

| 1222 | DIVERSIDADE TERRITORIAL E QUESTÃO HABITACIONAL NA FRONTEIRA: A EXPERIÊNCIA DE ELABORAÇÃO DOS PLANOS LOCAIS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NO SUDESTE DO PARÁ

Bruno Cezar Pereira Malheiro

Resumo

Este texto nasce da experiência de participação na elaboração de Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS) de cinco municípios do sudeste do Pará, a saber: Curionópolis, Eldorado dos Carajás, Pau D'Arco, São João do Araguaia e Sapucaia. Das análises podemos demonstrar que a questão habitacional produzida a partir da experiência da Fronteira, entendida como espaço organizado pelo confronto de diversos projetos de territorialização, é resultante da interação entre a questão urbana e a questão agrária. Isso significa dizer que a mesma não pode ser pensada distante da estrutura desigual de acesso à terra, nem mesmo distante da expansão urbana pela via da periferação, o que se agrava se pensarmos o processo de expansão do agronegócio, seja pelo eucalipto, seja pelo gado de corte ou leite, seja pelos grãos, que provoca, muitas vezes, o deslocamento compulsório dos trabalhadores do campo para a cidade, elevando a população das periferias urbanas. Diante dessa complexidade territorial, o PLHIS aparece como uma experiência inovadora principalmente por colocar a questão habitacional no centro do debate, pensar instrumentos concretos para seu enfrentamento na perspectiva de contextualizar os problemas e soluções, bem como por construir um envolvimento coletivo em torno do planejamento, atitude não muito importante para a maioria das administrações municipais do contexto estudado, entretanto, são várias as limitações deste plano, do seu relativo desprestígio num cenário nacional em face de outras políticas às dificuldades de sua implementação em administrações municipais historicamente acostumadas com ações de curto prazo, altamente impregnadas de um patrimonialismo político.

Palavras-Chave: Fronteira, Diversidade Territorial, PLHIS, Questão habitacional.

Introdução

Este texto nasce da experiência de participação na elaboração de Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS) de cinco municípios do estado do Pará localizados no sudeste paraense, a saber: Curionópolis, Eldorado dos Carajás, Pau D'Arco, São João do Araguaia e Sapucaia. A idéia que norteia o conjunto de reflexões aqui contidas, portanto, é a de se aproximar das particularidades da questão habitacional numa região de grande diversidade territorial, visualizando as possibilidades e limitações dos PLHIS no enfrentamento desta questão, abrindo o debate para uma agenda política que priorize a habitação como questão central e prioritária.

O eixo argumentativo se estrutura em quatro momentos. Em um primeiro momento iremos contextualizar a questão habitacional em uma região de fronteira; em um segundo momento, vamos construir um quadro geral da questão habitacional a partir dos cinco municípios estudados; em um terceiro momento, abordaremos a experiência do PLHIS, suas potencialidades e dificuldades de implementação e a partir desta experiência levantamos algumas possibilidades de construção de uma agenda política que envolva a questão habitacional como elemento preponderante para qualquer política de desenvolvimento.

Compreendendo a fronteira: diversidade territorial e questão habitacional

Para melhor compreendermos o que estamos chamando de questão habitacional, primeiramente devemos contextualizar a análise a partir dos municípios estudados, ou melhor, reconhecer processos de estruturação regional para que não fiquemos no relato de experiências isoladas, mas consigamos desenhar, a partir da experiência de pesquisa, um quadro geral desta questão, bem como as possibilidades de enfrentá-la.

A região do sudeste do Pará é fortemente marcada por uma economia que gira em torno da mineração e da agropecuária e tem sua formação estruturada a partir de um intenso processo migratório e de uma forte mobilização social em torno da luta pela terra. Nesse sentido, elemento estruturante do sudeste paraense a elevada concentração fundiária em virtude de um conjunto de ações do Estado e de agentes privados, que resultaram em uma dinâmica econômica monopolizada por grandes empresas de mineração e grandes empresários do setor agropecuário. É nesta seara de contradições que emerge uma intensa mobilização social em torno da luta pela terra. Porém, a expressão de um processo primário de industrialização pela via da mineração, bem como a expansão de grandes projetos e o intenso fluxo migratório, não está só na concentração fundiária, mas é claro, também, na expansão de um espaço urbano marcado pela desigualdade sócio-espacial, pela falta de infraestrutura e serviços e pela violência operada em várias dimensões, da física à cultural.

