e em 2010, 601 mil (Tabela 9.4), enquanto a média de moradores por domicílios particulares ocupados na Região Metropolitana caiu de 4,88, em 1991, para 3,79 em 2010 (Tabela 9.5). Em termos relativos, estes dados representam uma expansão média de 172% no número de domicílios entre 1991 e 2010 e uma redução de 23% na média de moradores por domicílios no mesmo período.

Em termos da questão da moradia, por exemplo, a redução do número de moradores por domicílio impacta, caso seja mantida a tendência no longo prazo, em uma alteração na composição do déficit habitacional (alterando o peso da coabitação familiar, historicamente crônica na RMB), bem como uma tendência de agravamento relativo da mobilidade em função da própria expansão do parque imobiliário, constituindo novas periferias com precariedade de infraestrutura – e não o adensamento e melhor aproveitamento de infraestruturas existentes, como seria social e tecnicamente desejável na expansão metropolitana.

Em tese, e em termos de uma análise sem maior detalhamento espacial, a expansão metropolitana, acontecendo a partir da periferia, predominantemente, acarreta maiores distâncias e novos locais de moradia ainda não servidos pelo sistema de transporte público urbano. Estes dados evidenciam tanto uma expansão significativa do parque imobiliário metropolitano, em termos quantitativos, quanto um fenômeno de dispersão espacial relativa da população.

**Tabela 9.4 – Número de domicílios particulares ocupados nos municípios da RMB (1991; 2000; 2010).**

Município	Domicílios particulares ocupados (Unidades)		
	1991	2000	2010
Ananindeua	19.076	92.849	125.922
Belém	256.576	297.167	369.177
Benevides	13.875	8.162	13.694
Castanhal	20.284	30.782	45.531
Marituba	-	17.168	27.413
Santa Bárbara do Pará	-	2.418	4.471
Santa Isabel do Pará	6.579	9.619	15.308
<b>TOTAL</b>	<b>316.390</b>	<b>458.165</b>	<b>601.516</b>

Fonte: IBGE (1991; 2000; 2010)

**Tabela 9.5 – Média de moradores por domicílios particulares ocupados na RMB (1991; 2000; 2010).**

Município	Média de moradores em domicílios particulares ocupados (Pessoas)		
	1991	2000	2010
Ananindeua	4,61	4,23	3,75
Belém	4,84	4,30	3,77
Benevides	4,91	4,33	3,76
Castanhal	5,03	4,36	3,80
Marituba	-	4,32	3,94
Santa Bárbara do Pará	-	4,71	3,83
Santa Isabel do Pará	5,03	4,40	3,70
<b>MÉDIA</b>	<b>4,88</b>	<b>4,38</b>	<b>3,79</b>

Fonte: IBGE (1991; 2000; 2010)

Mais especificamente, nota-se, pelos dados agregados por município, que o parque imobiliário – o número de domicílios, particularmente – da RMB aumenta em proporção significativa, na relação entre o número de domicílios (Tabela 9.6) e as variações populacionais respectivas dos municípios metropolitanos (Tabela 9.7). Em outras palavras, é evidente a mudança na forma de ocupação territorial da RMB no decênio 2000-2010, onde o aumento do número de domicílios, em geral, supera o aumento da população; isto se reflete também na redução do número de moradores por domicílio nos municípios metropolitanos.

Entre 2010 e 2000, o município de Ananindeua apresentou expansão de cerca de 36% no número de domicílios particulares permanentes, frente a um crescimento populacional de cerca de 20%; nota-se, portanto, uma expansão do número de domicílios 80% maior do que o crescimento da população no mesmo período.

Ananindeua é caracterizado como município conurbado a Belém, e possui população com tendência à pendularidade diária; ele possui núcleos urbanizados diferentes, compostos por conjuntos habitacionais, centro de características comerciais e mistas e áreas periféricas e precárias, além de ocupação rural.

Benevides, Marituba e Santa Isabel do Pará apresentaram aumento na faixa de 60% no número de domicílios entre 2010 e 2000, frente a uma expansão populacional de, respectiva e aproximadamente, 45%; 45% e 38% no período. Em síntese, a relação seria de aumento do número de domicílios em quantidade 33,3% superior ao aumento da população, nos dois primeiros casos, e aumento do número de domicílios em quantidade 58% superior ao aumento da população, no caso de Santa Isabel do Pará.

Marituba guarda a particularidade de ser, segundo o Censo Demográfico recente do IBGE (2010), o município brasileiro com o

maior contingente relativo de domicílios em aglomerados subnormais; Benevides apresenta, juntamente com Marituba, característica de forte expansão de ocupações irregulares com notável isolamento espacial em relação aos corredores viários metropolitanos e, mesmo, em relação às rodovias interestaduais e intermunicipais do território da RMB.

A capital, Belém, tendo apresentado crescimento populacional de cerca de 9% entre 2010 e 2000, teve seu número de domicílios aumentado em cerca de 24%, contingente 167% maior, comparando aumento do número de domicílios com a expansão populacional do período. A atividade imobiliária mais intensa da capital, apesar do baixo crescimento populacional médio (menos de 1% anuais), indica modificação nas formas de uso e ocupação do solo, posto que Belém possui território mais denso e estruturado, com porções de bairros consolidadas.

Castanhal, mais recentemente incorporado à RMB e sendo, na verdade, um polo microrregional no setor de comércio, serviços e agroindústria, teve aumento do número de domicílios em 48%, e aumento populacional de 29% entre 2010 e 2000, o que é o mesmo que dizer que o número de domicílios aumentou 66% mais do que a população. Por fim, Santa Bárbara do Pará, município de menor porte e características mais rurais da RMB, com incidência significativa de áreas precárias, teve aumento do número de domicílios em 59%, enquanto sua população cresceu 51% entre 2010 e 2000; embora este dado represente o efeito da reconfiguração territorial de municípios da RMB desde a década de 1990, nota-se, obviamente, uma tendência atípica para o padrão metropolitano – com o crescimento do número de domicílios 16% superior ao da população, para o período entre os anos de 2010 e 2000.

**Tabela 9.6 – Variação média do número de domicílios e da média de moradores por domicílios particulares ocupados, entre 1991 e 2010**

Município	Var. % domicílios particulares ocupados		Var. % média de moradores em domicílios particulares ocupados	
	2010/1991	2010/2000	2010/1991	2010/2000
Ananindeua	560,1%	35,6%	-18,7%	-11,3%
Belém	43,9%	24,2%	-22,1%	-12,3%
Benevides	-1,3%	67,8%	-23,4%	-13,2%
Castanhal	124,5%	47,9%	-24,5%	-12,8%
Marituba	-	59,7%	-	-8,8%
Santa Bárbara do Pará	-	84,9%	-	-18,7%
Santa Isabel do Pará	132,7%	59,1%	-26,4%	-15,9%
<b>MÉDIA</b>	<b>172,0%</b>	<b>54,2%</b>	<b>-23,0%</b>	<b>-13,3%</b>

Fontes: IBGE (1991; 2000; 2010).

Em síntese, estes dados apontam as seguintes tendências:

- *Redução* do número médio de moradores por domicílio, *aumento* expressivo do número de domicílios e crescimento populacional *inferior* ao aumento do número de domicílios nos municípios da RMB. Nota-se uma tendência de dispersão da população no território metropolitano, representada pela criação de frentes de expansão e pela produção habitacional e imobiliária em maior nível no decênio recente;
- A tendência de discrepância entre expansão populacional e número de domicílios indica crescimento urbano *extensivo* (PANERAI, 2006) no território – em detrimento a uma forma mais compacta e, portanto, mais favorável à redução de deslocamentos;
- A expansão notável da frota, maior do que o aumento da população e com predominância de soluções individuais de transporte (automóvel de passeio, motocicleta), tende a ocupar este território em expansão, e parece indicar uma tendência potencial de saturação e retenção da fluidez do tráfego.

### 9.3 Caracterização geral dos deslocamentos na RMB com mais de duas horas de duração

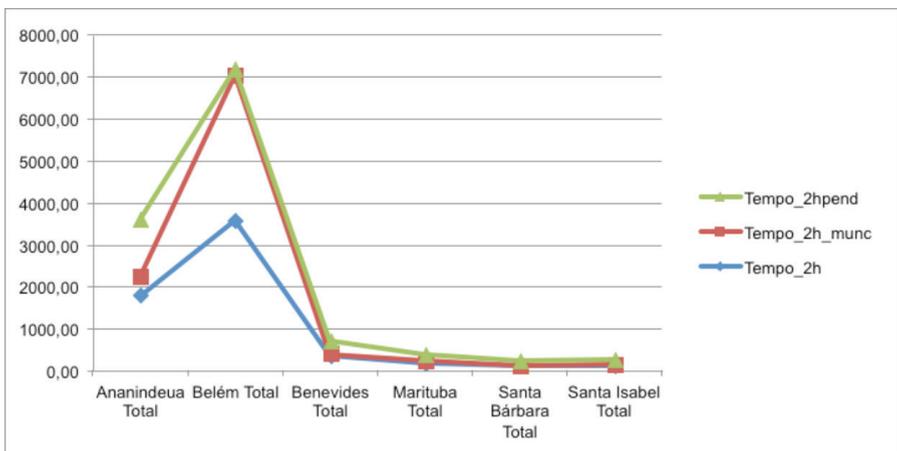
Dentro do universo de dados sobre deslocamentos casa-trabalho, os municípios da RMB também apresentam diferentes condições de mobilidade. A avaliação do tempo de deslocamento total apura estas diferenças, conforme dados expostos a seguir, em que são analisados, basicamente, estes deslocamentos em termos do tempo, por município componente da RMB e, em seguida, por categoria socio-ocupacional.

O nível mais crítico de tempo de deslocamento médio, por município, aponta para deslocamentos de mais de duas horas predominando em Belém e, em seguida, em Ananindeua, os municípios mais densos e populosos da Região Metropolitana (Gráfico 9.1). Embora não se trate de populações estatisticamente majoritárias (1.350 pessoas em Ananindeua e 7.000 em Belém), a migração pendular diária de Belém e Ananindeua aponta para uma evidente concentração do

mercado de trabalho, dos serviços e do comércio neste núcleo mais consolidado da RMB.

Na mesma tendência, Belém é o município que apresenta o maior contingente populacional (3.600 pessoas) com deslocamento em tempo superior a duas horas e este aspecto se revela crítico, ainda, pelo fato dos municípios de Belém e Ananindeua possuírem sistema viário mais qualificado e sistema de transporte público por ônibus mais estruturado.

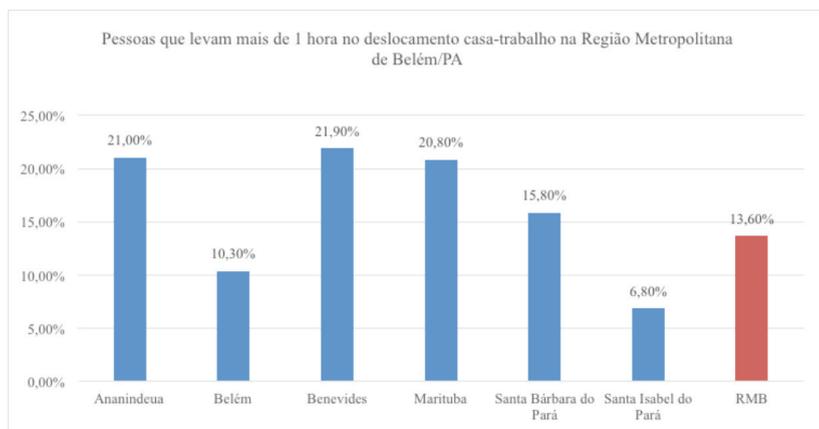
**Gráfico 9.1 – Número de pessoas que se deslocam na RMB em mais de duas horas, por município, em dados de 2010**



Fonte: IBGE (2010).

Analisando, ainda, o contingente de pessoas que se desloca em mais de duas horas na RMB, por município e por disponibilidade de modais de transporte no domicílio, nota-se acentuação de restrições de mobilidade (Gráfico 9.2): aqueles cujo deslocamento diário supera duas horas, na RMB, majoritariamente são pessoas que não possuem motocicleta ou automóvel no domicílio, em Belém e em Ananindeua. Também estão, majoritariamente, nestes dois municípios as pessoas cujos deslocamentos diários ultrapassam duas horas, e possuem automóvel no domicílio, embora estejam em menor contingente.

**Gráfico 9.2 – Percentual de indivíduos com deslocamentos diários de mais de uma hora de duração, por município da RMB**

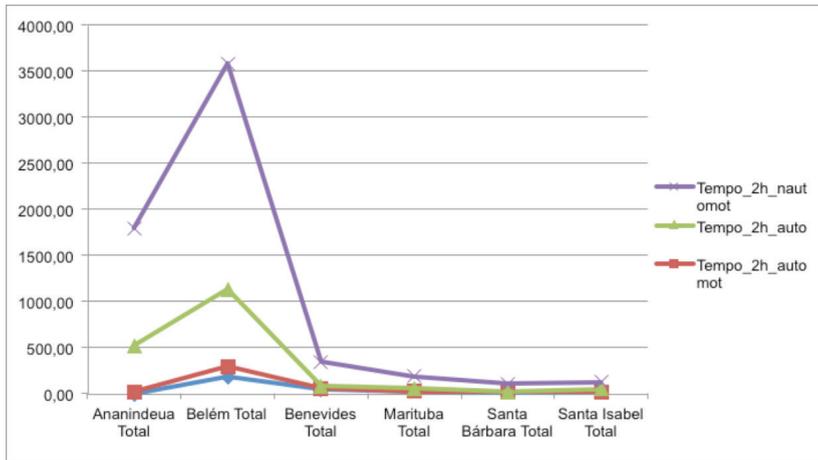


Fonte: IBGE (2010).

Em termos percentuais, os contingentes de indivíduos cujo deslocamento casa-trabalho excede uma hora de duração evidenciam aspectos relevantes da desigualdade socioespacial e de mobilidade urbana na RMB. Os municípios de Ananindeua, Marituba (ambos fortemente conturbados com Belém) e Benevides apresentam percentuais acima de 20% de indivíduos em deslocamento com tempo superior a uma hora (Gráfico 9.3). A comparação geral da participação de cada município no contingente populacional metropolitano em relação ao percentual de indivíduos com deslocamento superior a uma hora reforça a ideia de que haja piores condições de mobilidade na periferia da RMB – isto é, desde a periferia de Belém até os demais municípios componentes.

A disponibilidade de modais de transporte individual, assim, parece indicar um fator de evidente aumento de mobilidade; mesmo dentre aqueles cujos deslocamentos diários superam duas horas de duração, quando há disponibilidade de automóvel e motocicleta no domicílio, nota-se redução do contingente, diante das demais situações. Estes fatores devem ser associados às deficiências dos sistemas de transporte público da RMB e à sua falta de integração funcional e tarifária. Uma questão contraditória e presente, contudo, é a iminência de aumento sucessivo dos tempos de deslocamento em função do aumento da frota.

**Gráfico 9.3 – Região Metropolitana de Belém: número de pessoas que se deslocam em mais de 2 horas por modo de viagem, por município, 2010**

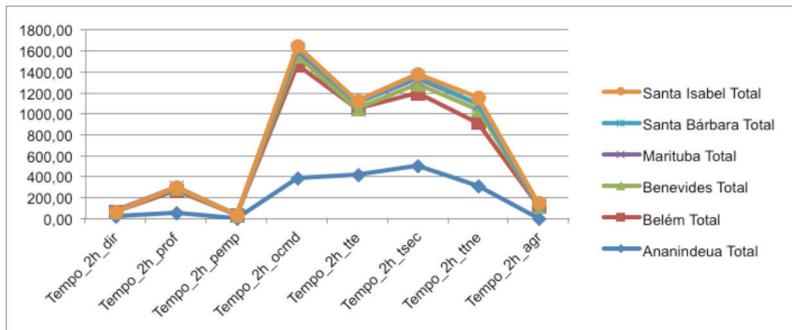


Fonte: IBGE (2010). Elaboração Observatório das Metrôpoles, 2014.

Ao analisarmos os deslocamentos que superam duas horas, por município e categoria socio-ocupacional, vemos a situação das camadas médias e dos trabalhadores do secundário como predominantes (Gráfico 9.4). Em contingente menor, porém ainda representativo, estão os trabalhadores do terciário especializado; deve ser notado que há, no geral, contingentes populacionais semelhantes se deslocando por mais de duas horas nestas categorias, independente do município.

A mobilidade diferenciada, tanto pela renda quanto pelas atividades inerentes à reprodução social, são uma tendência entre as camadas médias urbanas (DEÁK, 1999) e dentre os trabalhadores da indústria e os do terciário especializado, todavia, deve ser notada a existência de núcleos com alguma concentração de empreendimentos industriais em Ananindeua, Belém, Benevides, Santa Isabel do Pará e Castanhal, o que induz a deslocamentos diários de maior extensão relativa e, diante das deficiências do sistema de transporte público, potencialmente mais longos.

**Gráfico 9.4 – RMB: número de pessoas que se deslocam diariamente no trajeto casa-trabalho, por mais de 2 horas, por categoria socio-ocupacional e município componente da Região Metropolitana (2010)**



Fonte: IBGE (2010). Elaboração Observatório das Metrôpoles, 2014.

A distribuição de viagens apurada pelos dados estatísticos aponta para uma incidência diferenciada, e socialmente desigual, entre categorias socio-ocupacionais. O quantitativo de viagens, em deslocamentos casa-trabalho, se distribui de modo também diversificado por município componente da RMB, que totalizou, em 2010, cerca de 630 mil deslocamentos diários casa-trabalho e correlatos. Destes, Belém representa cerca de 66%; Ananindeua, cerca de 24%; Marituba, cerca de 5%; Santa Isabel e Benevides, cerca de 2% cada, enquanto Santa Bárbara do Pará representaria 0,6% do total dos deslocamentos metropolitanos diários casa-trabalho e outros. De certa forma, a proporção dos deslocamentos da RMB acompanha a distribuição da população por município, o que indica semelhante padrão de concentração das viagens (Tabela 9.7).

**Tabela 9.7 – Total de deslocamentos casa-trabalho diários da RMB, discriminados por município componente, com percentual de deslocamentos por município em relação ao total da RMB**

<b>Municípios da RMB</b>	<b>Deslocamentos</b>	<b>% desloc.</b>
Ananindeua	150.394	23,8%
Belém	419.118	66,3%
Benevides	14.097	2,2%
Marituba	30.078	4,8%
Santa Bárbara	3.861	0,6%
Santa Isabel	14.668	2,3%
<b>Total geral</b>	<b>632.217</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: IBGE (2010).

Em relação à participação das categorias socio-ocupacionais nos deslocamentos diários, nota-se distribuição desigual entre municípios, especificamente na relação entre a participação que cada município tem nos deslocamentos metropolitanos e a relação com as respectivas categorias. Enquanto Belém responde por cerca de 66% dos deslocamentos metropolitanos totais, na categoria Dirigentes, por exemplo, há participação de cerca de 84%, isto é, há evidente concentração das elites econômicas metropolitanas na capital.

Em paralelo, o segundo município do estado em população, Ananindeua, embora responda por 24% dos deslocamentos metropolitanos totais, apresenta apenas 14% dos deslocamentos específicos da categoria Dirigentes. Concentração de porte semelhante ocorre na comparação entre o total dos deslocamentos metropolitanos e aqueles realizados apenas pela categoria Profissionais de nível superior e, secundariamente, dentre os pequenos empregadores.

No caso de Ocupações médias, o percentual de deslocamentos envolvidos na categoria praticamente acompanha a distribuição municipal. Em categorias progressivamente descendentes na estratificação socioeconômica, há similitude na distribuição entre deslocamentos internos às categorias (trabalhadores do terciário especializado e não especializado; trabalhadores do secundário) e a participação de cada município no total de deslocamentos metropolitanos. A exceção está na categoria dos Trabalhadores agrícolas; Santa Isabel do Pará participa com 23%; Ananindeua, com 13% e Belém com 42% dos deslocamentos. Neste sentido, não apenas o perfil econômico diferenciado dos municípios é evidenciado, mas também a localização da pobreza.

**Tabela 9.8 – Número de pessoas envolvidas em deslocamentos cotidianos casa-trabalho, categoria socio-ocupacional Dirigentes (2010)**

Pessoas que se Deslocam - Categoria Dirigente							
Municípios	Tempo 5m	Tempo 6m30	Tempo 30a1h	Tempo 1a2h	Tempo 2h	totdesloc_dir	% categ.
Ananindeua	167	350	373	124	21	1.035	13,6%
Belém	645	3.800	1.520	380	45	6.390	83,9%
Benevides	9	45	0	0	0	54	0,7%
Marituba	0	0	11	0	0	11	0,1%
Santa Bárbara do Pará	7	15	0	0	0	23	0,3%
Santa Isabel do Pará	49	38	12	0	0	99	1,3%
<b>Total geral</b>	<b>878</b>	<b>4.248</b>	<b>1.916</b>	<b>503</b>	<b>66</b>	<b>7.612</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: IBGE (2010). Elaboração Observatório das Metrôpoles, 2014.

**Tabela 9.9 – Número de pessoas envolvidas em deslocamentos cotidianos casa-trabalho, categoria socio-ocupacional Profissionais de nível superior (2010)**

Pessoas que se Deslocam - Categoria Profissionais de Nível Superior							
Municípios	Tempo 5m	Tempo 6m30	Tempo 30a1h	Tempo 1a2h	Tempo 2h	totdesloc_pro	% categ.
Ananindeua	175	2.853	3.824	1.567	49	8.468	15,1%
Belém	2.270	26.416	13.129	3.299	218	45.333	80,8%
Benevides	115	190	108	85	17	515	0,9%
Marituba	61	462	478	278	12	1.291	2,3%
Santa Bárbara do Pará	18	36	22	12	0	88	0,2%
Santa Isabel do Pará	92	224	40	30	0	387	0,7%
<b>Total geral</b>	<b>2.732</b>	<b>30.181</b>	<b>17.602</b>	<b>5.271</b>	<b>296</b>	<b>56.081</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: IBGE (2010). Elaboração Observatório das Metrôpoles, 2014.

