



**EIXO TEMÁTICO:**

- |  |   |  |
|--|---|--|
| <input type="checkbox"/> Ambiente e Sustentabilidade             | <input type="checkbox"/> Crítica, Documentação e Reflexão | <input type="checkbox"/> Espaço Público e Cidadania          |
| <input checked="" type="checkbox"/> Habitação e Direito à Cidade | <input type="checkbox"/> Infraestrutura e Mobilidade      | <input type="checkbox"/> Novos processos e novas tecnologias |
| <input type="checkbox"/> Patrimônio, Cultura e Identidade        |   |  |

## **Políticas Federais no passado e no presente: O caso do Sudeste do Pará**

*Federal policies in the past and present: The case of Southeastern Pará*

*Las políticas federales en el pasado y el presente: El caso del Sureste de Pará*

MELO, Ana Carolina (1);

CARDOSO, Ana Cláudia (2);

GOMES, Taynara do Vale (3)

(1) Mestranda, Universidade Federal do Pará, UFPA, PPGAU, Belém, PA, Brasil; email: carolmelo.08@gmail.com

(2) Professora Doutora, Universidade Federal do Pará, UFPA, PPGAU, Belém, PA, Brasil; email: aclaudiacardoso@gmail.com

(3) Graduanda, Universidade Federal do Pará, UFPA, PPGAU, Belém, PA, Brasil; email: taynaragomes@gmail.com

## **Políticas Federais no passado e no presente: O caso do Sudeste do Pará**

*Federal policy in the past and present: The case of Southeastern Pará*

*Las políticas federales en el pasado y el presente: El caso del Sureste de Pará*

### **RESUMO**

Este texto apresenta a trajetória dos investimentos em habitação e empreendimentos imobiliários em duas cidades do Sudeste Paraense, região impactada pelos projetos federais na escala regional a partir dos anos 1970, e, hoje sob forte influência de investimentos privados (mineração, agronegócio, imobiliário etc.). Parte-se das ações implementadas no Pará a partir dos anos 1960, orientadas por uma visão regional, geopolítica e de integração econômica da Amazônia brasileira, para destacar o vínculo entre os grandes projetos federais, a migração gerada e as mudanças ocorridas na produção do espaço urbano amazônico. Tal trajetória alcança a implantação do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) nas duas cidades e se discute os efeitos e relevância do programa para a expansão dessas cidades.

**PALAVRAS-CHAVE:** políticas federais, planejamento regional, inserção urbana, PMCMV

### **ABSTRACT**

*This paper presents the trajectory of investments in housing and real estate projects in two cities of the southeastern Pará, a region impacted by federal projects on a regional scale since the 1970s, and today, under strong influence of private investment (mining, agribusiness, real estate, etc.). It starts with the actions taken in Pará from 1960, driven by a regional, geopolitical and economic integration vision of Brazilian Amazon, to highlight the link between large federal projects, the migration they generated and the changes that occurred in the production of Amazon urban space. This trajectory reaches the implementation of the Minha Casa Minha Vida (PMCMV) program in both cities and discusses the effects and relevance of the program for the expansion of these cities.*

**KEY-WORDS:** federal policies, regional planning, urban insertion, PMCMV

### **RESUMEN**

*Este texto presenta la trayectoria de las inversiones en vivienda social y en emprendimientos inmobiliarios en dos ciudades del sureste del estado de Pará, región impactada por los proyectos federales en la escala regional a partir de los años 1970 y hoy bajo fuerte influencia de las inversiones privadas (minería, agronegocio, inmobiliario, etc.) El análisis parte de las acciones implementadas en Pará a partir de los años 1960, orientadas por una visión regional, geopolítica y de integración económica de la Amazonia brasileña, para destacar el vínculo entre los grandes proyectos federales, la migración generada y los cambios que ocurrieron en la producción del espacio urbano amazónico. Tal trayectoria alcanza la implementación del Programa Mi Casa Mi Vida (Minha Casa Minha Vida – PMCMV) en las dos ciudades analizadas y se discuten los efectos y la relevancia del programa para la expansión de esas ciudades.*

**PALABRAS-CLAVE:** políticas federales, planificación regional, inserción urbana, PMCMV

## 1 INTRODUÇÃO: URBANIZAÇÃO E PRECARIIDADE URBANA NA AMAZÔNIA ORIENTAL

As ações de integração da Amazônia foram determinantes para a intensificação do fluxo migratório e posterior crescimento urbano da região, sobretudo a partir da implantação de projetos de assentamentos rurais pelo INCRA, dos grandes projetos de exploração mineral e de infraestrutura logística (ex: rodovias, portos, hidrelétrica, aeroportos). Com o advento das rodovias, surgiu uma nova condição de acessibilidade na região, baseada na urbanização continental, uma novidade após séculos da existência de um padrão de localização de cidades nas margens dos grandes rios (CARDOSO, LIMA, 2006, BECKER, 2013).

Com o declínio dos investimentos durante a década de 1980, em consequência da crise econômica mundial dos anos 1970 e, com o acirramento das tensões e conflitos existentes no campo, teve início a mobilidade da população pobre no território, em busca de oportunidade nas cidades (BECKER, 2005). Deste então, a Amazônia registrou as maiores taxas de crescimento urbano e populacional do país, superiores à média nacional (SATHLER *et al*, 2009: 11). Tal desdobramento não foi previsto pelos planos federais, e se manifestou no urbano através da periferização dos núcleos de origem ribeirinha, já consolidados, com frequente ocupação de áreas de várzea e, da precariedade e improvisação na formação dos novos núcleos e mesmo de cidades inteiras sob a dinâmica rodoviária. Nesse contexto, foi mais comum à transposição de estratégias rurais de ocupação do território para as cidades e a formação de um passivo, associado à carência por provisão de infraestrutura, serviços e equipamentos urbanos, do que a adoção das técnicas de planejamento e projeto urbanos, empregadas apenas nos casos de remanejamento de população (ex: Novo Repartimento), de assentamento de funcionários das estatais (ex: *company towns* de Carajás), e no caso da implantação de novo núcleo urbano (ex: Nova Marabá) (CARDOSO, RODRIGUES, 2013).

Após décadas da introdução das ações federais na Amazônia, observa-se a proliferação de pequenas cidades, o crescimento de importância das cidades médias e a sustentação da primazia das grandes metrópoles regionais, em virtude da centralização de infraestrutura logística, atividades comerciais e de serviços (BECKER, 2013). Esse panorama revela o poder dos investimentos públicos na transformação do território e, por outro lado às limitações do planejamento com foco na escala regional e na produção, pouco atento ao processo de reprodução social que acontecia dentro das cidades.

As cidades de Marabá e Parauapebas, localizadas na região do Sudeste Paraense sob forte dinâmica social e econômica, foram tomadas como objeto de estudo para caracterizar esse passivo e qualificar a resposta dos programas de produção habitacional financiados pelo governo federal às necessidades históricas da população e sua contribuição para a estruturação urbana dessas cidades.