Em termos gerais, as relações rural-urbano no sudeste do Pará se estruturam por um processo de desenvolvimento geográfico desigual (Harvey, 2006), o qual expressa uma forma de geração do valor espacialmente definida na tendência cada vez maior de subordinação dos assentamentos e acampamentos rurais à produção industrial-urbana e do agronegócio, seja pela produção do leite aos laticínios, seja pela produção do bezerro aos

frigoríficos, ou pela produção do carvão e do plantio do eucalipto para as siderúrgicas. Porém, territorialmente percebemos que essas relações entre o rural e o urbano não se restringem a uma lógica de desigualdade, nesse sentido, o que observamos é o confronto de territorialidades distintas, uma referenciada pela produção mineral e do agronegócio em confronto com territorialidades camponesas, indígenas, de quebradeiras de coco babaçu, dos atingidos por barragem, dos atingidos por mineração, dentre outros (Malheiro, 2010).

O sudeste paraense, portanto, apresenta-se para análise como uma formação econômica e social cujo principal atributo é a simultaneidade e a coexistência de múltiplas formas de usar o tempo e o espaço. Por um lado, condensa um grande parque industrial siderúrgico e uma dinâmica do agronegócio que a conecta aos fluxos globais de capital. Por outro lado, é desenhada por atores que produzem um circuito econômico que se estrutura localmente e é o principal responsável por boa parte do abastecimento regional. São várias as espacialidades e territorialidades destas formas de ação e também são variadas suas formas de articulação.

Nestes termos, esse espaço regional pode ser compreendido a partir de relações e objetos (Santos, 1996) articulados em diferentes escalas, os quais são expressão e produto de uma coexistência e simultaneidade de diferentes sociabilidades econômicas, políticas, lingüísticas, culturais e éticas.

Essas premissas nos levam à compreensão do espaço do sudeste paraense como fronteira, de modo que isso não significa ser este espaço apenas um palco receptáculo do “espetáculo” capitalista, ou, em outras palavras, apenas um espaço para onde se expandem frentes econômicas que desestruturam uma realidade prévia. Não vamos tratar este espaço como um local para onde se expande o capital como que ele estivesse numa transição teleológica do atraso ao desenvolvimento. Sem ignorar esse processo, entendemos a fronteira como espaço que articula experiências historicamente descontínuas e heterogêneas, seja no âmbito do processo de geração do valor, que, dentre vários outros fatores, inclui trabalho escravo e assalariado, seja no âmbito da produção cultural, que articula múltiplas perspectivas de destino e diferentes experiências espaço-temporais numa dinâmica de passagem, de modo que essas interações são marcadas pelo conflito, como demonstra Martins (1997), também entendido em todas as suas esferas, do conflito ideológico, ao conflito agrário e urbano.

É a luz deste entendimento que podemos começar a falar da questão habitacional no sudeste do Pará, uma vez que se reproduzimos as teorias gerais sobre o assunto, teremos

a tendência de só analisarmos esse processo como urbano. Mas, dialogando com experiência histórica da fronteira que nos mostra a diversidade territorial como elemento decisivo, devemos compreender a questão habitacional como uma questão rural e urbana, decorrente da particularidade do processo de formação regional.

Quadro geral da questão habitacional: entre déficit e inadequação

Falar sobre a questão habitacional no sudeste do Pará significa encarar os problemas de moradia desta região, visualizando que os mesmos se avolumam de tal forma que desenham uma tônica de necessidades habitacionais que, articuladas a uma dinâmica peculiar de expansão de grandes investimentos públicos e privados, a um intenso fluxo migratório e a uma dinâmica de distribuição desigual da riqueza, produzem um problema estrutural, não apenas conjuntural.

