

## **AVALIAÇÃO DE PROCESSOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL DAS CIDADES NA AMAZÓNIA: O CASO DOS MUNICÍPIOS DE SANTARÉM E MARABÁ, BRASIL.**

**Jader Duarte FERREIRA**

CCHS – Centro de Ciências Humanas e Sociais

UNAMA - Universidade da Amazônia

jaderaux@yahoo.com.br

**Júlia M. LOURENÇO**

CTAC – Centro Território, Ambiente e Construção

Universidade do Minho

jloure@civil.uminho.pt

### **Resumo**

Este artigo tem por objetivo analisar a influência dos sistemas de transportes, das redes de acessibilidade e dos planos territoriais no desenvolvimento urbano e regional do território de duas cidades da Amazônia (Santarém e Marabá), localizadas no Estado do Pará (Brasil). Especificamente visa: i) identificar os sistemas de planeamento territorial das duas cidades; ii) caracterizar o percurso do desenvolvimento regional e a dimensão do crescimento urbano; iii) aplicar o método de avaliação proposto por Lourenço (2003). Este método fundamenta-se na teoria do plano-processo e na sua aplicabilidade ao planeamento territorial, sendo pautado por uma visão holística. Os resultados da investigação confirmam a possibilidade de aplicar este método de avaliação nas cidades selecionadas servindo de modelo para outras áreas urbanas da Amazônia.

**Palavras-chave:** Avaliação, Plano-Processo, Acessibilidades, Amazônia.

### **Abstract**

This article aims to analyze the influence of transportation systems, accessibility networks and territorial plans on urban and regional development of two Amazon cities (Santarém and Marabá), located in the State of Pará (Brazil). Specifically, it aims to: i) identify the territorial planning systems of both cities; ii) characterize the course of regional development and the size of urban growth; iii) apply the evaluation method proposed by Lourenço (2003). This method is based on the theory of the plan-process and its applicability to territorial planning, being guided by a holistic view. The results of the research confirm the possibility of applying this method of evaluation in the selected cities, serving as a model for other Amazon urban areas.

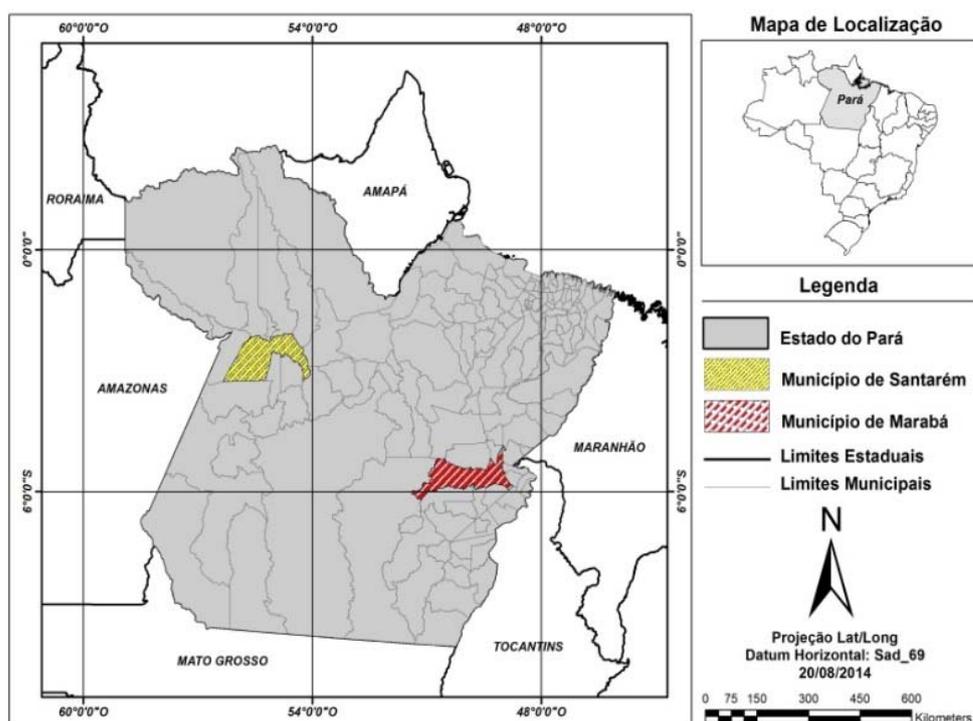
**Keywords:** Evaluation, Plan-process, Accessibility, Amazonia.

## **1. Introdução**

Na Amazônia, a urbanização apresenta situações de precariedade muitas vezes decorrentes da falta de um planeamento territorial comprometido com as necessidades sociais da maioria da população. Esta situação pode ser explicada por análises como a de Pereira (2006) cujas opiniões partilhamos quando refere que a política de ordenamento territorial priorizou a ocupação de vazios demográficos, a sujeição da região aos interesses do capitalismo nacional e internacional e a valorização económica das riquezas naturais.

Neste contexto, a urbanização na Amazônia foi orientada pela criação de várias infraestruturas, especialmente a rede de estradas, ao longo das quais se foram implantando linearmente muitas

construções sem as condições adequadas para a formação de núcleos urbanos. Embora em cada ciclo económico se tenha observado manifestações distintas de urbanização, constata-se que as ações desenvolvidas em termos de planeamento urbano não tiveram continuidade efetiva quer em Santarém quer em Marabá (Figura 1). Este problema agravou-se desde 1970, com a expansão urbana acompanhada do crescimento das áreas informais, a ampliação das redes de acessibilidades e de transportes, a densificação populacional e o surgimento de novas atividades económicas como, é o caso do plantio de soja e da implantação de siderurgias. Com o crescimento de ambas as cidades, ocorreu o aumento do número de alojamentos sem rede de esgoto e da quantidade de resíduos produzidos. Mas faltou investimento em educação e saúde, na rede de transportes, no fornecimento de energia e na rede telefónica. A título exemplificativo, os portos geralmente são improvisados e não dispõem de estruturas adequadas para armazenagem e escoamento da produção. Por isso, o transporte é um dos grandes obstáculos ao desenvolvimento agrícola e de outras atividades na região. O problema agrava-se com o período de chuvas, quando as estradas sem pavimentação ficam em condições precárias.



Fonte: Elaboração própria.

Figura 1 – Localização de Santarém e Marabá no Estado do Pará.

Ambos os municípios de Santarém e de Marabá se destacam como pólos regionais e representam a realidade de um conjunto de municípios, respetivamente do Baixo Amazonas e da mesorregião Sudeste do Estado do Pará.