## 2 SOBRE AS ÁREAS DE ESTUDO

Marabá e Parauapebas foram amplamente impactadas pelas ações do Governo Federal durante o regime militar, a primeira foi identificada nos planos regionais como cidade estratégica para o desenvolvimento de um polo multimodal, enquanto a segunda surgiu após a implantação do Projeto Grande Carajás (PCG), voltado à exploração de minério de ferro pela Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), além disso, ambas receberam novos núcleos planejados, projetados com inspiração na concepção do urbanismo modernista, assim surgiu o núcleo de Nova Marabá e a *company town* de Carajás, respectivamente. Apesar dos paralelos, as cidades

apresentam trajetórias distintas, em função do contraste dos processos históricos subjacentes à formação de cada uma, Marabá uma cidade secular (pré-1960) com características de ocupação ribeirinha do território, e Parauapebas uma cidade formada espontaneamente nas margens de uma rodovia com a chegada dos grandes projetos federais (pós-1960). Padrões que explicam a diferenciação de escala e importância política entre as cidades, com portes, condições de infraestrutura urbana, perfis populacionais e identidades culturais, bastante contrastantes (CARDOSO, LIMA, 2006).

Marabá se constituiu como uma cidade portuária típica da região, localizada na confluência do rio Tocantins com o Itacaiúnas, identificada nos planos regionais como uma cidade estratégica, com grande potencial de crescimento e atração de fluxos migratórios. Essa situação fomentou a implantação, em 1980, de um núcleo urbano planejado, inteiramente projetado com base em princípios modernistas: superquadras, vias largas, ruas sem saída (cul-de-sac). Além disso, a cidade foi estrategicamente cortada pelas rodovias PA 150 (eixo norte sul) e BR 230 (eixo leste oeste), e recebeu a implantação de uma ferrovia e de um aeroporto regional. A cidade se consolidou a partir de núcleos independentes, constituídos em diferentes períodos, atualmente subdivididos em seis distritos: Marabá Pioneira, Cidade Nova, Nova Marabá, Distrito Industrial, São Felix e Morada Nova.

O território do município de Parauapebas foi desmembrado de Marabá e a cidade se originou a partir de um assentamento espontâneo formado por migrantes, contíguo ao portão de acesso à Floresta Nacional de Carajás, que abriga a Mina de Carajás e a *company town* da CVRD. Durante os seus 25 anos de existência o município acumulou problemas sociais, urbanos e ambientais e apresentou crescimento de 336%, devido ao intenso fluxo migratório e às transformações associadas à dinâmica da mineração. A atuação da Vale, antiga CVRD, no município exerce um papel chave na dinâmica econômica local, principalmente em função dos royalties e receitas minerárias arrecadadas pela prefeitura municipal, que fazem de Parauapebas o segundo município com maior Produto Interno Bruto (PIB) do estado (ver <http://www.oim.tmmunicipal.org.br/>).

A condição excepcional de circulação de riquezas em Parauapebas é proporcional aos preços praticados no município, com grande valorização do preço de imóveis e aluguéis, já que o meio ambiente construído reproduz o que Fix (2011: 85) definiu como “uma fronteira de valorização dos lucros e dos excedentes obtidos em atividades produtivas” (indústria, comércio, agrário), que permite ao capital mercantil urbano lançar novos produtos imobiliários: loteamentos urbanizados, condomínios, *shopping center*, etc. Essa nova fronteira de expansão é explícita no município, acompanhando o processo de fortalecimento do setor imobiliário em curso no país, decorrentes das mudanças institucionais e do aumento do fluxo de recursos viabilizado pelo Governo Federal para o setor, processo que culminou em 2009, com o lançamento do PMCMV.

O fato de Marabá ser uma cidade tradicional, que se firmou inicialmente como entreposto comercial e se beneficiou de diversos ciclos econômicos (do caucho, da castanha, do garimpo, etc.) até a introdução dos grandes projetos federais, a distingue bastante de Parauapebas. Marabá não depende da indústria mineral, diversificando as atividades produtivas entre os setores de comércio, exploração de madeira e pecuária. Além disso, devido à presença de grupos tradicionais (pescadores, agricultores, biscates) é mais frequente a prática de atividades informais pela população pobre, do que a declaração de desemprego, mais comum em Parauapebas, em função da racionalidade urbano-industrial, com pouca aderência a

práticas tradicionais associadas à informalidade (INPE, 2012). Hoje, Marabá vivencia a expectativa do derrocamento do Pedral do Lourenço, intervenção fundamental para recuperação na navegabilidade do Rio Tocantins, bloqueada na década de 1980, após a construção da UHE de Tucuruí. Com a implantação da hidrovia Araguaia Tocantins, Marabá consolidaria o perfil multimodal, permitindo o escoamento da produção agropecuária e favorecendo a circulação de produtos e insumos no mercado nacional e internacional, resta saber qual será o impacto da implantação do empreendimento sobre recursos naturais e sobre o aumento de práticas predatórias na região. Em 2010, após o anúncio dos projetos ALPA (Vale) e ALINE (SinoBrás)<sup>1</sup>, houve uma grande movimentação no setor imobiliário de Marabá, em função da expectativa de atração de investimentos e do afluxo de mão-de-obra para cidade. Ocasão em que teve início um novo ciclo de expansão urbana, viabilizado pela articulação de atores públicos e privados determinados a fazer a máquina da cidade crescer<sup>2</sup>. Dessa forma, foram viabilizadas obras de infraestrutura viária, intervenções de saneamento e urbanização através de investimentos federais, e coube aos atores locais a articulação ao setor imobiliário, com a construção do primeiro *shopping center* da cidade, condomínios de luxo, abertura de loteamentos urbanizados, e implantação de uma gama de novos empreendimentos: lojas do comércio varejista, escritórios e hotéis (CARDOSO, NEGRÃO, 2013). O lançamento do PMCMV em Marabá, também funcionou como elemento propulsor da expansão urbana, “criando” um novo núcleo destinado à população de baixa renda, localizado entre os distritos de São Félix e Morada Nova, áreas peri-urbanas do município.

Em ambas as cidades, dinâmicas econômicas, populacionais e urbanas tem produzido demandas por moradia e por cidade e a implementação de programas federais com recursos não onerosos é fato muito esperado para reverter o quadro de precariedade habitacional e urbana nas cidades paraenses.

### 3 DÉFICIT HABITACIONAL

Dados recentes do déficit habitacional elaborados pelo IPEA (FURTADO et al, 2013), apresentam a Amazônia como a região brasileira com o maior déficit habitacional relativo considerando o total dos domicílios, o que evidencia a manutenção do grau de precariedade acumulado nas cidades amazônicas nas últimas décadas.

