

O FETICHE DO PLANEJAMENTO URBANO NO MUNICÍPIO DE BELÉM: O DESCOMPASSO DOS INSTRUMENTOS PÚBLICOS

URBAN PLANNING FETISHISM IN BELÉM MUNICIPALITY

- THE BACKWARDNESS OF PUBLIC INSTRUMENTS

*Jersonildo Calderaro Pereira*¹

*Maria do Socorro Almeida Flores*²

Resumo

Esta pesquisa tem como objetivo analisar os planos diretores elaborados e implementados no município de Belém, Estado do Pará, com ênfase nos períodos pós-constituente (1988), passando pelo Estatuto da Cidade (2001) e Estatuto da Metrópole (2015), para verificar se estes instrumentos públicos foram realmente utilizados pela administração pública como instrumento de gestão e planejamento ou se apenas corresponderam ao atendimento de formalidade legal, com o fim de abster-se de crime de responsabilidade na gestão pública. A pesquisa foi realizada utilizando como método, a pesquisa bibliográfica e análise documental, abrangendo a elaboração dos dois Planos Diretores do Município de Belém, aprovado em 1993 e em 2008, destacando um recorte de três mandatos eletivos distintos. Posteriormente, realiza-se uma análise comparativa do Plano Diretor e Plano Plurianual (PPA), com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei do Orçamento Anual (LOA), sob a ótica da execução orçamentária no município de Belém e sua aplicabilidade nas Ações Programáticas de cada governo, abordando os aspectos do saneamento ambiental, mobilidade e acessibilidade do transporte público e habitação social urbana. Conclui-se que os Planos Diretores e os demais instrumentos públicos PPA, LDO e LOA, não guardam sintonia entre si e comprometem a sustentabilidade da gestão pública, apresentando-se desconectados frente aos Programas e Planos municipais elaborados e suas reais execuções, frente às suas disponibilidades orçamentárias.

Palavras-chave: Planejamento Urbano. Gestão urbana e sustentabilidade. Orçamento Público.

Abstract

This research aims to analyze the master plans developed and implemented in the municipality of Belém, State of Pará, with an emphasis on the post-constituent periods (1988), including the City Statute (2001) and the Metropolis Statute (2015), to verify whether these public instruments were used

Manuscript first received/Recebido em: 26/05/2020 Manuscript accepted/Aprovado em: 12/12/2020

¹ Especialista em Gestão de Cidades pelo Núcleo de Meio Ambiente da Universidade Federal do Pará (UFPA). Belém, Pará, Brasil. E-mail: jersonildo@hotmail.com.

² Doutora em Direitos Humanos e Meio Ambiente pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Docente do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia (PPGEDAM) da Universidade Federal do Pará (UFPA). Belém, Pará, Brasil. E-mail: saflores@ufpa.br.

by the public administration as an instrument of management and planning or if they are mere legal formalities, in order to abstain from a crime of responsibility in public management. The research was carried out using bibliographic research and documentary analysis as a method, covering the elaboration of the two Urban Development Plans carried out by the Municipality of Belém in 1993 and in 2008, highlighting a section of three distinct elective mandates. Subsequently, a comparative analysis of the Master Plan and Pluriannual Plan (PPA) is performed, with the Budget Guidelines Law (LDO) and the Annual Budget Law (LOA), analyzing them from the perspective of budget execution in the municipality of Belém and its applicability in the Programmatic Actions of each government, addressing aspects of environmental sanitation, mobility and accessibility of public transport and urban social housing. It is concluded that the Master Plans and the other public instruments PPA, LDO and LOA, are not in tune with each other and compromise the sustainability of public management, presenting themselves disconnected from the Municipal Programs and Plans elaborated and their real executions, facing their budgetary availability.

Keywords: *Urban planning. Urban management and sustainability. Public budget.*

1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa tem como tema o fetiche do planejamento urbano no município de Belém à luz da elaboração do Plano Diretor Urbano (PDU) e sua vinculação com os instrumentos públicos: Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), na segunda década do século XXI. Nessa perspectiva, procurou-se mostrar a fundamentação legal dos instrumentos públicos como PDU, PPA, LDO e LOA, a importância do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CDU) na execução do Plano Diretor, considerando a participação da sociedade civil. Questionando se estes instrumentos públicos foram realmente utilizados pela administração pública como instrumento de gestão e planejamento ou se apenas corresponderam ao atendimento de formalidade legal, com o fim de abster-se de crime de responsabilidade na gestão pública?

Descreve-se ao longo da pesquisa que, com o advento da Constituição Federal de 1988, os municípios ganharam maior autonomia político-administrativa e, conseqüentemente, novas funções com a descentralização da gestão das políticas públicas, de tal forma que o município ganhou autonomia para ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais das cidades e ao mesmo tempo garantir o bem-estar de seus habitantes.

Nesse contexto, quando se pensa em planejamento urbano, como forma de estimular o desenvolvimento municipal em consonância com as diretrizes da política urbana nacional, deve-se levar em conta a determinação da elaboração do Plano Diretor Urbano, como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, estabelecida pela Constituição Federal do Brasil de 1988, artigo 182 § 1º para as cidades com mais de vinte mil habitantes. Como bem destacou Saboya (2007)

Plano diretor é um documento que sintetiza e torna explícitos os objetivos consensuados para o Município e estabelece princípios, diretrizes e normas a serem utilizadas como base para que as decisões dos atores envolvidos no processo de desenvolvimento urbano converjam, tanto quanto possível, na direção desses objetivos. (SABOYA, 2007, p.39).

No caso do município de Belém, delineou-se o PDU ainda na Lei Orgânica Municipal (BELÉM,1990), que em seu artigo 37, inciso XIV determinou que no uso de sua competência, o município deveria “elaborar e instituir o plano diretor, estabelecendo normas de edificações, de loteamento, de zoneamento e de arruamento e definindo diretrizes urbanísticas convenientes à ordenação de seu território.” Ainda demonstrando estar na vanguarda do planejamento urbano, foi promulgada no município de Belém, a Lei Nº 7.603/1993 instituindo o primeiro Plano Diretor Urbano municipal (BELÉM,1993).

Reforça-se que o plano diretor deve favorecer a gestão municipal e servir como ferramenta de facilitação no planejamento e aplicação dos recursos orçamentários, propiciar o desenvolvimento local, propondo soluções práticas para a melhoria da qualidade da gestão pública e participativa, culminado com melhores serviços à população através de investimentos em saneamento, habitação popular, acessibilidade e mobilidade coletivas, por fim, servir de forma adequada como benefício à toda comunidade.

Na obra intitulada O Capital, Marx (1988) forjou o termo “fetiche” para caracterizar a mercadoria e a sua forma de valor, conforme sua explicação:

Ao invés, a forma mercadoria e a relação de valor dos produtos do trabalho [na qual aquela se representa] não tem a ver absolutamente nada com a sua natureza física [nem com as relações materiais dela resultantes]. É somente uma relação social determinada entre os próprios homens que adquire aos olhos deles a forma fantasmagórica de uma *relação entre coisas*. Para encontrar algo de análogo a este fenômeno, é necessário procurá-lo na região nebulosa do mundo religioso. Aí os produtos do cérebro humano parecem dotados de vida própria, entidades autônomas que mantêm relações entre si e com os homens. O mesmo se passa no mundo mercantil com os produtos da mão do homem. É o que se pode chamar o fetichismo que se aferra aos produtos do trabalho logo que se apresentam como mercadorias, sendo, portanto, inseparável deste modo-de-produção. (MARX, 1988, p.21).

Nesta direção, pode-se argumentar que diversos gestores públicos, transmutaram o plano diretor em um mero fetiche do planejamento urbano municipal, gerando resultados aquém do que se esperava descontextualizado do planejamento. O objetivo desta pesquisa é analisar o caso do município de Belém, para verificar se estes instrumentos públicos foram realmente utilizados pela administração pública como instrumento de gestão e planejamento ou se corresponderam ao atendimento de formalidade legal.

A pesquisa foi realizada utilizando como método, a pesquisa bibliográfica e análise documental, abrangendo a elaboração dos dois Planos de Desenvolvimento Urbano realizado pela Prefeitura do Município de Belém em 1993 e em 2008, destacando um recorte de três mandatos eletivos distintos, considerando no período uma análise comparativa do Plano Diretor e Plano Plurianual (PPA).

Não obstante ao arcabouço legal, realizou-se um levantamento do orçamento público municipal, a fim de analisar a obrigatoriedade constitucional da elaboração do Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, regulamentado pela Lei Federal n.º10.257/01 e sua relação com o orçamento público municipal definidos no PPA, a fim de demonstrar a sua aderência às diretrizes orçamentárias, quanto a Lei Orçamentária Anual (LOA), quando da elaboração e a sua consistência na execução do Plano Plurianual.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 AUTONOMIA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA NO MUNICÍPIO DE BELÉM

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, e dando cumprimento ao processo de descentralização para promover a autonomia político-administrativa em estrito cumprimento ao art. 11 da CF (BRASIL, 1988), as “Assembleias Legislativas em cada estado, com poderes constituintes, elaboraram as suas Constituições Estaduais e por conseguinte as Câmaras Municipais, promulgaram respectivamente suas Leis Orgânicas, respeitado o disposto na Constituição Federal e na Constituição Estadual” regulamenta a desconcentração do poder político e promove autonomia administrativa das esferas do federalismo nacional.