Nos pontos seguintes apresenta-se um breve enquadramento teórico e um enquadramento regional, seguidos da análise dos fatores determinantes do plano-processo nos municípios de Santarém e Marabá, partindo do modelo conceitual de Lourenço, cingindo-se aos fatos e aos dados do processo de urbanização.

Foram considerados, de forma integrada, vários fatores, variáveis e dimensões da dinâmica urbana. Foram usadas fontes secundárias tendo por base várias publicações das seguintes instituições: prefeituras municipais de Marabá e Santarém e suas secretarias, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, Instituto de Desenvolvimento do Estado Pará – IDESP e Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM.

## 2. Enquadramento Teórico

O processo de ocupação do território tem várias causas e apresenta múltiplas formas. Isto implica trazer à discussão, necessariamente, o sistema de planeamento territorial e urbano, cuja função primordial é a de ordenar, estruturar e reestruturar o território, no sentido de viabilizar as necessidades de qualidade de vida, materializada no provimento de condições básicas de saneamento, saúde, transportes, meio ambiente saudável, entre outros. Nesse sentido, a análise do planeamento territorial e urbano, tendo como eixo indutor o “plano-processo”, foi um conceito desenvolvido a partir dos anos setenta do século XX e teve como principal instrumento o estabelecimento de planos definidos entre a decisão e o ato de investir, bem como entre a ação planeada e sua implementação.

Tabela 1. Fatores Determinantes do Plano-Processo

Biofísicos	Técnicos	Culturais
Ocupação do solo: pode facilitar a ação.	Propostas de planos: são a ponderação de normas e ações idealizadas em determinada escala de tempo, destinadas ao desenvolvimento de um território.	Participação Pública: essencial para a transparência do plano-processo; uma forma de garantir o espaço democrático para aceitação ou crítica sobre o que se propõe a nível de planeamento do território, antes de qualquer tentativa de alteração.
Morfologia e constituição do solo: têm importância significativa sobre a implantação do edificado, o traçado das vias, entre outras.	Indicações de viabilidade técnica económica: traduzem-se em indicadores como Taxa Interna de Retorno, Taxa de Crescimento, entre outros que permitem medir o realismo de aplicação das propostas.	Medidas de políticas: representam as vias escolhidas pelos agentes de decisão para alcançar os objetivos propostos. São importantes no sentido de orientar, dar coerência e continuidade às formas de atuação. Podem apresentar-se de modo mais geral e globalizante; serem orientadoras, regulatórias, distributivas e/ou redistributivas.
Acessibilidade: catalisador ou inibidor da ação de urbanizar.	Gestão urbanística: constitui o acompanhamento das propostas do plano, traduzida na sua componente de licenciamento. Abrange o modo de administrar os recursos, negociar com os grupos sociais, discutir as prioridades, entre outras ações.	Políticas de solos: vias seguidas pelos poderes públicos na função de agentes reguladores da utilização do solo, abrangendo instrumentos tais como: aquisição, expropriação do solo e vários mecanismos regulatórios dos processos de planeamento (legislação sobre o solo e aspectos jurídicos pertinentes à propriedade e utilização /avaliação do solo, gestão fundiária do património municipal).
Cadastro: elemento que pode faltar ou estar demasiado presente nos planos. No primeiro caso pode acarretar problemas subsequentes na implementação do plano, no segundo diminui o significado técnico.	Imposição de sanções: representa a ação de vigilância do cumprimento de regras estabelecidas no âmbito do Estado de direito. O Ministério Público, os Órgãos Ambientais e as Agências de Regulação são relevantes em zelar por este fator.	Organização Institucional: representa a instituição de um grupo técnico de acompanhamento das propostas do plano-processo, assim como o arranjo intersetorial, a cooperação intermunicipal e, eventualmente, associação entre público e privado, originada de parcerias na realização de serviços e investimentos em estrutura física, principalmente os de grande envergadura económica e relevância social.

Fonte: Extraído e adaptado de Lourenço, 2003, p. 225.

Para Lourenço (2003, p.218), o plano é um elemento determinante do processo de planeamento. Isto é, de um modo mais afirmativo, um processo de planeamento não pode ser iniciado sem um plano, já que este se constitui como essência e motor desse processo.

A partir dos anos noventa, o plano-processo ganhou importância porque representa a alternativa de realizar o planeamento urbano por meio de processos contínuos de retroalimentação, ou seja, do feed-back entre o planeado, o implementado e as mudanças verificadas na realidade. Sendo assim, é válido ressaltar que o sucesso de um plano processo decorre de três pilares básicos para sua continuidade no tempo: 1) empenho político; 2) capacidade técnica; 3) aceitação cultural. Quanto aos fatores determinantes do plano-processo, Lourenço (2003) divide-os nos seguintes grupos: fatores de ordem bio-física, fatores de fundamentação técnica e fatores de ordem cultural (Tabela 1).

### **3. Planeamento na Amazônia**

Santarém e Marabá são cidades estratégicas para o Estado Brasileiro, principalmente devido à sua localização. Assim, o planeamento das mesmas ocorreu a partir da década cinquenta do século XX e segue a lógica das políticas do Governo Federal para o espaço amazônico, ou seja, direcionado para a integração no território nacional. Tendo em vista desenvolver e valorizar as terras amazônicas, foi criada pelo governo brasileiro, em 1953, a Superintendencia do Plano de Valorização Económica da Amazônia (SPVEA), cujo objetivo era a elaboração de planos para a valorização económica da região. Esta política desencadeou profundas transformações no espaço geográfico amazônico, decorrente da apropriação, pelos grandes empresários, de recursos regionais.

A partir dos anos sessenta, o espaço amazônico passa a vivenciar um intenso processo de urbanização, fruto de iniciativas estatais. Na visão de Becker (1999), o poder estatal daquele tempo impôs ao espaço nacional uma poderosa malha de duplo controlo – técnico e político – correspondente ao conjunto de programas e projetos governamentais. Estes conseguiram interligar os circuitos nacionais e internacionais de fluxos financeiros e de mercadorias na Amazônia, através da criação de novos territórios geridos por instituições federais. Na década de setenta, os Planos Nacionais de Desenvolvimento (I e II) foram direcionados para a promoção do desenvolvimento económico, estabilização da economia e redução das desigualdades regionais. Neste contexto, foram lançados os Planos de Desenvolvimento da Amazônia (I e II) que deram origem a ações do poder central apoiadas no paradigma da integração nacional. Releva-se o papel desempenhado pela Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), criada em 1966 como representante do Estado na região, com a função de planejar e coordenar, no âmbito do I PDA, as diretrizes federais na Amazônia.. O II PDA lançou o Programa dos Pólos de Desenvolvimento (POLAMAZONIA) para desenvolver infraestruturas e os setores agropecuários e minero-metalúrgicos em 15 pólos. Após o período de dominação militar, e apoiado pela Constituição de 1988, o planeamento urbano na Amazônia passou a ter investimentos associados a novos programas e planos de desenvolvimento

(Tabela 2), que em graus diferenciados, atuaram e atuam sobre a realidade territorial. Neste novo momento de planeamento, destacam-se as políticas de proteção ambiental.