**Tabela 9.10 – Número de pessoas envolvidas em deslocamentos cotidianos casa-trabalho, categoria socio-ocupacional Pequenos empregadores (2010)**

Pessoas que se Deslocam - Categoria Pequenos Empregadores							
Municípios	Tempo 5m	Tempo 6m30	Tempo 30a1h	Tempo 1a2h	Tempo 2h	totdesloc_pem	% categ.
Ananindeua	208	274	266	47	0	795	17,8%
Belém	851	1.851	548	141	27	3.418	76,8%
Benevides	22	16	0	0	0	37	0,8%
Marituba	0	28	0	26	0	53	1,2%
Santa Bárbara do Pará	5	5	0	9	0	20	0,4%
Santa Isabel do Pará	31	57	21	21	0	130	2,9%
<b>Total geral</b>	<b>1.117</b>	<b>2.230</b>	<b>834</b>	<b>245</b>	<b>27</b>	<b>4.453</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: IBGE (2010). Elaboração Observatório das Metrôpoles, 2014.

**Tabela 9.11 – Número de pessoas envolvidas em deslocamentos cotidianos casa-trabalho, categoria socio-ocupacional Ocupações médias (2010)**

Pessoas que se Deslocam - Categoria Ocupações Médias							
Municípios	Tempo 5m	Tempo 6m30	Tempo 30a1h	Tempo 1a2h	Tempo 2h	totdesloc_omc	% categ.
Ananindeua	1.674	10.795	12.660	7.713	381	33.223	23,3%
Belém	6.274	48.990	32.597	9.638	1.087	98.585	69,3%
Benevides	315	1.081	429	395	80	2.301	1,6%
Marituba	285	2.170	1.725	1.434	51	5.666	4,0%
Santa Bárbara do Pará	77	204	86	88	27	481	0,3%
Santa Isabel do Pará	352	1.194	302	210	22	2.081	1,5%
<b>Total geral</b>	<b>8.977</b>	<b>64.433</b>	<b>47.801</b>	<b>19.478</b>	<b>1.648</b>	<b>142.337</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: IBGE (2010). Elaboração Observatório das Metrôpoles, 2014.

**Tabela 9.12 – Número de pessoas envolvidas em deslocamentos cotidianos casa-trabalho, categoria socio-ocupacional Trabalhadores do terciário especializado (2010)**

<b>Pessoas que se Deslocam - Categoria Trabalhadores do Terciário Especializado</b>							
Municípios	Tempo 5m	Tempo 6m30	Tempo 30a1h	Tempo 1a2h	Tempo 2h	totdesloc_tte	% categ.
Ananindeua	2.971	13.976	10.539	6.330	412	34.228	24,6%
Belém	9.453	46.073	26.548	8.408	637	91.119	65,6%
Benevides	348	1.272	506	522	0	2.647	1,9%
Marituba	822	3.074	2.153	1.350	46	7.445	5,4%
Santa Bárbara do Pará	179	232	77	93	9	590	0,4%
Santa Isabel do Pará	373	1.977	320	140	19	2.829	2,0%
<b>Total geral</b>	<b>14.145</b>	<b>66.603</b>	<b>40.142</b>	<b>16.843</b>	<b>1.124</b>	<b>138.858</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: IBGE (2010). Elaboração Observatório das Metrôpoles, 2014.

**Tabela 9.13 – Número de pessoas envolvidas em deslocamentos cotidianos casa-trabalho, categoria socio-ocupacional Trabalhadores do secundário (2010)**

<b>Pessoas que se Deslocam - Categoria Trabalhadores do Secundário</b>							
Municípios	Tempo 5m	Tempo 6m30	Tempo 30a1h	Tempo 1a2h	Tempo 2h	totdesloc_tsec	% categ.
Ananindeua	2.462	14.559	11.091	5.628	498	34.238	27,8%
Belém	7.722	33.423	22.854	7.388	701	72.089	58,6%
Benevides	559	2.148	719	736	82	4.244	3,4%
Marituba	523	3.717	2.367	1.261	45	7.913	6,4%
Santa Bárbara do Pará	229	607	189	132	32	1.190	1,0%
Santa Isabel do Pará	508	2.203	439	244	21	3.414	2,8%
<b>Total geral</b>	<b>12.004</b>	<b>56.656</b>	<b>37.658</b>	<b>15.388</b>	<b>1.380</b>	<b>123.087</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: IBGE (2010). Elaboração Observatório das Metrôpoles, 2014.

**Tabela 9.14 – Número de pessoas envolvidas em deslocamentos cotidianos casa-trabalho, categoria socio-ocupacional Trabalhadores do terciário não especializado (2010)**

<b>Pessoas que se Deslocam - Categoria Trabalhadores do Terciário não Especializado</b>							
Municípios	Tempo 5m	Tempo 6m30	Tempo 30a1h	Tempo 1ha2	Tempo 2h	totdesloc_ttn	% categ.
Ananindeua	1.816	8.828	10.233	6.245	306	27.429	26,0%
Belém	6.657	31.646	20.381	6.686	609	65.979	62,6%
Benevides	313	1.221	559	826	124	3.044	2,9%
Marituba	453	1.989	1.721	1.292	42	5.497	5,2%
Santa Bárbara do Pará	168	451	71	121	15	826	0,8%
Santa Isabel do Pará	542	1.639	327	106	58	2.672	2,5%
<b>Total geral</b>	<b>9.950</b>	<b>45.775</b>	<b>33.292</b>	<b>15.276</b>	<b>1.154</b>	<b>105.447</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: IBGE (2010). Elaboração Observatório das Metrôpoles, 2014.

**Tabela 9.15 – Número de pessoas envolvidas em deslocamentos cotidianos casa-trabalho, categoria socio-ocupacional Trabalhadores agrícolas (2010)**

<b>Pessoas que se Deslocam - Categoria Trabalhadores Agrícolas</b>							
Municípios	Tempo 5m	Tempo 6m30	Tempo 30a1h	Tempo 1a2h	Tempo 2h	totdesloc_dir	% categ.
Ananindeua	101	604	156	105	0	965	13,0%
Belém	204	1.610	949	259	116	3.137	42,3%
Benevides	89	239	76	35	0	440	5,9%
Marituba	109	147	118	31	0	406	5,5%
Santa Bárbara do Pará	49	294	61	25	16	445	6,0%
Santa Isabel do Pará	391	1.378	207	34	12	2.023	27,3%
<b>Total geral</b>	<b>944</b>	<b>4.272</b>	<b>1.567</b>	<b>488</b>	<b>144</b>	<b>7.415</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: IBGE (2010). Elaboração Observatório das Metrôpoles, 2014.

O tempo de deslocamento cotidiano, por município componente da RMB, apresenta-se concentrado na faixa de tempo em torno de meia hora (de seis minutos a meia hora) até uma hora (na faixa entre meia hora e uma hora) (Tabela 9.16) e cerca de 78% dos deslocamentos dos municípios da RMB estariam enquadrados nesta faixa de tempo. Aparentemente, pela concentração ainda maior na faixa de tempo entre seis minutos e meia hora, o problema da mobilidade urbana na RMB não seria tão agudo. A comparação entre categorias socio-ocupacionais, contudo, associada a sua localização no território metropolitano, aponta que o sistema viário e o sistema de transporte público da RMB têm retenções, problemas de fluidez e apresentam tempos proporcionalmente longos para distâncias comparativamente reduzidas.

De modo complementar, a faixa de tempo de deslocamento até 5 minutos representa contingente proporcional menor, em relação ao total dos deslocamentos metropolitanos, se comparada à faixa de deslocamentos de duração entre uma e duas horas, o que aponta para uma tendência clara de concentração de deslocamentos proporcionalmente longos para as atividades cotidianas e, portanto, para a deterioração qualitativa da mobilidade urbana na RMB.

**Tabela 9.16 – Número e percentual de viagens, por município e faixa de tempo de deslocamento**

Municípios	Tempo 5m	Tempo 6m30	Tempo 30a1h	Tempo 1a2h	Tempo 2h	Total
Ananindeua	6,8%	37,2%	35,0%	19,8%	1,2%	100,0%
Belém	8,8%	50,2%	30,7%	9,4%	0,9%	100,0%
Benevides	13,3%	46,8%	18,1%	19,6%	2,3%	100,0%
Marituba	8,0%	41,0%	30,3%	20,1%	0,7%	100,0%
Santa Bárbara do Pará	20,0%	50,4%	13,8%	13,1%	2,7%	100,0%
Santa Isabel do Pará	17,1%	63,9%	12,2%	5,8%	1,0%	100,0%
<b>Total geral</b>	<b>8,7%</b>	<b>46,9%</b>	<b>30,9%</b>	<b>12,6%</b>	<b>1,0%</b>	<b>100,0%</b>

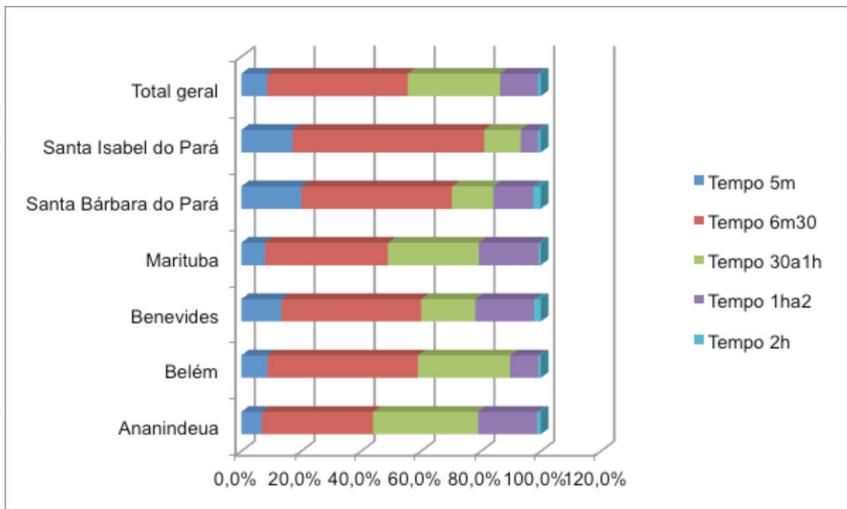
Fonte: IBGE (2010).

A participação proporcional do tempo de deslocamento cotidiano entre 30 minutos e uma hora predomina no município de Ananindeua (Gráfico 9.5), em seguida, Marituba tem representatividade desta faixa de tempo de deslocamento, próxima à média metropolitana. Note-se que a maior concentração populacional da RMB está justamente entre a capital, Belém, e estes dois municípios.

Quanto ao tempo de deslocamento entre uma e duas horas, Ananindeua, Benevides e Marituba apresentaram contingentes relativos superiores à média metropolitana. Do mesmo modo, ocorreu com

deslocamentos cotidianos cuja duração era superior a duas horas. Nas faixas de deslocamentos mais curtos, Santa Isabel do Pará apresenta maior incidência proporcional na faixa entre seis e trinta minutos, seguido de Santa Bárbara do Pará. Considerando a base produtiva primária e baseada em serviços locais, notamos que a condição de mobilidade urbana aparentemente melhor reflete, na verdade, isolamento em relação às centralidades econômicas da Região Metropolitana, o que se reflete no deslocamento da força de trabalho. Por esta razão, estes dois municípios também apresentam maior contingente relativo de deslocamentos na faixa até cinco minutos.

**Gráfico 9.5 – Distribuição do tempo de deslocamento cotidiano por faixa, por município da RMB**



Fonte: IBGE (2010).

Em termos absolutos, estes dados podem ser consultados a seguir (Tabela 9.17), e demonstram, como dito, forte concentração de deslocamentos em torno de Belém e Ananindeua.

Santa Bárbara do Pará e Santa Isabel do Pará apresentam índices aproximados de deslocamentos significativos entre seis e trinta minutos, pelas razões expostas, enquanto Marituba, embora apresente maior concentração na faixa até trinta minutos, exibe contingentes representativos para deslocamentos de uma e até duas horas. Do mesmo modo, ocorre em Benevides, com contingentes muito próximos na faixa entre meia hora e uma hora e, em seguida, entre uma e duas horas.

**Tabela 9.17 – Pessoas em deslocamento cotidiano, todos os motivos, por município da RMB**

Municípios	Pessoas que se deslocam - todas as categorias						% munic.
	Tempo 5m	Tempo 6m30	Tempo 30a1h	Tempo 1a2h	Tempo 2h	totdeslo c	
Ananindeua	9.575	52.238	49.142	27.758	1.668	140.381	24,0%
Belém	34.077	193.809	118.526	36.198	3.439	386.050	66,0%
Benevides	1.770	6.211	2.398	2.598	303	13.280	2,3%
Marituba	2.253	11.587	8.574	5.671	197	28.282	4,8%
Santa Bárbara do Pará	733	1.844	505	481	98	3.662	0,6%
Santa Isabel do Pará	2.338	8.711	1.668	786	133	13.635	2,3%
<b>Total geral</b>	<b>50.747</b>	<b>274.399</b>	<b>180.812</b>	<b>73.493</b>	<b>5.838</b>	<b>585.290</b>	<b>100,0%</b>
<i>Contribuição/ total</i>	<i>8,7%</i>	<i>46,9%</i>	<i>30,9%</i>	<i>12,6%</i>	<i>1,0%</i>	<i>100,0%</i>	

Fonte: IBGE (2010).

O cruzamento de dados de pendularidade metropolitana, associando tempo de deslocamento a suas características espaciais (*interno* ou *externo* ao município de origem do deslocamento) e às características de motorização do domicílio, mostram outros aspectos da concentração socioeconômica das condições de mobilidade urbana na RMB (Tabela 9.12 e Gráfico 9.6).

O município de Belém, maior polo *gerador* e também um *atrator* de tráfego da Região Metropolitana, tem os maiores contingentes absolutos de deslocamento de mais de duas horas, tanto internos ao município quanto em todas as demais condições (isto é, de pendularidade). Ainda assim, Ananindeua (20 km em média, entre sua centralidade econômica principal e a centralidade econômica principal de Belém) e Benevides (30 km em média, entre sua centralidade e a de Belém) também possuem contingentes relativos de representatividade estatística dentre os deslocamentos superiores a duas horas na RMB (Tabela 9.13).

Em termos socioeconômicos, contudo, aqueles que não possuem veículos de uso particular (automóvel de passeio, motocicleta) em seus domicílios são os indivíduos que mais participam dos deslocamentos superiores a duas horas, dentre todas as categorias desagregadas quanto à motorização. Deduz-se que esta população, destituída de outras alternativas de mobilidade, seja ainda submetida a condições de deslocamento qualitativamente inferiores, o que reforça a tese da relação entre distância, tempo de deslocamento e categorias socio-ocupacionais dispostas no território da RMB desigualmente.

Por outro lado, ocupações categorizadas como *médias* apresentam também expressividade estatística nos deslocamentos superiores a duas horas de duração. Ao analisar a disposição espacial das cate-

gorias socio-ocupacionais no território metropolitano (Capítulo 5), nota-se a disposição destas categorias em torno das áreas superiores de Belém, na fronteira com Ananindeua e, isoladamente, em parte da área urbana de Castanhal.

Considerando a taxa de fixação da população em deslocamento no interior do município de Castanhal, consideramos que as camadas médias da RMB estejam situadas num raio de 20 km em torno da principal centralidade econômica metropolitana; este raio denotaria acentuado problema de mobilidade, pois teríamos, neste caso, velocidade média de deslocamento na ordem de 10 km/h – a metade da faixa de velocidade tecnicamente considerada aceitável (FERRAZ; TORRES, 2001). Socialmente, classes sociais ou categorias socio-ocupacionais de menor renda e *status* social e econômica possuem menor mobilidade, ou mobilidade qualitativamente pior (DEÁK, 1999); a restrição de mobilidade urbana, portanto, pode ser também associada às camadas *populares*, uma vez que estas possuem maior tendência à fixação espacial e menos possibilidade e capacidade de pagamento para deslocamentos longos, frequentes e de custo proporcionalmente maior em relação a sua renda (DEÁK, 1999).

No caso da pendularidade, deslocamento entre municípios diferentes, Santa Bárbara, Benevides e Ananindeua representam maiores contingentes relativos para os deslocamentos superiores a duas horas de duração. Estas localidades estariam situadas entre 20 km e 45 km da centralidade econômica principal da RMB; neste caso, a questão da mobilidade urbana na RMB relaciona, problematicamente, longas distâncias relativas ao porte da região metropolitana, tempo de deslocamento proporcionalmente maior e categorias socio-ocupacionais predominantes de *status* e renda média inferiores.

**Tabela 9.18 – Percentual de pessoas que se deslocam em mais de 2 horas por município na RMB, 2010**

Município	Pessoas que se deslocam em mais de 2 horas (9%)	Pessoas que se deslocam apenas no interior do município (%)	Pessoas que se deslocam para outro município (%)
Ananindeua	1,20%	0,30%	0,90%
Belém	0,86%	0,82%	0,03%
Benevides	2,56%	0,38%	2,18%
Marituba	0,65%	0,18%	0,47%
Santa Bárbara do Pará	2,99%	0,42%	2,57%
Santa Isabel do Pará	0,90%	0,21%	0,69%
<b>Total geral</b>	<b>0,98%</b>	<b>0,64%</b>	<b>0,34%</b>

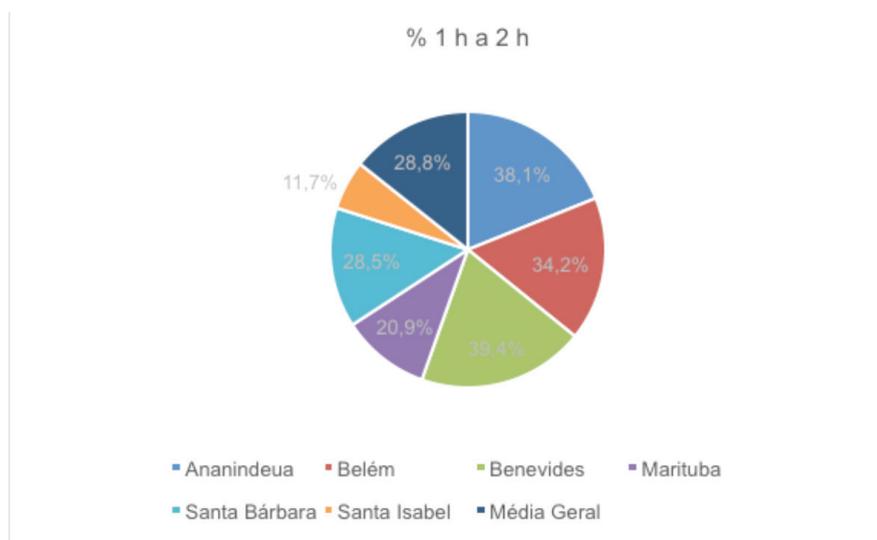
Fonte: IBGE (2010)

**Tabela 9.19 – Percentual de pessoas que se deslocam em mais de 2 horas por veículo no domicílio por município na RMB, 2010**

Município	Possui apenas moto no domicílio	Possui automóvel e moto no domicílio	Possui somente automóvel no domicílio	Não possui motocicleta nem automóvel no domicílio
Ananindeua	0,00%	0,01%	0,34%	0,85%
Belém	0,05%	0,03%	0,20%	0,59%
Benevides	0,38%	0,04%	0,20%	1,86%
Marituba	0,11%	0,00%	0,10%	0,45%
Santa Bárbara do Pará	0,48%	0,00%	0,00%	2,51%
Santa Isabel do Pará	0,17%	0,00%	0,21%	0,53%
<b>Total geral</b>	<b>0,05%</b>	<b>0,02%</b>	<b>0,23%</b>	<b>0,68%</b>

Fonte: IBGE (2010)

**Gráfico 9.6 – Percentual dos deslocamentos diários, por município, na proporção entre o total de deslocamentos metropolitanos e a participação dos deslocamentos entre 1 e 2 h de duração**



Fonte: IBGE (2010)

Os deslocamentos metropolitanos acima de 1 h de duração mostram que municípios da RMB com características periféricas mais evidentes (e maiores distâncias em relação às centralidades econômicas) têm participação significativa. Ananindeua, com numerosos aglomerados subnormais, e Benevides, um dos municípios com maior índice de periferação recente da RMB, respondem por 77% do total de deslocamentos entre uma hora e duas horas de duração, por exemplo. Em média, na RMB, 28% dos deslocamentos em 2010 tinham duração entre uma hora e duas horas.

Com base nos dados anteriores, e em atenção à distribuição espacial das categorias socio-ocupacionais, os municípios com as condições mais desfavoráveis do ponto de vista do tempo de deslocamento são Ananindeua, Marituba e Benevides, que têm predominância de economia popular, de baixa qualificação e remuneração. Este contingente não representaria os mais longos tempos de deslocamento, mas um cruzamento entre distâncias a percorrer no trajeto centro-periferia da RMB, em relação aos tempos de deslocamento e às categorias socio-ocupacionais da RMB. No caso desta seção, e pela territorialização dos dados, abordamos as tipologias socioespaciais para análise (Tabela 9.20).

Os territórios de Ananindeua, Benevides e Marituba, com forte predominância de categorias populares, apresentam distâncias lineares de 18 km a 30 km; 19 km a 34 km, considerando as rotas viárias de maior porte e seus trajetos geométricos partindo do centro comercial de Belém, maior centralidade econômica da RMB.

Neste sentido, tomando como base deslocamentos entre 30 minutos e uma hora, e entre uma hora e duas horas, podemos considerar que as camadas (ou tipos) populares se deslocam, na RMB, a velocidades médias entre 36 km/h (no melhor cenário) e 17 km/h (num dos piores cenários), apenas tomando como base o limite territorial mais denso da RMB, isto é, até o município de Marituba.

Se considerarmos os deslocamentos incluindo Santa Isabel do Pará, contudo, as velocidades médias tenderiam para a faixa dos 20 km/h. A variação das velocidades médias de deslocamento para a tipologia socioespacial da RMB não pode ser vista de modo linear, contudo. Além de tempo e distância, a qualidade do transporte é uma variável importante, e o diagnóstico do sistema público de transporte urbano por ônibus na RMB (COHAB-PA, 2001; NGTM, 2009) aponta para recorrentes retenções de tráfego, superlotação de veículos, baixas velocidades operacionais em relação ao planejamento do sistema de transportes e outros pontos críticos.