A questão habitacional, portanto, produz uma tônica de necessidades habitacionais que aqui serão encaradas como resultantes da composição de três fatores específicos, a saber: o déficit habitacional, que significa a necessidade de reposição total de unidades habitacionais; a demanda demográfica, que é a necessidade de construção de novas unidades habitacionais para atender o crescimento demográfico da população; e a inadequação habitacional, que compreende a necessidade de melhoria de unidades habitacionais que apresentam certo tipo de carência.

O reconhecimento do déficit pode ser feito por incremento, quando tratamos de domicílios improvisados e coabitação familiar, ou por reposição, quando tratamos de domicílios rústicos, depreciação de domicílios e inexistência de unidade sanitária domiciliar exclusiva.

A inadequação, tomando como ponto de partida a constatação da Fundação João Pinheiro (2005), está ligada aos domicílios inadequados por densidade excessiva de moradores, por inadequação fundiária, por domicílios sem banheiro e por domicílios com carência de infra-estrutura. Logicamente, que a inadequação vai para além desta constatação, principalmente se encaramos a habitação e seu entorno, mas como os dados coletados tomam como esta classificação como base, partimos dela.

A demanda demográfica, por sua vez, é considerada pela quantidade de unidades residenciais necessárias para atender todas as famílias que irão efetivamente formar um novo domicílio segundo o comportamento demográfico da população.

Os municípios que entram aqui como campos empíricos de análise, são, na verdade, aqueles com os quais contribuímos para a elaboração de seus Planos Locais de Habitação de Interesse Social (Curionópolis, 2010; Eldorado dos Carajás, 2010; Pau d'Arco, 2010; São João do Araguaia, 2010; e Sapucaia, 2010) e todos eles apresentam processos de formação e/ou dinamização ligados a dinâmica da mineração/garimpo, da agropecuária, dos grandes projetos e dos fluxos migratórios decorrentes destas atividades, sendo que o surgimento dos mesmos se deu sem um ordenamento prévio, com precárias condições de infra-estrutura e serviços, o que indica que suas origens e/ou a dinamização de seus núcleos urbanos e vilas rurais é, também, o momento do aprofundamento da questão habitacional na região, notadamente a partir da década de 1960 com a expansão de redes técnicas, atividades produtivas e migrações.

Nesse particular, alguns traços histórico-geográficos e políticos podem ser vistos como particularidades desenhadas a partir das especificidades dos municípios analisados. Primeiramente uma formação ligada à expansão de frentes econômicas no sudeste do Pará. Um segundo ponto é a íntima relação entre o rural e o urbano, atrelada a uma dinâmica de “modernização conservadora” que subordina o campo às atividades urbano-industriais. Um terceiro elemento a ser destacado é uma grande herança oligárquica na organização política dos municípios. Em quarto lugar é necessário destacar a contradição no espaço agrário de uma extrema concentração fundiária e a luta e criação de vários assentamentos rurais. Além disso, os núcleos urbanos e vilas rurais não apresentam mínimas condições de infra-estrutura e serviços e, também, verifica-se uma elevada organização social pelo histórico de conflitos fundiários e uma pequena participação na cena política de movimentos ligados a questões urbanas.

Em termos de déficit habitacional os municípios têm uma média superior a 40% segundo dados do IBGE (2010), com variações entre os mesmos. O maior número é no espaço rural, mas o espaço urbano também apresenta números alarmantes. O principal componente deste déficit está na existência de domicílios rústicos, considerados, portanto, sem condições de higiene e estrutura para viver com dignidade. A dinâmica de provisoriedade da vida característica no sudeste do Pará, principalmente decorrente da impossibilidade do estabelecimento, do grande movimento migratório e extrema pauperização da população, são explicações fundamentais para entender a magnitude do déficit.

Os níveis de renda da população dos cinco municípios estudados são expressivos para compreendermos primeiramente as motivações do tamanho do déficit e, também, a extrema desigualdade entre os mais ricos e mais pobres na região (ver Tabela 1).