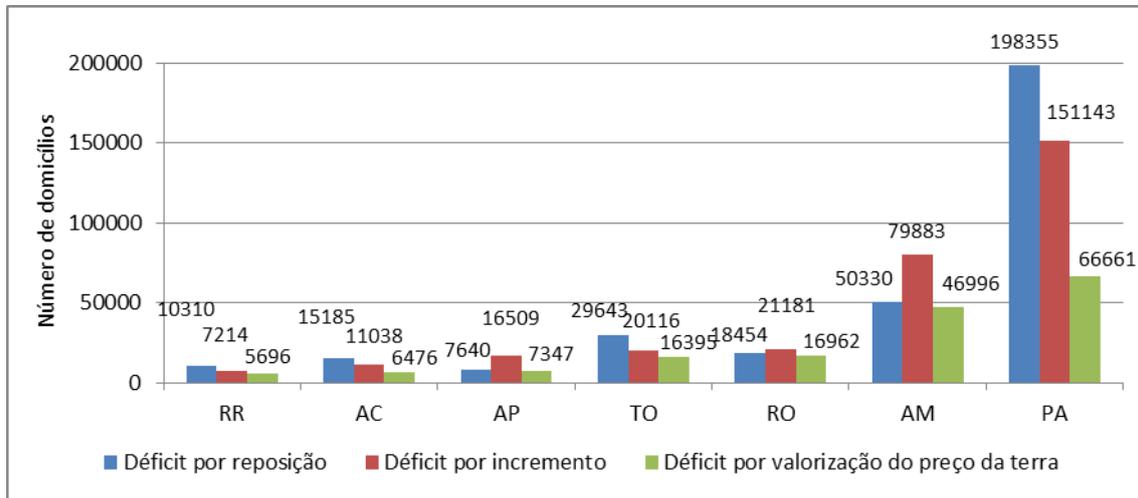
Quando as componentes do déficit são expostas por tipo de déficit<sup>3</sup>, os dados revelam a precariedade habitacional e alto preço da terra (Ver Figura 1) como os principais “gargalos” observados nas cidades do norte do país, com destaque para o Pará onde a precariedade habitacional é mais expressiva tanto em números quanto em relação às outras características do déficit.

<sup>1</sup> A primeira sigla se refere ao projeto siderúrgico Aços Laminados do Pará (ALPA), da CVRD, e a segunda à parceria entre o Grupo SinoBrás e a CVRD, para implantação da primeira laminadora de aço integrada Norte e Nordeste do Brasil.

<sup>2</sup> O termo “cidade como máquina do crescimento” foi cunhado pelos sociólogos H. Moloth e J. Logan (1987) para demonstrar como as mudanças no espaço urbano capitalista podem representar articulações complexas entre os diversos grupos locais. Ver Molotch e Logan (1987); M. Fix (2011); Ventura Neto (2012); Cardoso e Negrão (2013).

<sup>3</sup> **Déficit por reposição** corresponde a componente “habitação precária”, **Déficit por incremento** corresponde “coabitação familiar” e **Déficit por valorização do preço da terra** correspondem as variáveis: “ônus excessivo com aluguel” (quando uma família compromete 30% ou mais da renda com pagamento de aluguel) e “adensamento excessivo em domicílios locados” (quando o domicílio alugado apresenta um número de moradores superior a 3 por dormitório).

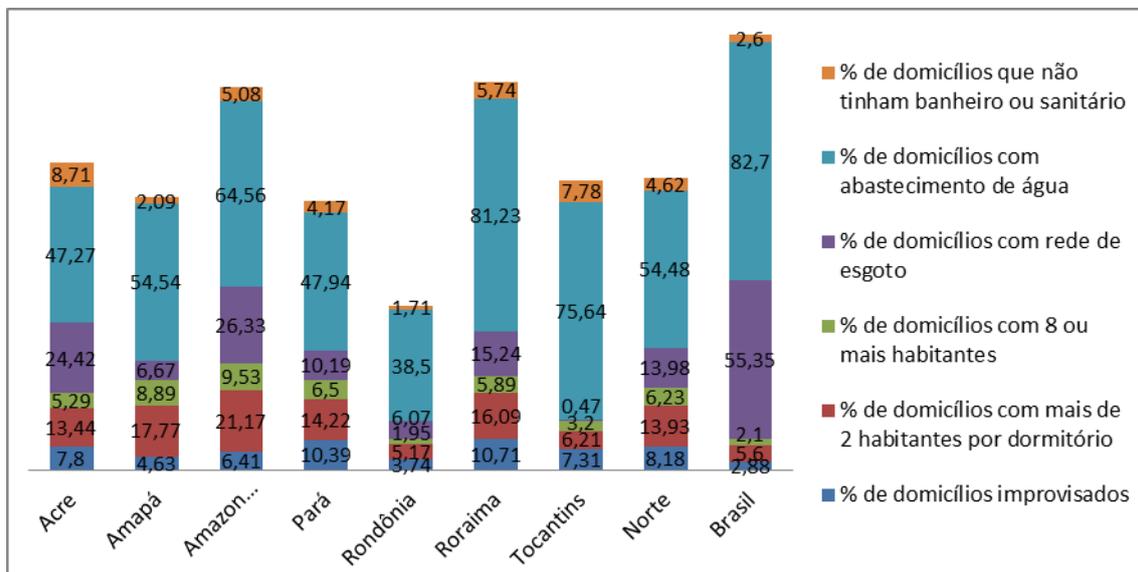
Figura 1 – (Re) distribuição por tipo de déficit habitacional nos estados da região norte.



Fonte: Furtado et al. (2013) adaptação LABCAM/UFPA.

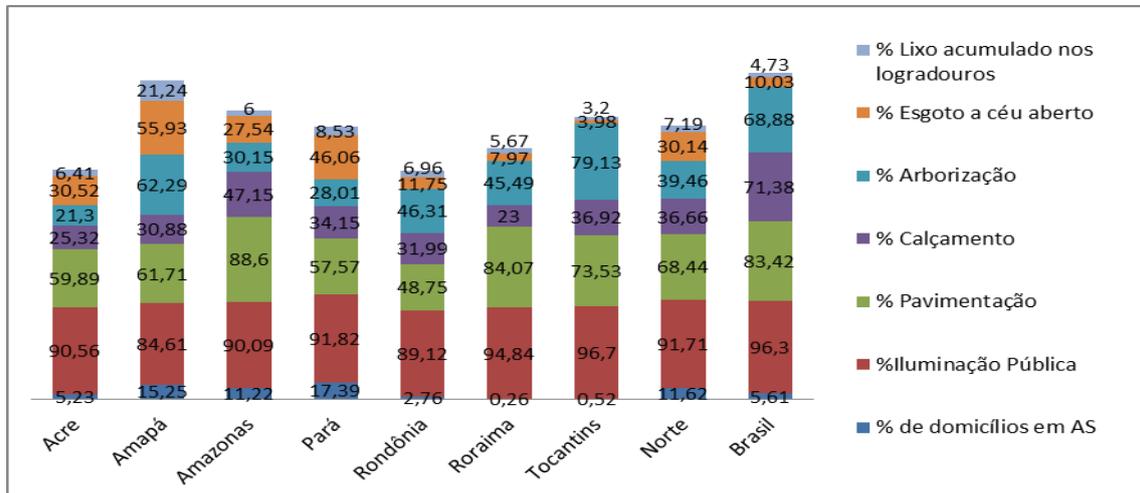
A universalidade dos dados censitários e a riqueza de variáveis geradas para o domicílio permitem um exercício de visualização da carência de provisão de infraestrutura e da precariedade habitacional encontradas na região. Os dados do IBGE (2010) demonstram que a principal deficiência dos domicílios da Região Norte continua sendo o baixo grau de cobertura das redes de infraestrutura, com destaque para rede de esgoto que atinge atualmente apenas 13,98% dos domicílios (Ver Figura 2). Quanto à precariedade do espaço público os números apontam novamente o saneamento como o “calcanhar de Aquiles” da questão urbana na Amazônia (Ver Figura 3).