As camadas *médias* e *superiores*, contudo, que se deslocam em tempos até meia hora ou até uma hora, embora em menor quantidade, teriam uma distância máxima, dentro de Belém, de 10 km até o centro comercial. Esta pendularidade apontaria para uma velocidade média de 20 km/h. Segundo os parâmetros comentados pelo manual técnico de Ferraz; Torres (2001), a faixa de 20 km/h seria a média dos sistemas públicos de transportes por ônibus no Brasil, o que poderia ser

considerado razoável; no entanto, tal variável deve ser submetida a outros aspectos, quantitativos inclusive, para que seja avaliada em um conjunto mais sistêmico e integrado, capaz de prover avaliações mais abrangentes e ao mesmo tempo precisas.

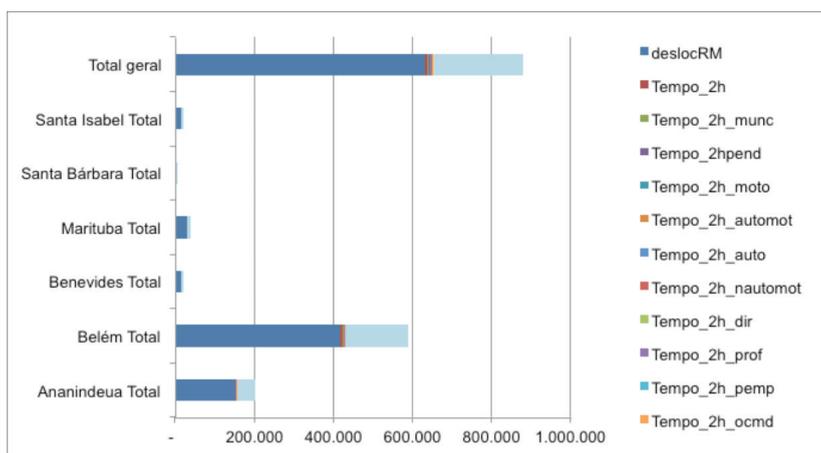
Assim, apesar das velocidades dos deslocamentos mais representativos em termos das quantidades de pessoas apontarem ainda para velocidades eventualmente próximas do que se considera, tecnicamente, aceitável, e em média, há um problema de mobilidade, efetivamente, no aumento da frota de veículos na RMB, na tendência de aumento do tempo de deslocamento e na desigualdade socioespacial dentro da RMB.

**Tabela 9.20 – Percentual de pessoas que se deslocam em mais de 2 horas na RMB por categoria socio-ocupacional, 2010**

Município	Dirigentes	Profis. de nível superior	Pequenos empregadores	Ocupações médias	Trab. do terciário especializado	Trab. do secundário	Trab. do terciário não especializado	Trab. agrícolas
Ananindeua	0,01%	0,03%	0,00%	0,25%	0,27%	0,33%	0,20%	0,00%
Belém	0,01%	0,05%	0,01%	0,26%	0,15%	0,17%	0,15%	0,03%
Benevides	0,00%	0,12%	0,00%	0,57%	0,00%	0,58%	0,88%	0,00%
Marituba	0,00%	0,04%	0,00%	0,17%	0,15%	0,15%	0,14%	0,00%
Santa Bárbara do Pará	0,00%	0,00%	0,00%	0,69%	0,23%	0,82%	0,38%	0,42%
Santa Isabel do Pará	0,00%	0,00%	0,00%	0,15%	0,13%	0,14%	0,39%	0,08%
<b>Total geral</b>	<b>0,01%</b>	<b>0,05%</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,26%</b>	<b>0,18%</b>	<b>0,22%</b>	<b>0,18%</b>	<b>0,02%</b>

Fonte: IBGE (2010). Elaboração LABCAM/FAU/IUFPA.

**Gráfico 9.7 – Cruzamento de tempo de deslocamento de mais de 2 horas, pela pendularidade, veículo e categoria socio-ocupacional nos municípios da RMB**



Fonte: IBGE (2010).

Os dados de mobilidade urbana do Censo Demográfico 2000 (IBGE, 2000) criam um quadro comparativo útil para a análise e tecnicamente rico, por recolocarem as tendências do problema no tempo e no território da RMB. Inicialmente, nota-se relativa atenuação da concentração das viagens em torno de Belém. Ananindeua, por sua vez, apresentava em 2000 uma situação mais evidente na categoria cidade-dormitório, o que, embora ainda persista em menor grau em 2010, coexiste com a diluição dos fluxos entre os demais (e novos, pós-2010) municípios incluídos na RMB e mesmo com as novas atividades econômicas metropolitanas (a indústria em Benevides, o agroextrativismo da RMB em geral) (Tabelas 9.21 e 9.22).

**Tabela 9.21 – Região Metropolitana de Belém: população residente com 15 anos e mais de idade que trabalha ou estuda e município de trabalho ou estudo, 2000.**

Município	Pop. total igual ou maior 15 anos (A)	Pop. trabalha ou estuda (B)	Pop. trabalha ou estuda fora do município (%)	Pop. que trabalha ou estuda e se dirige ao polo metropolitano (D)
Ananindeua	266.491	177.501	70.483	65.472
Belém	914.860	603.447	10.945	0
Benevides	22.747	13.808	3.264	2.350
Marituba	47.877	28.263	8.909	6.082
Santa Bárbara	7.055	4.280	659	348
<b>Total</b>	<b>1.259.030</b>	<b>827.299</b>	<b>94.260</b>	<b>74.252</b>

Fonte: IBGE (2000)

**Tabela 9.22 – Percentuais proporcionais dos deslocamentos metropolitanos na RMB, por município e população que trabalha e estuda**

Município	População com deslocamentos metropolitanos (%)	População que trabalha e estuda com deslocamento	População que trabalha ou estuda fora do município (%)	População que trabalha ou estuda no município polo da RMB (%)
Ananindeua	21,2%	21,5%	74,8%	88,2%
Belém	72,7%	72,9%	11,6%	0,0%
Benevides	1,8%	1,7%	3,5%	3,2%
Marituba	3,8%	3,4%	9,5%	8,2%
Santa Bárbara	0,6%	0,5%	0,7%	0,5%
<b>Total</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: IBGE (2000).

Conforme as indicações teóricas de Vasconcellos (1995) e de Deák (1999), a mobilidade dos mais pobres é frequentemente reduzida em função de sua menor capacidade de pagamento, requisito para acesso

aos sistemas públicos de transportes nos modelos atuais de concessão privada (ou eventualmente pública) mediante pagamento de tarifa (Tabela 9.23).

Já em 2000 notava-se a comprovação desta tendência conceitual na RMB, onde, por faixas de renda, o número de viagens realizado era aumentado. A ascensão da renda familiar (dado do Censo Demográfico 2000) não é proporcionalmente acompanhada do aumento do número de viagens, mas a partir da ultrapassagem da faixa de renda até 5 salários-mínimos, notamos evidente aumento de mobilidade em maior paridade em relação ao aumento de renda. Assim, ao compararmos pessoas com renda familiar entre 5 e 8 salários-mínimos com pessoas com renda familiar entre 8 e 15 salários-mínimos teremos uma elevação do número de viagens de, aproximadamente, 25%, para uma elevação de renda de cerca de 77%. As faixas de renda até 2 salários-mínimos e entre 2 e 5 salários-mínimos, neste sentido, implicariam em uma necessidade de elevação de renda de 250%, em média, para um aumento no número de viagens de apenas 9%. Estas faixas de renda, portanto, mostram maior grau de comprometimento com despesas básicas de reprodução social.

**Tabela 9.23 – RMB, Mobilidade Diária e Renda.**

Faixa de renda familiar mensal (s. m.)	Viagens / pessoa de 6 anos e mais / dia
0 a 2	2,01
2 a 5	2,18
5 a 8	2,64
8 a 15	3,29
mais de 15	4,65

Fonte: IBGE (2000)

Seguindo o raciocínio, as viagens da RMB em 2000 aumentavam para o motivo trabalho em paralelo à elevação de renda da população analisada (Tabela 9.24). Para deslocamentos cujo motivo seria a residência, embora haja estabilidade e proximidade entre faixas de renda, nota-se ligeira redução para viagens realizadas por indivíduos de maior renda familiar. Neste sentido, podemos pensar tanto na mobilidade urbana mais reduzida dos mais pobres quanto na recorrência da localização doméstica de suas atividades profissionais, como na associação entre o pequeno comércio urbano e a casa, ou na implantação

da atividade de artífices e prestadores de serviços em geral vinculados ao ambiente doméstico.

**Tabela 9.24 – RMB Participação (%) das viagens por motivo e renda, 2000.**

Motivo	mais de 15 s.					total
	0 a 2 s. m.	2 a 5 s. m.	5 a 8 s. m.	8 a 15 s. m.	m.	
Residência	48	48	46	46	45	47
Trabalho	16	19	22	22	25	20
Estudo	16	16	15	13	12	15
Assuntos pessoais	10	8	8	9	8	9
Outros	10	9	9	10	10	9
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: IBGE (2000)

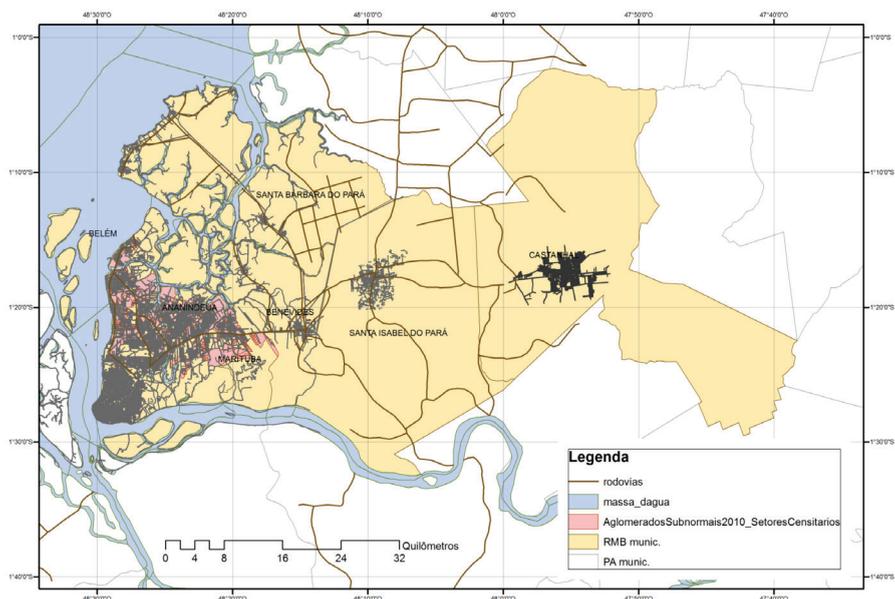
Na avaliação de dados de mobilidade urbana de 2000, ainda, nota-se uso mais reduzido do modal *ônibus* em faixas de renda superiores a 8 salários-mínimos e, menor, ainda, acima de 15 salários-mínimos (Tabela 9.25). Do mesmo modo, o uso do automóvel é evidentemente superior nas faixas de renda acima de 8 salários-mínimos, e nota-se ascensão significativa do automóvel justamente nas duas faixas de renda mais altas do levantamento estatístico oficial. Para populações cuja renda se situa em até 2 salários mínimos, há uso 17% menor do ônibus em relação a populações de renda entre 2 e 5 salários-mínimos; comparando pessoas de renda até 2 salários-mínimos com aquelas de renda superior a 15 salários-mínimos, o uso do ônibus cai pela metade, mas o do automóvel se eleva em quase dez vezes. Assim como no raciocínio anterior, notamos que há faixas de renda limítrofes acima das quais a mobilidade parece ascender de modo mais acentuado na comparação entre indicadores e renda.

**Tabela 9.25 – RMB Participação (%) das viagens por modo principal de transporte e renda, 2000.**

MODO	0 a 2	2 a 5	5 a 8	8 a 15	mais de 15	total
Ônibus	40	47	44	35	19	40
Automóvel	7	10	26	42	67	24
Bicicleta	11	8	4	2	1	6
A pé	40	32	22	16	10	27
Outros	2	3	4	5	4	3
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>101</b>	<b>100</b>

Fonte: IBGE (2000)

**Figura 9.1 – Sistema viário dos sete municípios da RMB, com malha rodoviária e localização de *aglomerados subnormais* (2010) mostra a estrutura espacial de circulação urbana da Região Metropolitana de Belém**



Fontes: IBGE (2010); SIGIEP (2007).

## 9.4 Sistema de transporte público e políticas de transporte na RMB

Para finalizar o raciocínio deste trabalho é necessário citar um conjunto de obras civis, projetos técnicos de planejamento de transportes e medidas de trânsito que têm composto ações do Poder Público Estadual e, em parte, do Município, em torno da questão da mobilidade urbana na RMB, pelo menos desde o final dos anos 1980. Estas ações, em conjunto, embora desarticuladas e descontínuas no tempo e no próprio território da RMB, já apresentam algumas realizações executadas, e seus efeitos já se fazem sentir, embora sejam as deficiências os aspectos mais representativos do quadro atual.

A RMB recebeu, em 1991, por meio de cooperação internacional com o governo japonês, um diagnóstico e uma série de recomendações técnicas para a implantação de um futuro sistema integrado de transportes, baseado principalmente, no modal ônibus. Este diagnóstico, convertido em um Plano Metropolitano, foi atualizado em 2001 e,

posteriormente, sofreu novos ajustes, principalmente referentes à modelagem financeira do investimento, a atualizações pontuais dos dados de demanda por transportes e à viabilidade econômico-financeira da intervenção, vista como empreendimento.

O sistema público de transportes urbanos na RMB não é integrado até o momento. O modal predominante, dentre aqueles autorizados a circular, é o ônibus, opção adotada por razões históricas e pela implantação de malha rodoviária progressiva desde o período autoritário (1964-1985) em todas as metrópoles brasileiras.

Os sistemas de transporte público por ônibus na RMB são caracterizados por definições redundantes do trajeto de linhas, pela ausência de planejamento e troncalização (isto é, não há hierarquia entre rotas e corredores viários) e pela atuação de empresas privadas, com concessões em regime precário, explorando rotas nos sentidos Bairro-Centro, captando demandas periféricas e centrais e destinando-as à principal centralidade econômica da RMB, em geral (COHAB-PA, 2001).

Atualmente, encontra-se em implantação o projeto Ação Metrópole, para implantação de sistema de terminais e corredores de ônibus do tipo BRT (*Bus Rapid Transit*), com previsão de conclusão para o ano de 2016, embora apresente obras em atraso. Este projeto, pela duração de décadas até suas primeiras realizações de vulto, e em função de necessidades do calendário eleitoral de então, teve o funcionamento parcial, limitado a poucos trechos, rotas e linhas de ônibus, iniciado no primeiro semestre de 2014.

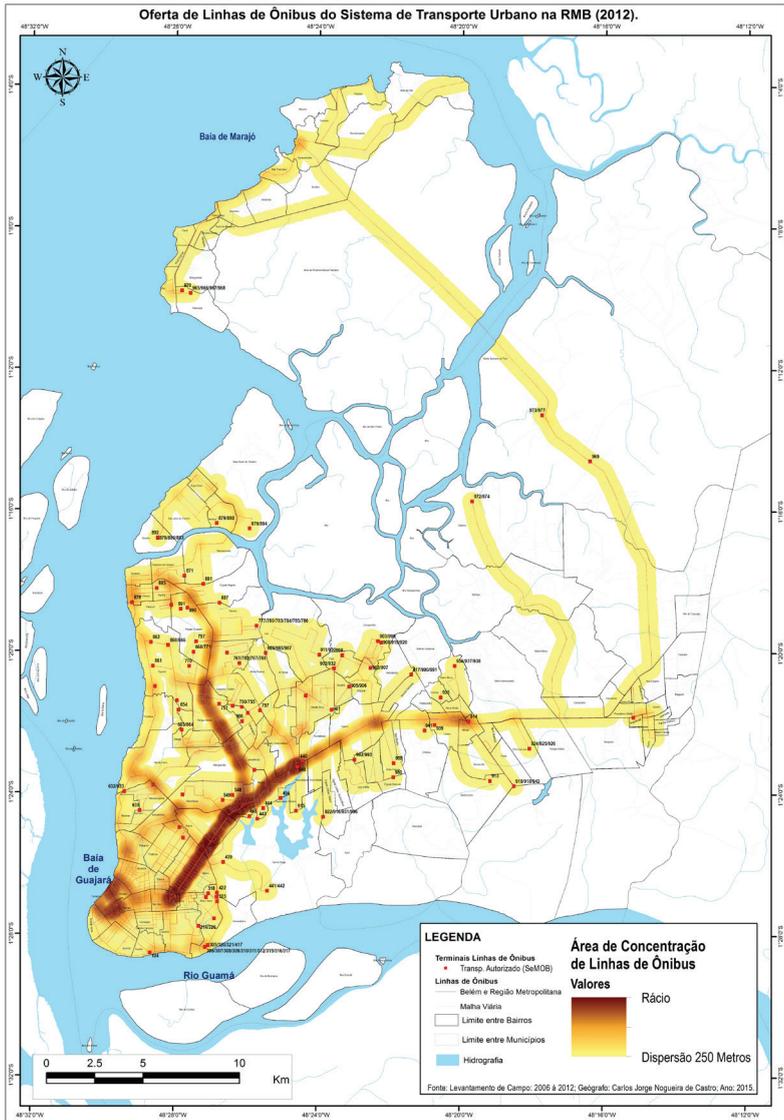
O sistema completo, portanto, não está implantado na RMB, sendo que o estudo de Mercês (2007) aponta alguns outros problemas técnicos dos sistemas de ônibus não integrados, baseados em rotas Centro-Bairro:

- Excesso de rotas entre centros econômicos urbanos e bairros residenciais, superiores à demanda;
- Tendência subsequente de elevação da tarifa;
- Em áreas residenciais mais pobres na origem, a frequência de viagens é consideravelmente reduzida e os deslocamentos são mais longos, com menor qualidade;
- Apesar da insistência dos quadros técnicos regionais, persiste a dificuldade política de integração e revisão tarifária estrutural;
- Historicamente, há associação de interesses entre Estado e prestadores de serviço privados, concessionários, no atendimento e provisão de transportes nos municípios da RMB.

O sistema viário da RMB (Figura 9.1) tem capilaridade (extensão de via por área urbanizada) maior na porção urbanizada, de melhor infraestrutura e densidade de ocupação territorial da região metropolitana. Morfologicamente, inclusive, a RMB se apresenta com índices potenciais de acessibilidade pelo desenho da malha em condições melhores nos bairros mais nobres de Belém (LIMA, 2000).

Tecnicamente, o desenho mais favorável da malha viária permite menores custos de circulação de sistemas de transporte público, pela existência de alternativas de acesso e pela redução da extensão das rotas, que não dependem apenas de corredores de tráfego, frequentemente, saturados ao longo do dia. Proporcionalmente, nas áreas onde predominam os tipos populares da RMB, a malha viária urbana é menos densa e capilarizada, e a malha rodoviária torna-se um fator decisivo de acessibilidade, o que compromete tempo e fluidez. O trajeto das linhas de ônibus também tem maior concentração nas áreas centrais e no centro expandido do município de Belém (Figura 9.2), bem como na área central e conjuntos habitacionais, como o conjunto *Cidade Nova* (oito conjuntos habitacionais urbanizados, ao todo), em Ananindeua. Nas demais áreas, a disponibilidade de ônibus é menor e o sistema, em geral, é deficiente.

**Figura 9.2 – Espacialização das linhas de ônibus (*linhas em cores*) da RMB mostra maior disponibilidade na área central de Belém**



Fonte: Elaborada pelo geógrafo Carlos Jorge Nogueira de Castro. Pesquisa de Campo em Castro (2015).

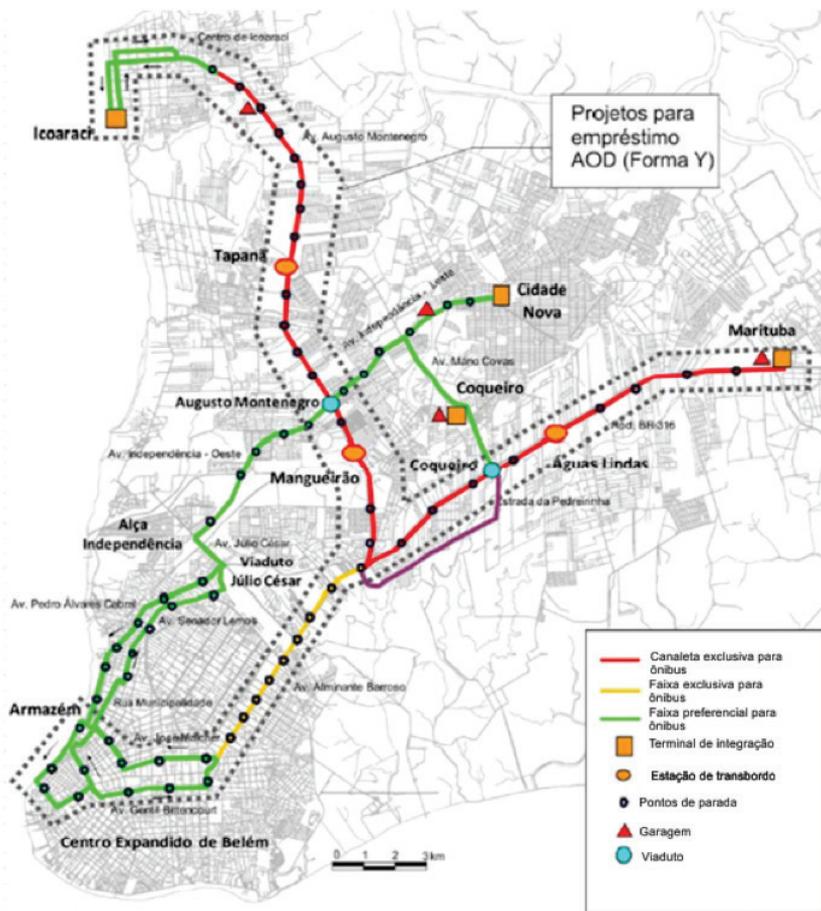
O projeto *Ação Metrópole*<sup>1</sup> (Figura 9.3), em implantação, usa ônibus articulados, com linhas troncais em faixas segregadas, permitindo ultrapassagem, com veículos de capacidade para 200 passageiros (NGTM, 2009).