Tabela 2. Planeamento territorial para a Amazônia pós 1990

Anos	Programas	Principais Projetos
1995-1999	Programa Brasil em Ação – Plano Plurianual – PPA	- Recuperação das BR -164 (Brasília-Acre), BR -163 (Cuiabá-Santarém) e asfaltamento da BR -174 (Manaus - Boa Vista).
2000-2003	Programa Avança Brasil – Plano Plurianual – PPA	- Implantação das hidrovias Araguaia-Tocantins e Madeira. - Gasoduto do Urucu e a linha de alta tensão conectando Tucuruí a Altamira e Itaituba
2004-2007	Programa Brasil de Todos – Plano Plurianual - PPA	- Hidrovia do Rio Madeira. - Hidroelétrica de Belo Monte. - Gasoduto Urucu – Porto Velho. - Asfaltamento da BR -163.
2008-2011	Programa de Aceleração do Crescimento – PAC – Plano Plurianual	- Ampliação do Porto de Santarém – PA. - Ampliação do Porto de Vila do Conde – PA. - Recuperação das BR – 156, 364, 163 e BR 319. - Implantação de Terminal Hidroviário na Amazônia – PA/AM. - Conclusão das Eclusas da Hidroelétrica de Tucuruí.
2012-2015	Programa Mais Brasil – Plano Plurianual	Continuidade do projeto de desenvolvimento para o Brasil já colocado nos planos anteriores, a partir da conjugação do crescimento económico com a melhoria da distribuição de renda e de redução da pobreza.
2016-2019	Plano plurianual – Desenvolvimento, Produtividade e Inclusão Social.	O novo PPA reforça a opção por um modelo de desenvolvimento com inclusão social e redução das desigualdades, com foco na qualidade dos serviços públicos e no equilíbrio da economia.

Fonte: Elaboração própria, a partir de informações de Ferreira, 2011; Congresso Nacional, 2011; Ministério do Planeamento, 2012 e Ministério do Planeamento, Orçamento e Gestão, 2015.

Constata-se uma nova estratégia de desenvolvimento nos Programas Brasil em Ação de 1995-1999 e Avança Brasil de 2000-2003, focados na dinamização do acesso e da capacidade de competição dos sistemas económicos regionais. No final de 2015, o governo brasileiro lançou o Plano Plurianual no qual se destaca a opção por um modelo de desenvolvimento com redução das desigualdades, qualidade dos serviços públicos e equilíbrio da economia.

#### 4. Fatores determinantes do Plano-Processo em Santarém

Os fatores determinantes do plano-processo (Tabela 1) aplicados a Santarém possuem as dimensões de análise descritas nos *itens* seguintes.

##### 4.1. Fatores bio-físicos

###### 4.1.1. Ocupação do solo

Em Santarém, a ocupação urbana (Figura 2) foi iniciada a partir da frente de encontro de dois grandes rios, Amazonas e Tapajós, permanecendo por séculos desta forma. No século passado, a ocupação difundiu-se para o interior, com um movimento fortemente marcado pela apropriação do território para a exploração económica dos recursos naturais.

Segundo Ramos (2004), nas fases iniciais do processo de ocupação do solo, o município sofreu uma forte influência da ocupação portuguesa e posteriormente dos chamados “ciclos de desenvolvimento” regional. O Ciclo da Borracha proporcionou à região, durante mais de cinco décadas, a comercialização do produto em termos de oferta semi monopolista da matéria prima fundamental para a expansão da indústria automobilística norte-americana e europeia (Ramos, 2004).

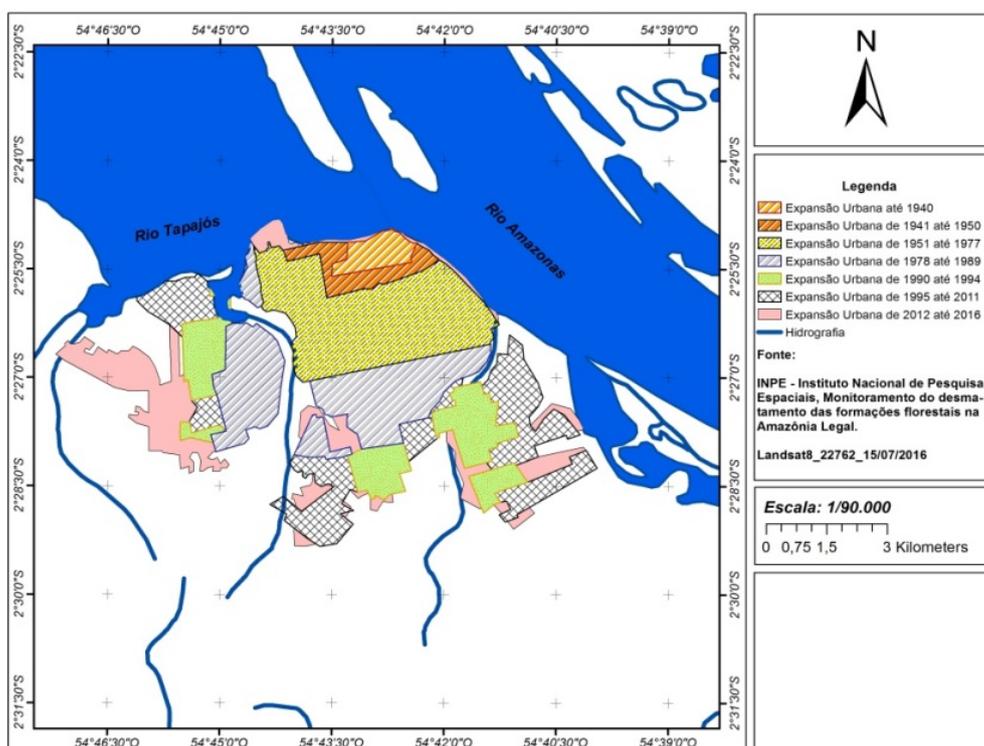


Figura 2. Expansão da área urbana do município de Santarém no período de 1940 a 2016  
Fonte: Elaboração própria a partir de informações INPE – Satélite Landsat8\_22762\_15/07/2016.