Tabela 1 - Média das Pessoas de 10 anos ou mais de idade, segundo Renda Mensal Familiar em Curionópolis, Eldorado dos Carajás, São João do Araguaia, Pau D'arco e Sapucaia

Faixa de renda familiar mensal	Curionópolis	Eldorado dos Carajás	São João do Araguaia	Pau D'arco	Sapucaia	Média
Até 1 Salário Mínimo	21,60%	15,74%	19,42%	19,25%	8,06%	16,81%
Mais de 1 a 2 Sal. Min.	13,44%	12,45%	9,12%	29,37%	25,68%	18,01%
Mais de 2 a 3 Sal. Min.	3,64%	4,27%	2,62%	13,83%	16,92%	8,26%
Mais de 3 a 5 Sal. Min.	3,46%	3,57%	1,38%	12,79%	21,85%	8,61%
Mais de 5 Sal. Min.	3,28%	3,04%	1,63%	9,20%	24,87%	8,40%
Sem Rendimentos	54,59%	60,93%	65,82%	15,56%	2,62%	39,90%
Total	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fonte: (IBGE, 2000).

Excluindo-se os municípios de Pau D'arco e Sapucaia que possuem uma menor população e cuja renda mensal é distribuída de forma mais uniforme, até porque os empregos ligados à Prefeitura e outras instituições contribuem para isso, Eldorado dos Carajás, Curionópolis e São João do Araguaia apresentam 60,44%, na média dos três municípios, de famílias sem rendimento, conforme Tabela 1, sendo contabilizados nessa porcentagem os sujeitos que recebem benefícios, o que demonstra o grau de precariedade e desigualdade social presente em todas as realidades estudadas. No caso dos dois primeiros municípios, embora os números de renda mensal familiar se apresentem melhores que os outros, isso não se horizontaliza na cidade, ou seja, a precariedade de infraestrutura e serviços ainda prevalece.

Essa condição social adversa desenhada por uma renda familiar baixa se reflete não apenas no déficit, mas também na inadequação habitacional que, em todos os municípios estudados, é generalizada, seja no espaço rural, seja no espaço urbano.

Os dados abaixo demonstram os componentes desta inadequação por município, apresentados nas Tabelas 2 a 6 :

Tabela 2 - Inadequação habitacional em Curionópolis

Componentes de Inadequação	Valor Absoluto			Proporção de Domicílios		
	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total
Densidade Excessiva de Moradores	379	108	487	12,97	5,88	10,24
Inadequação Fundiária	25	76	101	0,85	4,14	2,12
Domicílio sem Banheiro	398	409	807	13,63	22,33	16,98
Carência de Infra-estrutura	2.922	1.831	4.753	100,0	100,0	100,0

Fonte: PARÁ, 2009.

Tabela 3 -Inadequação Habitacional em Eldorado dos Carajás

Componentes de Inadequação	Valor Absoluto			Proporção de Domicílios		
	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total
Densidade Excessiva de Moradores	402	305	707	10,46	9,18	9,87
Inadequação Fundiária	13	126	139	0,34	3,80	1,95
Domicílio sem Banheiro	516	840	1356	13,43	25,31	18,94
Carência de Infraestrutura	3.580	3.319	6.899	93,14	100,00	96,32

Fonte: PARÁ, 2009.

Tabela 4 -Inadequação Habitacional em São João do Araguaia

Componentes de Inadequação	Valor Absoluto			Proporção de Domicílios		
	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total
Densidade Excessiva de Moradores	127	264	391	21,61	11,64	13,87
Inadequação Fundiária	7	18	25	1,27	0,82	0,92
Domicílio sem Banheiro	78	522	600	13,39	23,40	21,32
Carência de Infra-estrutura	572	2.232	2.804	97,67	100,0	99,52

Fonte: PARÁ, 2009.

Tabela 5 - Inadequação Habitacional em Pau d'arco

Componentes de Inadequação	Valor Absoluto			Proporção de Domicílios		
	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total
Densidade Excessiva de Moradores	87	101	188	9,72	12,29	10,95
<i>Inadequação Fundiária</i>	0	14	14	0,0	1,75	0,84
Domicílio sem Banheiro	124	221	345	13,84	26,93	20,10
Carência de Infra-estrutura	859	822	1.681	95,71	100,00	97,76

Fonte: PARÁ, 2009.