É prevista integração completa, com aquisição de bilhete e transbordo incluído, sem pagamento adicional de tarifa. Socialmente, a integração e racionalização tarifária representam potencial de atingir maior justiça social nas questões de mobilidade urbana, pois o custo do deslocamento seria proporcionalmente menor em relação à renda do usuário. A questão que persistirá, na implantação, é a da gestão do projeto, e do enfrentamento do grande passivo da demanda não atendida por transporte público, de baixa renda e moradora de periferias isoladas espacialmente.

---

<sup>1</sup> Espécie de terceira versão de um Plano Diretor de Transportes Urbanos para a RMB, o Ação Metrópole materializa uma relação histórica de formação de técnicos e viabilização de um empréstimo junto à JICA, agência de cooperação internacional do governo japonês, cuja metodologia de planejamento de transportes influenciou decisivamente os técnicos locais do setor. Vasconcellos (1995), por exemplo, é crítico a tal perfil de metodologia, por identificar nela excessiva ênfase na eficiência operacional e na rentabilidade dos agentes e menor foco na qualidade e dimensão social da operação do transporte, para o usuário.

Figura 9.3 – Diagrama da Segunda etapa do Ação Metr pole ilustra a chamada “Forma Y”, bifurca o viária criada para garantir alternativas de circula o de ônibus e demais veículos, além de entrada e saída da RMB.



Fonte: NGTM (2009).

A geometria viária e o desenho de rotas proposto para o A o Metr pole é baseado em interven es viárias, na implanta o planejada de terminais de integra o e na opera o de corredores segregados de  nibus (Figura 9.3). Em funcionamento ainda parcial, como citado, tais corredores têm apresentado problemas junto aos usuários, por deficiências de sinaliza o horizontal e vertical e pela dificuldade de entendimento de seu funcionamento, o que demanda necessidade de uma estratégia de comunica o e de gestão do sistema mais eficiente.

Estimou-se a redução do tempo de viagem na escala metropolitana, inicialmente integrando o distrito de Icoaraci à área central de Belém, e as áreas urbanizadas de Ananindeua (Centro, Cidade Nova) e Marituba (Centro), segundo cálculos dos técnicos envolvidos (NGTM, 2009).

A lenta implantação do sistema, em planejamento desde 1991, e o seu alto custo (estimado em 2009 em cerca de R\$ 1,18 bilhões, envolvendo despesas indiretas e bonificações), comparado com a reduzida receita pública dos entes envolvidos na RMB, são fatores de retardo da expansão (NGTM, 2009). Na verdade, o sistema de ônibus integrado do Ação Metrôpole é implantado com deficiências evidentes em relação à demanda atualmente existente. Representa, por outro lado, um processo de alteração substancial das relações entre empresários do setor, Prefeituras Municipais e o Governo do Estado do Pará, já que haveria, por meio de licitação, renovação e possível alteração das empresas concessionárias para explorar as linhas (NGTM, 2009).

Em processo de profissionalização e regularização das concessões, juridicamente, a implantação do Ação Metrôpole implica em reorganização econômica do mercado do transporte público na RMB, fator que, no entendimento de Vasconcellos (1995), por exemplo, é inevitavelmente tenso nas economias capitalistas, em função da relação contraditória entre a dimensão de rentabilidade da exploração do transporte e sua colocação histórica como direito.

Ações de regulação, até o momento anterior à implantação do projeto Ação Metrôpole, não têm conseguido alterações estruturais no sistema de transporte público, com modal ônibus predominante e desenho de linhas orientado pela rentabilidade das empresas, e não pela demanda por deslocamentos da população ou pelo maior adensamento de núcleos urbanos de baixa renda. O problema de mobilidade urbana ora verificado na RMB, portanto, apresenta características semelhantes àsquelas de outras regiões metropolitanas brasileiras, agravadas pela situação de baixa renda de parte expressiva dos domicílios da RMB.

Por outro lado, a inclusão de um investimento de cerca de R\$ 360 milhões, oriundos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do Governo Federal em corredores viários e em um sistema integrado e metropolitano de ônibus tem evidente relação com o padrão territorial de expansão metropolitana atualmente verificado na RMB. De certo modo, o projeto Ação Metrôpole tanto pretende conferir su-

porte a um fenômeno já existente (e que dura duas décadas) quanto acaba reconfigurando territorialmente o espaço urbanizado da Região Metropolitana de Belém.

A associação entre a localização dos corredores de ônibus, suas rotas alimentadoras e a implantação dos numerosos novos empreendimentos habitacionais ao longo ou nas proximidades de corredores viários da RMB reforçam a necessidade de uma análise técnica, sob a ótica do Urbanismo, deste padrão territorial de expansão metropolitana. Parece haver nível relevante de dispersão territorial entre núcleos isolados urbanisticamente, com integração de acesso espacial deficiente em face das demandas por transportes e serviços que seu perfil populacional aponta.

O problema de mobilidade urbana da RMB se apoia na baixa renda de sua população, no acesso desigual à infraestrutura urbana e em uma falta de regulação histórica de um “sistema” (que não é integrado, portanto, não sistêmico) de transporte público por ônibus que se constitui na atuação de empresas de modo quase isolado. Embora haja atuação de órgãos municipais de trânsito e transportes (sobretudo em Belém e, recentemente, em Ananindeua), e de secretarias estaduais ligadas ao setor, a tônica dos transportes públicos na RMB sempre foi dada pelo critério da rentabilidade e da suposta viabilidade econômico-financeira dos operadores privados. A migração desta lógica para uma nova racionalidade, regulada pelo Estado, parece um desafio que a estrutura institucional da RMB (Estado, Município) ainda não estaria capacitada a enfrentar totalmente, atravessada ainda pela incompletude de implantação do novo sistema integrado, surgindo já deficiente diante da demanda metropolitana por transporte público.

## 9.5 Considerações finais

Para efeito de síntese, e com a utilidade de se pontuar aspectos urbanísticos e socioespaciais da Região Metropolitana de Belém frente ao problema dos transportes públicos, os seguintes elementos podem ser colocados:

- As alterações na estrutura de domicílios particulares permanentes (número, distribuição por município, média de moradores, incidência de aglomerados subnormais) sugerem, indiretamente, um processo de dispersão metropolitana;

- Esta dispersão, já apontada por análises como a de Trindade Jr. (1998), não é propriamente acompanhada da criação de novas centralidades econômicas, ou mesmo subcentralidades que representem distribuição espacial relativa de oportunidades econômicas ou de riqueza social. Trata-se, sobretudo, de expansão da moradia precária e da produção de empreendimentos imobiliários diversos;
- Urbanisticamente, a produção de novas unidades domiciliares, com a redução do número médio de moradores e a tendência espacial evidente de expansão precária ou baseada em conjuntos habitacionais e condomínios fechados – que apresentam conflitos de desenho urbano, funcionalidade viária e acessibilidade (LIMA, 2002) – tem produzido eixos de expansão segregados, desarticulados em diversos sentidos e tem reforçado uma sociabilidade urbana segmentada, com vetos inclusive no acesso ao mercado de trabalho metropolitano;
- A dispersão espacial tem, portanto, induzido a maiores distâncias em deslocamentos cotidianos (por motivos diversos, como trabalho, lazer, estudos, acesso a serviços etc.), principalmente, pela criação de novas áreas, frequentemente precárias, de moradia das classes, grupos ou camadas de trabalhadores. As distâncias lineares, ou geodésicas, não podem, entretanto, ser vistas isoladamente;
- As distâncias mais representativas entre áreas residenciais e localização de tipos socioespaciais específicos (camadas médias, mas também trabalhadores do secundário e do terciário) podem ser caracterizadas como problemáticas devido ao tempo de deslocamento, comparado com o espaço a percorrer. Neste sentido, podem ser notadas indicações de deficiência nos sistemas de transporte;
- O projeto de integração funcional e tarifária do modal ônibus, com articulação e reordenamento de linhas, representado pelo BRT do Projeto Ação MetrÓpole, deve representar impacto positivo na mobilidade urbana da RMB, porém, ainda necessita de implantação de seu núcleo inicialmente projetado, do funcionamento de linhas de ônibus alimentadoras, de intervenção em sistema viário e de renegociação econômica com os agentes envolvidos. Estes processos são desgastantes e exemplificam eventuais pontos de tensão entre o setor público e as elites eco-

nômicas locais; particularmente, o setor privado de transportes é um daqueles que possui maior liquidez na RMB, por arrecadar as tarifas e porque, como é sabido, não há transparência efetiva nas planilhas de cálculo do setor;

- Intervenções de urbanização e mobilidade urbana contempladas no PAC do Governo Federal reforçam a capacidade dos corredores de tráfego em receber demanda, e articulam alguns dos numerosos aglomerados subnormais da RMB ao restante da malha metropolitana. A ausência ou insuficiência de políticas fundiárias consequentes e o passivo diante da necessidade ainda premente de maior capilarização de sistema viário e, sobretudo, de investimento em urbanização de bairro na RMB, indicam a persistência, em algum nível, do problema de isolamento espacial de camadas pobres.

## Referências

CASTELLS, M. A questão urbana. Rio de Janeiro, Paz e Terra: 2000. (Pensamento Crítico).

CASTRO, Carlos Jorge Nogueira de. Transporte Público de Passageiros: uma análise sobre as territorialidades das empresas de ônibus urbano regulamentadas na Metrópole na Região Metropolitana (2000-2012). Dissertação de Mestrado defendida no Programa de Pós-graduação em Geografia. Universidade Federal do Pará. Não publicada. 2015.

COHAB-PA. Plano diretor de transportes urbanos da Região Metropolitana de Belém (PDTU). Belém: 2001. 1 CD-ROM.

DEÁK, C. “Elementos de uma política de transportes para São Paulo”. In: \_\_\_\_\_; SCHIFFER, Sueli Ramos. O processo de urbanização no Brasil. São Paulo, EDUSP: 1999. p. 319-339.

DENATRAN. Frota 2000. Brasília, DENATRAN: 2000. Disponível em: <<http://www.denatran.gov.br/download/frota/Frota2000.zip>>. Acesso em: 15 dez. 2013.

\_\_\_\_\_. Frota 2006. Brasília, DENATRAN: 2006. Disponível em: <<http://www.denatran.gov.br/download/frota/Frota2006.zip>>. Acesso em: 15 dez. 2013.

\_\_\_\_\_. Frota 2010. Brasília, DENATRAN: 2010. Disponível em: <[http://www.denatran.gov.br/download/frota/FROTA\\_2010.zip](http://www.denatran.gov.br/download/frota/FROTA_2010.zip)>. Acesso em: 15 dez. 2013.

\_\_\_\_\_. Frota 2013. Brasília, DENATRAN: 2013. Disponível em: <<http://www.denatran.gov.br/frota2013.htm>>. Acesso em: 15 dez. 2013. [Planilha eletrônica.]

FERRAZ, A. C. P.; TORRES, I. G. E. Transporte público urbano. São Carlos: RiMa, 2001.

HARVEY, D. A justiça social e a cidade. São Paulo: Hucitec, 1980.

\_\_\_\_\_. Limits to capital. Londres, Verso: 2006.

IBGE. Censo Demográfico 1991. Rio de Janeiro: 1991. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/default\\_censo\\_2000.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/default_censo_2000.shtm)>.

\_\_\_\_\_. Censo Demográfico 2000. Rio de Janeiro: 2000. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/default\\_censo\\_2000.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/default_censo_2000.shtm)>. Acesso em: 15 dez. 2013.

\_\_\_\_\_. Censo Demográfico 2010. Rio de Janeiro: 2010. Disponível em: <[www.censo2010.ibge.gov.br](http://www.censo2010.ibge.gov.br)>. Acesso em: 13 dez. 2013.

\_\_\_\_\_. Estimativas de população para 1º de julho de 2013, enviadas para o TCU em 31 de outubro de 2013. Rio de Janeiro: 2013. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2013/estimativa\\_tcu.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2013/estimativa_tcu.shtm)>. Acesso em: 13 dez. 2013.

LIMA, J. J. F. (2000). Regulatory instruments and urban form: Searching for social equity in Belém, Brazil. Tese de Doutorado em Arquitetura. Departamento de Arquitetura, Oxford Brookes University, Oxford.

\_\_\_\_\_. Conjuntos habitacionais e condomínios de luxo em Belém: duas tipologias em confronto. *Arquitextos*. n. 27, v. 07, ano 3, ago. 2002. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/03.027/763>>. Acesso em: 29 jun. 2014.

MERCÊS, Simaia do Socorro Sales das. Defesa de interesses difusos envolvidos no transporte coletivo urbano. In: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA DE TRANSPORTE. Anais. 2007. Disponível em: <[http://www.cbtu.gov.br/estudos/pesquisa/anpet/PDF/4\\_175\\_AC.pdf](http://www.cbtu.gov.br/estudos/pesquisa/anpet/PDF/4_175_AC.pdf)>. Acesso em: 18 abr. 2013.

NGTM. Projeto Ação Metrôpole: Relatório. Belém: NGTM, 2009. Disponível em: <[www.ngtm.com.br](http://www.ngtm.com.br)>. Acesso em: 23 fev. 2014.

PANERAI, P. Análise urbana. Brasília, Ed. UnB: 2006. (Coleção Arquitetura e Urbanismo.)

RIBEIRO, M. G.; COSTA, L. G.; RIBEIRO, L. C. de Q. Estrutura social das metrópoles brasileiras: análise da primeira década do século XXI. Rio de Janeiro, Letra Capital: 2013.

SIGIEP. Malha rodoviária do Estado do Pará. Belém: Secretaria de Integração Regional, 2007. 1 CD-ROM. [Malha digital, formato *shapefile*.]

TRINDADE JR. Saint Clair da (1998). A cidade dispersa: os novos espaços de assentamentos em Belém e a reestruturação metropolitana. Tese de doutorado em Geografia. São Paulo, Universidade de São Paulo.

VASCONCELLOS, Eduardo A. A crise do planejamento de transportes

nos países em desenvolvimento: reavaliando pressupostos e alternativas. Transportes – Revista da Associação Nacional de Pesquisa e Ensino em Transportes. v. 3, n. 2, 1995. Seção Especial. p. 7-26. Disponível em: <<http://www.revistatransportes.org.br/anpet/article/view/316/278>>. Acesso em: 01 dez. 2013.

VETTER, D. M.; MASSENA, R. M. Quem se apropria dos benefícios líquidos dos investimentos do Estado em infra-estrutura? Uma teoria de causação circular. In: SILVA, L. A. M. (Org.). Solo urbano – tópicos sobre o uso da terra. 2. ed. Rio de Janeiro, Zahar: 1982. p. 49-77.

# Governança metropolitana e políticas urbanas na Região Metropolitana de Belém: padrões, efeitos e desafios

---

*Juliano Pamplona Ximenes Ponte*  
*Roberta Menezes Rodrigues*

**Resumo:** Este capítulo aborda o tema da gestão e da governança, como se convencionou chamar, das políticas urbanas clássicas (habitação, saneamento, transportes), vistas como políticas centrais para as administrações locais e regionais, para o caso da Região Metropolitana de Belém (RMB). Esta RM, instituída formalmente nos anos 1970, possui estrutura administrativa deficiente e restrições orçamentárias que se refletem em baixos níveis de investimento nas políticas urbanas, bem como em políticas sociais. A desarticulação entre políticas urbanas na RMB, de resto uma tônica nacional, tende a agravar o contexto de desigualdade no acesso aos ativos existentes na cidade.

**Palavras-chave:** gestão metropolitana; Região Metropolitana de Belém; política urbana.

**Abstract:** This chapter deals with metropolitan management and governance, related to the usual urban policies - housing, sanitation, transport. Those policies are reckoned as central points, both in local and regional scales, for the Metropolitan Region of Belém (RMB). This metropolitan region, legally created in the 1970s, has an apparatus of public management deficiencies, combined with low-budget profiles, factors that drive into low investment in urban and social policies as well. The disarticulation amongst urban policies, a national problem, intensifies inequalities to access to urban assets.

**Keywords:** metropolitan management; Metropolitan Region of Belém; urban policy.

## 10.1 Introdução

Este trabalho pretende abordar o tema da administração das políticas urbanas (habitação/uso e ocupação do solo; saneamento básico; transportes públicos) na escala territorial e nos arranjos institucionais vigentes na RMB. Além do recorte técnico – a remissão à habitação, saneamento e transportes como atividades propriamente ligadas à forma territorial e à dimensão socioeconômica da cidade como local de reprodução social – há referência a mecanismos administrativos e jurídicos que intervêm nas políticas citadas, mas também pretendem, eventualmente, criar dinâmicas de atuação do setor público condizentes com os problemas contemporâneos da cidade.

Particularmente, a RMB se trata de um aglomerado urbano de mais de 2 milhões de habitantes, composto por sete municípios e instituído inicialmente na leva das nove Regiões Metropolitanas pioneiras do país, ainda em 1973 (BRASIL, 1973). O tema da administração pública do problema metropolitano precisa, também, ser construído; há demandas sociais e funcionais que, evidentemente, precisam de integração (resíduos sólidos, transportes, saúde pública).

Na discussão da Sociologia Urbana marxista sobre o problema da *gestão*, apontava-se tanto seu papel de manutenção e estabilização das condições institucionais e sociopolíticas da conjuntura quanto sua dimensão simbólica, ideológica, na medida em que a administração pública (ou, em termos mais amplos e rigorosos conceitualmente, o Estado em ação nas políticas) opera noções e visões de mundo e sociedade por meio de seu poder político (CASTELLS, 2000; LOJKINE, 1997). Gestão, assim, implicaria em uma forma de administrar e gerenciar que pressuponha a aplicação de certa visão de mundo e, necessariamente, uma opção pelo ordenamento.

Durante os anos 1960 e 1970, no Brasil, em plena ditadura militar (1964-1985), o planejamento territorial e econômico tinha certa proeminência e as aglomerações urbanas de grande porte constituiriam uma rede de polos capazes de alavancar o desenvolvimento econômico nacional, mas em acordo com estratégias regionalizadas.

A chamada reestruturação produtiva, a erosão relativa da base fiscal do Estado de então, as crises econômicas dos anos 1970 e 1980 e a acentuação da desigualdade social nas cidades latino-americanas trouxeram realidades diferentes para o tema. Mesmo nos países mais ricos, este mesmo contexto exigiu ajustes, tanto macroe-

conômicos quanto de planejamento territorial em escalas regionais e locais.

A ideia de que administrações locais e regionais devessem reagir aos impactos recessivos da reestruturação produtiva pela via do empresariamento e da liberalização econômica de suas políticas tornou-se hegemônica (HARVEY, 1996). Neste sentido, Prefeituras e Governos Estaduais, Departamentais, Provinciais, Metropolitanos ou Regionais passaram a adotar um receituário de medidas de adaptação ao novo contexto, baseado nas tentativas de manutenção ou aumento das taxas de acumulação do setor produtivo (HARVEY, 2006) e na reconfiguração do ambiente construído, com forte dimensão simbólica, portanto (HARVEY, 1996).

Assim, os governos locais e regionais passaram a atuar de modo a dinamizar a operação do capital e inventar novas formas de subsídios, inclusive denominando-as de parcerias, por exemplo (HARVEY, 1996). Tais apoios ao setor privado eram defendidos como formas de resiliência do setor público às novas condições, procurando criar atratividade para os capitais privados (tanto a indústria quanto os chamados serviços avançados) e, a partir daí, distribuir benefícios, socialmente. Este tipo de analogia com os efeitos redistributivos que eram atribuídos aos chamados polos de desenvolvimento econômico nos anos 1950/1960 não se confirmava, porém, na realidade; não parecia haver relação direta entre redistribuição de riqueza, atenuação de desigualdades sociais com durabilidade, consistência ou mesmo elevação de indicadores sociais, a propósito dos efeitos de, por exemplo, projetos de revitalização urbana em áreas centrais, portuárias ou industriais (HARVEY, 1996), este é um marco de inflexão conservadora nas administrações urbanas.

Portanto, deve ser contextualizada a aplicação do termo e da ideia de Governança Metropolitana. O tema, hoje em voga, merece um parêntese conceitual, pois Governança seria um conceito assemelhado a uma concepção neoliberal de administração pública, mesclando a participação social controlada à inserção de organizações não governamentais e do setor privado na execução e financiamento de ações tradicionalmente consideradas estatais e públicas; relaciona-se também a experiência britânica de privatização de serviços públicos (McLEAN; McMILLAN, 2009). O Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI) principais difusores e emissores atuais desta concepção, por meio de alguns técnicos e analistas a ele relacionados, conceituariam a Governança como:

*“Tradições e instituições que determinam como a autoridade é exercida em um país específico. Isto inclui (1) o processo pelo qual um governo é selecionado, mantido confiável, monitorado e substituído (2) a capacidade de governos gerenciarem recursos com eficiência e de formularem, implantarem e reforçarem políticas de impacto e regulação e (3) o respeito dos cidadãos e do Estado pelas instituições que governam as interações econômicas e sociais entre eles” (KAUFMANN; KRAAY; ZOIDO-LOBATÓN, 2000. Tradução nossa).*

A Governança poderia ser identificada como um potencial de estabilidade e controle do governo, mas também como uma ideia de condução política e das políticas (no caso, urbanas) relativas ao setor público na sua interface com ongs e o setor privado.

Para efeitos da pesquisa deste trabalho, sugere-se pensar a aplicabilidade e os fundamentos conceituais da ideia de Governança para, então, identificar nela seus limites e suas possibilidades. O termo e sua ideia são usados, inclusive, para pontuar as limitações atualmente existentes, do ponto de vista do Estado, para efetivamente intervir nas políticas urbanas regulando, gerenciando, planejando o território. Na análise, surgem elementos que indicam que estas limitações, frequentemente, colocam os agentes privados em situação de protagonismo em vários dos processos de redefinição de atividades econômicas e estruturas urbanas nas Regiões Metropolitanas brasileiras e tratamos, aqui, especificamente, da RMB.