Desta forma no ano de 1989, a Constituição do Estado do Pará, em seu artigo nº 236, inciso VII, § 1º, determinou que a política urbana, fosse formulada pelo Estado e no que coubesse ao Município, tendo por objetivo a “definição de estratégias e diretrizes gerais, o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de sua população, respeitados os princípios constitucionais” devendo o município quando da elaboração do seu “plano diretor, considerar a totalidade do território municipal, em seus aspectos físicos, econômicos e sociais.” (PARÁ, 1989).

Diante do novo cenário estabelecido pelas constituições nacional e estadual sobre a distribuição de competências administrativas e legislativas, no sistema de federalismos cooperativo, inserindo-se aí a autonomia para a instituição da política urbana, o município de Belém no âmbito de sua autonomia constitucional, determinou em Lei Orgânica Municipal como sendo uma das competências do Poder Público Municipal, “elaborar e instituir o plano diretor, visando estabelecer normas de edificações, de loteamento, de zoneamento e de arruamento e definindo diretrizes urbanísticas convenientes à ordenação de seu território.” (BELÉM, 1990).

Consolidado o processo de autonomia formal, no ano de 1993 foi aprovado o primeiro Plano Diretor Urbano, que no art. 142 definiu que “O desenvolvimento urbano do Município de Belém, através dos planos e programas de governo de longo, médio e curto prazo, deverão estabelecer metas anuais para que sejam atingidos os padrões desejados, de acordo com as propriedades e recursos neles definidos.” (BELÉM, 1993).

Após a promulgação da CF/1988 verifica-se que os Estados e Municípios ganharam maior autonomia político-administrativa, passando a elaborar diretrizes de acordo com suas especificidades locais, no entanto, como orienta Felicíssimo (1992):

Pensar no tema da descentralização e em suas manifestações implica, necessariamente, em pensar no processo decisório do setor público enquanto parte de uma dinâmica sócio-política atual que está orientada para o desenvolvimento socioeconômico, com a democratização das relações sociais como método e, também, como objetivo último. (FELICÍSSIMO, 1992, p.7).

Isso implica em que a autonomia deve ser exercida com a participação da sociedade civil no processo decisório, quis o legislador constituinte que a organização administrativa mudasse e incorporasse outro sistema de governança no qual a participação popular é o princípio que deve orientar as ações na administração pública, é o que se entende na leitura da Constituição Paraense de 1989:

art. 20 – A Administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos poderes do Estado e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, eficiência, publicidade e **participação popular**. E no art. 321 – Todos os conselhos e órgãos colegiados afins, criados nos Títulos VII e IX, com base ou em decorrência deles, obedecerão ao seguinte: I – Composição paritária entre Poder Público e **sociedade civil**, na forma da lei. (grifo nosso).

Necessário observar que enquanto a participação popular é um princípio que tem o propósito de orientar as ações da gestão pública a participação da sociedade civil no processo decisório é uma determinação constitucional, e que ambas então intrinsecamente vinculadas a estrutura da autonomia administrativa do município no estado do Pará.

Segunda doutrina de José Afonso da Silva, “a organização administrativa no Estado Federal é complexa, porque a função administrativa é institucionalmente imputada a diversas entidades governamentais autônomas.” (SILVA, 2007, p.330). O que implica entender que a autonomia é a regência do sistema de governança, que se forma em decorrência de várias administrações públicas vinculadas a um poder político próprio que deve agir orientado por princípios prescritos em textos constitucionais.

O princípio da participação popular na administração pública do Pará se equipara ao princípio da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência. Destinados a orientar as ações dos gestores na prática de atos administrativos e no exercício da “boa administração, que se consubstancia na correta gestão dos negócios públicos e no manejo dos recursos públicos (dinheiro, bens e serviços) no interesse coletivo.” (SILVA, 2007, p. 335). O não cumprimento de sua orientação gera inconstitucionalidades na gestão pública.

Mas a materialidade da participação popular na gestão pública municipal também consolida sua autonomia, pode se dar de várias formas e por vários canais, no âmbito de atuação de todos os poderes do estado (executivo e legislativo) na esfera do município. Pode-se observar, por exemplo, nas ouvidorias, que são obrigatórias em todos os ambientes de prestação de serviços públicos, nas audiências públicas exigidas por normas legais no processo decisório sobre questões diversas, assim como a participação nos colegiados deliberativos que acontece por meio das instituições que são representações da sociedade civil no processo decisório. Verifica-se ainda que no legislativo municipal este princípio orienta as denominadas consultas públicas sobre projetos de lei.

2.1.1 Participação da Sociedade Civil

Nesse contexto, com influência da CF/1988, conhecida como Constituição Cidadã, os legisladores municipais quando da elaboração da Lei Orgânica do Município de Belém, tomaram por diretriz promover à participação da sociedade civil organizada, através da criação de Conselhos temáticos, como “órgãos de cooperação” com finalidade de “auxiliar à administração”, conforme o que preceitua o art. 14, parágrafo 3º “Os conselhos e órgãos colegiados instituídos nesta e em outras leis municipais se constituem em órgãos de cooperação que terão a finalidade de auxiliar a administração na análise e no planejamento de matérias de sua competência.” (BELÉM, 1990).

Desta forma, através do art. 119, da Lei Orgânica do Município de Belém, foi instituído o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, na ocasião sendo composto, paritariamente, por representantes da sociedade civil organizada e do Executivo municipal, com

a obrigação de orientar a política de desenvolvimento urbano e meio ambiente, compatibilizando com o crescimento socioeconômico nas questões relativas à preservação ambiental, cabendo-lhe, especialmente:

Indicar áreas de preservação e seu regime urbanístico; Estabelecer a política urbanística com planos, programas e projetos atinentes ao desenvolvimento do Município, visando a sua permanente atualização; e Auxiliar o executivo no julgamento dos recursos interpostos contra a aplicação da legislação urbana. (BELÉM, 1990).

O Conselho de Desenvolvimento Urbano (CDU), inicialmente foi criado apenas como um órgão consultivo, limitando assim sua atuação, seja pela ausência de regulamentação legal ou mesmo interesses político-partidário. Após dezoito anos, o município de Belém aprovou o seu segundo PDU através da promulgação da Lei Municipal nº 8.655 e que possibilitou inserir em seu art.199 a ampliação das atribuições do Conselho de Desenvolvimento Urbano, deixando então de ser um órgão consultivo para se tornar deliberativo, e que dentre suas dez atribuições, destacam-se duas que tratam da apreciação e acompanhamento da execução financeira e orçamentária municipais, que são:

Apreciar as propostas do Plano Plurianual (PPA) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), quanto aos recursos consignados para a execução das estratégias estabelecidas neste Plano Diretor e sugerir mudanças para atender a sua execução; Acompanhar a execução financeiro-orçamentária municipal relacionada às estratégias e prioridades estabelecidas neste Plano Diretor. (BELÉM, 2008).

Ressalta-se que dentre as atribuições do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano estão o debate da Política Municipal de Desenvolvimento Urbano, a fiscalização do cumprimento de suas diretrizes e a gestão do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano. O Conselho deve acompanhar os resultados da evolução urbana do município de Belém e deliberar sobre o processo de elaboração, revisão e regulamentação do Plano Diretor do Municipal e outras regulamentações urbanísticas, assim como deve apreciar as propostas do Plano Plurianual (PPA) e da Lei Orçamentária Anual (LOA) quanto aos recursos para a execução das estratégias estabelecidas no Plano Diretor.

Vale salientar que mesmo com a promulgação da lei do segundo PDU, que atribuiu maiores poderes político, administrativo e fiscalizador ao Conselho Diretor Urbano (CDU), como órgão deliberativo, sofreu um revés político, pois os legisladores incluíram no art. 199, no parágrafo único, a determinação de que “As normas que disciplinarão a composição e o funcionamento do Conselho de Desenvolvimento Urbano serão definidas em legislação específica.” (BELÉM, 2008), ou seja, formalmente passou existir a participação da sociedade civil, através do CDU que ganhou poder de deliberação, porém na prática, permaneceu inerte aguardando a regulamentação.

Por fim, apenas no ano de 2017 foi promulgada a Lei Municipal Nº 9.313, que objetivou disciplinar a composição e o funcionamento do CDU, como previsto no parágrafo único, do artigo 199, da Lei Municipal Nº 8.655/2008, e somente após a publicação do Decreto nº 92.379/2018, da Prefeitura Municipal de Belém é que foram nomeados os membros titulares e suplentes para a composição do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano de Belém. (BELÉM, 2018).