Tabela 6 - Inadequação Habitacional em Sapucaia

Componentes de Inadequação	Valor Absoluto			Proporção de Domicílios		
	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total
Densidade Excessiva de Moradores	44	5	49	5,14	0,99	3,58
<i>Inadequação Fundiária</i>	4	14	18	0,49	2,65	1,30
Domicílio sem Banheiro	92	39	131	10,84	7,59	9,62
Carência de Infra-estrutura	761	321	1082	89,87	62,7	79,63

Fonte: PARÁ, 2009.

Os dados retratam a gravidade da questão habitacional nos cinco municípios, o que nos permite afirmar a existência também de uma gravidade desta questão em termos regionais. A carência de infra-estrutura é o principal componente, são 94,64%, em média, de domicílios com carência de infra-estrutura. Se tomarmos como referência o universo de domicílios dos municípios perceberemos que boa parte se encontra com carência de infraestrutura. Esta característica se reforça se visualizarmos que essa precariedade não se restringe às condições da moradia, uma vez que seu entorno e as condições dos serviços básicos, também são extremamente precárias.

Para além da questão da moradia em si, é importante notar que no que concerne ao saneamento básico temos que no abastecimento de água nos municípios apenas cerca de 20% dos domicílios são atendidos pela rede pública, temos, também, que menos da metade do lixo que é produzido é coletado, sendo a maioria desse lixo jogado a céu aberto ou queimado e que ainda mais de 40% da população dos municípios ainda usa água sem nenhum tipo de tratamento (Brasil, 2010). Estes dados demonstram que não são apenas as habitações que são precárias, os serviços básicos de saneamento também são extremamente insuficientes para atender a demanda da população.

Outro elemento que constitui os componentes para a melhor compreensão das necessidades habitacionais é a demanda demográfica que corresponde aos domicílios esperados no futuro e pode ser representada, numericamente, por uma medida de estoque ou por uma medida de fluxo. O estoque de domicílios corresponde ao montante de domicílios esperado para a unidade territorial em dado período e refere-se ao total de domicílios em que uma dada população está organizada. O fluxo, por sua vez, quantifica as entradas e saídas que alimentam o estoque de domicílio e reflete a tendência de formação e dissolução de moradias.

Em relação ao contexto regional é quase que impossível mensurar a demanda demográfica, uma vez que os processos sociais são extremamente dinâmicos e se modificam com bastante frequência. Para falar do contexto atual do sudeste paraense vamos encontrar uma série de investimentos públicos e privados que podem alterar sobremaneira a demanda demográfica em termos regionais. São variados os projetos, sendo alguns dignos de nota, como a reabertura do garimpo de serra pelada (em Curionópolis), a instalação da ALPA - Aços Laminados do Pará (em Marabá), o “*ciclo do cobre*” da VALE: *Sossego* e 118 (em Canaã dos Carajás), *Alemão* (em Parauapebas), *Salobo, Cristalino* (Curionópolis); a produção de Ouro - Igarapé Bahia (Parauapebas); a produção de Níquel - Jazida Vermelho (Canaã dos Carajás)

e Projeto Onça Puma (Ourilândia do Norte, São Felix do Xingu e Parauapebas); além da produção de ferro, através do projeto Serra Sul - Ferro-Carajás S11D - duplicação da Ferrovia e extensão até Canaã dos Carajás - e o projeto *Serra Leste*. Acrescido a esses projetos, temos a construção do Porto de Marabá, da Hidrelétrica de Marabá, o termino das Eclusas de Tucuruí, o asfaltamento da Transamazônica previsto em alguns trechos, bem como outras grandes obras de infraestrutura que vão impactar sobremaneira a realidade regional (Malheiro, 2010).