Durante muitos anos, a expansão urbana de Santarém só ocorria para sul, pois os igarapés (denominação dada a pequenos rios na Amazônia) eram obstáculos naturais ao crescimento urbano. Após 1980, estes igarapés foram ultrapassados, surgindo vários bairros, nos setores leste e oeste. A corrida ao ouro, por parte dos garimpos do Tapajós, principalmente, entre 1980 e 1990, contribuiu para o forte crescimento urbano. Santarém funcionou como centro distribuidor de produtos para os garimpos e quando esta atividade entrou em crise, o fluxo de pessoas que se dirigiu para a cidade foi considerável. A partir de 1990, a expansão urbana densificou-se, incentivada pela intensa migração das áreas rurais para a cidade e estimulada pela introdução da cultura da soja.

Esta expansão tem assumido grandes proporções, acompanhando a orientação dos eixos das rodovias e resultando, portanto, no crescimento da sua periferia nas direções sul (Cuiabá-Santarém e Santarém-Curuá-Una) e sudoeste (Av. Fernando Guilhon, Santarém-Aeroporto).

#### 4.1.2. Morfologia e constituição do solo

A área do município é predominantemente ocupada por floresta e superfícies hídricas. A estrutura geológica é característica da mesorregião do Baixo Amazonas e recebeu influência da bacia sedimentar amazônica na sua formação original. O relevo apresenta-se diversificado: áreas de várzeas, terraços, praias fluviais, tabuleiros, colinas, planaltos tabulares e algumas serras, com elevações até 150 metros de altitude (Rocha, 2014). As áreas alagadiças constituíram, no passado, obstáculos naturais à expansão urbana.

#### 4.1.3. Acessibilidade

O município de Santarém apresenta três rodovias de acesso (Figura 3): a Santarém-Curuá-Una, que liga a cidade de Santarém ao setor oeste do Estado do Pará; a Cuiabá-Santarém – BR-163, que liga Santarém à capital do Estado, Belém, e ao Estado do Mato Grosso, na região centro-oeste do Brasil; a Avenida Fernando Guilhon, vetor de ligação da cidade ao aeroporto.

Santarém possui acessibilidade fluvial através da localização de vários portos domésticos e empresariais ao longo dos rios Amazonas e Tapajós. Segundo a Companhia Docas do Pará (2009), circulam cerca de 120 mil embarcações por mês, mantendo um intenso fluxo de passageiros e mercadorias entre Santarém e municípios vizinhos, especialmente do Oeste do Pará, chegando até Manaus, Macapá e Belém.

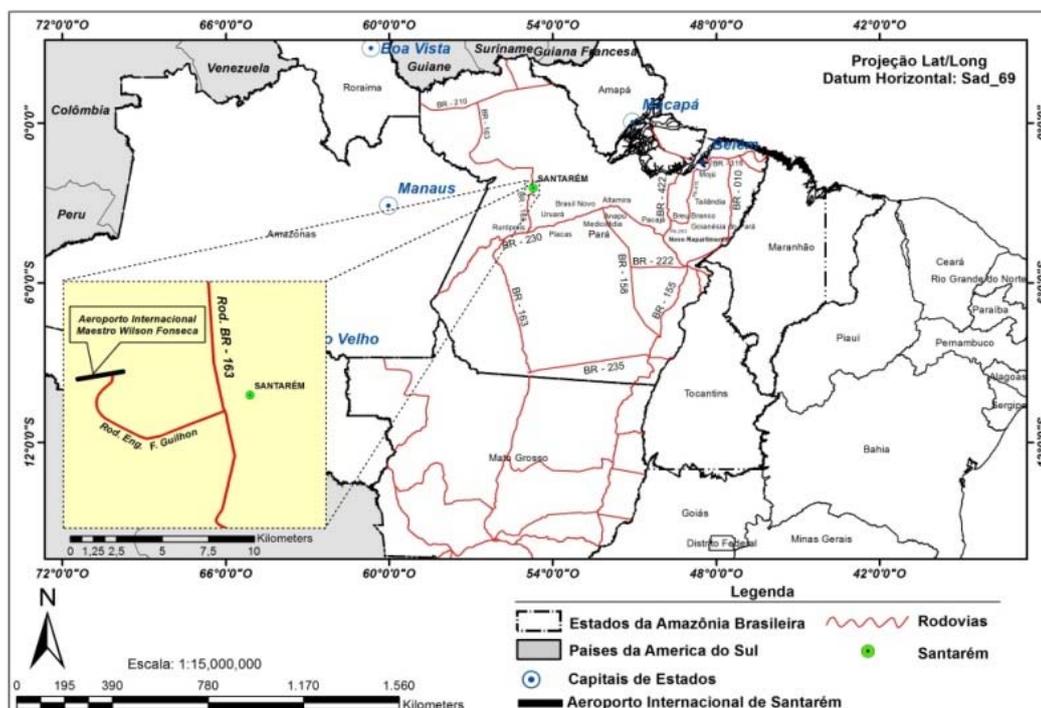


Figura 3. Acessibilidades ao município de Santarém-Pa

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Departamento Nacional de Infraestrutura e Transportes, 2010.

#### **4.1.4. Cadastro**

Os dados cadastrais sobre a região amazônica começaram a ser produzidos a partir da década de 1960, com a criação da Superintendência para o Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e a realização de outros estudos governamentais (Ferreira *et al.*, 2012). Especificamente para o município de Santarém há um importante estudo da Companhia de Pesquisas de Recursos de Minerais na década de noventa (Oliveira *et al.*, 2010). O cadastro municipal ocorre no âmbito do Plano Diretor Municipal aprovado em dezembro de 2006. Relewa-se que, até à data da aprovação do Plano Diretor do Município, a maioria dos bairros estavam ilegais, do ponto de vista fundiário.

### **4.2. Fatores de fundamentação técnica**

#### **4.2.1. Propostas de planos**

Os planos para a região foram elaborados em meados do século passado e o planejamento urbano de Santarém, como o de outras cidades amazônicas, decorreu das políticas do Governo Federal para o espaço amazônico.

O governo brasileiro criou, em 1953, a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, cujo objetivo principal era a elaboração de planos para a valorização econômica da região, tendo desencadeado profundas transformações no espaço geográfico amazônico, a partir da apropriação, pelos grandes empresários, de riquezas regionais.