Figura 2 - Precariedade da Unidade Habitacional.



Fonte: IBGE (2010).

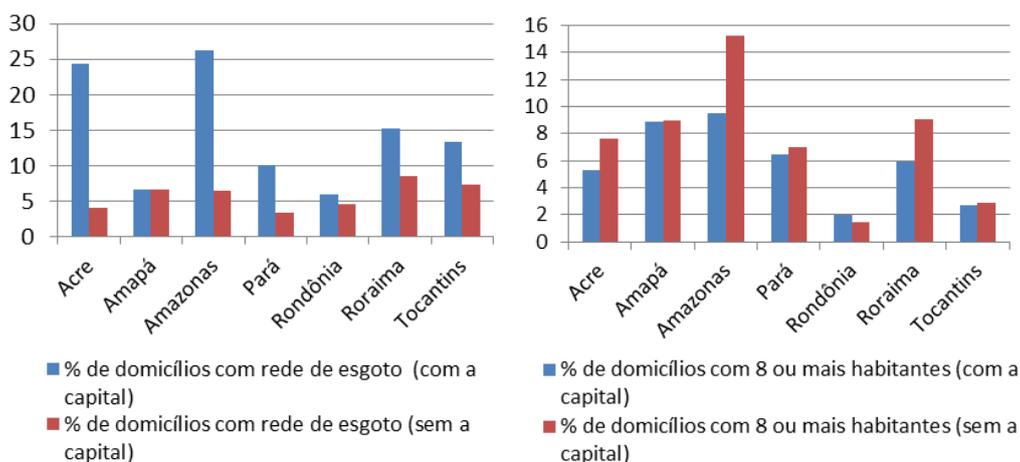
Figura 3 - Precariedade do Espaço Público.



Fonte: IBGE (2010).

Apesar da gravidade do problema de moradia e da dificuldade de acesso à infraestrutura nas grandes áreas urbanas da Amazônia<sup>4</sup>, os maiores índices de precariedade habitacional e urbana encontram-se nas cidades médias e pequenas. Quando as capitais são retiradas os índices associados à densidade populacional do domicílio e à precariedade de infraestrutura saltam na maioria dos estados (Ver Figura 4), confirmando o papel das capitais como pontos de contato entre a região e a realidade predominante no restante do país, e como cidades com melhores condições de seguir os parâmetros tecnológicos da provisão de infraestrutura e de provisão habitacional, difundidos pelas políticas nacionais. Segundo pesquisa realizada por Holanda (2011) sobre as políticas habitacionais no Pará, municípios com até 70.000 habitantes concentram 59% do déficit habitacional básico (278.829), enquanto a Região Metropolitana de Belém e os municípios com mais de 150.000 representam 29% do déficit (141.321).

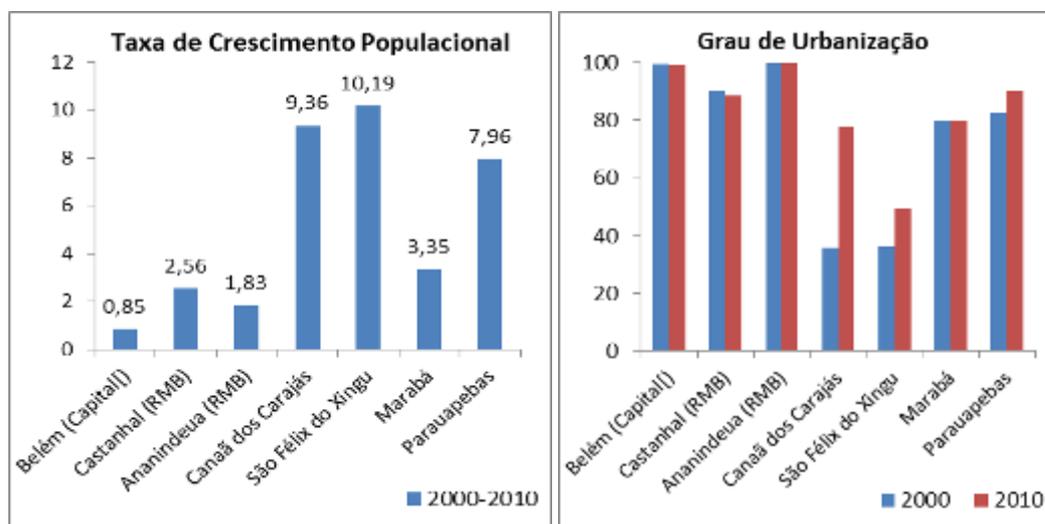
Figura 4: Comparação entre a domicílios com mais de 8 habitantes e domicílios com rede de esgoto em dois cenários (com e sem a capital).



Fonte: IBGE (2010).

<sup>4</sup> A Região Metropolitana de Belém, criada pela Lei Complementar Federal n.º 14, de 1973, era composta até 1995 pelos municípios de Belém e Ananindeua; a partir daquele ano, os limites da RM foram redefinidos e passaram a incorporar Benevides, Marituba e Santa Bárbara, com a inclusão recente de Santa Izabel do Pará (2010) e Castanhal (2011).

Figura 5: Taxa de Crescimento Populacional e Grau de Urbanização.



Fonte: IBGE (2010).

A despeito do panorama exposto, a linha de corte dos programas de repasse federal lançados na última década demandava uma população igual ou superior a 150 mil habitantes, caso do PAC Habitação, voltado a intervenções em assentamentos precários em áreas urbanas. Até 2009 cidades do Sudeste Paraense como Canaã dos Carajás, São Félix do Xingu e Parauapebas, não eram elegíveis aos programas federais subsidiados, apesar das significativas taxas de crescimento populacional e do aumento no grau de urbanização registrados nesses municípios (Ver Figura 5).

Tabela 1 – Déficit Habitacional Total absoluto e relativo segundo a situação de domicílio e número de domicílios vagos, 2000 e 2010.

Escala Territorial	Déficit habitacional total 2000	Déficit habitacional total 2010	% Déficit habitacional total 2000	% Déficit habitacional total 2010	Taxa de Crescimento de Domicílios vagos 2010
Parauapebas	3.545	10.495	21,57	24,57	13,04
Marabá	9.691	13.466	25,56	22,27	6,23
Sudeste Paraense	-	94.221	-	22,11	-
Pará	474.743	410.799	36,28	22,02	4,28
Região Norte	812.605	823.442	28,93	20,63	2,61
Brasil	5.890.139	6.940.691	13,15	12,09	0,04