Registrando assim uma das formas de participação da sociedade civil na gestão pública municipal orientada pelo princípio constitucional da participação popular da administração pública

paraense. Atualmente pode-se observar que essa participação, ainda que insipiente faz parte de um processo democrático representativo, ou seja, a participação social se concretiza pelas instituições representativas eleitas e renovadas a cada dois anos, que visa a consolidação da sustentabilidade das deliberações do CDU no exercício maior do direito a cidade hoje defendido como um dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS).

2.2 Os instrumentos públicos e o orçamento

A formação do orçamentário brasileiro envolve todas as esferas da federação, governos federal, estaduais, municipais e do Distrito Federal, sendo comum a todos os Entes e tem como base as normas constitucionais da União Federal, das constituições dos Estados, das leis orgânicas dos Municípios, a Lei Federal Nº 4.320/64 e a Lei Complementar Nº 101 de 04/05/2000, a chamada Lei Responsabilidade Fiscal (LRF).

Na Constituição Federal de 1988, o processo orçamentário está inserido dos artigos 165 a 169, que estabelecem normas gerais sobre os orçamentos. As constituições Estaduais bem como as leis orgânicas dos Municípios também abordam a questão orçamentária. No caso em estudo vale ressaltar que a Lei Orgânica do Município de Belém, em seu art. 82, inciso II, determina que “as leis delegadas serão elaboradas pelo Prefeito, que deverá solicitar a delegação à Câmara Municipal. [...] II – planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamentos e plano diretor.” (BELÉM, 1990).

2.2.1 Execução do Orçamento Público e o Plano Diretor no Município de Belém

Com base nesse arcabouço legal, foi realizado um estudo quanto às informações no município de Belém, no estado do Pará, a fim de se analisar o Plano Diretor municipal elaborado em 2008, visando estabelecer o grau de convergência ou mesmo discrepâncias entre o Plano Diretor para um cenário de curto, médio e longo prazo, sua vinculação como ferramentas de Planejamento Municipal, e sua eventual sinergia entre o plano plurianual (PPA), observando na prática que ambos devem estar alicerçados nas leis de diretrizes orçamentárias (LDO) e a lei orçamentária anual (LOA), de forma que possa existir uma interatividade entre o plano diretor com vigência de dez anos e o PPA, com vigência de quatro anos.

Ressalta-se que o PPA, tem como função estabelecer as diretrizes, os objetivos e metas de médio prazo da administração pública, cabendo à LDO no curto prazo de um ano, enunciar as políticas públicas e respectivas prioridades para o exercício seguinte e nessa mesma linha, a LOA respalda ao gestor público para a definição das estimativas da receita orçamentária e fixação das despesas para a execução desse exercício financeiro.

Para que haja uma boa administração pública é imprescindível que se faça valer o planejamento público, sendo o Plano Diretor Urbano, que “é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.” (BRASIL, 1988, art. 182, §1º), é uma ferramenta, capaz de orientar as previsões de receitas e a fixação das despesas orçamentárias. Na definição das despesas estarão determinadas as prioridades, refletindo a forma do governo diante da realidade que vive a população.

A política de desenvolvimento urbano tem por fim “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais das cidades e a garantir o bem-estar de seus habitantes.” (BRASIL, 1988, art. 182), isto implica na:

Garantia do direito a cidades sustentáveis; a gestão democrática por meio de participação popular; a cooperação entre governos e iniciativa privada; oferta de equipamentos urbanos; o controle do uso do solo; a integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais; (...) a adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços; a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; a adequação dos instrumentos de política econômica, tributárias e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano; a proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural; a regularização fundiária, entre outros. (SILVA, 2007, p.737).

No caso de um município, o planejamento está definido no Plano Diretor Urbano (PDU) e obviamente precisa estar baseado num diagnóstico da realidade local, que deve ser conhecido com profundidade pelo poder executivo. Esse conhecimento em grande parte está retratado nos indicadores dessa realidade, conforme o que determina o Estatuto da Cidade instituído pela Lei Federal Nº 10.257, de 10/07/2001.

Os objetivos definidos no Plano Diretor Urbano devem ser concretizados no Plano Plurianual (PPA), através de investimentos ali definidos e inscritos. Amparado no parágrafo 1º do art. 165 e no inciso XI parágrafo 1º do art. 167 da CF/1988, o PPA é a lei que define as prioridades do Governo pelo período de quatro (4) anos. Esta lei entra em vigor a partir do 2º ano de uma gestão que se inicia e abrange o 1º ano da gestão seguinte, caracterizando-se como um plano de médio prazo que visa a continuidade das obras e investimentos. Assim, o poder Executivo tem que enviar o projeto de lei do PPA para análise e aprovação do Poder Legislativo até 30 de setembro do seu 1º ano de mandato.

O PPA tem uma vasta abrangência de conteúdo. Segundo o parágrafo 1º do artigo 165 da CF/1988, a lei que instituir o PPA estabelecerá de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e também para as relativas aos programas de duração continuada. Por sua vez, o parágrafo 1º do artigo 167 da CF define que nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro, isto é, que dure mais de um ano, poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano PPA, ou sem lei que autorize a inclusão sob pena de crime de responsabilidade.

É importante destacar que no Plano Plurianual devem estar incorporadas, todas as despesas de capital e as dela decorrentes bem como as despesas de caráter continuado, para atender o que foi definido no Plano Diretor. Classificam-se como despesas de capital àquelas que contribuem diretamente para a formação ou aquisição de um bem de capital. São aquelas feitas com construções de prédios, pontes, estradas e outras desse teor e também as referentes à compra de material permanente como computadores, carteiras, aparelhos de raios-X e outras.

As outras despesas decorrentes são as derivadas das despesas de capital. Por exemplo, ao se terminar a construção de um hospital e comprar seus equipamentos (despesas de capital) serão necessários contratar centenas de médicos, enfermeiras, atendentes para colocar aquele equipamento e deixá-lo em funcionamento, bem como comprar remédios, alimentos e outros bens de consumo, essas são as chamadas despesas de custeio.

As despesas relativas aos programas de duração continuada são as referentes aos programas já existentes no município, isto é, à manutenção da rede de ensino, saúde, com pagamento de pessoal, compra de material de consumo (gasolina, alimentação, papel), contratação de serviço de terceiros (contratação de empresas de coleta de lixo, tapa buraco, manutenção de praças). Com esses critérios,

o PPA do município de Belém, para o período de 2018 a 2021, foi aprovado pela Lei Municipal nº 9.339, de 09 de novembro de 2017.

A lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é o elo entre o Plano Plurianual e a Lei Orçamentária Anual, que é o instrumento que viabiliza a execução dos programas governamentais. Uma das principais funções da LDO compreende selecionar dentre os programas e metas incluídos no PPA, aqueles que terão prioridade na execução do orçamento, conforme determina o parágrafo 2º do artigo 165 da Constituição Federal. Compreenderá também as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente. Orientará a elaboração da lei orçamentária anual e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

A CF/1988 também determina que a LDO deva dispor sobre alterações na legislação tributária e deve também estabelecer a política de aplicação das agências financeiras de fomento. Outra função importante é que a LDO deve conter autorização específica para a concessão de qualquer vantagem em relação a aumento de remuneração e outras referentes ao funcionalismo público. Também constarão dessa lei os limites para elaboração das propostas orçamentárias dos Poderes Legislativo, Judiciário e do Ministério Público quando for o caso.

A elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) terá como base as prioridades e diretrizes estabelecidas na LDO. A LOA registra a origem de todas as receitas, isto é, os tributos, taxas e contribuições que são pagos pela população. Registra também, todas as despesas dos órgãos públicos, os gastos com pessoal, os investimentos feitos e as dívidas contraídas. Nenhuma despesa pública pode ser executada sem estar consignada no Orçamento. Na LOA está a concretização dos Programas definidos no PPA e nas prioridades da LDO.

A Constituição Federal brasileira de 1988 faz referências em relação à LOA nos artigos 165 e 67. No art. 165, parágrafo 5º está definido, entre outros, que a lei orçamentária anual compreenderá: o orçamento fiscal do executivo, do legislativo e do judiciário federal, dos fundos, dos órgãos e entidades da administração indireta, e das fundações públicas; o orçamento das empresas públicas federais; o orçamento da seguridade social, incluindo seus vinculados, entidades e órgãos.

No artigo 167, está determinado que nenhum programa ou projeto seja iniciado se não estiver constando na LOA. As referências sobre a LOA na Lei de Responsabilidade estão contidas no artigo 5º onde se define que o projeto de lei orçamentária anual, deve ser elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias, e com as normas desta Lei Complementar. O projeto da LOA deve ser enviado pelo poder Executivo até o dia 30 de setembro de cada ano e aprovada pelo Legislativo até o fim do mês de dezembro.

2.3 Belém do Pará – A metrópole da Amazônia

O município de Belém possui uma estimativa populacional de 1.492.745 habitantes, o que representa 59,70% da população de toda a Região Metropolitana de Belém - RMB, que de acordo com a lei complementar nº 076/2011 passou a ser constituída por 7 municípios (Belém, Ananindeua, Marituba, Benevides e Santa Bárbara, Santa Izabel e Castanhal) com estimativa de 2.510.074 habitantes sendo que a maioria da população reside em zonas urbanas, (IBGE, 2019).