Segundo Oliveira *et al.* (2010) a produção do espaço urbano de Santarém não pode ser compreendida, desvinculada das políticas planejadas para a Amazônia, previstas no II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979) que deu origem à construção do porto, aeroporto, barragem de Curuá-Una e grandes rodovias BR-163 (Cuiabá-Santarém), PA-370 (Santarém - Curua-Una), PA e Rodovia Municipal Fernando Guilhon. O Plano de Desenvolvimento Urbano, de 1975, teve atribuições meramente físico-territoriais, procurando organizar de forma racional o crescimento urbano, estabelecendo diretrizes para a ocupação urbana. Como suporte para o plano, a Prefeitura Municipal de Santarém solicitou à SUDAM, em 1973, apoio técnico e financeiro para iniciar o processo de planejamento urbano, pois a Administração Municipal estava pressionada pela construção do eixo BR-230/BR-163 e pelas consequências advindas desses projetos.

Mais recentemente, em 2006, é iniciado o Plano Diretor Municipal que visa o desenvolvimento da função socioeconômica e ambiental da propriedade como forma de garantir o bem-estar dos seus habitantes.

#### **4.2.1. Indicações de viabilidade técnica e económica**

Os planos criados na esfera federal apresentaram indicações gerais de viabilidade técnica e económica, sem abranger especificamente o município, logo, pode considerar-se que estas indicações não estavam direcionadas para Santarém.

#### **4.2.2. Gestão urbanística**

Os indícios de preocupação com a gestão urbanística datam do início do presente século. O próprio município não apresenta uma estrutura institucional claramente fortalecida por mecanismos capazes de serem convertidos em instrumentos eficazes para conduzir o processo regulatório e normativo de controlo urbanístico. Como tal, pode afirmar-se que a gestão urbanística não tem existido, até ao momento.

#### **4.2.3. Imposição de sanções**

Pelos motivos já expostos no *item* anterior, conclui-se que dificilmente se conseguem impor sanções no âmbito do espaço urbano do município. No entanto, no âmbito rural municipal, os órgãos governamentais, aos níveis Estadual e Federal, encontram-se bastante presentes na gestão do território, principalmente, na questão ambiental.

### **4.3. Fatores de ordem cultural**

#### **4.3.1. Participação pública**

A participação pública dos diversos atores urbanos nos processos decisórios de planeamento da cidade é recente, dos últimos governos presidenciais e verifica-se no Plano Diretor do Município de 2006.

#### **4.3.2. Medidas de política**

O município ainda carece de políticas públicas, em termos globalizantes e, atualmente, as políticas urbanas atingem de maneira ainda muito incipiente a população urbana.

### **4.4. Políticas de solos**

Tal como se constata a escassez de políticas públicas, também os poderes públicos, na sua função de agentes reguladores da utilização do solo, ainda necessitam de empreender ações e estabelecer mecanismos de controlo do uso e ocupação do solo em Santarém. Esta necessidade já tinha sido evidenciada por (Oliveira *et al.*, 2010) quando afirmam que a expansão urbana de Santarém “(...) não foi acompanhada por um real planeamento, dando origem a ocupações irregulares (...) com profunda carência de infraestrutura, seja de equipamentos urbanos, seja de saneamento.”

#### **4.4.1. Organização institucional**

A avaliação de planos é algo novo nas políticas públicas de planeamento territorial no Brasil. Surgiu a partir de 1990, apoiada na Constituição de 1988 que instituiu a obrigatoriedade de acompanhamento e avaliação de planos, o que ocorreu primeiramente nos planos plurianuais (PPA) a partir de 1995.

No município de Santarém, apesar de existir o Plano de Desenvolvimento Urbano de 1975, o acompanhamento e monitorização de planos só aconteceu em 2006 com o Plano Diretor Municipal. Este último considerou no art. 178 da seção II que “compete aos Conselhos Distritais participar, no âmbito do Poder Executivo, nos processos de elaboração, atualização, controlo, acompanhamento e avaliação do Plano de Trabalho das Administrações Distritais”. No art. 115 da seção III, define-se que “o bairro é a menor unidade física de planeamento e de gestão possibilitando o acompanhamento, controlo e avaliação da aplicação da política urbana, a ser utilizada pelo órgão central de planeamento e pelas administrações distritais”.

### **5. Fatores determinantes do Plano-Processo em Marabá**

A análise do plano-processo do município de Marabá, no Estado do Pará, também partiu do modelo concetual de Lourenço (2003), incorporando os dados de crescimento demográfico e urbanístico, além do histórico de planeamento urbano e regional da região Amazónica. Os fatores determinantes do plano-processo em Marabá são apresentados nos *itens* seguintes.

#### **5.1. Fatores bio-físicos**

##### **5.1.1. Ocupação do solo**

O processo de ocupação inicial (Figura 4) ocorreu no encontro dos rios Tocantins e Itacaiúna, aí permanecendo até ao início do século passado, quando a ocupação se deslocou para o interior, em função de atividades económicas ligadas à exploração de recursos naturais presentes na região.

A formação do núcleo inicial desencadeou-se no final do século XIX, quando o maranhense Francisco Coelho da Silva implantou um entreposto comercial conhecido por Marabá, na área banhada pelos rios Tocantins e Itacaiúnas, favorecendo a exploração dos seringais amazónicos no ciclo da Borracha. Com o fim deste ciclo, em 1920, ocorreu um grande surto de imigração para a área oeste da chamada Marabá pioneira.

Até 1970, com o ciclo da castanha do Pará, ocorrem grandes investimentos em infraestruturas, como resultado da recém criada Superintendência para o Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), e do Banco da Amazônia (Basa) na década de 1960, que desenvolvem projetos com financiamento direcionado para o desenvolvimento regional. Segue-se a abertura de grandes rodovias. A partir de

1980 o processo de ocupação do território difunde-se para o interior, em áreas próximas do Tocantins e do Itacaiúnas.