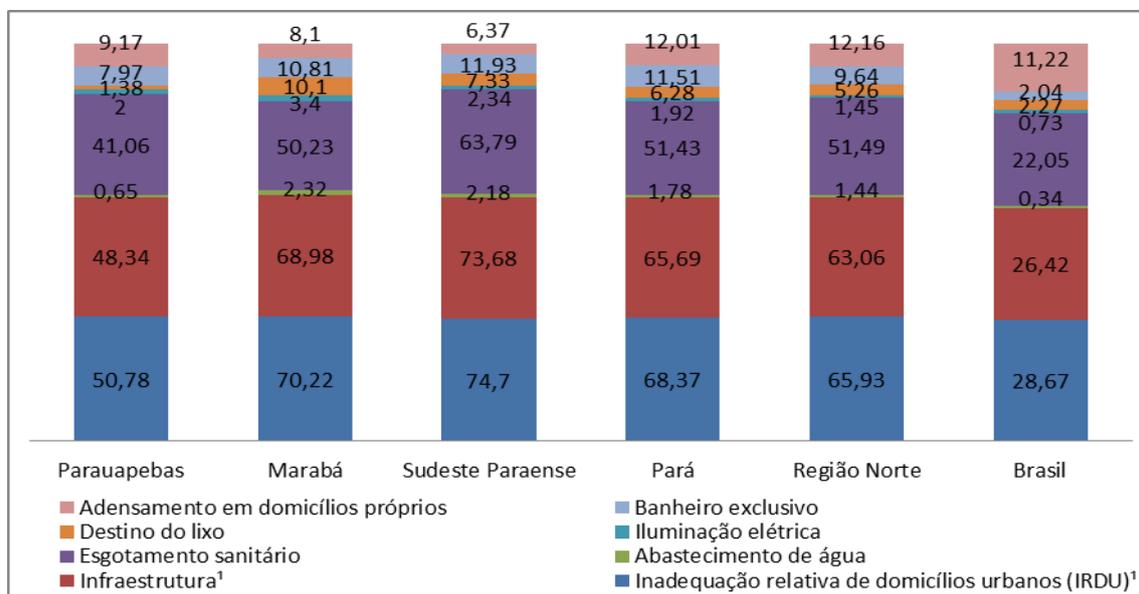
Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP), 2013.

Em 2009, o PMCMV mudou as regras de alocação dos recursos federais e o acesso aos subsídios foi vinculado ao déficit habitacional e não mais ao porte da população, com prioridade para a habitação de baixa renda, incorporando cidades médias e a totalidade das regiões brasileiras. Os dados elaborados pela Fundação João Pinheiro (2013) sobre déficit habitacional (Ver Tabela 1) reafirmam as diferenças entre os perfis das cidades de Marabá e Parauapebas e permitem a visualização de uma maior proximidade entre as características de Marabá e outras cidades amazônicas, enquanto Parauapebas apresenta realidade diversa. Observa-se em geral a tendência à diminuição do déficit habitacional (Marabá -3,29%; Pará -14,26%; Norte -8,3%; Brasil -1,6%), apesar da região ainda registrar taxas de déficit elevadas, superiores a 20%. Em contraposição, Parauapebas além de apresentar taxas crescentes do

déficit habitacional total (+3,0%), apresenta atualmente o maior percentual registrado (24,57%), se comparado à cidade de Marabá e as demais escalas (estadual, regional e nacional). Vale ressaltar, que embora a taxa de crescimento de domicílios vagos tenha aumentado de modo geral no país, contraposta à Marabá (6,23%) a cidade de Parauapebas novamente se destaca, compondo uma taxa de crescimento de domicílios vagos de 13,04%.

O padrão de provisão de infraestrutura e carência habitacional diferenciado observado em Parauapebas está fortemente associado à condição de economia de fronteira e a dinâmica de cidade mineradora engendrada após a implantação do Programa Grande Carajás (PGC), responsável pela situação econômica excepcional do município, o qual apresenta menor grau de precariedade urbana do que em outras cidades da região, assemelhando-se a dinâmica das grandes cidades brasileiras.

Figura 6: Inadequação relativa de domicílios urbanos (IRDU)



Fonte: FJP, 2013.

<sup>1</sup> Considerando pelo menos um componente de inadequação (abastecimento de água, esgotamento sanitário, iluminação elétrica, destino do lixo, banheiro exclusivo, adensamento em domicílios próprios).

Em Marabá as taxas de inadequação de domicílios estão fortemente associadas à carência de infraestrutura, com destaque para as condições inapropriadas de saneamento típicas na região. Por outro lado Parauapebas, mantém a excepcionalidade, e apresenta níveis de precariedade de infraestrutura urbana inferiores à média registrada no Sudeste Paraense, com a exceção da variável adensamento em domicílios próprios (9,17%) (Ver Figura 6).

Os dados analisados põe à luz a discrepância dos padrões de urbanização encontrados na Amazônia, com expressiva diferenciação entre as cidades formadas antes das políticas federais (Marabá) e aquelas herdeiras das ações de planejamento regional (Parauapebas). Observam-se duas trajetórias completamente distintas: a de Marabá, cidade tradicional, com uma dinâmica econômica diversificada, importância regional, que recebeu investimentos na produção habitacional desde os anos 1970, mas insuficientes diante da demanda; e, a de Parauapebas, cidade urbano-industrial, dependente da atividade de mineração sob intenso fluxo migratório, com histórico recente de investimentos federais, e aumento de operações especulativas do setor privado com a terra e incapacidade do poder municipal vencer a

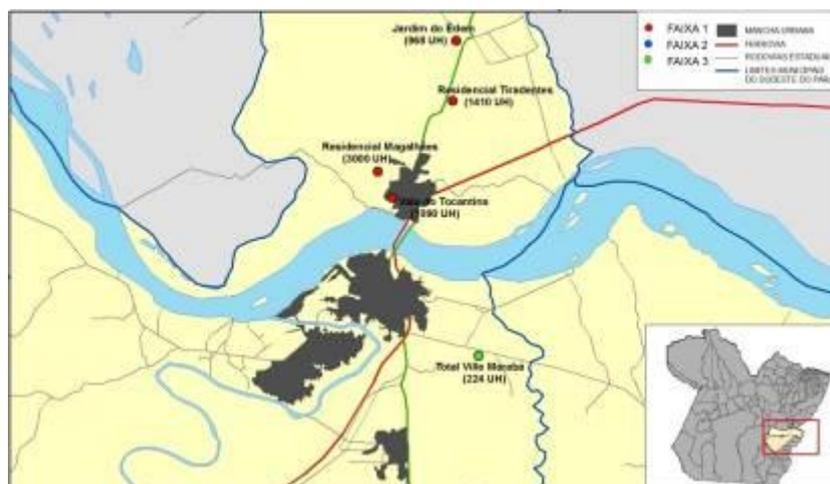
demanda habitacional com recursos próprios, apesar da extraordinária arrecadação do município.

#### 4 O PMCMV NAS CIDADES AMAZÔNICAS: TENDÊNCIAS E CONTRADIÇÕES

A expansão da fronteira imobiliária aqueceu em Marabá e Parauapebas um ano após o lançamento do programa PMCMV, exercendo forte pressão para conversão de terras rurais em área urbanizada, operação desencadeada pelo programa em razão da omissão no enfretamento da questão fundiária (FIX, 2011). Além disso, o formato de operacionalização destinado à promoção pelas construtoras (FAR), com participação do município apenas na organização do cadastro social, concedeu liberdade para o setor privado atuar nos seus termos por meio da escolha de localização e da escala de produção dos empreendimentos, que garantem as margens de lucro almejadas pelo mercado imobiliário (SHIMBO, 2010).