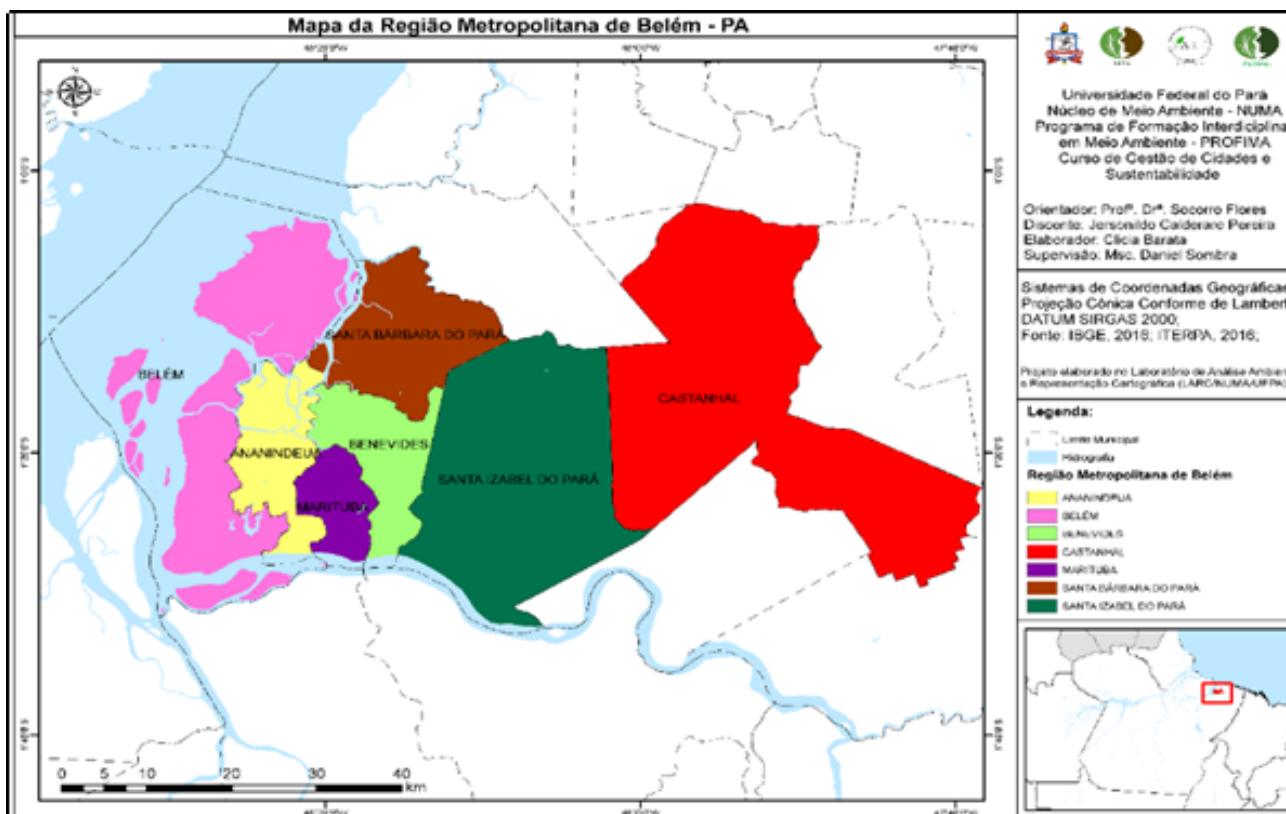
A Lei Complementar Federal nº 014/1973 (BRASIL, 1973), instituiu a Região Metropolitana de Belém (RMB), contemplando inicialmente os municípios de Belém e Ananindeua. Com a promulgação da Constituição do Estado do Pará em 1989, ficou estabelecido que mediante lei complementar estadual, poderia se instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por

grupos de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum, (PARÁ, 1989).

Já no ano de 1995 a RMB foi alterada pela Lei Complementar Estadual N° 027, de 1995 (PARÁ, 1995) que incluiu os municípios de Benevides, Marituba e Santa Bárbara do Pará, quando na segunda alteração pela Lei Complementar Estadual N° 072, de 2010, foi incluído o município de Santa Isabel do Pará, e mais recentemente, em sua última alteração pela Lei Complementar Estadual N° 076, de 2011, foi incluído o município de Castanhal (PARÁ, 2011).

No entanto, ainda no ano de 2006, através do Decreto n° 5.790, de 25 de maio de 2006, com o fim de favorecer a implantação de um plano de desenvolvimento urbano integrado, para às regiões metropolitanas e as aglomerações urbanas, o governo federal criou o Conselho das Cidades - ConCidades, órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, integrante da estrutura do Ministério das Cidades, tendo na ocasião a finalidade de estudar e propor as diretrizes para a formulação e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, bem como acompanhar e avaliar a sua execução, mediante a articulação de órgãos e entidades dos entes federados (BRASIL, 2006).

Figura 1 - Mapa da Região Metropolitana de Belém



Fonte: Laboratório de Cartografia - LARC/NUMA/UFPA, 2020

Tratava-se à época de uma instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas, que acabou por ofuscar a autonomia de algumas lideranças municipais e estaduais que ganhavam espaço na política local. “Essa tendência pendular, assumida por correntes de opinião até divergentes, sejam de natureza neoliberal ou social-democratas, apoia suas argumentações na visível incapacidade do Estado brasileiro em atender, com eficiência e eficácia, às demandas da maioria da população.” (FELICÍSSIMO, 1992, p.3).

Por outro lado, a regulamentação Lei Federal N° 10.257/2001 denominada como Estatuto

das Cidades, possibilitou o compartilhamento de responsabilidades na gestão de ações e projetos relacionados às funções públicas de interesse comum, favorecendo a articulação de órgãos e entidades dos entes federados. Processo amadurecido com a aprovação do Estatuto da Metrópole em 2015.

Sobre as características demográficas apenas o município de Belém apresenta uma densidade demográfica de 1.315,26 hab./km², distribuídos em uma área de 1.059,46 km², ou 50.582,30ha, composta por uma porção continental correspondente a 34,36% da área total, e 39 ilhas que compõem a região insular que ocupam 65,64% do território municipal, configurando-se como uma península, dividida em 8 distritos administrativos e 71 bairros. Belém é uma das metrópoles brasileiras e a segunda cidade mais populosa da região norte. (IBGE, 2019).

2.3.1 Plano Diretor de Belém –da elaboração à prática

O que é o Plano Diretor, segundo a doutrina de José Afonso da Silva (2007), é Plano, pois traz metas, prazos para o cumprimento de tais metas, atividades a serem executadas e quem deve executá-las. É Diretor, por fixar diretrizes básicas para o desenvolvimento urbano do município. Possui a função de “sistematizar o desenvolvimento físico, econômico e social do território municipal, visando ao bem-estar-geral da comunidade local, seus objetivos gerais promover a ordenação dos espaços habitáveis do município.” (SILVA, 2007, p. 738), com o propósito de alcançar a qualidade de vida da comunidade em geral.

Segundo o Anuário de Belém “foi criado em 1898, o Código de Posturas do município com o objetivo de disciplinar as construções e a ação dos indivíduos no uso do espaço público.” (BELÉM, 2018, p.3). Em 1970, foi criada a Companhia de Desenvolvimento da Área Metropolitana de Belém (CODEM) e três anos depois, o governo federal cria a Região Metropolitana de Belém (RMB), constituída, inicialmente, pelos municípios de Belém e Ananindeua. Em seguida foi elaborado o Plano de Desenvolvimento da Grande Belém (PDGB), o qual se configura como principal norteador das ações de planejamento do Poder Público.

Porém, as diretrizes de planejamento esboçadas ficaram comprometidas pela ausência de sua implementação. No ano de 1978, foi promulgada a Lei nº 7.068/1978, que introduz o ‘Sistema Normativo do Uso do Solo Urbano do Município de Belém’ (LISNUSO), para dar suporte nas esferas do planejamento e do controle urbanístico (BELÉM, 1978).

No ano seguinte, o LISNUSO foi reeditado e regulamentado, juntamente com a Lei da Organização do Uso do Solo (LUSO) e a Lei do Zoneamento da Primeira Légua Patrimonial. Ao longo dos anos 80, não se verificou qualquer mudança significativa nas grandes linhas de estruturação do espaço da metrópole belenense. Entretanto, foram desenvolvidos os Planos Diretores para Áreas Urbanas de Belém (PDAUB) e o Plano de Estruturação Metropolitana (PEM), (CORRÊA, 1989, p. 305).

2.3.2 Plano Diretor Pós-constituente

Em 1988, a promulgação da Constituição Federal brasileira proporcionou alteração dos mecanismos de gestão que viabilizavam procedimentos de abrangência metropolitana. No âmbito municipal, foi aprovada a Lei nº 7.401/88 que dispôs sobre a política municipal de desenvolvimento urbano, de acordo com as diretrizes de estruturação espacial da Região Metropolitana de Belém – RMB, tendo na obra de duplicação da BR-316 sua maior relevância (BELÉM, 1988).