Tratando especificamente sobre o projeto da UHE de Marabá, percebe-se que este empreendimento esta planejado para ser construído acerca de 4 Km a montante da Ponte Rodoferroviaria do Tocantins. O custo de sua construção está estimado em dois bilhões de dólares, com um prazo de construção médio de oito anos. Esta hidrelétrica terá capacidade de produção de 2160 MW, tornando-se um aporte considerável para o Sistema Interligado Nacional. A hidrelétrica formará um lago 3.055 km - bem maior do que o lago formado pela hidrelétrica de Tucuruí. Serão inundados 1115,4 Km² de terras (mais de 110 mil hectares de terras férteis) (Eletronorte, 2010).

O projeto da Hidrelétrica de Marabá atingirá 12 municípios em 3 estados: Pará (Marabá, São João do Araguaia, Bom Jesus do Tocantins, Brejo Grande do Araguaia, Nova Ipixuna, Palestina do Pará); Tocantins (Ananás, Esperantina e Araguatins); e Maranhão (São Pedro da Água Branca e Santa Helena). A barragem atingirá mais de 10 mil famílias, cerca de 40 mil pessoas, segundo dados fornecidos pela Eletronorte. Indígenas, quebradeiras de coco babaçu, pescadores, assentados, ribeirinhos, moradores de povoados e cidade estão sendo ameaçados pelo projeto.

Em termos gerais, visualizamos uma questão habitacional no sudeste paraense ligada estruturalmente ao processo de formação e atual transformação da realidade regional. Diante destes desafios a partir daqui entraremos nos caminhos possíveis para minimizar os problemas ligados á questão habitacional, particularmente expressando a experiência de elaboração dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social dos municípios aqui em foco.

A experiência do PLHIS: potencialidades e limitações

O Plano Local de Interesse Social (PLHIS) é um instrumento que visa consolidar uma política de habitação sistemática nos municípios voltada para a população de menor renda. Este plano visa interagir com a questão urbana e rural, ampliando o acesso da

população de menor renda à habitação, viabilizando na prática a função social da propriedade urbana e rural. Sua elaboração na experiência dos municípios aqui relatada envolveu três etapas (proposta metodológica, diagnóstico municipal e plano de ação), que produziram também produtos específicos discutidos e aprovados por audiências públicas.

A experiência adquirida no trabalho de elaboração coletiva destes planos indicou várias potencialidades, como a possibilidade de criação de um ambiente participativo e a criação de instrumentos efetivos de enfrentamento da questão habitacional, mas também muitas limitações, desde a credibilidade dos planos em face da Política Nacional de Habitação, até as dificuldades com o planejamento das prefeituras.

A exigência da participação popular para a legitimação dos produtos do PLHIS desenha uma primeira potencialidade do plano, de construir um ambiente de decisão participativa em lugares nos quais historicamente as decisões são concentradas e onde se têm, devido a uma trajetória de patrimonialismo político, em que dificilmente se distingue os limites do público e do privado, uma diminuta cultura participativa no âmbito das administrações municipais.

Este aspecto reforça a importância e potência de determinados atores sociais na definição de uma política mais democrática e ressaltou primeiramente a centralidade e alto grau de participação dos movimentos de luta pela Reforma Agrária, como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), a Federação dos Trabalhadores na Agricultura (FETAGRI), a Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar (FETRAF), dentre outros. Porém, os movimentos e ativismos sociais urbanos ainda não assumiram um papel de protagonistas na cena política das decisões nos municípios, talvez porque, vale lembrar, ainda são poucos os movimentos organizados ligados à questão urbana.

Um segundo ponto importante do PLHIS é que ele reacende a discussão em torno de instrumentos da política urbana e agrária e cria bases para a consolidação de uma política sistemática de habitação de interesse social, a partir principalmente da criação do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS) e do Conselho Municipal de Habitação.

Um terceiro aspecto a ressaltar é o exercício do planejamento e a definição de ações concretas para o enfrentamento da questão habitacional desenhadas a partir das especificidades locais e particularidades regionais, como aconteceu com os municípios aqui

ressaltados. O quadro abaixo sintetiza algumas linhas programáticas inscritas para o Plano de Eldorado dos Carajás.