Este texto está estruturado a partir de uma introdução, para contextualizar aspectos da desigualdade socioeconômica da RMB, para em seguida, apontar elementos atuais da problemática e das políticas de habitação, uso e ocupação do solo; saneamento básico; transportes públicos. A apresentação destas políticas e de aspectos de sua problemática atual redundam, então, em recomendações e uma síntese dessas políticas em atuação na escala metropolitana da RMB.

Em termos do perfil dos atores institucionais envolvidos, a tabela a seguir, ilustra os diferentes órgãos cujas atribuições vinham sendo envolvidas com a questão metropolitana no estado do Pará e municípios.

## Quadro 10.1 – Trajetória da gestão da RMB, órgãos e funções

Período de atuação na gestão metropolitana	Órgão / nível de governo	Funções
1970 - 1980	CODEM / Prefeitura de Belém	Ordenamento sociopolítico e econômico da área metropolitana através da elaboração obrigatória de planos e projetos pautados no relacionamento entre poderes estadual e federal.
1976 - 1995	Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral (Seplan) / Governo do Estado	Coordenação da gestão metropolitana, a qual articulava, junto aos dois conselhos criados pela lei de 1973, Conselho Consultivo (Consul) e Conselho Deliberativo (Conbel), os estudos e as ações necessárias para a gestão metropolitana.
1995 – 2002	Conselho metropolitano criado com a reorganização da RMB	Gerenciamento e decisões sobre o Fundo Metropolitano, instituído pelo Governo Estadual; deliberação e discussão sobre projetos prioritários por atuação setorial. Pouca atuação efetiva, com frequente ausência de participação do Município de Belém nas reuniões, por divergências partidárias (PT/PSDB).
2006	Secretaria de Integração Regional SEIR / Governo do Estado	A Secretaria de Estado de Integração Regional foi responsável pela elaboração de PDRS (Planos de Desenvolvimento Regionais Sustentáveis), e deveria ter elaborado o respectivo Plano para a RMB. Sua atuação foi muito restrita a atividades-meio. Na gestão citada, houve uma redefinição da regionalização do Estado em 12 <i>Regiões de Integração</i> , diferentes das mesorregiões oficiais adotadas pelo IBGE, recorte territorial até hoje adotado pelo Governo do Estado do Pará, onde a RMB é uma Região de Integração. A Secretaria participava de câmaras técnicas, nos moldes do planejamento do Ministério das Cidades, para discutir obras de articulação regional, como estradas e portos.
2007-2010	Secretaria de Integração Regional (SEIR) / Governo do Estado	
2006	Secretaria Executiva de Desenvolvimento Urbano (SEDURB) / Governo do Estado	Secretaria de Desenvolvimento Urbano, apoiou a elaboração de Planos Diretores Municipais, recebeu projetos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do Governo Federal, bem como assumiu parte das intervenções viárias de articulação metropolitana nas proximidades dos mananciais superficiais de água da RMB; criou uma Diretoria Metropolitana em 2011, para articulação institucional entre Prefeituras Municipais, e pretende ser órgão de promoção de obras públicas de impacto metropolitano, com participação em ampliações viárias, sistemas de transportes e saneamento básico. Foco em obras e não em projetos integrados de articulação metropolitana.
2007-2010	Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDURB) / Governo do Estado	
2011 - 2014	Secretaria de Estado de Integração Regional, Desenvolvimento Urbano e Metropolitano (SEIDURB) / Governo do Estado	

Fonte: Pesquisa de campo, LABCAM/FAU/UFPA.

## 10.2 Contextualizando a Região Metropolitana de Belém (RMB)

Não sendo apropriado abordar exaustivamente os dados demográficos da RMB neste trabalho, em função da existência de outros textos mais diretamente atinentes ao tema, resta ainda a necessidade de se caracterizar sua dimensão de pobreza relativa, sua concentração de renda, seu perfil econômico e sua deficiência infraestrutural. Estas

características são relevantes para o entendimento das dificuldades de atuação do setor público nos temas que aqui arrolamos como “metropolitanos”, no escopo das políticas urbanas tradicionais.

Os municípios da RMB são, na maioria, predominantemente urbanos; Santa Isabel do Pará possui nível de urbanização da população menor, na faixa dos 70%, enquanto Santa Bárbara do Pará de apenas 32% urbano (Tabela 10.1). Nos dois casos, a presença de atividades rurais de importância é o fator explicativo. As densidades demográficas brutas municipais variam, principalmente, na relação da área territorial, pois houve algumas redefinições de limites municipais nas últimas décadas, atingindo principalmente Ananindeua, Marituba e Belém – os municípios de fato conurbados em suas sedes urbanas em toda a RMB, sobretudo, Belém e Ananindeua.

**Tabela 10.1 – Municípios da RMB: população, taxas de urbanização, área territorial e densidade**

Municípios da RMB	Metrópole	Configuração territorial (2010)				Nº de municípios conurbados pela mancha urbana
		Nº de Municípios	Área (Km²)	Densidade (hab./Km²)	Taxa de Urbanização %	
			<b>3.570,00</b>	588,76	<b>97,62%</b>	
Ananindeua	Belém	07	190,00	2.476,29	99,75	02 (Belém e Ananindeua)
Belém			1.070,00	1.307,99	99,14	
Benevides			180,00	291,98	55,98	
Castanhal			1.020,00	168,96	88,58	
Marituba			110,00	996,74	98,96	
Santa Bárbara do Pará			280,00	61,64	31,84	
Santa Isabel do Pará			720,00	82,86	72,31	

Fonte: IBGE (2010)

Economicamente, a RMB apresenta, nos últimos anos, uma das menores remunerações médias dos trabalhadores nas RMs levantadas pela Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios (PNAD) (Tabela 10.2). Seus estratos de rendimentos médios estão situados junto a RMs da Região Nordeste, como Recife e Fortaleza. Deve ser feita a ressalva, contudo, que a RMB apresenta índices históricos de custo de vida elevado em relação às demais RMs brasileiras, o que relativiza a eventual renda nominal maior, em alguns dos anos apurados pela pesquisa.

**Tabela 10.2 – Dados da PNAD (população acima de 10 anos de idade; rendimento) para algumas das principais regiões metropolitanas brasileiras (2009, 2011, 2012)**

Região Metropolitana	Variável x Ano					
	Pessoas de 10 anos ou mais de idade (Mil pessoas)			Valor do rendimento médio mensal das pessoas de 10 anos ou mais de idade (Reais)		
	2009	2011	2012	2009	2011	2012
<b>Belém - PA</b>	1.713	1.839	1.866	595	752	833
<b>Fortaleza - CE</b>	2.992	3.203	3.257	637	728	790
<b>Recife - PE</b>	3.171	3.278	3.316	641	691	790
<b>Salvador - BA</b>	2.989	3.155	3.218	783	932	1.022
<b>Belo Horizonte - MG</b>	4.249	4.377	4.398	947	1.143	1.353
<b>Rio de Janeiro - RJ</b>	10.330	10.633	10.594	1.019	1.123	1.235
<b>São Paulo - SP</b>	17.046	17.500	17.592	991	1.216	1.411
<b>Curitiba - PR</b>	2.717	2.821	2.852	1.081	1.232	1.444
<b>Porto Alegre - RS</b>	3.413	3.506	3.548	992	1.228	1.340

Fonte: IBGE (2009; 2011; 2012)

Obs.: Os dados mostram que a RMB é uma região metropolitana de menor porte, quanto à população, mas sobretudo de menor renda média em sua população.

A composição do Produto Interno Bruto (PIB) municipal para a RMB mostra a participação de Belém no PIB metropolitano, mas também a relevância do setor primário em Castanhal e Santa Isabel do Pará, municípios com empreendimentos agroindustriais. Além de Belém, a atividade industrial mostra ainda alguma relevância em Ananindeua e em Benevides. Como tendência dos aglomerados metropolitanos brasileiros, o setor terciário predomina fortemente, o que também é uma tendência nos municípios do estado do Pará em geral. A baixa qualificação técnica do terciário na RMB, contudo, é o que explica as remunerações médias situadas nos menores estratos dentre as RMs pesquisadas pelos dados oficiais.

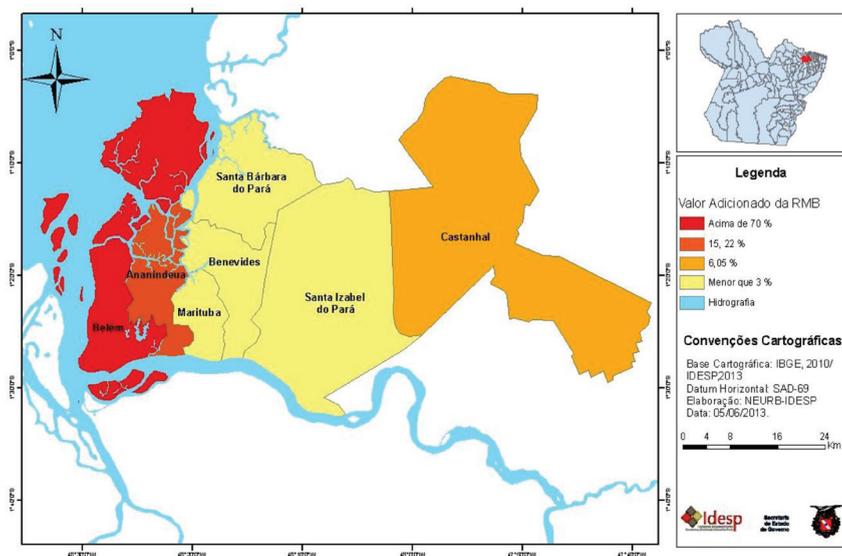
**Tabela 10.3 – Produto Interno Bruto (PIB) e Valor Adicionado dos setores econômicos (agropecuária, indústria e serviços), por municípios da Região Metropolitana de Belém para o ano de 2010, em milhares de reais**

Município	Agrop.	Ind.	Serv.	V.A. dos Setores	Admin. Pública	Impostos	PIB (RS mil)
Ananindeua	13.808,20	735.654,15	2.451.422,19	3.200.884,53	680.852	468.862	3.669.747
Belém	31.986,84	2.525.861,59	12.600.396,84	15.158.245,27	2.204.272	2.829.078	17.987.323
Benevides	8.932,24	278.489,52	206.188,09	493.609,85	76.654	105.568	599.178
Castanhal	35.651,75	285.653,42	951.449,46	1.272.754,63	281.747	176.459	1.449.213
Marituba	4.762,59	107.568,37	442.908,45	555.239,41	176.417	77.992	633.231
Santa Bárbara do Pará	4.123,30	14.886,13	44.271,95	63.281,39	27.164	3.649	66.930
Santa Isabel do Pará	36.807,37	50.867,36	201.521,53	289.196,27	94.106	27.284	316.480
<b>RMB</b>	<b>136.072,3</b>	<b>3.998.980,5</b>	<b>16.898.158,5</b>	<b>21.033.211,3</b>	<b>3.541.211,5</b>	<b>3.688.892,0</b>	<b>24.722.103,3</b>

Fonte: PIB municipal 2010 (IDESP-PA, 2012).

A gradação da participação no PIB metropolitano, analisada por município componente da RMB (Figura 10.1), mostra peso maior no Produto Interno Bruto a partir de Belém, reduzindo progressivamente a participação em direção à periferia da RMB e, então, exibindo participação proporcionalmente maior em Castanhal, polo agroindustrial microrregional, como citado. A posição econômica de Castanhal na RMB o reforça como município que induz a novas polarizações, embora de alcance espacial restrito, em direção ao Nordeste Paraense e à bacia do rio Guamá como um todo.

Figura 10.1 – Participação, por município da RMB, no PIB metropolitano



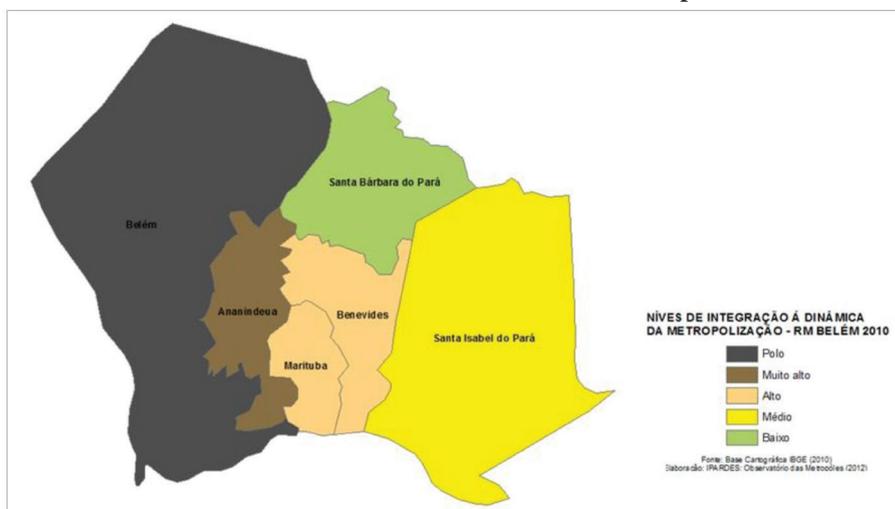
Fonte: IDESP (2012).

Sobre os diferentes níveis de integração da RMB (RIBEIRO; MOURA; DELGADO; SILVA, 2012), nota-se que há um núcleo em torno de Belém/Ananindeua (Figura 10.1), com maior densidade de ocupação territorial, empreendimentos econômicos e infraestrutura urbana, embora, como dito, Belém ainda concentre fortemente todos estes fatores.

As recentes inclusões de municípios na RMB, analisadas à luz destes dados, mostram que há não apenas diferença entre economias locais, mas dinâmicas de dependência e desigualdade econômica e social entre municípios. De certo modo, tais assimetrias criam fenômenos socioeconômicos e mesmo funcionais problemáticos em uma Região Metropolitana, dentre estes podem ser citados os movimentos pendulares diários de circulação da força de trabalho; o desgaste decorrente do movimento pendular; o aumento do custo de reprodução da força de trabalho e das famílias, em função da concentração e das dificuldades de acesso espacial ao local de trabalho; dinâmicas semelhantes relacionadas ao acesso a equipamentos públicos (garantidores de direitos sociais, como educação, saúde, segurança); à saúde da população residente e aos custos da produção, sobretudo, para empreendimentos de menor porte e para os mais pobres.

Os fluxos apontados pela pesquisa de *Regiões de Influência das cidades* (REGIC), do IBGE (2007), mostram como o município de Belém é um sorvedouro de fluxos em direção à própria RMB e a municípios do baixo rio Tocantins, do Sudeste Paraense, do Arquipélago do Marajó, do Maranhão e do Amapá, em diferentes níveis. Esta importância relativa de Belém como capital e como metrópole regional na rede urbana brasileira convive com uma situação de isolamento espacial, pelas dificuldades logísticas, pelo alto custo de deslocamento e baixo volume dos fluxos, em termos comparativos com outras regiões mais ricas do país.

**Figura 10.2 – Representação cartográfica dos níveis de integração da RMB mostra diferentes articulações entre municípios**



Fonte: RIBEIRO; MOURA; DELGADO; SILVA (2012)

As contradições entre a definição formal da Região Metropolitana de Belém, definida em lei segundo contextos históricos, políticos, institucionais e econômicos diversos, evidenciam-se diante da dinâmica econômica e das características funcionais e territoriais concretas da RMB. Haveria, assim, uma divergência na definição da metrópole funcional em relação à metrópole institucional.

A inclusão do município de Castanhal guarda relações com uma conjuntura política contemporânea e específica, em que arranjos de poder no Legislativo e no Executivo estadual no Pará definiram vantagens para a integração de tarifas telefônicas e de transportes públicos

para a relação com Belém, embora haja outros municípios cujas relações funcionais (do mesmo modo, comunicações e transportes, embora em maior volume) e econômicas (transações comerciais, circulação de força de trabalho relacionada ao PIB entre municípios) sejam representativas, igualmente ou mesmo em maior volume. Uma crítica atual a esta inclusão é a posição do município de Barcarena, situado na região do baixo rio Tocantins, nas proximidades de Belém, com tempo de deslocamento equivalente ao de acesso a Castanhal, e com parque industrial e mão de obra que pendula em evidente volume e representatividade qualitativa (dirigentes, técnicos de nível superior, operários especializados etc.)

Em outro enfoque, as políticas urbanas incidentes sobre a RMB exibem a desarticulação predominante na gestão metropolitana; contudo, isto é um problema nacional, e não uma prerrogativa decorrente apenas da fragilidade institucional da RMB. Recente estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) comenta o processo de metropolização institucional no Brasil, em que os Governos Estaduais vêm adotando medidas de criação de novas RMs e incorporação de novos municípios por razões não propriamente relacionadas a articulações econômicas e espaciais, mas por outros fatores (COSTA; TSUKUMO, 2013).

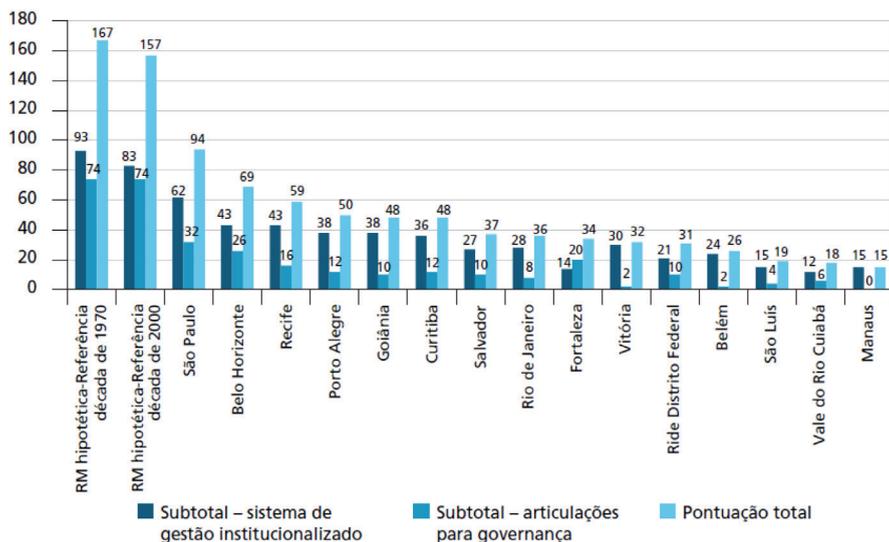
No caso da RMB, há arranjos políticos locais e formação de hegemonia política em torno de coalizões entre o Legislativo e o Executivo e entre Prefeituras e o Governo do Estado. No Brasil, há razões legais para tal; decisões de anos recentes passaram a unificar tarifas de telecomunicações e transportes coletivos entre municípios metropolitanos (FIM DA..., 2011; ÔNIBUS..., 2014). O estudo de Costa; Tsukumo (2013) arrola, para uma análise da gestão metropolitana do ponto de vista estritamente institucional, itens como as “instâncias responsáveis pela gestão metropolitana; fundos para financiamento do desenvolvimento metropolitano e ações correlatas; existência e operação de conselhos consultivo ou deliberativo; programas previstos em orçamento; instrumentos de planejamento disponíveis”.

Neste estudo, nota-se que a RMB apresenta um quadro de gestão metropolitana deficiente dentre as regiões metropolitanas mais antigas do Brasil (Gráfico 10.1) e as articulações para a governança metropolitana são avaliadas como fracas, com um sistema de gestão ainda incipiente, em termos institucionais (COSTA; TSUKUMO, 2013).

No caso da RMB há, em síntese, quantidade baixa, porém ainda

razoável, de mecanismos formais que precisariam ser desenvolvidos e implantados para a adequada gestão da Região Metropolitana, e mesmo a falta de aplicação e efetividade destes instrumentos, e a atuação desarticulada de órgãos públicos, programas e políticas de financiamento de interesse da gestão metropolitana, contudo, consolidam a RMB como metrópole brasileira de gestão deficiente.

**Gráfico 10.1 – Fac-símile de gráfico de estudo do IPEA<sup>1</sup>**



Fonte: Costa; Tsukumo (2013)

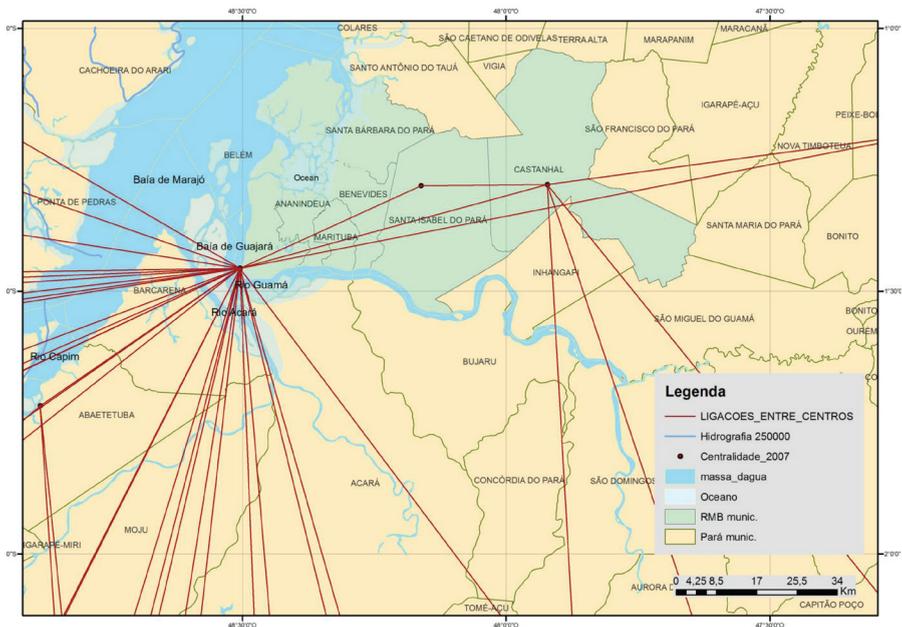
A legislação federal que, por assim dizer, inaugura a formulação institucional das RMs brasileiras, é a Lei Complementar n. 14/1973 (BRASIL, 1973), em que se cita a existência de serviços comuns (Art. 5º e incisos) na administração das nove regiões metropolitanas então formalizadas: planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social; saneamento básico; uso do solo; transportes; produção e distribuição de gás; recursos hídricos e controle da poluição ambiental, além de outros serviços. Haveria, assim, preferência na obtenção de

<sup>1</sup> Publicado por Costa; Tsukumo (2013) com escala relacional das estruturas institucionais das principais RMs brasileiras. A metodologia mostra uma escala sintética de existência de mecanismos institucionais de gestão metropolitana dentre as RMs mais consolidadas do Brasil. No caso, a RMB está situada em 11º lugar dentre as 15 RMs estudadas.

recursos federais para a execução de projetos, programas, políticas e obras cujas atribuições fossem relacionadas a tais serviços (BRASIL, 1973).