Destaca-se, que o processo de periferização, que se acentuou, sobretudo, com a implantação de uma grande quantidade de conjuntos habitacionais, podem ter incentivado o crescimento das ocupações

irregulares na periferia urbana, agora compreendendo o espaço metropolitano, haja vista que “[...] esse processo de periferização, avançou fortemente nas áreas do município de Benevides, já integrante da RMB, e que apresentava um crescimento populacional médio de 10,73% ao ano, entre 1980 e 1991, muito acima dos crescimentos de Belém e Ananindeua, 2,65% e 2,68%, respectivamente, no mesmo período.” (MC, 2010, p.49).

Uma série de dispositivos legais reguladores foi elaborada nesse período. Em 1993, foi aprovada a Lei Municipal nº 7.603, que instituiu o primeiro Plano Diretor do Município de Belém, com um conjunto de definições para políticas setoriais a partir de diretrizes gerais e específicas para o desenvolvimento urbano e socioeconômico do município.

O Primeiro Plano Diretor Urbano do Município de Belém aprovado pela Lei Municipal nº 7.603, de 13 de janeiro de 1993, instituiu um conjunto de definições para políticas setoriais a partir de diretrizes gerais e específicas para o desenvolvimento urbano e socioeconômico do município. Elaborado a partir de uma demanda do Poder Legislativo, concebido em um contexto favorável à reforma urbana, que instituiu um variado conjunto de instrumentos importantes de gestão urbanística.

No entanto, dificuldades de ordens diversas não permitiram a efetivação da implementação de suas determinações e utilização dos instrumentos nele constantes. Destaca-se nesse sentido a falta de regulamentação de seus instrumentos e a falta de maior empenho para a utilização do modelo espacial definido no plano. Além é claro da ausência de regulamentação, em nível federal, necessária para alguns instrumentos.

No setor privado, a cidade recebeu, em 1993, o impacto do surgimento de dois *shopping centers*, um no Centro e outro no Entroncamento, modificando, sobremaneira, o uso da malha viária, o desenho do fluxo de tráfego e provocou a troca de zonas de interesse. Em 1994, entrou em vigor a Lei nº 7.709, que instituiu as normas quanto à preservação e proteção do Patrimônio Histórico, Artístico, Ambiental e Cultural do Município, o Centro Histórico de Belém, que passou a ter um regramento específico, que regulamentou sua área e seu entorno, adotando critérios de uso e de ocupação, as possibilidades de intervenção e as penalidades a serem aplicadas (IPHAN, 1994).

Na esfera dos dispositivos jurídicos, há a ampliação da Região Metropolitana de Belém, em 1995, pelo Governo do Estado, acrescentando os municípios de Marituba e Benevides e a inclusão, em 1996, do município de Santa Bárbara do Pará, criado neste mesmo ano. Estas inclusões ocorreram a partir de pleitos políticos e pressões do setor privado pela unificação de tarifas de serviços públicos. Em 1999, entra em vigor a Lei Complementar de Controle Urbanístico (LCCU), como o “instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana do Município, assegurando a função social da cidade e da propriedade imobiliária de fins urbanos.” (BELÉM, 1999).

2.3.3 Plano Diretor Pós-Estatuto da Cidade

Com a promulgação do Estatuto das Cidades, nele ficou determinado em seu art.4º e § 1º a 3º que o plano diretor, deve ser aprovado por lei municipal e servir como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, fazendo parte integrante do processo de planejamento municipal, sendo que os demais instrumentos: plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, devem ser incorporados às diretrizes e as prioridades nele contidas. Devendo a lei que instituir o plano diretor ser revista, pelo menos, a cada dez anos (EC, 2001).

Basicamente, a revisão consiste em uma avaliação da configuração urbana do município ao longo dos dez anos de vigência do plano e propor ajustes para o desenvolvimento da cidade. O processo

de revisão do Plano Diretor atual de Belém, iniciado em 2019 e previsto para encerrar no ano de 2020, consiste em cinco etapas coordenadas pelo poder executivo. São elas: Instalação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CDU); Divulgação e apresentação do Plano Diretor Municipal e do processo de revisão; Avaliação da estrutura urbana de Belém; Promoção de consultas públicas, Seminários temáticos e audiências públicas com a população por distrito.

Ressalta-se que no caso do município de Belém, muito embora esteja em vigor o PDU/2008, apenas no final do ano de 2018, é que foi empossado os componentes do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CDU), órgão que tem por finalidade regulamentar e formular políticas, planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, tendo como competência zelar pela aplicação da legislação municipal relativa ao planejamento e desenvolvimento urbano e propor sua atualização legal, garantindo a participação da sociedade civil nos processos de decisões do desenvolvimento urbano, sendo que todo processo de elaboração e revisão do Plano Diretor do Município precisa ser legalizado dentro do CDU.

3 ANÁLISE E DISCUSSÃO

Analisou-se sob ótica do orçamento público no município de Belém, segundo o Plano Plurianual, estabelecendo de forma comparativa as ações e programas de três (03) mandatos de gestão municipal, abordando os aspectos do saneamento ambiental; mobilidade e acessibilidade do transporte público e habitação social urbana. A escolha desses três temas se dá na medida em que eles são chaves na missão da política do desenvolvimento urbano que se materializa através do planejamento urbanístico e consiste em promover o desempenho harmônico e contínuo das funções sociais da cidade que se coadunam com as funções elementares do urbanismo que são o direito à moradia, ao trabalho, à recreação e à circulação

Os três programas escolhidos estão inseridos no conjunto de políticas presentes no Plano Diretor Urbano, que é um instrumento dinâmico e que deve ser sempre revisado e atualizado para acompanhar a projeção da sociedade sobre um local que é a cidade e suas vocações que assim definem suas funções sociais.

3.1 Programa Saneamento Ambiental

No ano de 2007, foi criada a Lei Federal nº 11.445, que estabeleceu as diretrizes da política federal de saneamento básico e os serviços públicos que serão prestados com base nos princípios fundamentais de universalização do acesso à população, quanto ao abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos realizados de formas adequadas à saúde pública e à proteção do meio ambiente entre outros.

Levando em conta que um dos princípios fundamentais dessa lei é a universalização dos serviços de saneamento básico, para que todos tenham acesso ao abastecimento de água com qualidade e em quantidade suficientes às suas necessidades, bem como à coleta e tratamento adequados do esgoto e dos resíduos sólidos, e ao manejo correto das águas pluviais.

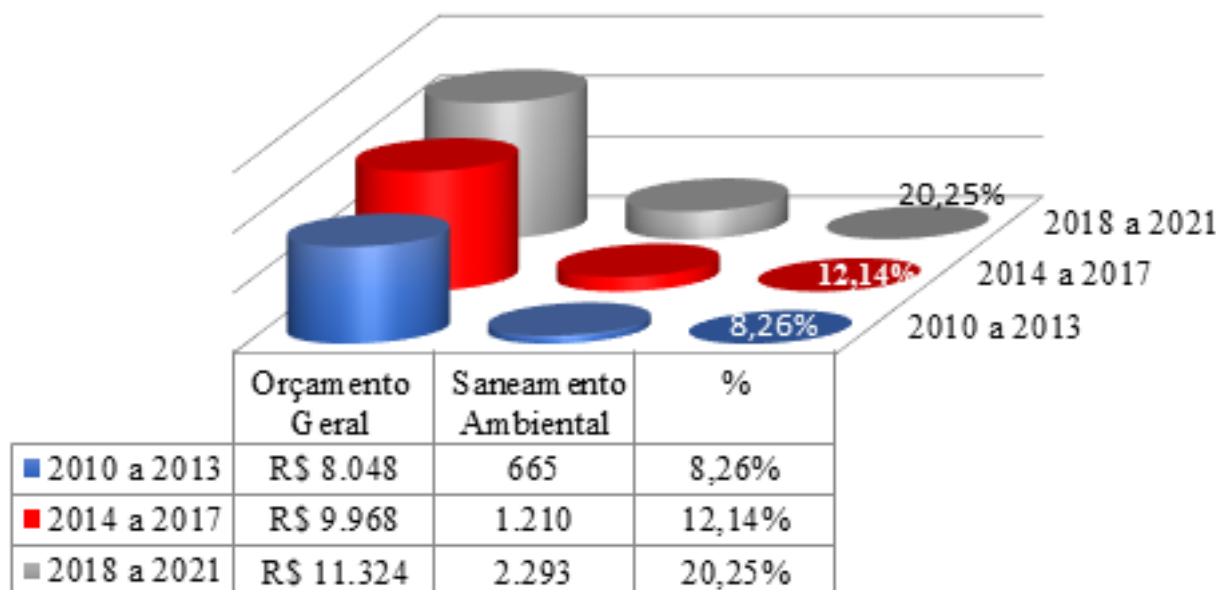
No caso do município de Belém, foi elaborado o Plano Municipal de Saneamento Básico (SESAN, 2014), como instrumento indispensável à consecução da política pública de saneamento básico municipal, a fim de se identificar, qualificar, quantificar, organizar e orientar todas as ações, públicas e privadas, por meio das quais o “produto” saneamento básico, seria ofertado como prestação de serviços públicos e colocados à disposição da população.