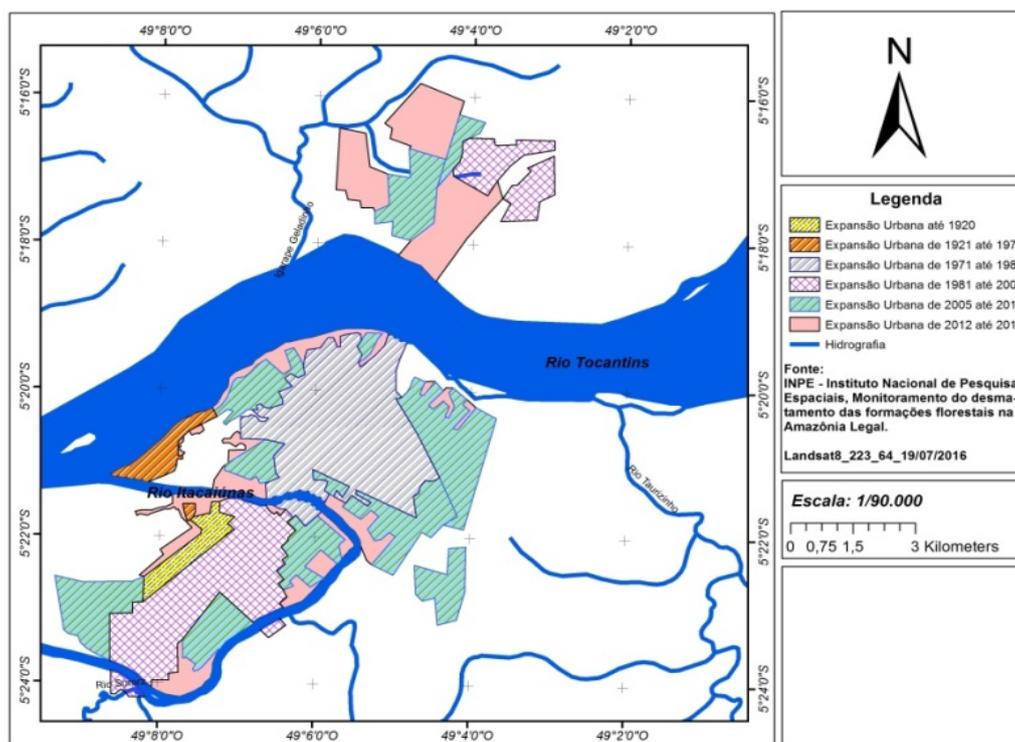


Figura 4. Expansão urbana do município de Marabá no período de 1920 a 2016  
Fonte: Elaboração própria a partir de informações INPE – Satélite Landsat8\_223\_64\_19/07/2016.

### 5.1.2. Morfologia e constituição do solo

A área do município é predominantemente ocupada por floresta e superfícies hídricas. A estrutura geológica é complexa, constituída por grandes áreas aluvionares. A bacia hidrográfica do rio Itacaiúnas é a que cobre uma área maior, com 5.383,4 km<sup>2</sup>, embora existam diversas cachoeiras que são um obstáculo à navegação.

As formas de relevo estão englobadas na unidade morfoestrutural denominada de Depressão Periférica do Sul do Pará, onde predominam os planaltos amazônicos rebaixados e as áreas montanhosas mais a sul.

### 5.1.3. Acessibilidade

Historicamente, a acessibilidade (Figura 5) esteve vinculada à presença de numerosos rios, tornando possível a navegação em todo o território. O rio Tocantins, por exemplo, que percorre 50 km no território marabaense (enquanto o Itacaiúnas o faz em mais de 200 km), permitia a navegação

entre Marabá e a capital do Estado (Belém), o que contribuiu para a colonização da área onde veio a constituir-se a cidade.

Marabá está acessível através do porto localizado na margem esquerda do rio Tocantins, mas a movimentação de carga é inexpressiva, principalmente devido à inadequada localização que foi escolhida para a sua implantação e à existência, nas proximidades, de diversos terminais privados (Companhia Docas do Pará, 2009).

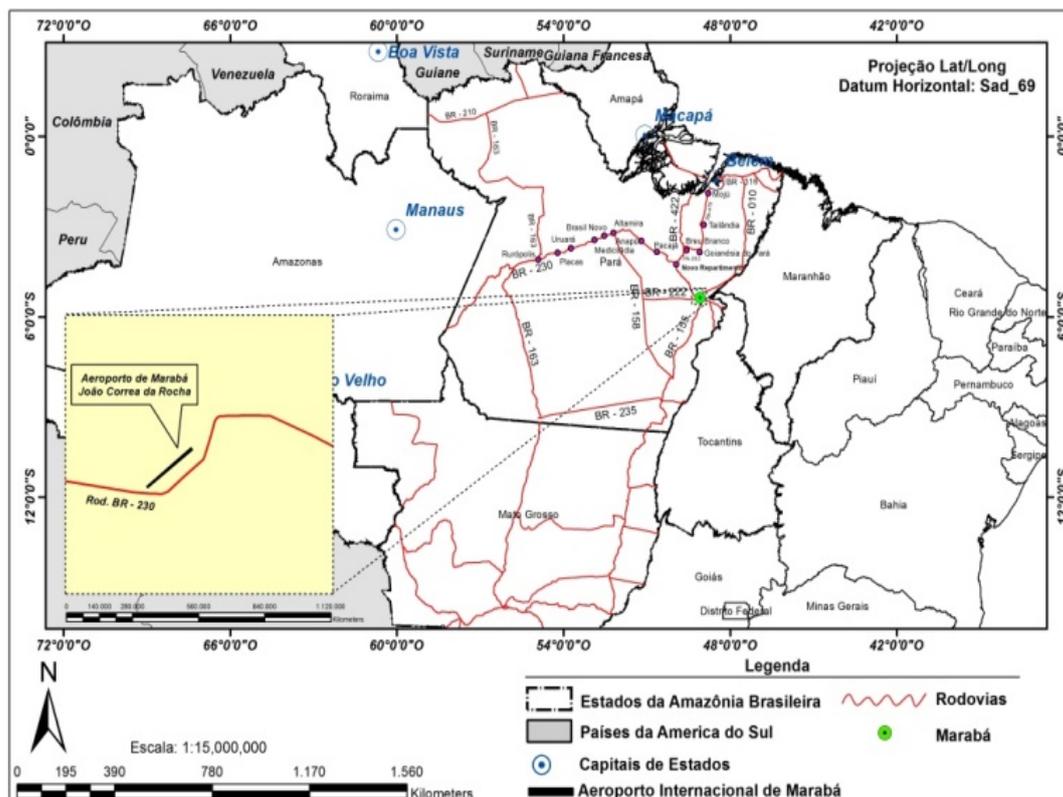


Figura 5. Acessibilidades ao município de Marabá-Pa

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Departamento Nacional de Infraestrutura e Transportes, 2010.

A abertura de grandes rodovias, conduziu à alteração no padrão de ocupação do território, antes dendrítico. Assim, foi aberta a PA-70, que posteriormente se denominou de BR-222, ligando Marabá à rede rodoviária nacional através da Belém-Brasília, aberta em 1960, que interliga o município ao Estado do Ceará. Apresenta uma extensão de 1811 Km, atravessando diversas cidades, enquanto a rodovia Transamazônica (BR-230), interligando o leste ao oeste do Estado, possui uma extensão de aproximadamente 4.223 km, desde o Estado do Amazonas até ao Estado da Paraíba.