Os serviços comuns, como se pode ver, são diretamente relacionados às atuais políticas urbanas incidentes sobre áreas urbanas no Brasil: habitação/controle do uso do solo, saneamento básico e ambiental e transportes/mobilidade urbana seguem como temas articulados, na realidade, e com necessidade de articulação na aplicação das políticas federais, estaduais e municipais no Brasil, quanto ao tema dos grandes aglomerados metropolitanos e suas complexas relações territoriais e socioeconômicas, inevitavelmente integradas (Figura 10.3) enquanto problema e, portanto, demandantes de soluções também integradas.

**Figura 10.3 – Vetores das Regiões de Influência das Cidades (REGIC), pesquisa do IBGE, no território da RMB, mostram fluxos econômicos, pontos de centralidades urbanas e relações funcionais entre municípios da Região Norte, externos à RMB**



Fonte: IBGE (2007)

Como uma noção essencialmente conservadora, e contemporânea, a Governança pressupõe que a atuação do setor privado colabore e tenha maior interferência no desempenho das políticas urbanas da RMB.

Mas, em um contexto de evidentes desigualdades socioeconômicas como é o desta região, o que se identifica são assimetrias de poder em ação: o setor privado, por meio de construtoras, incorporadores e promotores imobiliários em geral, condiciona fortemente o padrão de expansão espacial metropolitana, em uma morfologia (e, portanto, condicionando um desempenho socioeconômico específico da forma urbana) incompatível com as ideias da cidade compacta oriundas do ideário da Reforma Urbana no Brasil.

A decadência dos agentes estaduais de regulação e intervenção no setor de saneamento, com ocaso de financiamento por décadas no Brasil e só recentemente revertido, se refletiu na acentuação das deficiências sanitárias em face da notável expansão urbana e da periferização pós-década de 1960.

Do mesmo modo, a expansão urbana e a sua forma econômica e socialmente irracionais criam um padrão de deslocamento da força de trabalho com distâncias maiores, atravessado por um sistema de transportes concentrador dos benefícios das camadas médias urbanas e do centro econômico da RMB. O quadro geral e sintético destas políticas urbanas no âmbito metropolitano é abordado a seguir.

### 10.3 Habitação e uso do solo

A estruturação da RMB ocorreu a partir da fundação do município de Belém no princípio do século XVII, com a formação de núcleos pioneiros de colonização e defesa da costa brasileira (SANTOS, 2001; CRUZ, 1973).

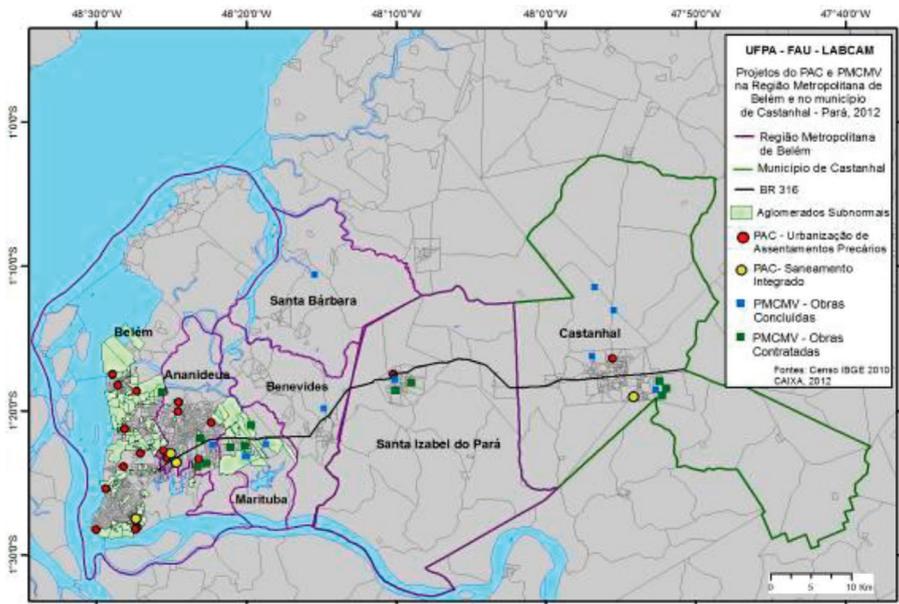
Belém, entreposto comercial e base militar, teria sido um ponto de partida da penetração rumo ao *hinterland* amazônico a partir daquele ponto, e a ocupação de terras alagáveis e, preferencialmente, de áreas restritas de planícies, configurou a formação inicial de bairros, vizinhanças, vilarejos e localizações de atividades econômicas, com a posterior instalação de formas de transporte modernas, como o trem, no vetor Nordeste (MOREIRA, 1988).

As terras mais altas e os vetores de transportes (bonde, trem), neste sentido, conformaram planos de arruamento e a formação de núcleos de colonização agrícola, de povoamento urbano e, portanto, de adensamento da ocupação territorial em uma extensão de dezenas de quilômetros. Povoados, vilas e demais ocupações territoriais e ativi-

dades econômicas dispostas ao longo do trajeto do trem, de rios locais e, posteriormente, de rodovias e demais estradas da região, estruturaram espaços com diferentes níveis de interligação econômica e funcional, e foram se desmembrando em núcleos urbanos independentes, autônomos politicamente.

Como em outras formações metropolitanas brasileiras, o salto demográfico da RMB se deu entre as décadas de 1960 e 1970, e sofreu, nos anos 1980, ajustes econômicos decorrentes inclusive da decadência do projeto desenvolvimentista do período da ditadura.

**Figura 10.4 – Região Metropolitana de Belém: estrutura viária básica, aglomerados subnormais (IBGE, 2010) e intervenções do PAC e MCMV**



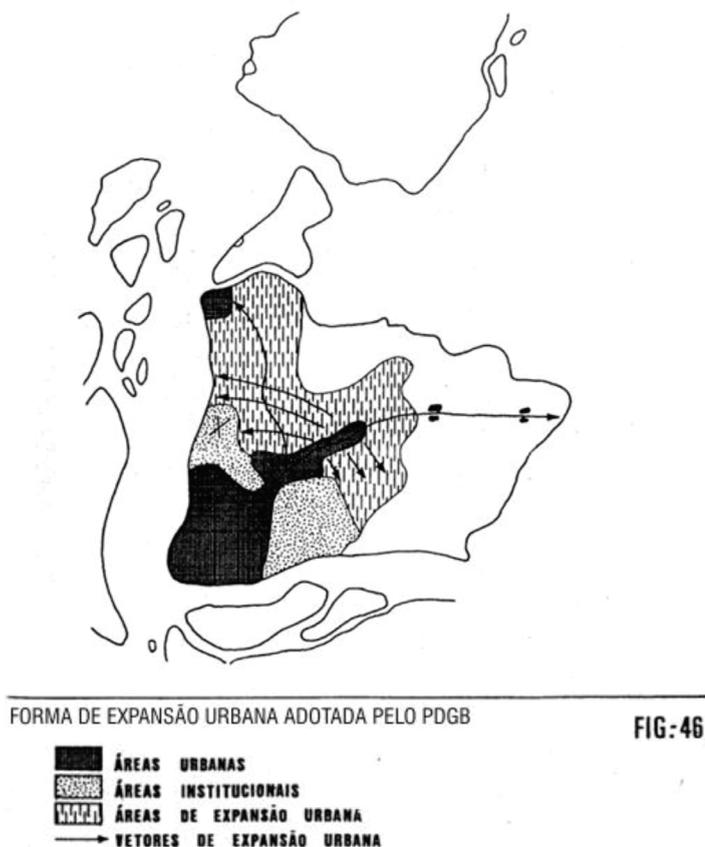
Fonte: IBGE, 2010; CAIXA, 2012

Pensando na estruturação, já sob a égide do reconhecimento formal do caráter metropolitano da RMB, na segunda metade do século XX, a RMB pode ser pensada a partir de instrumentos técnicos e políticos como os planos urbanísticos e de desenvolvimento econômico, típicos da tecnocracia do período autoritário. O Plano Diretor

da Grande Belém (PDGB), de 1975 (CODEM; BNH; DS, 1975), e o Plano de Estruturação Metropolitana (PEM), de 1980 (GEOTÉCNICA; CODEM; SEPLAN, 1980), são os dois superplanos, próprios daquele período, que podem servir de referência para que se pense tanto o nítido deslocamento entre as matrizes teóricas do planejamento urbano de gabinete da época quanto a (in)utilidade deste planejamento para lidar com a dimensão social da cidade enquanto base material do desenvolvimento econômico e da reprodução social. Ambos propõem modelos apriorísticos de expansão urbana, prática comum no Urbanismo moderno e que constitui em um de seus maiores equívocos, não apenas epistemológicos, mas sociais e históricos (CHOAY, 1996).

O PDGB (CODEM; BNH; DS, 1975) propunha um modelo de expansão metropolitana que era assemelhado à forma como se expandia o subúrbio estadunidense dos anos 1950 e 1960, baseado em deslocamentos diários de dezenas de quilômetros e no uso intensivo do automóvel (LIMA, 2002). Este modelo, como tal, não se vinculava a nenhum dado objetivo ou tendência qualitativa apurada em pesquisas sobre a forma de crescimento territorial ou adensamento das cidades e nucleações metropolitanas da RMB. Consultorias, à época, preocupadas em planejar e calcular sistemas fechados ou abertos como modelos prospectivos, orientados pela ideia anacrônica de programação do território, eram comuns no período, e seu emprego cancelava a tecnocracia autoritária de então, produzindo documentos técnicos dotados de diretrizes ao mesmo tempo elitistas, deslocadas da realidade socioeconômica local e ambiciosas, do ponto de vista da escala de intervenção e modificação territorial decorrente (MARICATO, 2000).

**Figura 10.5 – Diagrama de forma de expansão urbana adotada pelo PDGB, de 1975.**

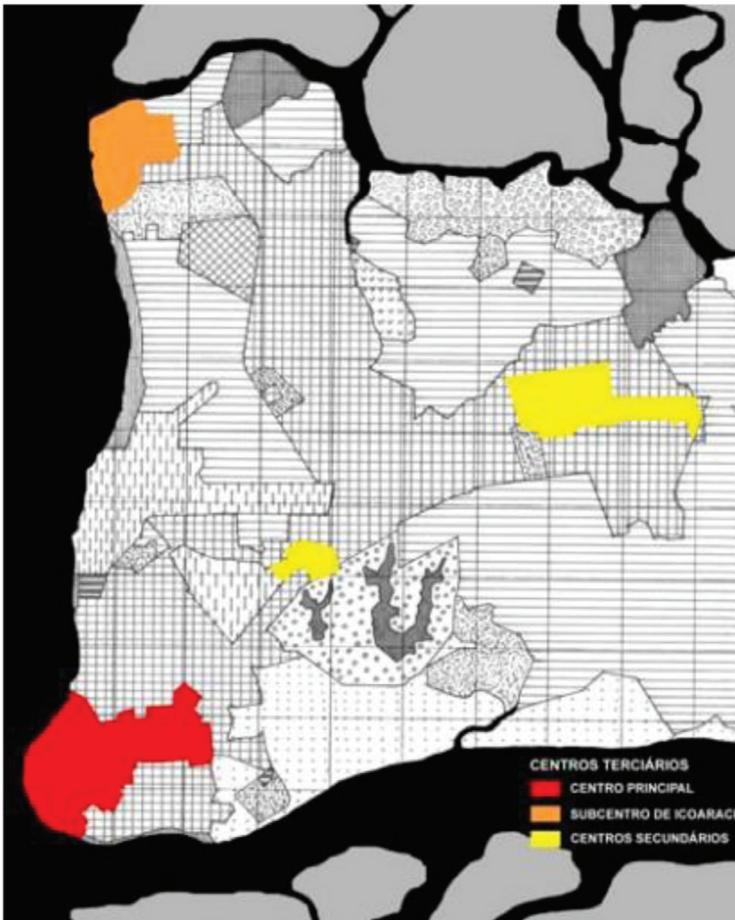


Fonte: CODEM; BNH; DS, 1975

Sem propriamente representar uma visão estruturalmente diferente daquela preconizada pelo PDGB de 1975, o PEM de 1980 migra do subúrbio dos EUA e do automóvel para um desenho próximo dos modelos de expansão urbana da Escola de Sociologia Urbana de Chicago. Em ambos os superplanos, havia nítida ênfase no papel estruturante do desenho viário como vetor de ordenamento do parcelamento urbanístico (LIMA, 2002). No caso, a Rodovia Augusto Montenegro, uma espécie de vetor Noroeste da RMB, e a Rodovia BR-316, o maior vetor de penetração no sentido Nordeste, eram pensadas como linhas diretoras da expansão metropolitana (LIMA, 2002, Figura 10.6). A polinucleação sugerida, ideia não realizada de criação de

subcentralidades econômicas e novas localizações de empregos (mas sem qualquer diretriz de democratização do acesso a terra ou qualificação das atividades econômicas) seria um decalque adaptado do célebre modelo de multinucleação urbana de Harris e Ullmann.

**Figura 10.6 – Macrozoneamento do PEM, de 1980, tenta sugerir novas centralidades metropolitanas e subzonas funcionais**



Fonte: GEOTÉCNICA; CODEM; SEPLAN, 1980.

A formação de centros secundários, subcentralidades de bairro com integração metropolitana, não ocorreu de acordo com o planejamento do PEM (GEOTÉCNICA; CODEM; SEPLAN, 1980), e tampouco houve política econômica de natureza local para produzir tais efeitos. Além da história do planejamento urbano como história das

frustrações ou dos planos não realizados (HALL, 1995), o caso dos superplanos mostra um período político brasileiro em que a intervenção era pensada a partir do governo, e em que as concepções tanto careciam de sensibilidade social quanto de mecanismos democráticos para implantação, discussão e coordenação para serem postos em prática.

Na prática, aliás, tais planos revelavam uma estrutura urbana concentradora de benefícios, tomada a partir do padrão socioeconômico de uso e ocupação do solo das classes médias, sem, contudo, haver, no Brasil e nas RMs de então, qualquer relação entre o perfil da população urbana local e tais formas de produção da cidade. Esta visão, portanto, já era segregadora a partir do próprio plano.

Na avaliação de Lima (2000; 2002), há uma evolução técnica na comparação entre o PDGB (CODEM; BNH; DS, 1975) e o PEM (GEOTÉCNICA; CODEM; SEPLAN, 1980), pois o PEM, de 1980, teria incorporado algum nível de consulta a grupos de moradores, e teria desenhado modelos de expansão urbana e metropolitana que redundariam no texto da Lei de Uso e Ocupação do Solo, de 1988, do Município de Belém, bem como em elementos do Diagnóstico do Plano Diretor do Município de Belém, de 1991, e no próprio Plano Diretor do Município de Belém, em sua primeira versão, de 1993.

Na prática, contudo, os Planos Diretores Municipais, hoje, teriam o papel efetivo de controle do uso e ocupação do solo, e sua atuação é nitidamente fragmentada e tecnicamente parcial, uma vez que os níveis de detalhamento, os conteúdos e os instrumentos e arcabouços institucionais são desiguais entre administrações locais, evidenciando a preponderância do poder econômico na definição das localizações e, portanto, de seus impactos urbanísticos, socioeconômicos e ambientais.

**Tabela 10.4 – Produção de UHs pelo PMCMV por faixas de renda nos municípios da RMB, dez. 2012**

Região Metropolitana de Belém	N. de domicílios particulares permanentes	Déficit habitacional total 2007*	N. de U.H PMCMV - Faixa 1	N. de U.H PMCMV - Faixa 2	N. de U.H PMCMV - Faixa 3	N. de U.H PMCMV - Faixa 1, 2 e 3
Ananindeua	125.922	21.607	2.807	2.021	4.141	8.969
Belém	369.177	67.421	-	169	2.178	3.341
Benevides	13.694	2.029	712	96	-	808
Castanhal	40.691	6.525	2.897	416	360	3.673
Marituba	27.413	4.833	5.807	1.580	1.136	8.523
Santa Bárbara	1.389	666	221	-	-	221
Santa Isabel do Pará	11.640	2.295	1.638	-	-	1.638
Total	589.926	105.376	15.076	4.282	7.815	27.173

Fonte: CEF (2013); IBGE (2010); Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estatísticas e Informações (CEI), Déficit Habitacional no Brasil – Municípios Seleccionados, 2005; \*Segundo COHAB-Pará/IDESP, 2009. Elaboração e Cálculo: IDESP/SEPOF – Gov. Estado do Pará.

A produção de empreendimentos habitacionais de interesse social e de mercado popular na RMB, fortemente representada pela Companhia de Habitação do Estado do Pará (COHAB-PA), historicamente, apresentou aumento expressivo do número de unidades habitacionais (UHs) produzidas a partir do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) do Governo Federal. Ainda que haja dificuldades de atendimento das faixas de menor renda no Programa, a produção habitacional para famílias com renda até R\$ 1.600,00 mostra-se ainda relevante.

Problemas com a baixa qualidade dos projetos, deficiências na execução de obras civis de edificações, de infraestrutura e de acessibilidade espacial vêm caracterizando a localização e o padrão destes empreendimentos. As gestões locais e seus órgãos de licenciamento e aprovação de projetos, bem como de planejamento urbano e gestão ambiental, vêm apresentando alterações em seus procedimentos, de modo a viabilizar empreendimentos habitacionais e a aprovar, de modo mais ágil, atividades econômicas consideradas prioritárias no perfil do município, o que tem se mostrado contraditório diante dos impactos de empreendimentos (econômicos, habitacionais) de recente implantação nos municípios da RMB (PONTE; BRANDÃO; LIMA; RODRIGUES, 2011).

Com os dados de déficit habitacional recente, e pela situação de produção de unidades habitacionais no âmbito do PAC e MCMV (Ta-

bela 10.4) nota-se que a questão ainda deva persistir, portanto, no contexto da Região Metropolitana de Belém.

Ao analisar as localizações majoritárias dos empreendimentos MCVM na RMB, é possível deduzir a representatividade dos corredores viários (principalmente da Rodovia BR-316) como eixo de atração pela localização residencial e de acesso aos empreendimentos. Conforme estudo de Lima (2002), os conjuntos habitacionais de diversas tipologias na Região Metropolitana de Belém têm relação com tais corredores, como a Rodovia Augusto Montenegro, outra via que, margeada por numerosas tipologias residenciais e por aglomerados subnormais, também se revela como frente de expansão imobiliária. Nesta via, a tendência, urbanisticamente, é de criação de enclaves residenciais parcialmente atendidos por comércio e serviços de acessibilidade prejudicada pela malha viária desarticulada, pelo sistema de transportes segregado e tecnicamente irracional (mas racional do ponto de vista empresarial, dos operadores concessionários do serviço) e pela consequente dependência do transporte individual como alternativa.

A forma de expansão metropolitana que eles condicionam, associada aos principais corredores viários da RMB, às suas áreas precárias, favelizadas, e às intervenções de urbanização de favelas (Figuras 10.3 e 10.4), mostram uma tendência evidente de crescimento urbano extensivo, economicamente problemático do ponto de vista do atendimento das políticas urbanas. A RMB, aglomerado urbano com evidentes carências de infraestrutura, ao se expandir de modo mais orientado pela rentabilidade dos empreendedores do que pela provisão de serviços, equipamentos e infraestrutura, aponta para uma tendência de criação de núcleos segregados, progressivamente dependentes do automóvel e deficientemente servidos por sistemas públicos de transporte. Esta forma de expansão também parece ser marcada por uma pressão especulativa nova, de elevação dos preços do solo urbano em áreas periféricas, não dotadas de infraestrutura, porém situadas nas proximidades dos novos empreendimentos, o que é não apenas um contrassenso em termos urbanísticos, mas também deixa claras as prioridades factuais do modo como se condiciona a produção do território metropolitano na RMB.

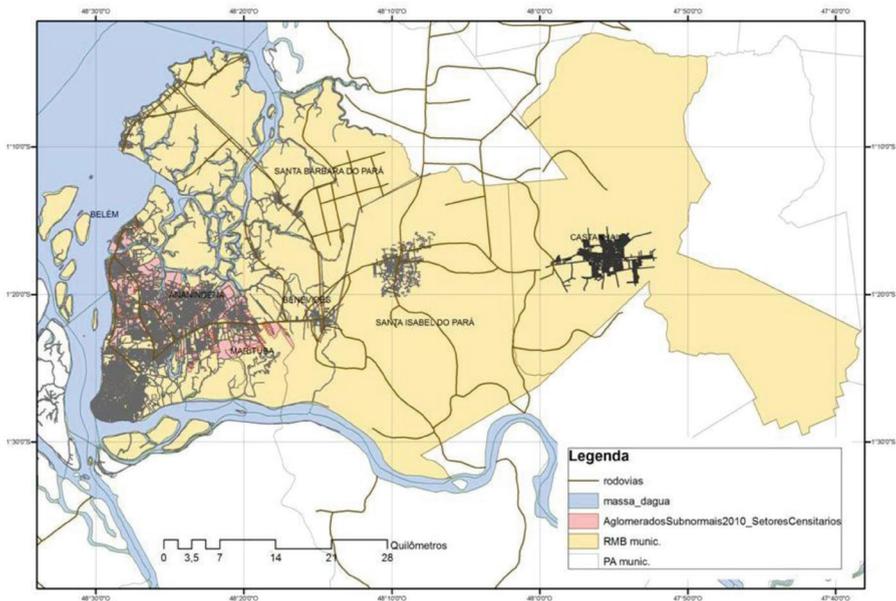
Neste sentido, as políticas habitacionais e de controle do uso e ocupação do solo na RMB, bem como os chamados superplanos, lidam com frequência com a forte dimensão de desigualdade existente na RMB. Pois elas tentam criar novas subcentralidades e estratégias

de crescimento econômico; produzir novos núcleos habitacionais ou soluções de infraestrutura para modernizar a Região Metropolitana, tentando conferir-lhe atributos de atração de investimentos.