A elaboração do Plano de Saneamento Básico é uma oportunidade para toda a sociedade conhecer e entender o que acontece com o saneamento urbano, a fim de identificar e discutir as causas dos problemas e buscar soluções. Desta forma, a população e poder público poderão estabelecer metas para o acesso aos serviços de boa qualidade e decidirão quando e como chegar à universalização dos serviços de saneamento básico.

O Plano Municipal de Saneamento Básico de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário do Município de Belém-Pará consiste na caracterização e diagnóstico das condições atuais dos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário de Belém, apontando as causas das deficiências encontradas, bem como a definição, e respectivo cronograma de implantação dos programas, projetos e ações necessárias para atendimento das necessidades futuras para um horizonte de planejamento de 20 anos, de 2014 até 2033. (BELÉM, 2014).

Através do gráfico elaborado com informações dispostas na legislação orçamentária do município de Belém, apresentados a seguir, é possível verificar o volume de recursos alocados no orçamento municipal, para atender as demandas sociais, visando a garantia e a segurança na execução do saneamento básico, a fim de satisfazer o cumprimento dos direitos fundamentais da população em Belém. O gráfico abaixo mostra a importância dada ao Programa de Saneamento Ambiental:

Gráfico 1 - PPA - PMB - Previsão Orçamentária - (Em Bilhão de R\$)



Fonte: Elaboração própria baseado em dados da PPA-PMB

Como se observa pelo gráfico acima, para os Planos Plurianuais dos períodos de 2010 a 2017, o orçamento previsto para a execução do Programa de Saneamento Ambiental com vistas a executar políticas públicas de limpeza urbana, drenagem, pavimentação e educação ambiental no município de Belém, oscilou em média de 10,20%, já para o período de 2018 a 2021, compreendendo o 2º mandato da gestão do prefeito Zenaldo Coutinho, o orçamento provisionado para a execução do Programa de Saneamento foi elevado para o dobro da média dos períodos anteriores, chegando ao percentual de 20,25 % do orçamento global previsto para o período de 04 anos.

3.2 Programa Mobilidade e Acessibilidade do Transporte Público

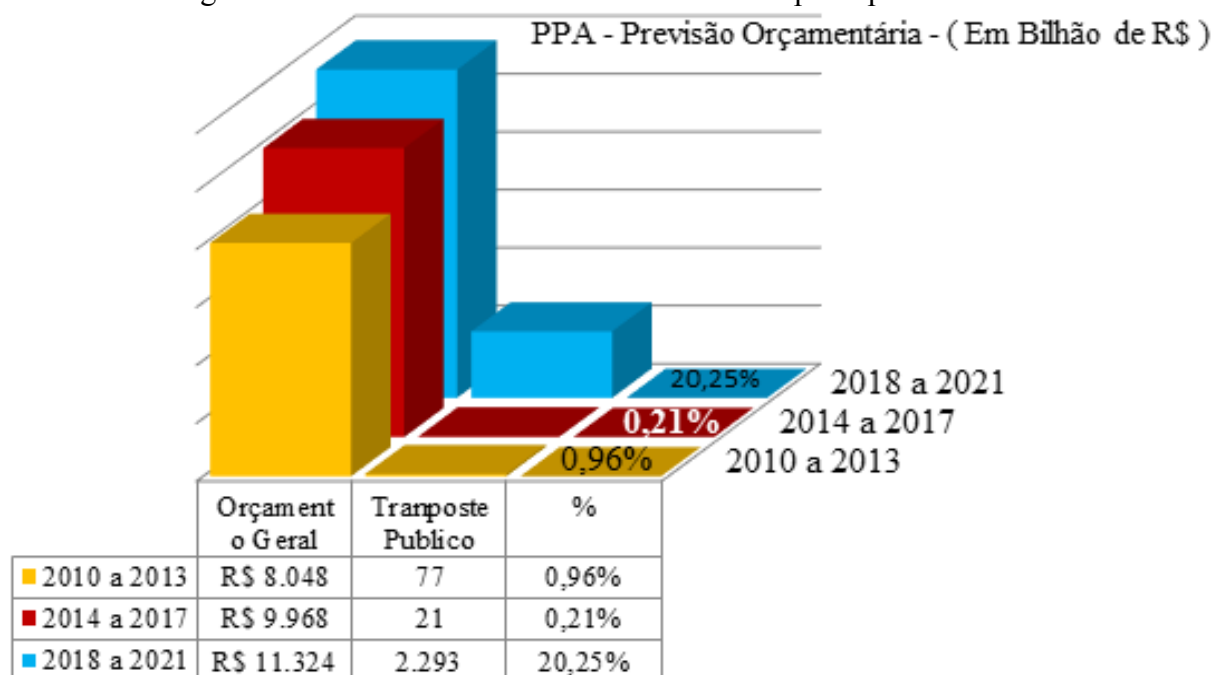
Os problemas de mobilidade afetam boa parte das pessoas que vivem em áreas urbanas, notadamente os habitantes das grandes metrópoles. O processo usual para levantamento da demanda da mobilidade urbana, envolve o levantamento de dados, a preparação de diagnósticos e a proposição de medidas para atender às necessidades de viagens da população, o que, grosso modo, descreve as etapas do planejamento de transportes e a análise e tomada de decisão política deve ter por base um ou mais desses estudos técnicos.

As atividades de planejamento consomem um montante elevado de recursos, porém implantar as medidas propostas demanda ainda mais. Além disso, é preciso que exista um bom acompanhamento e controle da operação diária dos vários componentes do sistema. Um recurso útil para o controle da qualidade da mobilidade é o uso de indicadores, objetivando estimar as necessidades de intervenções no sistema e até mesmo avaliar o possível resultado de soluções alternativas.

Tradicionalmente os métodos de planejamento de transportes são baseados em modelos de previsão de demanda, através do modelo que explique o funcionamento atual de um determinado sistema de transportes, baseado na ocupação do solo das áreas de estudos e dos tipos de atividades ali desenvolvidas. O modelo é calibrado para que represente a realidade do conjunto atual de viagens, associada a algumas variáveis socioeconômicas. Posteriormente, as condições socioeconômicas são projetadas para um ‘ano-horizonte’ e o modelo é utilizado para prever a configuração futura da demanda do sistema de transportes.

No caso do município de Belém, foi confrontado os valores orçamentários incluídos no PPA e a sua efetiva execução do programa de mobilidade urbana, que mesmo sendo um programa imprescindível para o deslocamento das pessoas e bens na cidade, que tem por finalidade desenvolver às atividades econômicas e sociais no perímetro urbano do município e aglomerações urbanas na região metropolitana, foram alocados valores irrisórios, dado o grau de importância do programa e o orçamento global do município.

Gráfico 2 - Programa de Mobilidade e acessibilidade do transporte público



Fonte: Elaboração própria baseado em dados do PPA-PMB.

Como se observa no gráfico acima, para os Planos Plurianuais dos períodos de 2010 a 2017, o orçamento previsto para a execução do Programa de Mobilidade e acessibilidade do transporte público com vistas a promover a “Política Municipal de Mobilidade Urbana” a fim de contribuir para o acesso amplo e democrático à cidade, por meio do planejamento e gestão do Sistema de Mobilidade Urbana no município de Belém, oscilou em média de 0,58%, ou seja, pouco mais de meio por cento do orçamento global foram provisionados para atender às demandas da população frente às problemáticas municipais para o período analisado.

3.3 Programa Habitação Direito de Todos

O Plano Municipal de Habitação de Interesse Social do município de Belém, que visava construir de forma participativa as ações do setor habitacional no município, no período de 2012-2033, foi o resultado de um planejamento habitacional, que definia estratégias de ação, de curto, médio e longo prazo, explicitando as ações necessárias para que seus objetivos e suas diretrizes.