A acessibilidade completa-se com a linha ferroviária Carajás com 892 km ligando cinco municípios dos Estados do Maranhão e do Pará. É especializada no transporte de minérios, que partem das minas da Serra dos Carajás em Parauapebas, Canã dos Carajás e Marabá, para os

portos de São Luís no Estado do Maranhão. Apesar dos problemas enfrentados pelos passageiros de longa distância no Brasil, este sistema transporta atualmente cerca de 1.300 passageiros/dia.

#### **5.1.4. Cadastro**

Aplica-se a análise efetuada para Santarém.

## **6. Fatores de fundamentação técnica**

### **6.1. Propostas de planos**

As primeiras iniciativas de planeamento urbano em Marabá surgiram durante o regime militar (1964-1985), decorrentes dos Planos de Desenvolvimento da Amazônia (I e II), que estabeleciam como meta a implantação de núcleos planejados em espaços vazios ou como expansão de cidades já consolidadas. Marabá foi um dos municípios contemplados, sofrendo transformações no seu território, principalmente a partir da criação do Plano de Integração Nacional, em 1970.

Em função das cheias que ocorrem em Marabá, foi pensado pelo Governo Federal a deslocação de Marabá para outra área, longe das constantes cheias dos rios Tocantins e Itacaiúnas. Assim, em 1973, o Governo Federal, cometeu ao Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (que vai ser extinto no ano seguinte), a elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano de Marabá. Este Plano tinha como objetivo, adequar a nova Marabá ao crescimento previsto, no início da década de 1970, em função do Projeto Ferro em Carajás e da construção da futura hidroelétrica de Tucuruí. Almeida (2011) afirma que a ideia de implantação de um novo núcleo urbano para a cidade de Marabá foi uma imposição do Governo Federal, uma vez que a cidade estava a ser intervencionada desde 1970, passando a ter prefeitos nomeados pelo próprio Presidente da República. Em 1974, o projeto de criação da Nova Marabá passa para a SUDAM.

Foi então criado, o Plano de Expansão Urbana de Marabá que foi apresentado em 1976, numa publicação editada pela SUDAM, onde se defendia um planeamento respeitador da identidade regional, tanto nos aspetos sociais como nos naturais (Almeida, 2011). Apesar do planeamento da organização do tecido urbano, o que se percebeu em visita de campo atual, foi a expansão urbana de desorganizada, deficitária de infraestruturas e com várias áreas de invasão.

No início dos anos de 1980, o Governo Federal passou para a administração municipal a continuidade das obras de implantação da nova cidade. A velha Marabá nunca foi desativada, continuando a ser uma área administrada pela prefeitura municipal, que convive com a realidade das cheias periódicas dos rios.

## **6.2. Indicações de viabilidade técnica e económica**

Aplica-se a análise efetuada para Santarém.

## **6.3. Gestão urbanística**

A realidade da gestão urbanística é recente em Marabá. Por isso, o município apresenta uma capacidade institucional reduzida, sendo inadequada para a realidade urbana. Não há uma estrutura institucional claramente definida e fortalecida por mecanismos capazes de se converterem em instrumentos capazes de conduzir o processo regulatório e normativo de controlo urbanístico. Logo, pode-se afirmar que a gestão urbanística não se desenvolve satisfatoriamente para a necessidade municipal. No entanto, em função da criação do Plano Diretor Participativo, através da Lei nº. 17.213 de 9 de outubro de 2006, a administração municipal passou a ter um maior poder na gestão urbanística do município. Este fato é observado no papel desempenhado pelas várias secretarias municipais, que atuam em diferentes áreas na administração municipal.

## **6.4. Imposição de sanções**

Aplica-se a análise efetuada para Santarém.

## **7. Fatores de ordem cultural**

Os fatores que podem ser considerados como os de maior destaque nas discussões sobre planeamento e desenvolvimento na região são os de maior necessidade de investidura técnica, social e política. Apesar da importância de tais fatores, pouco foi considerado sobre os aspetos da realidade local.

### **7.1. Participação pública**

A participação pública dos diversos atores sociais urbanos nos processos decisórios de planeamento da cidade fortaleceu-se nos últimos anos, marcada principalmente pela participação na discussão do Plano Diretor do Município que entrou em vigor em 2006. Depois da 1ª Conferência do Plano Diretor realizada em 2006, tem havido repetição deste evento a cada dois anos: a 5ª Conferência ocorreu em 22 e 23 de agosto de 2014 e a 6ª em 10 de novembro de 2016.

### **7.2. Medidas de política**

Ainda são incipientes as políticas públicas no município, principalmente no que diz respeito às ações orientadoras, regulatórias, distributivas e redistributivas. Pode-se concluir que, atualmente, as políticas urbanas respondem de forma ainda muito lenta às necessidades da população urbana.

c) Políticas de solos

Os poderes públicos, na função de agentes reguladores da utilização do solo, ainda necessitam de empreender ações no sentido de desenvolver uma dinâmica diferenciada de ocupação do espaço urbano.

### **7.3. Organização institucional**

No período de abrangência da maioria dos planos criados para o espaço marabaense, não se detetou a existência de uma equipa de apoio aos projetos de ocupação do território. A organização institucional das propostas do plano-processo, assim como o arranjo inter-setorial, a cooperação intermunicipal e, eventualmente, a associação entre o setor público e o privado, originada por parcerias na realização de serviços e em investimentos em estruturas físicas (principalmente de grande envergadura económica e relevância social), é praticamente inexistente.

## **8. Conclusão**

O Plano-Processo abrange vários fatores determinantes, a saber: bio-físicos, de fundamentação técnica e de ordem cultural. Este processo enquanto dinâmico e complexo, possui peculiaridades conforme a formação social, económica e histórica do lugar, município, cidade, região ou país. Isto mesmo se constata no caso de Santarém e de Marabá localizados na Amazônia onde a maioria dos planos foram elaborados e implementados pela esfera federal. A corrida ao ouro na região e o crescimento da ocupação urbana demonstram realidades específicas que o Plano-Processo necessita contemplar e incluir como variáveis. As mudanças nos regimes políticos, as crises económicas, o surgimento de novas oportunidades de negócio, os efeitos dos investimentos realizados em infraestrutura, tudo interfere na dinâmica do planeamento e cria a necessidade de rever diretrizes, estratégias, linhas de ação e metas.

Os fatores de ordem cultural podem ser considerados como os mais ressaltados nas discussões sobre planeamento e desenvolvimento na região, sendo os de maior necessidade de investimento técnico, social e político.