A reversão da estagnação econômica regional, ou a tentativa de colocação da RMB como metrópole com maior relevância na rede urbana brasileira, no geral, motivaram tais iniciativas. Em paralelo, mas não menos importante, é a atuação dos agentes do mercado imobiliário e dos grupos de proprietários de imóveis locais. A persistência da moradia precária, e das ocupações irregulares, no território da RMB, contudo, foi enfrentada, até recentemente, como elemento a remover, e não como problema habitacional a ser incorporado à malha urbana, como estratégia de criação de uma cidade compacta e tecnicamente racional, ou socialmente mais justa.

Em oposição a estes fatores, a concorrência dos agentes privados ligados à produção do espaço urbano, a atuação do Estado, incentivando, financiando ou provendo infraestruturas e equipamentos, e a localização dos investimentos, eventualmente, têm colaborado na produção da periferia da RMB e na acentuação de seus problemas de moradia.

**Figura 10.7 – Estrutura viária (sistema viário urbano e rodovias principais) da RMB, com sobreposição de aglomerados subnormais**



Fonte: IBGE, 2010

## 10.4 Saneamento básico e ambiental

Considerar as políticas metropolitanas de saneamento básico na RMB implica em citar, necessariamente, como agente central a Companhia de Saneamento do Pará (COSANPA), órgão estadual cujas atribuições são inseridas no setor, principalmente, quanto a redes e sistemas de água e esgoto, desde a década de 1970 (PONTE, 2003). A Cosanpa apresenta predominância no atendimento dos domicílios da RMB, embora sua atuação também conviva com o atendimento feito por órgãos municipais (Quadro 10.1).

Incorporada às diretrizes do Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), sua atuação apresenta problemas comuns dentre órgãos e autarquias estaduais criadas durante a ditadura de 1964 para o setor de Saneamento, como a deficiência crônica de atendimento das demandas e do passivo da cobertura dos sistemas e as dificuldades de financiamento da política em contextos de escassez de subsídios (REZENDE; HELLER, 2002).

**Quadro 10.1 – Tipo de instituição prestadora de serviços de saneamento básico por município da RMB**

Município	Operador de serviços de água e esgoto	Operador de serviços de drenagem urbana	Operador de serviços de resíduos sólidos
Belém	COSANPA (Companhia de Saneamento do Pará, empresa estadual); Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Belém (SAAEB, órgão municipal).	Secretaria Municipal de Saneamento (SESAN, órgão municipal).	Secretaria Municipal de Saneamento (SESAN, órgão municipal).
Ananindeua	COSANPA (Companhia de Saneamento do Pará, empresa estadual); Secretaria Municipal de Saneamento e Infraestrutura (SESAN, órgão municipal).	Secretaria Municipal de Saneamento e Infraestrutura (SESAN, órgão municipal).	Secretaria Municipal de Saneamento e Infraestrutura (SESAN, órgão municipal).
Marituba	COSANPA (Companhia de Saneamento do Pará, empresa estadual); Secretaria de Saneamento Ambiental e Habitação (SEHAB, órgão municipal).	Secretaria de Saneamento Ambiental e Habitação (SEHAB, órgão municipal).	Secretaria de Saneamento Ambiental e Habitação (SEHAB, órgão municipal).
Benevides	Secretaria Executiva Municipal de Infraestrutura e Serviços Urbanos (SEMINFRA, órgão municipal).	Secretaria Executiva Municipal de Infraestrutura e Serviços Urbanos (SEMINFRA, órgão municipal).	Secretaria Executiva Municipal de Infraestrutura e Serviços Urbanos (SEMINFRA, órgão municipal).
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 Isabel do Pará	Secretaria Municipal de Infraestrutura e Obras Públicas (órgão municipal).	Secretaria Municipal de Infraestrutura e Obras Públicas (órgão municipal).	Secretaria Municipal de Infraestrutura e Obras Públicas (órgão municipal).
Castanhal	COSANPA (Companhia de Saneamento do Pará, empresa estadual);	Secretaria Municipal de Infraestrutura (SEINFRA, órgão municipal).	Secretaria Municipal de Infraestrutura (SEINFRA, órgão municipal).

Fonte: IBGE-PNSB (2008); Prefeituras Municipais; PONTE; BRANDÃO; LIMA; RODRIGUES (2011)

O nível de atendimento dos domicílios metropolitanos por redes de água e esgoto, e por sistemas de drenagem urbana, ainda possui deficiências significativas (Tabela 10.1 e Tabela 10.2), embora a capital apresente mais de 75% de atendimento por rede pública de água, Ananindeua, segundo município da Região Metropolitana de Belém, possui menos de 40%, mesmo que os dados oficiais apresentem discrepâncias quanto à disponibilidade dos serviços, os percentuais de atendimento por rede de água, por domicílio, ainda são evidentemente deficientes diante da realidade nacional e das Regiões Metropolitanas.

No caso do atendimento por soluções adequadas de esgotamento sanitário, os dados oficiais acabam incluindo soluções do tipo fossa séptica dentro das soluções adequadas, quando, na verdade, soluções tecnicamente inadequadas são apuradas como adequadas, pelo padrão da pesquisa.

**Tabela 10.5 – Domicílios atendidos por rede de abastecimento de água, por município da Região Metropolitana de Belém**

MUNICÍPIOS	ABASTECIMENTO DE ÁGUA POR REDE		
	TOTAL	POSSUI	% possui
RM de Belém	573.678	367.651	64,09%
Belém	362.981	276.847	76,27%
Ananindeua	123.170	45.031	36,56%
Castanhal	40.691	18.602	45,72%
Marituba*	26.063	10.348	39,70%
Benevides	7.744	6.787	87,64%
Santa Isabel do Pará	11.640	8.895	76,42%
Santa Bárbara do Pará*	1.389	1.141	82,15%

Fonte: IBGE, 2010.

**Tabela 10.6 – Domicílios da RMB atendidos por rede de esgotamento sanitário ou fossa séptica.**

MUNICÍPIOS	REDE DE ESGOTO/FOSSA SÉPTICA		
	TOTAL	POSSUI	% possui
RM de Belém	573.678	343.328	59,8%
Belém	362.981	250.934	69,1%
Ananindeua	123.170	68.708	55,8%
Castanhal	40.691	15.873	39,0%
Marituba*	26.063	4.887	18,8%
Benevides	7.744	1.449	18,7%
Santa Isabel do Pará	11.640	1.347	11,6%
Santa Bárbara do Pará*	1.389	130	9,4%

Fonte: IBGE, 2010.

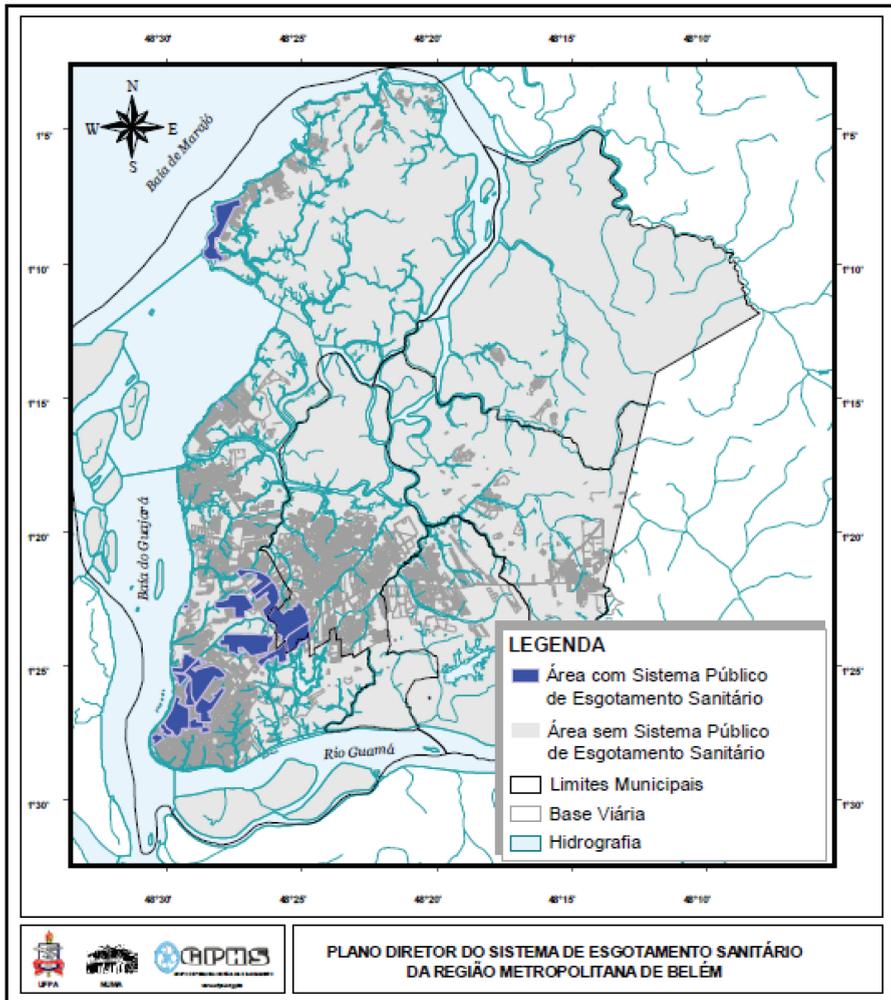
A Cosanpa se baseou em planos sucessivos de expansão de seus sistemas, elaborados desde os anos 1970 e, principalmente, nos anos 1980 e 1990, porém sempre apresentando resultados executivos inferiores ao passivo existente e à expansão da demanda por água e esgoto (PEREIRA, 2006; 2007) da Região Metropolitana.

Várias intervenções públicas foram implantadas desde o século XIX pelo poder público na Região Metropolitana ou, especificamente, a partir do município de Belém (PEREIRA, 2006), mas seu alcance sempre se mostrou restrito, tanto em termos espaciais quanto demográficos, diante da ocupação territorial e da expansão populacional dos municípios e localidades da RMB.

A partir do atendimento das atuais redes e sistemas, e do diagnóstico do sistema de esgotamento sanitário da RMB, estima-se que a cobertura de soluções de esgotamento sanitário por rede pública perfaça 10% do total de domicílios da RMB, contingente previsto ainda para a realidade de meados dos anos 1980 (PEREIRA, 2007).

Intervenções atuais nas áreas de água e esgoto encontram-se regidas pela legislação federal, a Política Nacional de Saneamento (BRASIL, 2007). Neste sentido, tornou-se obrigatória a elaboração de planos estaduais e locais de saneamento, para dimensionar e prever, adequadamente, volumes de investimento e escala das demandas por serviços, redes e sistemas de água, esgoto, drenagem e resíduos sólidos, bem como suas interfaces com outras políticas correlatas (gestão de recursos hídricos, saúde pública, controle ambiental) (BRASIL, 2007)

**Figura 10.8 – Fac-símile de mapa do Plano Diretor do Sistema de Esgotamento Sanitário da RMB: mapeamento de áreas do território mais denso da RMB com atendimento de sistema público de esgotamento sanitário, não necessariamente com tratamento de efluentes. O mapa exhibe a notória descontinuidade na existência de redes e sistemas**



Fonte: PEREIRA, 2007, p. 13

Embora a cobertura dos sistemas de abastecimento de água, conforme os dados estatísticos, seja muito superior a dos sistemas de esgotamento sanitário (que, de resto, são minoritários e representam soluções individuais tecnicamente inadequadas na RMB como forma

predominante) (Tabela 10.6), há descontinuidade dos serviços e problemas qualitativos de atendimento (PEREIRA, 2006).

A questão não reside na multiplicidade (relativa) de agentes operadores de redes de abastecimento de água na Região Metropolitana, mas em dificuldades de expansão, manutenção e melhoria destes sistemas, com permanente defasagem em relação à demanda, desde o século XIX, início de sua implantação.

**Tabela 10.7 – Dados da Companhia de Saneamento do Pará sobre água e esgoto demonstram quadro mais próximo da realidade, quanto às deficiências de saneamento, por domicílios da região metropolitana até os anos de 2006 e 2007**

Regional	Número de economias			Número de ligações (água + esgoto)			Atendimento	
	Ativas	Inativas	Total	Ativas	Inativas	Total	Água	Esgoto
Metropolitana (Belém)	251.025	40.597	291.622	199.218	23.667	222.885	78%	6%
Metropolitana (Ananindeua)	32.875	5.560	38.435	31.437	4.859	36.296	37%	0
Metropolitana (Mosqueiro)	4.261	941	5.202	4.005	701	4.706	38%	0
Metropolitana (Marituba)	4.031	494	4.525	3.844	447	4.291	23%	0
Nordeste (Castanhal)	7.465	9.613	17.078	7.244	8.967	16.211	55%	0

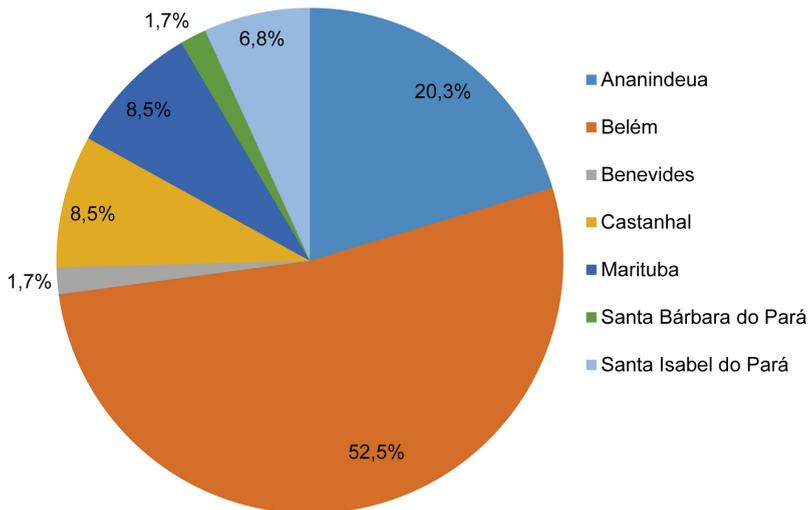
Fonte: PEREIRA, 2006; 2007.

Atualmente está em elaboração, em conformidade com as exigências da Política Nacional de Saneamento (BRASIL, 2007), o Plano Estadual de Saneamento Básico (PESB), em que o Governo do Estado do Pará procura dimensionar as deficiências, localizar oportunidades e mecanismos institucionais e acessar recursos.

A Cosanpa, agente central da política na RMB, enfrenta dificuldades típicas de obtenção de financiamento para manutenção, qualificação e expansão de suas atividades, incluindo problemas de regularização de concessões de serviços de água e esgoto, diante da necessidade de adequação das concessões aos ditames do marco regulatório vigente. Analisando, como um parâmetro, as intervenções de urbanização e saneamento integrado do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do Governo Federal (Gráfico 10.1), divididas por município metropolitano, percebe-se a concentração de intervenções no município de Belém e, em seguida, em Ananindeua. Os recursos envolvidos nestas ações de saneamento, habitação e infraestrutura somam R\$ 1,327

bilhões, 7,3% da receita orçamentária estadual estimada para o ano de 2013, de R\$ 18,089 bilhões (SEPOF, 2013).

**Gráfico 10.2 – Distribuição percentual de ações do PAC por município da RMB**



Fonte: MPOG (2013)

Em disputa antiga pela titularidade dos serviços de saneamento na RMB, a Cosanpa, atualmente, enfrenta também questionamentos recorrentes sobre sua eficiência quanto à gestão da política; prefeituras municipais, sobretudo a de Belém, já manifestaram intenção de municipalização do serviço, o que evidencia não apenas o novo marco regulatório do setor, mas também a disputa em torno do saneamento como ativo econômico, investimento empresarial e como ativo político, frequentemente acionado nas proximidades dos períodos eleitorais.

Claramente, embora, elementos do debate na agenda do setor de saneamento surjam como argumentos (a deficiência histórica de atendimento, os problemas de qualidade do serviço), parece que se trata, essencialmente, da contradição existente na provisão de serviços de infraestrutura em economias capitalistas. A infraestrutura tem uma dimensão de requisito para a vida urbana, repercute em direitos (deslocamento, saúde, moradia, trabalho, lazer) coletivos, mas possui, como é comum na extensão da esfera de circulação neste sistema, dimensão

de rentabilidade, de lucratividade (CASTELLS, 2000; HARVEY, 2006).

Uma questão persistente neste quadro de desigualdade e deficiências, porém com iniciativas institucionais em curso, é a dimensão territorial da desigualdade. Municípios periféricos, economicamente, da RMB apresentam níveis proporcionalmente altos de falta de cobertura, ou problemas qualitativos de atendimento. O cruzamento das áreas periféricas dentro dos perímetros urbanos da RMB, como no exame da localização dos aglomerados subnormais de 2010, mostram que a deficiência de atendimento ocorre nas proximidades das áreas favelizadas, também. As áreas de expansão de moradia da RMB não se caracterizam pelo atendimento adequado de tais serviços e, por outro lado, são os locais de adensamento habitacional. A atuação desarticulada dos agentes envolvidos no setor, e a falta de potencialização dada atualmente ao PESB-PA, plano estadual da área, apontam para a permanência das mesmas dificuldades, em termos temporais, territoriais e administrativos.

## 10.4 Transportes

A política de transportes e mobilidade urbana na RMB remonta, ainda que de modo assistemático, a iniciativas governamentais e à atuação do setor privado ainda na década de 1960, portanto, antes mesmo da formalização da própria Região Metropolitana de Belém (MERCÊS, 2007).

Desde então, e na constituição posterior de um conjunto de vias articuladas e linhas de ônibus, o transporte público na RMB apresenta alguns problemas: ligações excessivas entre o centro econômico (o centro comercial e de serviços) de Belém, com redundância de linhas e ociosidade no retorno; tendência consequente de elevação sistemática da tarifa; trajetos mais longos, lentos e sistema de pior qualidade em bairros mais pobres; apesar da insistência dos setores técnicos, vinculados à atividade de transportes, não se conseguiu operar adequadamente a integração dos sistemas até o momento (o que se inicia apenas agora, mais de vinte anos após o primeiro planejamento de um sistema integrado); associação entre posturas e interesses dos agentes econômicos do setor e a regulação feita pelos órgãos públicos (MERCÊS, 2007).

O diagnóstico do sistema de transporte público, que é atendido

por ônibus basicamente, na RMB, feito a propósito do PDTU 2001 (COHAB-PA, 2001), apurava os problemas apontados por Mercês (2007), embora com menor nível de contundência, voltando-se mais centralmente a aspectos técnico-operacionais do sistema de ônibus e a sua eficiência sob este ponto de vista.

De acordo com articulações nacionais e internacionais ligadas ao setor de transportes, a atuação da extinta Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes (GEIPOT) gerou, no Brasil, uma série de Planos Diretores de Transportes Urbanos (PDTUs) em Regiões Metropolitanas brasileiras. Em Belém, e sua Região Metropolitana, o PDTU teve origem em 1991, gerando posteriormente nova versão em 2001, sempre com assessoria, consultoria, treinamento e acompanhamento da Agência Internacional de Cooperação do Governo Japonês (JICA), que, como é comum em instituições de sua natureza, vincula o intercâmbio de sua *expertise* a empréstimos financeiros em condições negociadas com o agente financiador, e cotadas em iene. Versão posterior de alguns aspectos técnicos e de viabilidade econômico-financeira foi produzida em anos recentes, o que resultou em uma atualização do Estudo de Viabilidade do projeto, de 2003 (NGTM, 2009).

Em síntese, versões atuais deste plano preveem a implantação de um sistema integrado de transporte público por ônibus, operando a tecnologia do *Bus Rapid Transit* (BRT), difundida no país, inclusive, pelas correntes do planejamento de transportes do consultor.

A associação entre o menor custo relativo de implantação inicial do BRT, frente a outros modais de transporte, sobretudo, em contextos de sistemas viários preexistentes, além da existência anterior de linhas de ônibus já em operação local, determinou a escolha da tecnologia (COHAB-PA, 2001) (Figura 10.8). A articulação espacial promovida pela integração tarifária e operacional, acarretando redução do tempo de deslocamento e menor custo para o usuário final individual, é um elemento divulgado como benéfico pelo projeto (NGTM, 2009).