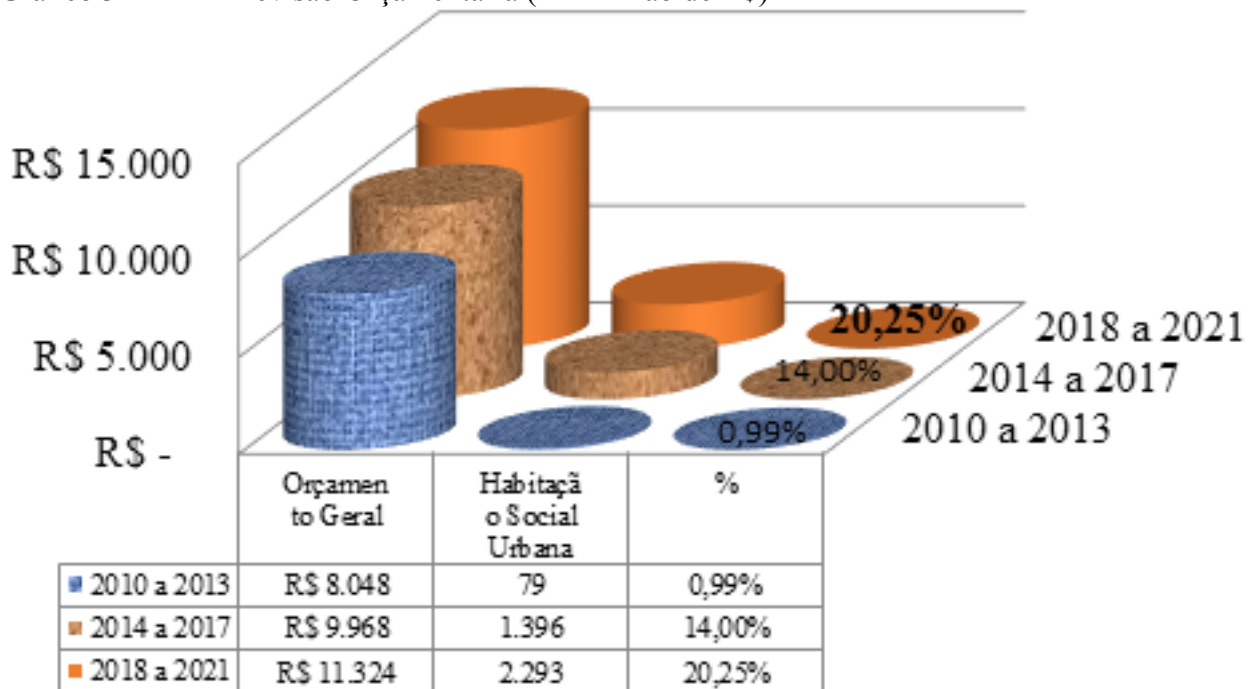
Na ocasião de sua elaboração, o governo municipal tentava satisfazer as demandas sociais, estabelecendo como um marco histórico na política habitacional de Belém, pois resultava dos anseios da sociedade civil que participou ativamente da construção do programa, sendo resultante de muitas reuniões e debates por meio de oficinas com os delegados eleitos em audiências públicas realizadas nos oito distritos administrativos do município, e que culminou com a realização da Conferência Municipal de Habitação. (PMHIS, 2011).

Trata-se de um dos mais importantes instrumentos de gestão da política habitacional de Belém, que orientava as tomadas de decisões, que visava uma interconexão com o Plano Diretor Municipal, bem como com a Política Nacional de Habitação, o Sistema Nacional de Habitação e o Plano Nacional de Habitação, buscando orientar o planejamento e a gestão da política habitacional, de forma que os seus resultados fossem utilizados para o alcance da melhoria das condições de habitabilidade, portanto, na melhoria das condições de vida da população belenense.

Além disso, as linhas programáticas articulam um conjunto de ações entre os agentes que atuam no setor habitacional, com destaque para os órgãos públicos relacionados direta e indiretamente à Política Municipal de Habitação de Interesse Social, assim como o Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social (CMHIS) e outros conselhos correlatos.

No entanto, ao se analisar na prática o comportamento da Política Municipal de Habitação de Interesse Social, nota-se que a disponibilidade do recurso orçamentário destinado a promover as ações do Programa Habitacional, não tinha a mesma importância quando observado o montante disponibilizado no orçamento público para aquele período, conforme pode ser observado no gráfico abaixo:

Gráfico 3 - PPA - Previsão Orçamentária (Em Bilhão de R\$)



Fonte: Elaboração própria baseado em dados do PPA-PMB.

Assim, no Plano Plurianual do período de 2010 a 2013, observa-se que orçamento previsto para a execução do “Programa de Habitação Direito de Todos” com vistas a promover a Política Municipal de Habitação conforme preceituado no II Plano Diretor, art. 26, tinha entre outros objetivos, o de “reduzir o déficit habitacional do Município”.

No entanto, nota-se claramente que se tratava apenas de mais uma ferramenta de marketing da gestão municipal, ou apenas de mera formalidade do gestor público à época, já que na ocasião tinha, o gestor público tinha governado o município de Belém por oito anos consecutivos, de 2005 a 2012, ou seja, o ‘2º Plano Diretor’ foi elaborado em 2008, e que destacou a Política Municipal de Habitação e lançou no PPA 2010 a 2013 no chamado “Programa de Habitação Direito de Todos”, todavia na prática, provisionou menos de 1,0% (um por cento) do orçamento global do município, correspondendo a apenas e tão somente a 79,4 milhões de Reais.

Após essas análises infere-se que as informações, apontam apenas para uma necessidade formal dos gestores no sentido de salvaguardar à administração de uma eventual ilegalidade pela ausência dos instrumentos de políticas públicas, como mera formalidade legal a fim de absterem-se de crime de responsabilidade, em detrimento de ser considerado como um instrumento de gestão de política pública municipal, que em sintonia com iniciativa privada, pudesse ser indutor da construção de espaços urbanos, visando favorecer a oferta dos serviços públicos essenciais, a fim de assegurar melhores condições de vida à população local.

Contudo, por outro lado não reflete no curto prazo para a população municipal, à satisfação da necessidade de geração de emprego e renda, e impacta negativamente no longo prazo na melhoria da qualidade de vida da população, nos aspectos do saneamento; habitação social urbana, mobilidade e acessibilidade do transporte público, em virtude do descompasso entre o Plano Diretor Urbano e o Plano Plurianual, que perdem sua finalidade como instrumentos de Política Pública e se transformam em mera formalidade legal, um fetiche do gestor público, enfeitado pela aparência material do planejamento como uma coisa estática, uma mercadoria como objeto de troca do Executivo com o legislativo e vice versa.

A mera formalidade aprisiona e favorece ao reducionismo intelectual, assim na prática, deve-se sobretudo respeitar os segmentos organizados da comunidade, levar em consideração a diversidade das visões sobre a cidade, considerando que muitas vezes são dissonantes, outras opostas, dependendo do interesse ou do proveito econômico, atentando para a visão egocêntrica de determinado segmento em detrimento de outro, que mesmo dentro de um mesmo espaço urbano, na mesma comunidade, ou bairro, pode destoa por si mesmo.

Nesse contexto, constatou-se que o fetiche do planejamento urbano no município de Belém emerge de uma necessidade formal dos gestores públicos, no sentido de salvaguardar a administração de uma eventual ilegalidade pela ausência dos instrumentos de políticas públicas, alicerçadas no Plano Diretor e PPA.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa buscou responder se os instrumentos públicos como o Plano Diretor Urbano, o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentária e Lei do Orçamento Anual são utilizados pela administração pública no município de Belém como instrumento de gestão e planejamento ou se apenas corresponderam ao atendimento de formalidade legal, com o fim de abster-se de crime de responsabilidade na gestão pública.

No mesmo sentido buscou-se observar a importância do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CDU) como órgão participante da gestão e governança local e seu papel na execução do Plano Diretor, considerando a participação da sociedade civil como concretização do princípio constitucional da participação popular.

Observa-se que o modelo orçamentário brasileiro, embora tenha um aspecto constitucional relevante, do ponto de vista da transparência e com a participação da sociedade civil, também se relaciona com os princípios da unidade e da universalidade. A Constituição de 1988 trouxe um melhor entendimento para a questão da formatação das contas públicas, ao precisar a composição do orçamento anual que passou a ser integrado pelo orçamento fiscal e da seguridade social, além dos investimentos, contemplando assim uma multiplicidade organizacional e jurídica do setor público, explicitando quais as receitas e despesas públicas que devem integrar o orçamento público e merecer, portanto, aprovação legislativa.

Constata-se que muito além da elaboração do plano diretor e do plano plurianual e infundáveis audiências públicas, não basta simplesmente a retórica técnica, ou mera formalidade legal, com a valorização do tecnicismo, visando abster-se de um eventual crime de responsabilidade, e sim, valorizar o senso comum, praticar a interconectividade social, ouvir o maior número de moradores de diferentes bairros da cidade, respeitando um lapso temporal da sazonalidade das atividades econômicas.

Especificamente às razões dessa fixação pelo fetiche do planejamento urbano, pode requerer a reformulação do sistema da administração pública brasileira, pois como se observa, há um claro descompasso dos instrumentos públicos formalizados pelos gestores e sua aplicação no mundo real, que acabam por negar a importância do espaço urbano como ativo social, econômico e financeiro.

Torna-se evidente que os instrumentos de políticas públicas criadas pela Constituição Republicana de 1988, regulamentada posteriormente pelo Estatuto da Cidade, devem servir de ferramentas de gestão pública, como elementos de parametrização das atividades administrativas, a fim de se propugnar programas e ações exequíveis, gerando controle para acompanhamento das metas a serem alcançadas, visando suprir as demandas da sociedade, inibindo assim, possíveis improvisações, conflitos de interesses e sobretudo coibir a corrupção.