Na análise retrospectiva dos acontecimentos relativos aos processos de urbanização de Santarém e de Marabá, foi possível perceber que estas cidades foram influenciadas por todos os planos de desenvolvimento territorial propostos nas políticas territoriais de ocupação da Amazônia, desde a segunda metade do século passado. Neste contexto, pode-se considerar a existência de um plano-processo em Santarém e em Marabá com início desde a segunda metade do século XX. Tratou-se de um período a partir do qual se procedeu à implantação de grandes infraestruturas, concomitantes com os planos criados para gerar o dinamismo económico regional e que foram de significativa importância para a expansão da área urbana e da sua acessibilidade. Todo o processo de urbanização foi vivenciado em diferentes períodos, com a expansão urbana a afastar-se da área ribeirinha e progredindo em direção ao interior.

Inicialmente, os planos criados desde os anos cinquenta na esfera federal, mantiveram-se com indicações gerais de viabilidade económica. No entanto, falhou a viabilidade técnica, vinda de fora

para dentro, não considerando as características naturais e culturais dos locais. Isto foi decisivo para que os planos económicos não conseguissem abranger as dimensões socioeconómicas e ambientais de forma satisfatória, ou seja, os planos foram pensados de forma físico-territorial. Os planos criados na esfera municipal dependiam dos investimentos e da mão de obra qualificada vindos dos centros mais desenvolvidos do país, como São Paulo, desenvolvendo projetos desvinculados da realidade local, dando continuidade às estratégias de apenas integrar o espaço amazónico na dinâmica nacional.

Até à segunda metade da década de oitenta do século XX, notou-se ausência de atuação dos poderes municipais e estaduais, pois as decisões, bem como os planos para o espaço amazónico eram aprovados e implantados sob a tutela de poder na Esfera Federal. Assim, todos estes planos foram direcionados para as políticas de integração nacional. Nesta premissa, o que se observa é que não houve uma política direccionada para se criar um planeamento que atendesse à realidade local, uma vez que os planos territoriais não contemplaram as especificidades e necessidades dos municípios analisados, somente veicularam as políticas federais de ocupação. Neste sentido, entende-se que os planos, apesar de afetarem a dinâmica territorial urbana, económica e demográfica destas duas cidades amazónicas, não eram específicos para nenhuma delas. No entanto, este facto não impediu o direccionamento de investimentos e ações para áreas de interesses estratégicos, pela localização ou pela presença de recursos naturais no território, que de alguma forma pudessem dar retorno às iniciativas de integração da Amazônia nas dinâmicas nacional e internacional.

Na segunda metade da década de 1990 e com o apoio da Constituição de 1988, o planeamento urbano na Amazônia passou a ter novos investimentos na sua dinâmica, interligados a programas e planos de desenvolvimento, que em graus diferenciados, atuaram e atuam sobre a realidade amazónica com a criação dos planos plurianuais.

Por último, constatou-se que os ciclos de planeamento, em Santarém e Marabá, sofreram várias interrupções que são reveladas nas sucessões de governo e jogos de interesses vinculados às políticas territoriais na região, muitas vezes sem terem suas ações iniciadas e/ou complementadas. Enquanto a vivência apresenta um aumento relativo, pois é referendada pela qualidade de vida e pelas atratividades presentes em Santarém e Marabá, cada vez mais novos interesses económicos surgem a partir de seu potencial de riquezas naturais e minerais, ainda pouco explorado.

Em suma, os diversos planos elaborados a partir de 1950 não impediram o surgimento ou ampliação do crescimento desordenado, com áreas de ocupação irregular que desencadearam outras necessidades relacionadas com o meio ambiente e com as carências de equipamentos, habitação, pavimentação de rodovias, saneamento, entre outros.

## 9. Referências Bibliográficas

Almeida, J. J. (2011) Os riscos naturais e a história: o caso das enchentes em Marabá. *Tempos Históricos*, v. 15, n. 2, p. 205-238.

Becker, B. (1999) Os eixos de integração e desenvolvimento e a Amazônia. In: Revista Território. Rio de Janeiro: LAGET/UFRJ, v. 4, n. 6, p.29 – 42.

Companhia Docas do Pará (2009) Secretaria Especial de Portos. Portos e terminais em Marabá. Disponível em < [http://www2.cdp.com.br/forms/porto\\_maraba.aspx](http://www2.cdp.com.br/forms/porto_maraba.aspx) > Acedido em: 20 de Novembro de 2009.

Congresso Nacional (2011) Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização: Projeto de Lei do Plano Plurianual para o período de 2012/2015.

Ferreira, J. D. (2011) Análise do Plano-Processo na Urbanização de Cidades no Baixo Amazonas: o caso de Santarém-Brasil. Dissertação de Mestrado (Programa de PósGraduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente Urbano) - Universidade da Amazônia, Belém –Pará, Brasil.

Ferreira, J. D.; Tobias, M. S. G.; Lourenço, J. M. (2012) Aplicação da teoria do plano-processo na análise do planeamento territorial em cidades do Baixo Amazonas: o caso de Santarém-Pa-Brasil. In: PLURIS 2012 - 5º Congresso Luso-Brasileiro para o Planeamento Urbano, Regional, Integrado e Sustentável. Universidade de Brasília. Faculdade de Arquitetura e Urbana, p. 1–12, 2012.

Rocha. J. F. G. (2014) Solos da região sudeste do município de Santarém Estado do Pará: mapeamento e classificação. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Oeste do Pará – UFOPA. Santarém, Brasil.

Lourenço, J. M. (2003) Expansão Urbana - Gestão de Planos-Processo. Textos Universitários de Ciências Sociais e Humanas, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian & FCT (MCES).

Ministério do Planejamento (2012) Plano plurianual 2012-2015; mensagem presidencial. Brasília:MPOG.Disponível em:<[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2012/mensagem\\_presidencial\\_ppa.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2012/mensagem_presidencial_ppa.pdf)>. Site Acedido em: 20 outubro 2012.

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2015) Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Plano plurianual – PPA – 2016-2019. Desenvolvimento, produtividade e inclusão social. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spi-1/ppa-2016-2019/ppa-2016-2019-ascom-3.pdf> Site acedido a: 20 de novembro de 2016.

Oliveira, J. M. G. (2010) Coimbra de; Donato, A. V. M; Mendes, L. A.; Leão, R. F. C. Espaços Híbridos e espacialidades Rural-Urbano na Amazônia: O caso de uma periferia urbana em Santarém-Pa. Encontro Nacional de Geógrafos.

Pereira, J. C. M. (2006) A Urbanização da Amazônia e o papel das Cidades Médias na Rede Urbana Regional. In: Cardoso, A. C. D. (Org.). O rural e o urbano na Amazônia: Diferentes Olhares em Perspetiva. Belém: UFPA.

Ramos, J. R. B. (2004) A urbanização de Santarém e a preservação ambiental do Lago Mapiri: um estudo de caso. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.