Usando corredores viários preexistentes, associados a novas intervenções (já em curso ou executadas em anos recentes), está em formação um sistema de circulação que procura integrar macrozonas de tráfego (COHAB-PA, 2001), regiões de origem/destino da RMB, através de algum balanceamento entre demanda e oferta. O investimento total previsto no projeto, conforme a versão consolidada e publicada pelo Núcleo de Gerenciamento do Transporte Metropolitano (NGTM), é de R\$ 1,18 bilhões, em investimentos de cerca de sete anos a contar da

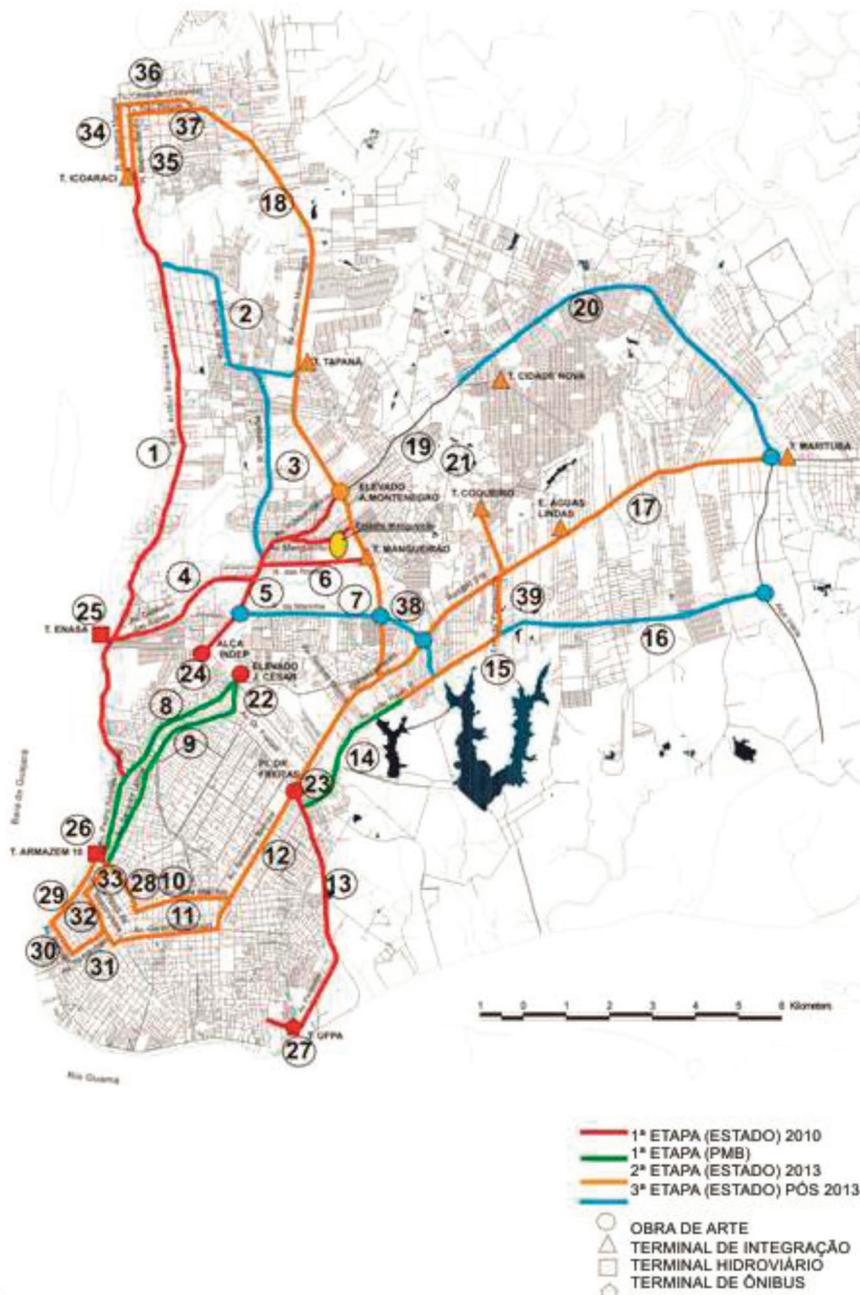
data de sua publicação (NGTM, 2009). Destes, aproximadamente R\$ 490 milhões seriam oriundos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) (MPOG, 2013).

O sistema de transporte público por ônibus integrado, proposto no BRT Ação Metrópole, é resultado de um consequente e criterioso diagnóstico, consolidado há duas décadas no setor de planejamento de transportes no estado. Por outro lado, e conforme a visão crítica de analistas como Vasconcellos (1995), concepções hegemônicas das técnicas do planejamento de transportes, comumente empregadas no Brasil, costumam dar maior ênfase na eficiência técnico-operacional dos sistemas e depositar menor confiança na função social do transporte como *ativo social* e como atividade necessária à vida urbana, isto é, como direito. A tensão entre estes requisitos da vida urbana e sua dimensão lucrativa e, portanto, sua exploração como atividade econômica, consiste em uma das contradições próprias da urbanização capitalista (HARVEY, 2006).

O desenho das linhas de transporte público preconizado pelo Ação Metrópole ainda não incorpora periferias urbanas da RMB como se poderia desejar, e ainda não está articulado a projetos de urbanização e integração urbanística dos numerosos trechos da RMB ainda não cobertos por sistema viário e acesso qualificados. Não é o objetivo central do Projeto Ação Metrópole, obviamente, mas este aspecto, crítico, demonstra a desarticulação administrativa existente entre funções e atividades intimamente relacionadas. A deficiência do setor público local, e o caráter parcial destes projetos, ainda que se trate de iniciativas de monta e de grande relevância sob diversos pontos de vista, constituem pontos a superar dentro da questão da mobilidade urbana na RMB.

A estrutura urbanística tendencialmente desenhada a partir de empreendimentos e intervenções de urbanização de favelas apoiadas pelos dois grandes programas públicos atuais, considerada em paralelo à estrutura sugerida pelos corredores de ônibus do BRT Ação Metrópole, permite que se pense uma RMB em que haja tensão entre a expansão urbana extensiva e a necessidade de um modelo de urbanização compacta. Esta contradição não está resolvida no ordenamento territorial da RMB, por não haver mecanismos efetivos e atuantes para tal, na atualidade.

Figura 10.9 – Esquema geral da rede de transportes proposta na versão 2009 do Projeto Ação Metrópole, em discussão e expansão na RMB



Fonte: NGTM, 2009.

## 10.5 Considerações finais: tipologias socioespaciais e gestão metropolitana na RMB

Ao considerarmos as representações cartográficas das políticas de habitação/uso do solo, de saneamento e de transportes com a localização espacial das categorias socio-ocupacionais na RMB, notamos a dimensão da segregação a partir da espacialidade das políticas urbanas.

Não apenas o acesso aos transportes e localidades se encontra desigualmente disponível, mas também a relação entre a expansão urbana precariamente provida de infraestrutura e a localização, sobreposta, de categorias de menor renda e menor capacidade de reversão das condições de segregação socioespacial urbana (Capítulo 6 deste livro). As deficiências proporcionais de saneamento básico se encontram nas proximidades dos aglomerados subnormais e nas áreas periféricas (ou em municípios inteiros, igualmente periféricos) da RMB. A acessibilidade é demonstrada como deficiente não apenas pelas distâncias a percorrer, mas pela relação entre estas tipologias socio-ocupacionais, territorializadas e as localizações de empreendimentos residenciais novos e, portanto, de núcleos em adensamento (e não providos de infraestrutura).

Para as políticas urbanas metropolitanas, pode ser dito, em tópicos, o seguinte:

- Para a dimensão da habitação e da gestão do uso do solo: deficiente pela desarticulação dos órgãos municipais, pela ausência do estado do Pará na regulação da função pública e pela consequente proeminência dos empreendimentos na estruturação metropolitana;
- A política de Saneamento tem gestão metropolitana deficiente pela precariedade das concessões dos serviços de água e esgoto na RMB, e pela incompletude das redes e sistemas. Maiores deficiências dentre municípios de grande porte estão na RMB (Ananindeua);
- A política metropolitana de transportes é a função pública de maior expressão metropolitana; seu plano, contudo, não está integrado a diretrizes claras de gestão da valorização do solo urbano ou de uso e ocupação (NGTM, 2009);

Assim, a ausência de uma instância, ou um conjunto de instâncias, capazes de promover gestão metropolitana integrando políticas urba-

nas na RMB reflete a ação fragmentada de órgãos públicos referentes a estes setores (habitação, saneamento, transportes) e a progressiva proeminência do setor privado na estruturação espacial da RMB.

Esta proeminência se reflete de modos variados: no caso da promoção habitacional e na indução dos usos do solo, é um fenômeno mais diretamente influente; a localização de empreendimentos impacta diretamente na reconfiguração do entorno e tem criado novas periferias mesclando empreendimentos de moradia da classe média em paralelo a áreas ainda rurais, residualmente, e a extensas áreas favelizadas.

No caso do saneamento básico, além do paralelo espacial com a localização dos novos empreendimentos habitacionais, nota-se a permanência das localizações periféricas, não atendidas por redes e sistemas, coincidentes com as categorias populares e agrícolas, agroextrativistas ou agroindustriais da região metropolitana.

A situação de desigualdade diante das políticas urbanas na Região Metropolitana de Belém, portanto, pode ser lida tanto a partir das deficiências de atendimento das políticas urbanas quanto a partir de seu cruzamento espacial com as localizações das tipologias socioespaciais, e das categorias centrais baseadas no trabalho, no território da Região Metropolitana de Belém.

## Referências

- BRASIL. Lei complementar n.14, de 8 de junho de 1973. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Brasília: Senado Federal, 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: 10 ago. 2013.
- \_\_\_\_\_. Lei n. 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm)>. Acesso em: 13 ago. 2013.
- CASTELLS, M. A questão urbana. Rio de Janeiro, Paz e Terra: 2000. (Coleção Pensamento Crítico).
- CEF. Programa Minha Casa Minha Vida. Belém: 2013. [Planilha eletrônica.]
- CHOAY, F. O urbanismo: utopias e realidades - uma antologia. São Paulo, Perspectiva: 1996. (Estudos, 67).

CODEM; BNH; DS (Desenvolvimento e Sistemas). PDGB: Plano de desenvolvimento da Grande Belém. Belém, CODEM; BNH; DS: 1975.  
\_\_\_\_\_. Plano Diretor de transporte urbano da Região Metropolitana de Belém – PDTU/2001. Belém, COHAB-PA; SEDURB: 2001. 1 CD-ROM. [Relatório final.]  
\_\_\_\_\_. Diagnóstico habitacional do Estado do Pará. Belém, COHAB-PA: 2009. 1 CD-ROM.

COSTA, M. A.; TSUKUMO, I. T. L. “Para uma análise-síntese: uma proposta tipológica para os sistemas de gestão das Regiões Metropolitanas do Brasil”. In: \_\_\_\_\_ (Orgs.). 40 anos de Regiões Metropolitanas no Brasil. Brasília, IPEA: 2013. p. 15-44.

CRUZ, E. História de Belém. Belém, Editora da UFPA: 1973. 2 v.

FIM DA tarifa interurbana em regiões metropolitanas beneficia quase 70 milhões de pessoas. Brasília: Agência Brasil, 21 jan. 2011. Disponível em: <<http://memoria.etc.com.br/agenciabrasil/noticia/2011-01-21/fim-da-tarifa-interurbana-em-regioes-metropolitanas-beneficia-quase-70-milhoes-de-pessoas>>. Acesso em: 02 mar. 2014.

GEOTÉCNICA Consultoria; CODEM; SEPLAN. Plano de Estruturação Metropolitana – Planos Diretores para áreas urbanas de Belém. Belém: 1980.

HALL, P. Cidades do amanhã: uma história intelectual do planejamento e do projeto urbano no século XX. São Paulo, Perspectiva: 1995. (Debates).

HARVEY, D. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. Espaço & Debates. São Paulo, n. 39, p. 48-64, 1996.

\_\_\_\_\_. Limits to capital. Londres, Verso: 2006.

IBGE. Regiões de influência das cidades – 2007. Rio de Janeiro: 2007. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/regic.shtm?c=6>>. Acesso em: 24 fev. 2014.

\_\_\_\_\_. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2009, 2011, 2012. Rio de Janeiro: 2009; 2011; 2012. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa\\_resultados.php?id\\_pesquisa=40](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa_resultados.php?id_pesquisa=40)>. Acesso em: 24 fev. 2014.

KAUFMANN, D.; KRAAY, A.; ZOIDO-LOBATÓN, P. Governance matters: from measurement to action. Finance development: a quarterly magazine of the IMF. n. 2, v. 37, jun. 2000. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2000/06/kauf.htm>>. Acesso em: 02 mar. 2014.

LIMA, J. J. F. (2000). Regulatory instruments and urban form: Searching for social equity in Belém, Brazil. Tese de Doutorado em Arquitetura. Departamento de Arquitetura, Oxford Brookes University, Oxford.

\_\_\_\_\_. Conjuntos habitacionais e condomínios de luxo em Belém: duas tipologias em confronto. Arqtextos. ano 3, ago. 2002. Disponível em:

<<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/03.027/763>>. Acesso em: 03 mar. 2014.

\_\_\_\_\_; MOYSÉS, A. Como andam Belém e Goiânia. Rio de Janeiro, Letra Capital; Observatório das Metrôpoles: 2009. (Conjuntura Urbana, 11).

LOJKINE, J. O Estado capitalista e a questão urbana. 2. ed. São Paulo, Martins Fontes: 1997.

MARICATO, E. As idéias fora do lugar e o lugar fora das ideias.

Planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, O.; VAINER, C.;

MARICATO, E. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Petrópolis, Vozes: 2000. p. 121-192.

McLEAN, I.; McMILLAN, A. (Ed.). The concise Oxford dictionary of politics. 3. ed. Oxford, Oxford University Press: 2009. [Edição on-line atualizada em 2013.] Disponível em: <<http://www.oxfordreference.com/>>. Acesso em: 02 mar. 2014.

MERCÊS, S. do S. S. das. Defesa de interesses difusos envolvidos no transporte coletivo urbano. In: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA DE TRANSPORTES. Anais. 2007. Disponível em: <[http://www.cbtu.gov.br/estudos/pesquisa/anpet/PDF/4\\_175\\_AC.pdf](http://www.cbtu.gov.br/estudos/pesquisa/anpet/PDF/4_175_AC.pdf)>. Acesso em: 18 abr. 2013.

MOREIRA, E. Belém e sua expressão geográfica. In: \_\_\_\_\_. Obras reunidas de Eidorfe Moreira. Belém, CEJUP: 1989. v. 1. p. 273-441.

MPOG. 6º balanço do PAC. Brasília, MPOG: 2013. Disponível em: <[http://www.pac.gov.br/pub/up/pac6/PAC\\_6\\_completo.pdf](http://www.pac.gov.br/pub/up/pac6/PAC_6_completo.pdf)>. Acesso em: 25 nov. 2013.

NGTM. Estudo preparatório para o projeto de sistema de transporte de ônibus da Região Metropolitana de Belém. Belém: 2009. Disponível em: <<http://www.ngtm.com.br/site/index.php/downloads>>. Acesso em: 19 mar. 2013.

ÔNIBUS DA Região Metropolitana do RS terão tarifas até 46% mais baratas. Porto Alegre-RS: Portal G1, 11 fev. 2014. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2014/02/onibus-da-regiao-metropolitana-do-rs-terao-tarifas-ate-46-mais-baratas.html>>. Acesso em: 02 mar. 2014.

PEREIRA, J. A. R. (Org.). Plano diretor do sistema de abastecimento de água da Região Metropolitana de Belém – Síntese do plano diretor. Belém, COSANPA; GPHS-UFPA: 2006. 1 CD-ROM.

\_\_\_\_\_. (org.). Plano diretor de esgotamento sanitário da Região Metropolitana de Belém. 91 f. Belém, COSANPA; GPHS-UFPA: 2007. v. 1 (Análise dos sistemas existentes de esgoto, água e drenagem urbana da RMB).

PERROUX, F. A economia do século XX. Lisboa, Herder: 1970.

PONTE, J. P. X.; BRANDÃO, A. J. D. das N.; LIMA, J. J. F.; RODRIGUES, R. M. Avaliação institucional da política ambiental, de saneamento e gestão de águas na Região Metropolitana de Belém. In: XII Simpósio Nacional de Geografia Urbana (SIMPURB). Anais. Belo Horizonte: UFMG, 2011. 1 CD-ROM. Disponível em: <<http://xiisimpurb2011.com.br/app/web/arq/trabalhos/b2b43dc93613dcc25ccc1632686e9620.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2013.

REZENDE, S. C.; HELLER, L. O saneamento no Brasil: políticas e interfaces. Belo Horizonte, Ed. UFMG; Escola de Engenharia de Minas: 2002. (Ingenium).

RIBEIRO, L.C. de Q.; MOURA, R.; DELGADO, P.; SILVA, E. T. da. Níveis de integração dos municípios brasileiros em RMs, RIDEs, e AUs à dinâmica da metropolização. Rio de Janeiro, Observatório das Metrôpoles: 2012. [Relatório de pesquisa.]

SANTOS, P. F. Formação de cidades no Brasil colonial. Rio de Janeiro, Ed. UFRJ: 2001.

SEPOF. Lei n. 7.688, de 28 de dezembro de 2012. Estima a Receita e fixa a Despesa do Estado do Pará para o exercício financeiro de 2013 e dá outras providências. Belém, SEPOF: 2013. Disponível em: <[http://www.sepof.pa.gov.br/pdf/Lei\\_7.688.pdf](http://www.sepof.pa.gov.br/pdf/Lei_7.688.pdf)>. Acesso em: 25 nov. 2013.

VASCONCELLOS, E. A. A crise do planejamento de transportes nos países em desenvolvimento: reavaliando pressupostos e alternativas. Transportes – Revista da Associação Nacional de Pesquisa e Ensino em Transportes (ANPET). v. 3, n. 2, 1995. Seção Especial. p. 7-26. Disponível em: <<http://www.revistatransportes.org.br/anpet/article/view/316/278>>. Acesso em: 01 dez. 2013.

## AUTORES

**Ana Cláudia Duarte Cardoso** – Professora associada da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Pará (UFPA), atuando também em seu Programa de Pós Graduação. PhD em Arquitetura (Oxford Brookes University/UK), Mestrado em Planejamento Urbano (UnB), Graduação em Arquitetura e Urbanismo (UFPA). Bolsista de Produtividade em Pesquisa 2 do CNPq.

**Ana Paula Vidal Bastos** – Professora Associada do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará. PhD em Economia (University of Tsukuba/Japão), Mestrado em Economia (University of Tsukuba/ Japão), graduação em Psicologia das Organizações pela Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação (Universidade do Porto/Portugal).

**Camilla Leandra da Costa Araújo** – Graduada em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal do Pará. Bolsista de Apoio Técnico e Científico do CNPq vinculada ao INCT Observatório das Metrôpoles.

**Carla Craice da Silva** – Doutoranda em Demografia (UNICAMP), mestra em Demografia pela mesma Instituição e possui bacharelado em Ciências Sociais com ênfase em Antropologia pela Universidade Estadual de Campinas, também Licenciatura em Ciências Sociais.

**Cleidianne Novais Sousa** – Professora Assistente da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Pará. Mestre em Economia pelo Programa de Pós-graduação em Economia da UFPA. Graduada em Economia (UFPA).

**Danilo Araújo Fernandes** – Professor adjunto do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Pará, professor e pesquisador dos Programas de Pós Graduação em Economia (PPGE) e do Programa de Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido (PDTU-NAEA). É doutor em Desenvolvimento Sócio-Ambiental pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará. Mestre em Economia (UFRGS) e graduado em Economia pela UFPA.

**Danuzia Lima Rodrigues** – Possui graduação em Economia pela Universidade Federal do Pará (2008). Especialização em Economia Regional e Meio Ambiente (2010) e mestranda do PPGE (Programa de Pós-graduação em Economia) pela Universidade Federal do Pará (2012). Tem experiência na área de Economia, com ênfase em Economia Regional.

**Fádua Jorbelha Caldas Ferreira Antônio** – Graduada em Bacharelado em Estatística pela Universidade Federal do Pará. Bolsista DTI do INCT Observatório das Metrôpoles.

**José Júlio Ferreira Lima** – Professor Associado da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Pará (UFPA), coordenador e professor do seu respectivo Programa de Pós Graduação. PhD em Arquitetura (Oxford Brookes University/UK), Mestre em Desenho Urbano (Oxford Brookes University/UK), Mestre em Arquitetura (Universidade de Fukui/ Japão). Graduado em Arquitetura e Urbanismo (UFPA).

**Juliano Pamplona Ximenes Ponte** – Professor adjunto da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Pará (UFPA), e pesquisador da Universidade Federal do Rio de Janeiro (pós doutorado em andamento no IPPUR). Doutor em Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ). Mestre em Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ). Graduação em Arquitetura e Urbanismo (UFPA).

**Lucinda Freitas de Assis Sena** – Mestre em Engenharia Civil pela Universidade Federal do Pará. Graduada em Arquitetura e Urbanismo (UFPA). Bolsista DTI CNPq.

**Marcio Batista Caparroz** – Mestrando em Demografia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Graduado em Estatística pela Unicamp, bolsista de desenvolvimento tecnológico e científico da FUNCATE, atuando no projeto de pesquisa interinstitucional URBISAmazônia.

**Nayara Sales Barros** – Graduada em Gestão de Recursos Humanos pela Faculdade de Tecnologia da Amazônia. Graduada em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal do Pará. Bolsista de desenvolvimento tecnológico e científico da FUNCATE, do pesquisa interinstitucional URBISAmazônia.

**Ricardo Bruno Nascimento dos Santos** – Professor adjunto da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Pará e doutor em Economia Aplicada pelo Programa de Pós Graduação do curso de Economia Aplicada da Universidade Federal de Viçosa. Mestre em Ciências Florestais (UFRA). Especialista em Estatística (UFPA). Graduado em Economia (UFPA).

**Ricardo de Sampaio Dagnino** – Geógrafo formado pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), mestre em Geografia e doutor em Demografia pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). É colaborador do Núcleo de Estudos de População (NEPO/UNICAMP).

E bolsista de desenvolvimento tecnológico e científico da FUNCATE, do projeto de pesquisa interinstitucional URBISAmazônia.

**Roberta Menezes Rodrigues** – Professora adjunta da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Pará (UFPA). Doutora em Arquitetura e Urbanismo pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da FAU/USP onde também fez estágio pós-doutoral. Mestre em Planejamento do Desenvolvimento PLADES e Especialista em Gestão Pública pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos NAEA/UFPA. Graduada em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal do Pará.

**Roberto Luiz do Carmo** – Professor do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas (IFHC/UNICAMP) e pesquisador do Núcleo de Estudos de População (NEPO/UNICAMP). Doutor em Demografia (Unicamp) com pós-doutoramento realizado na Brown University (USA). Mestre em Sociologia e graduado em Ciências Sociais pela Unicamp. Bolsista de Produtividade em Pesquisa 2 do CNPq.

**Samira El Saifi** – Doutoranda em Demografia (UNICAMP). Mestre em Ciência Política e bacharel em Ciência Política e em Sociologia pela mesma Universidade. É bolsista de desenvolvimento tecnológico e científico da FUNCATE, atuando no projeto de pesquisa interinstitucional URBISAmazônia.

**Wallace de Miranda Avelar** – Técnico em Agrimensura pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará e graduando do curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Pará.

Esta obra foi impressa em processo digital,  
na Oficina de Livros para a Letra Capital Editora e a Editora PUCMinas.  
Utilizou-se o papel Pólen Soft 80g/m<sup>2</sup>  
e a fonte ITC-NewBaskerville corpo 11 com entrelinha 14.  
Rio de Janeiro, junho de 2015.