Tanto em Marabá, quanto em Parauapebas isso significou o deslocamento e a concentração da produção habitacional para baixa renda em áreas peri-urbanas, monofuncionais, com pouco dinamismo econômico, distantes do centro consolidado e com sérias restrições de acesso à equipamentos públicos e serviços urbanos básicos (escola, creche, posto de saúde, comércio, serviços bancários, etc.), bem como a transporte e oportunidades de emprego.

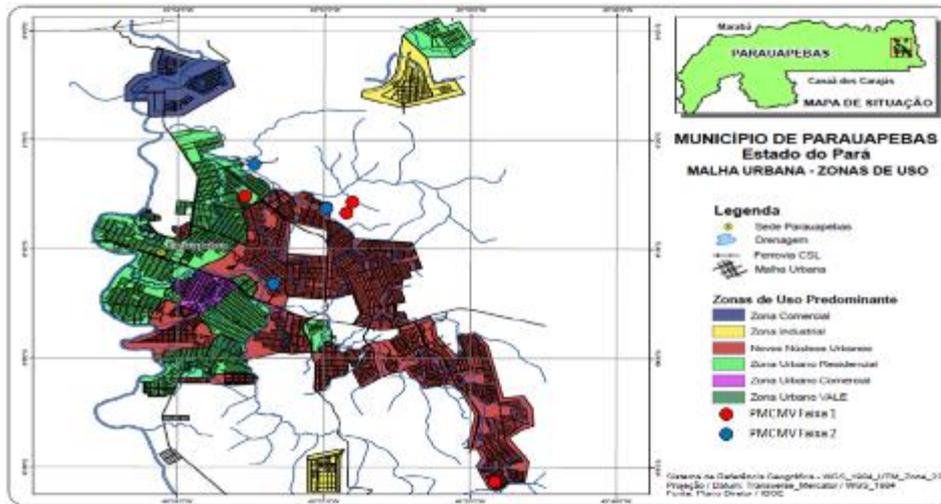
Figura 7 - Localização dos empreendimentos PMCMV em Marabá em relação à mancha urbana.



Fonte: GoogleEarth 2013. Elaboração: Taynara Gomes.

No caso de Marabá houve uma articulação do poder público para ampliar o perímetro urbano e assim viabilizar a aprovação dos empreendimentos aglomerados em distritos (São Félix e Morada Novada) localizados na outra margem do rio Itacaiúnas, juntos estes empreendimentos representam mais de 96% da produção do PMCMV em Marabá (Ver Figura 7). Em Parauapebas, os maiores empreendimentos (Bairro dos Minérios) foram construídos em áreas onde não há uso determinado pelo zoneamento vigente, enquanto as demais intervenções se situam em área de ocupação recente (Ver Figura 8).

Figura 8 - Localização dos empreendimentos PMCMV em Parauapebas de acordo com o Zoneamento



Fonte: Diagnóstico Socioambiental de Parauapebas. Elaboração: Carol Melo.

Em ambas as cidades, a empresa HF Engenharia tem uma atuação determinante na condução do programa, a construtora é responsável pela construção de 5.500 unidades em Marabá e 2.157 em Parauapebas (Ver Tabela 2 e Tabela 3). A empresa é a única com empreendimentos entregues nas duas cidades e em menos de dois anos de ocupação os conjuntos começam a apresentar problemas de diversas ordens, em entrevista recente com os moradores dessas áreas foram relatados desde problemas construtivos nas unidades até enchentes e alagamentos (Ver Figura 9) nas áreas públicas, bem como disfunções nas redes de infraestrutura (interrupções contínuas no abastecimento de água, rompimento da rede de esgoto, iluminação precária de áreas públicas).

Figura 9 - Empreendimento “Vale do Tocantins”, em Marabá.



Fonte: Milena Castro (2014).

Tabela 2 – Empreendimentos MCMV contratados em Marabá

Empreendimento	UH	Valor Operação	Situação	Empresa	Faixa
Vale do Tocantins	1.090	42.496.052	Entregue	HF	<u>1</u>
Tiradentes	1.410	54.972.128	Entregue	HF	<u>1</u>
Residencial Magalhães	3.000	154.828.511,25	Em andamento	HF	<u>1</u>
Jardim do Éden	968	58.080.000,01	Em andamento	CCM	<u>1</u>
Total Ville Marabá	224	16.557.632,65	Entregue	Direcional	<u>3</u>
Total	6.692	326.934.323,91	-	-	-

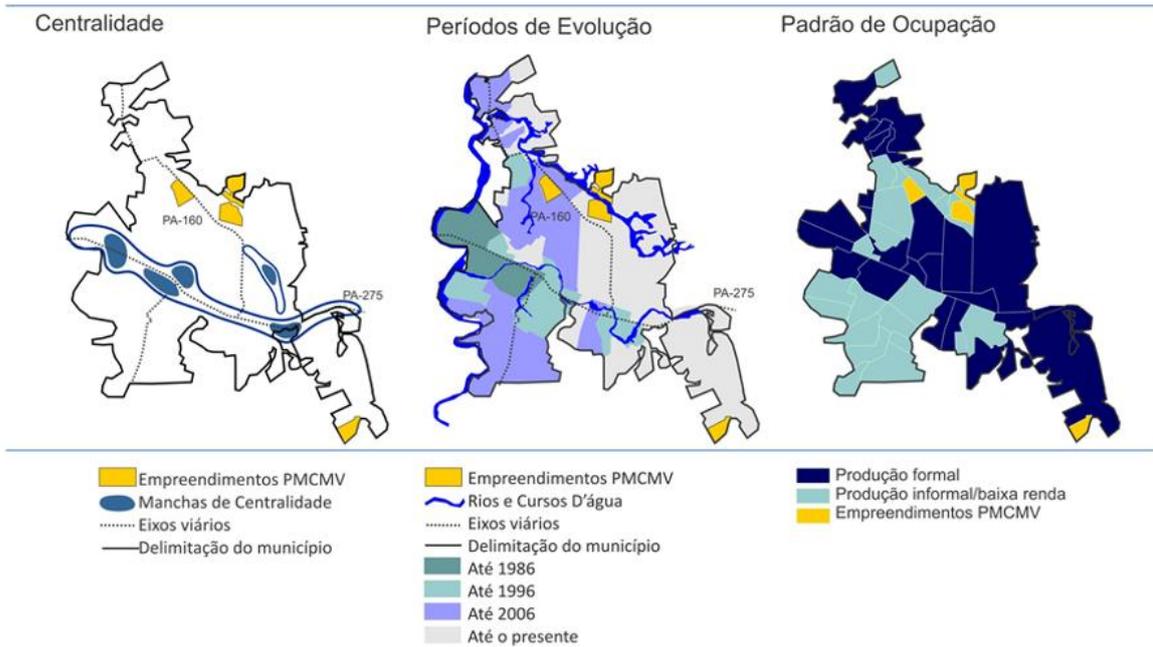
Fonte: MCidades (2012).