A contribuição que se faz aqui no caso da metrópole da Amazônia perpassa pela identificação da evolução participativa da sociedade, com fortalecimento das instituições municipais, em especial no Conselho de Desenvolvimento Urbano de Belém, com poder de ação e de intervenção na sociedade, objetivando o controle e monitoramento dos programas e ações do governo municipal, de forma a validar ou não a continuidade da execução do planejamento e das políticas públicas.

REFERÊNCIAS

BELEM. **Lei nº 7.068/1978**. Dispõe sobre o Sistema Normativo do Uso do Solo Urbano do Município de Belém'. Disponível em: www.belem.pa.gov.br. Acesso em: 08 maio 2020.

BELEM. **Lei 7.401/1988**. Dispõe Sobre a Política Municipal de Desenvolvimento Urbano da Região Metropolitana de Belém (RMB). Disponível em: www.belem.pa.gov.br. Acesso em: 08 maio 2020.

BELÉM. Lei Orgânica do Município de Belém, 1993. Disponível em: <http://www.belem.pa.gov.br/semaj/app/paginas/lom.html>. Acesso em: 05 abr.2020.

BELÉM. **Lei nº 7603/93**. Primeiro Plano Diretor Urbano Município de Belém. Disponível em: <https://cm-belem.jusbrasil.com.br/legislacao/585164/lei-7603-93>. Acesso em: 12 fev.2020.

BELÉM. **Lei 7.709/1994**. Patrimônio Histórico, Artístico, Ambiental e Cultural do Município de Belém - Lei nº 7.709 de 18 de maio de 1994, Iphan. Disponível em: www.portal.iphan.gov.br. Acesso em: 03 abr.2020.

BELÉM. Lei Complementar de Controle Urbanístico –LCCU,1999. Disponível em www.belem.pa.gov.br. Acesso em: 20 abr./2020.

BELEM. **Lei nº 8.655/2008**. Segundo Plano Diretor Urbano de Belém. Disponível em http://www.belem.pa.gov.br/transparencia/?page_id=1499 Acesso em: 01 maio 2020.

BELEM. **Lei 939/2017**. Plano Plurianual (Período de 2018/2021). Aprovada em 09 de novembro de 2017. Disponível em: <https://www.cmb.pa.gov.br/wp-content/uploads/2018/05/PPA-2018-2021.pdf>. Acesso em: 08 maio 2020.

BELEM. **Decreto nº 83.857/2015**. Criação do Portal de Transparência à informação Belém. Disponível em: http://www.belem.pa.gov.br/semaj/app/Sistema/view_lei.php?lei=83857&ano=2015&tipo=2. Acesso em: 08 mar.2020.

BELÉM. PMHIS- Plano Municipal de Habitação de Interesse Social de Belém, 2011, Disponível em: <http://www.belem.pa.gov.br/app/c2ms/v/?id=1&conteudo=3924>. Acesso em: 20 jan.2020.

BELÉM. **Lei nº 9.313/2017**. Disciplina a Composição do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano - CDU. Disponível em <https://leismunicipais.com.br/a/pa/b/belem/lei-ordinaria/2017/932/9313>. Acesso em: 01 maio 2020.

BELÉM. Nomeação do Conselho de Desenvolvimento Urbano. **Diário Oficial do Município de Belém**, 14 nov.2018, p.2. Disponível em: <http://ww4.belem.pa.gov.br/index.php/conselho-municipal-de-desenvolvimento-urbano/>. Acesso em: 03 mar.2020.

BELÉM. **Decreto nº 92.379/2018**. Nomeia a composição do CDU- Belém. Disponível em: <http://ww4.belem.pa.gov.br/index.php/conselho-municipal-de-desenvolvimento-urbano/>. Acesso em: 03 abr.2020.

BELÉM. Plano Municipal de Saneamento Básico de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário de Belém – Pará, 2014 a 2033. Disponível em: http://www.belem.pa.gov.br/amae/?attachment_id=1624. Acesso em: 01 maio 2020.

BRASIL. **Lei Federal Nº 4.320**. Institui normas gerais de Direito Financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos municípios e do Distrito Federal. Disponível em; https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm. Acesso em: 08 maio 2020.

BRASIL. Constituição Federal do Brasil – 1988 - (Art.182 § 1º CF/1988) – Disponível em:http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 05 fev.2020.

BRASIL, Lei nº 10.257/2001- Estatuto das Cidades-2001- Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 02 mar.2020.

BRASIL. Lei Complementar Federal Nº 101, de 04 de maio de 2000, que dispõe sobre finanças públicas e responsabilidades na gestão fiscal no Brasil. Disponível em: <http://www.plataformamaisbrasil.gov.br/legislacao/leis/lei-complementar-n-101-4-de-maio-de-2000>. Acesso em: 08 maio 2020.

BRASIL. Conselho das Cidades – ConCidades. 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/D5790.htm Acesso em: 05 fev.2020.

BRASIL. **Lei Federal no 12.527/2011**. Regula o acesso à informação. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 01 maio 2020.

BOTTOMORE, Tom. **Dicionário do pensamento marxista**. Rio de Janeiro: Zahar, 2001. p. 149-150, 2001.

CARDOSO, Ana Claudia; VENTURA NETO, Raul da. A evolução urbana de Belém: trajetória de ambiguidades e conflitos socioambientais. **Cadernos MetrÓpole**, São Paulo, v. 15, n. 29, p. 55-75, jan./jun. 2013.

CORREA, Antônio José Lamarão. **O espaço das ilusões: planos compreensivos e planejamento urbano na Região Metropolitana de Belém.** 1989. 339 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento de Desenvolvimento) - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, PA, 1989. Disponível em http://bibcentral.ufpa.br/arquivos/35000/39600/19_39646.htm. Acesso em: 04 abr./2020.

FELICÍSSIMO, J.R. Os impasses da descentralização político-administrativa na democratização do Brasil-1992. **Revista de Administração de Empresa**, São Paulo, v.32, n.1, jan./mar., 1992. Disponível em: <https://rae.fgv.br/rae/vol32-num1-1992/impasses-descentralizacao-politico-administrativa-na-democratizacao-brasil>. Acesso em: 03 mar.2020.

GOMES, Rodrigo R. Belém: características geográficas, história, dados socioeconômicos. InfoEscola. 2017. Disponível em: <https://www.infoescola.com/geografia/belem/> Acesso em: 05 maio 2020.

HARVEY, David. **O enigma do capital.** São Paulo: Boitempo, 2011

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **População de Belém no último Censo.** Estimativas 2019. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pa/belem/panorama>. Acesso em: 01 abr.2020.

MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988.

PARÁ. Constituição Estadual do Pará/1989. Disponível <https://www.sistemas.pa.gov.br/sisleis/legislacao/228>. Acessado em 01/04/2020.

PARÁ. Alteração da Região Metropolitana de Belém – RMB, **Lei Complementar Estadual nº 027**, de 1995. Disponível em: http://planodiretor.belem.pa.gov.br/?page_id=1549. Acesso em: 01 abr.2020.

PARÁ. Alteração da Região Metropolitana de Belém – RMB, **Lei Complementar Estadual nº 072**, de 2010. Disponível em: <http://fnembrasil.org/regiao-metropolitana-de-belem-pa/>. Acesso em: 01 abr.2020

PARÁ. Alteração da Região Metropolitana de Belém – RMB, **Lei Complementar Estadual nº 076**, de 2011. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/58414636/djpa-29-08-2013-pg-102>. Acesso em: 01 abr.2020

PARÁ. Constituição estadual de 5 de outubro de 1989. Disponível em: <https://www.sistemas.pa.gov.br/sisleis/legislacao/228>. Acesso em: 04 mar.2020.

MARICATO, E. **O impasse da política urbana no Brasil.**3.ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

MORIM, Júlia. **Forte do Presépio/Forte do Castelo**. Pesquisa Escolar Online, Fundação Joaquim Nabuco, Recife. Disponível em: <http://basilio.fundaj.gov.br/pesquisaescolar/>. Acesso em: 02 maio 2020.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Diagnóstico da estrutura intra-urbana de Belém relatório final, 2010, p.49. Disponível em: www.planodiretor.belem.pa.gov.br. Acesso em: 06 abr.2020.

SABOYA, Renato. **Concepção de um sistema de suporte à elaboração de planos diretores participativos**. 2007. Tese (Doutorado em Engenharia Civil) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC, 2007. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/235436777_Concepcao_de_um_sistema_de_suporte_a_elaboracao_de_planos_diretores_participativos. Acesso em: 02 abr.2020.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à constituição**. 3.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

Dados dos autores:

Jersonildo Calderaro Pereira

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2403-4427>

Especialista em Gestão de Cidades pelo Núcleo de Meio Ambiente da Universidade Federal do Pará (UFPA). Belém, Pará, Brasil. E-mail: jersonildo@hotmail.com.

Maria do Socorro Almeida Flores

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9154-6938>

Doutora em Direitos Humanos e Meio Ambiente pela Universidade Federal do Pará (UFPA).

Docente do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia (PPGEDAM) da Universidade Federal do Pará (UFPA). Belém, Pará, Brasil. E-mail: saflores@ufpa.br.