Tabela 3 – Empreendimentos MCMV contratados em Parauapebas

Empreendimento	UH	Valor Operação	Situação	Empresa	Faixa
Nova Carajás	1.194	48.781.054,58	Em andamento	CTC	<u>1</u>
Residencial dos Minérios	1.000	38.982.825,25	Entregue	HF	<u>1</u>
Vila Nova	650	33.799.675,00	Em andamento	HF	<u>1</u>
Alto Bonito (Morro do Chapéu)	1.008	60.480.000,00	Em andamento	Qualyfast	<u>1</u>
Rio Verde	507	14.256.328,39	Parcialmente entregue	HF	<u>2</u>
Residencial Castanheira	64	-	Em andamento	WTorres	<u>2</u>
Amec Ville Parauapebas	156	7.800.000,00	Em andamento	Amec	<u>2</u>
Total	4579	204.099.883,22	-	-	-

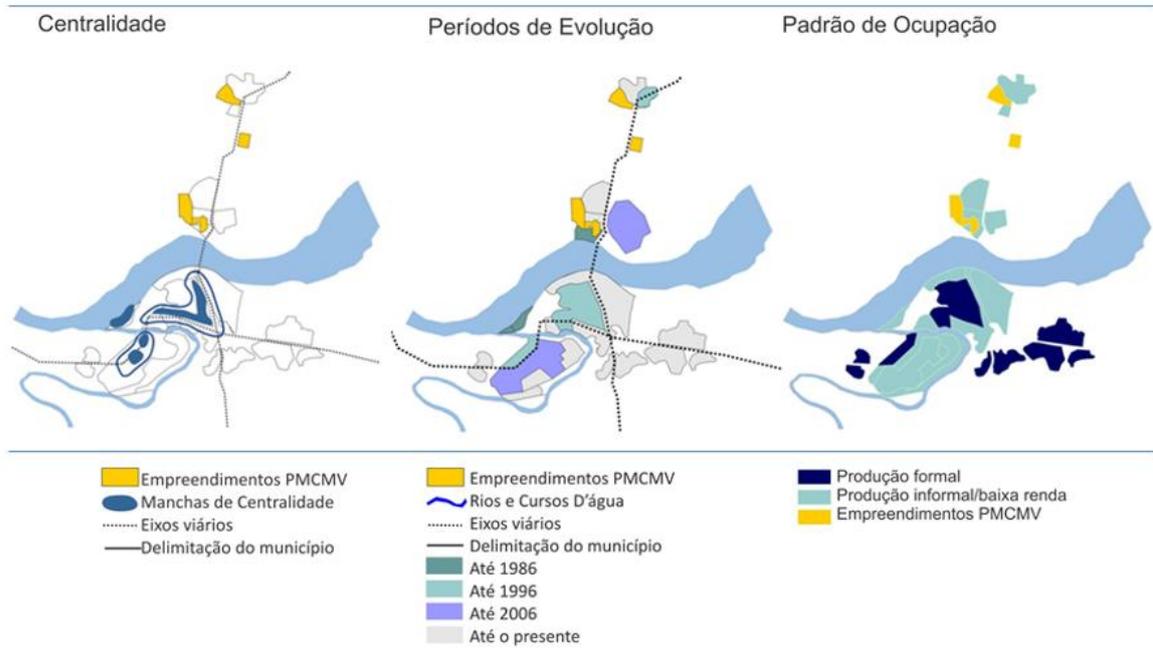
Fonte: MCidades (2012).

Figura 10: Inserção Urbana dos empreendimentos do PMCMV Faixa 1 em Parauapebas.



Fonte: Prefeitura Municipal de Parauapebas (2014). Elaboração: Carolina Melo.

Figura 11: Inserção Urbana dos empreendimentos do PMCMV Faixa 1 em Marabá.



Fonte: GeoMarabá (2010) e Rapid Eye (2013). Elaboração: Carolina Melo e Taynara Gomes.

A análise da inserção urbana dos empreendimentos destinados à demanda social, em Marabá e Parauapebas (Ver Figura 10 e Figura 11) evidencia que em ambos os casos há uma significativa distância entre os empreendimentos e as áreas centrais dos municípios, onde se aglomeram atividades comerciais e de serviços, infraestrutura física e social e principalmente empregos, e onde se situam os principais empreendimentos imobiliários do município (condomínios e loteamentos de médio e alto padrão, varejo de luxo, hotéis, etc.).

No caso de Parauapebas, uma questão importante tem sido a proximidade entre áreas de preservação permanente (morros, matas ciliares, nascentes) e os empreendimentos. É o caso do Bairro dos Minérios, empreendimento que atravessa uma área de preservação ambiental (APP urbana). Nos interstícios entre o corpo d'água e o conjunto habitacional começaram a surgir ocupações irregulares, curiosamente impulsionadas pela desocupação de uma área próxima ("Morro do Chapéu"), sob alegação da Secretaria Municipal de Serviços Urbanos (SEMURB) de que as famílias residentes no local estavam cometendo crime ambiental. Em contraposição, em agosto de 2013, a administração municipal iniciou o processo de supressão do morro para construção do empreendimento "Alto Bonito", condomínio vertical contratado com recursos do PMCMV/FAR, proposta da prefeitura para revitalização e urbanização do "Morro do Chapéu". A solução encontrada desconsiderou aspectos ambientais e sociais, com intervenção de grande impacto em APP urbana, além da imposição de códigos e parâmetros modernos (blocos de apartamento) dissonantes do modo de vida da população local, habituada à tipologia horizontal, com presença de quintal ou área livre para criação de animais e produção de pequenas hortas.

Por último, observa-se em ambas as cidades a monofuncionalidade dos empreendimentos, caracterizados pelo predomínio do uso residencial. O entorno do Bairro dos Minérios, abriga uma massa populacional composta em sua maioria por migrantes pobres, frequentemente desempregados à espera de uma oportunidade na atividade da mineração. Em Marabá, estima-se que os novos empreendimentos do PMCMV, irão deslocar para os distritos de São Félix e Morada Nova uma população em torno de 25 mil pessoas, entre migrantes pobres e antigos moradores de ocupações irregulares e assentamentos precários, que passarão a enfrentar maior dificuldade de acesso a emprego e de manutenção de atividades informais até que o novo núcleo se consolide.

A homogeneidade de uso e do perfil populacional cria barreiras para a diversificação de estratégias econômicas, inviabiliza o acesso aos serviços e equipamentos urbanos, além de encarecer o custo de implantação de infraestrutura (rede de transporte, esgoto, água, iluminação, etc), obrigando o poder público a estender à periferia urbana serviços consolidados no centro da cidade. Esse tipo de organização sócio-espacial contribui para a "guetificação" dos empreendimentos e para criação de mundos distintos em uma única cidade, com aumento de problemas sociais e urbanos (violência, baixa escolaridade, saúde pública, desemprego).

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A partir da retomada do histórico das ações federais implementadas na Amazônia nos anos 1970, o texto em questão procura mostrar através do contexto particular de Marabá e Parauapebas, como a atuação de atores do setor público e/ou privado tem sido decisiva para estruturação destas cidades.



Em Marabá, a expansão e consolidação urbana foram estimuladas por investimentos federais, através da implantação das rodovias, ferrovia, aeroporto e do núcleo de Nova Marabá (este último iniciado em 1970). Ao longo dos anos a cidade continuou a captar recursos federais para a execução de ações habitacionais diluídas em projetos pontuais intensificados recentemente através dos programas de Aceleração do Crescimento (Urbanização do “Cabelo Seco”) e Minha Casa Minha Vida. Este último impulsionou uma nova frente de expansão imobiliária para demanda de baixa renda a partir de 2010, essas ações caracterizam um fluxo quase contínuo de investimentos federais no município, fundamental para a sustentação de Marabá como capital regional na hierarquia da rede urbana amazônica.

Em Parauapebas, a produção do espaço urbano foi conduzida através da participação de agentes privados e da empresa CVRD, a princípio com a implantação da *company town* de Carajás e do planejamento dos seus primeiros bairros. Com a privatização da companhia, a atuação do poder público continuou minoritária, seja em função de restrições quanto ao porte do município, seja pelo desinteresse da administração municipal em contratar programas federais diante da possibilidade de acesso fácil a recursos oriundos das receitas minerárias (royalties) para investimentos pontuais no setor habitacional (Ex: Casas Populares). O aporte de recursos federais em grande escala, teve início efetivo com a contratação de empreendimentos do PMCMV, em 2010. Ainda assim, foi a setor privado que conduziu o processo, em concordância com o movimento nacional de fortalecimento do mercado da construção civil e de agentes imobiliários. Segue, portanto, em uníssono a marcha do setor privado (W Torre, Buriti empreendimentos, Grupo Leolar, etc.) rumo à conquista de novas fronteiras imobiliárias em Parauapebas.

O ponto de contato entre as duas trajetórias é a propriedade da terra, elo que une os diversos atores e setores produtivos. Em Marabá, até 1970, grande parte das terras do município era de domínio do poder público, o que viabilizou as estratégias de planejamento com a implantação do núcleo de Nova Marabá. Mais tarde, a articulação política entre setor público e elite local transferiu progressivamente terras municipais à agentes privados, hoje proprietários de grande parte das terras da cidade, atuam como loteadores formais e informais e através da associação a outros atores, tanto entes públicos como privados, viabilizam grandes empreendimentos imobiliários (Ex. os loteamentos Cidade Jardim, Ipiranga Ecoville e Total Ville Marabá, na Transamazônica), promovendo a criação de novas centralidades em Marabá.

No caso de Parauapebas, a cidade passou a se constituir como receptáculo dos excedentes obtidos em outros setores (agrário, comercial, industrial) e como fronteira de valorização de diversas frações do capital (financeiro, comercial), por isso, proprietários fundiários têm tido atuação determinante na estruturação da cidade, negociando com a empresa privada (CVRD) e com o setor público. Esse processo foi responsável pela extraordinária ascensão econômica de proprietários de terras, que se tornaram grandes empresários no varejo e no setor imobiliário, em alguns casos associados a empresas regionais e nacionais.

Por último, constata-se em ambos os casos, um controle cada vez mais acentuado do processo de estruturação e expansão da cidade pelo setor privado, gerando uma série de impasses no âmbito urbano (segregação espacial, aumento do preço da terra, agravamento da questão ambiental, espraiamento de áreas informais, etc.), principalmente quando se trata da condução de um programa de grande escala como o PMCMV, onde a liberdade de ação das empresas tem ocasionado a inserção urbana inadequada de empreendimentos, o aumento do perímetro urbano, surgimento de novas áreas carentes de centralidade, e abordagem



discutível da questão ambiental, a um custo muito alto de consolidação do espaço urbano, para o poder público e para população.

## AGRADECIMENTO

Este artigo é resultado de atividades apoiadas pelos projetos “Urbis Amazônia: qual a natureza do urbano na Amazônia contemporânea”, financiado pelo Instituto Tecnológico da Vale (ITV) e pela Fundação Vale através de convênio estabelecido com a Fundação de Ciência, Aplicações e Tecnologias Espaciais (FUNCATE) e “Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana de Belém e Sudeste do Pará”, chamada nº 11/2012, financiado pelo CNPQ e MCidades. Também contamos com apoio do CNPq, através das bolsas PQ e PIBIC, e da Capes, através da bolsa de mestrado concedida ao PPGAU/UFPA.

## REFERÊNCIAS

- ALEXANDER, C., ISHIKAWA, S., SILVERSTEIN, M. *A Pattern Language: Towns, Buildings, Construction*. Center for Environmental Structure Series, 1977.
- BECKER, B. *Geopolítica da Amazônia*. Estudos Avançados, São Paulo, v. 19, n. 53, p.71-87, 01 abr. 2005. Acesso em: 01 out. 2013.
- BECKER, B. *A Urbe Amazônida*. Rio de Janeiro: Garamond, 2013.
- CARDOSO, A. C., LIMA, J. J. *Tipologias e Padrões de Ocupação na Amazônia Oriental*. In: Cardoso, A. (org.) *O Urbano e o Rural na Amazônia*. Belém: EdUfpa, 2006.
- CARDOSO, A. C.; MELO, A. C.; GOMES, T. V. *Programa Minha Casa Minha Vida na Região Norte: Balanço e Desafios*. (no prelo).
- CARDOSO, A. C.; NEGRÃO, M. *Das máquinas autoritárias de planejamento do século XX, às máquinas de crescimento urbano do século XXI*. In: ENANPUR, 15, 2013, Recife. Anais Encontros Nacionais da ANPUR. Recife: RBEUR, 2013.
- CARDOSO, A. C.; RODRIGUES, R. *Política Habitacional e Estruturação Territorial na Região Metropolitana de Belém e Sudeste do Pará*. In: ENANPUR, 15, 2013, Recife. Anais ENANPUR. Recife: 2013. v. 1.
- FIX, M. de A. *Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil*. 2011. 236 f. Tese (Doutorado) - Curso de Desenvolvimento Econômico, Departamento de Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente, Unicamp, Campinas, 2011.
- FURTADO, B., LIMA NETO, V. C.; KRAUSE, C. *Estimativas do déficit habitacional brasileiro (2007-2011) por municípios (2010)*. Brasília: Ipea, 2013. 20 p.
- INPE. Projeto UrbisAmazônia. *Relatório de Missão de Campo*. São José dos Campos, 2012.
- JACOBS, J.. *Morte e vida de grandes cidades*. Martins Fontes, 2000.
- MONTE-MÓR, R. *Urbanização extensiva e lógicas de povoamento: um olhar ambiental. Território, globalização e fragmentação*. São Paulo: HUCITEC/ANPUR 1994 (1994): 169-181.
- PARAUPEBAS. J. R. Trindade. Prefeitura Municipal de Parauapebas. *Diagnóstico Socioeconômico e Ambiental do Município de Parauapebas (PA)*. Parauapebas: PMP, 2012. 130 p.
- SATHLER, D.; MONTE-MÓR, R. L.; CARVALHO, J. A. *As redes para além dos rios: urbanização e desequilíbrios na Amazônia brasileira*. Nova Economia, Belo Horizonte, v. 19, n. 01, p.01-30, 01 abr. 2009. Trimestral.
- SHIMBO, L. Z. *Habitação Social, Habitação de Mercado: a confluência entre estado, empresas construtoras e capital financeiro*. - 361 f. Tese (Doutorado) - Curso de Arquitetura e Urbanismo, Escola de Engenharia de São Carlos, USP, São Paulo, 2010.