Quadro 1 - Linhas Programáticas do Plano de Ação de Eldorado dos Carajás

Programa I	Objetivo	Meta	Indicador
Produção e Melhoria de unidades habitacionais;	Produzir habitações e minimizar a precariedade habitacional;	Reduzir o déficit e a inadequação em até 30% em 10 anos; Delimitar áreas vazias como ZEIS para atendimento de famílias de baixa renda (renda familiar mensal de até 3 salários mínimos).	Números do déficit e inadequação
Programa II	Objetivo	Meta	Indicador
Urbanização e Integração de assentamentos precários;	Integrar os assentamentos precários ao conjunto da cidade	Promover a integração de 40% dos domicílios (famílias) localizados nos assentamentos tipo favela ao conjunto da cidade em 10 anos; Eliminar as situações de risco em assentamentos precários Eliminar a situação de risco de 100% das famílias que habitam áreas consolidáveis através da execução de obras de consolidação geotécnica até o final de 2016. Situação de risco eliminadas para 100% das famílias que habitam áreas consolidáveis; Facilitar o acesso da população de menor renda à terra urbanizada.	Número de domicílios integrados
Programa III	Objetivo	Meta	Indicador
Regularização Fundiária	Produzir a regularização jurídica dos terrenos do município	Regularizar 80% da cidade em 5 anos	Número geral de terrenos regularizados
Programa IV	Objetivo	Meta	Indicador
Assistência Técnica para habitação de interesse social	Minimizar a precariedade habitacional do município	Reduzir em 30% a inadequação habitacional em 10 anos da área urbana e rural	Números da inadequação habitacional do município
Programa V	Objetivo	Meta	Indicador
Democratização de informações;	Fortalecer a transparência da gestão pública	Fazer com que todos os programas previstos neste plano sejam amplamente	Número de cartazes, folders e

		divulgados e os projetos provenientes do mesmo. Criar um Sistema de Informação Municipal	material de divulgação impresso pela Prefeitura
Programa VI	Objetivo	Meta	Indicador
Desenvolvimento Institucional	Fortalecer a eficiência administrativa da política habitacional	Capacitar todos os técnicos da prefeitura e membros do conselho de habitação em 5 anos	Número de cursos, palestras e seminários realizados

FONTE: Eldorado dos Carajás (2010).

Essas linhas programáticas, portanto, apesar de gerais, tentam responder a demandas específicas, como o enfrentamento da dificuldade de informações no município com a criação do Sistema de Informações Municipais, além de várias outras.

Entretanto, apesar das potencialidades, várias limitações são evidentes. A primeira delas é o certo desprestígio dado pela própria estrutura da Política Nacional de Habitação aos Planos de Habitação de Interesse Social, principalmente porque estes planos não são pré-requisito de grandes programas, como o “Minha Casa, Minha Vida”. Embora o plano seja condição de acesso aos recursos do Fundo nacional de Habitação de Interesse Social e para o acesso de vários editais, ainda assim, o mesmo ainda tem sua importância reduzida para membros da administração municipal e mesmo da sociedade em geral.

Algumas limitações são resultantes da própria particularidade regional como a limitada capacidade de participação da população na elaboração e execução da política habitacional devido ao patrimonialismo inscrito nas formas de exercício do poder das prefeituras. Além disso, visualizamos que o planejamento é tratado pelas prefeituras dos cinco municípios em foco, como um ônus político, em virtude de se privilegiar de ações de curtíssimo prazo, desprestigiando o PLHIS, ou seja, a projeção de cenários e a definição de estratégias de médio e longo prazo parecem não render um bônus eleitoral imediato, por isso, tais ações acabam ficando em segundo plano. Existiu também uma extrema dificuldade na coleta de dados pelo próprio município, uma vez que dificilmente estes dados estavam atualizados.

Em relação às capacidades administrativas e institucional visualizamos sérios problemas como a existência de um quadro técnico limitado em termos de formação para o trato da questão habitacional, uma indefinição dos órgãos responsáveis pela política habitacional, não havendo em nenhum município uma secretaria específica de habitação.

Encontramos, também, dificuldade de trabalho conjunto entre Prefeitura e sociedade organizada, uma vez que os instrumentos de participação até existem, mas não se colocam como efetivos, todos os conselhos criados para discutir a questão habitacional não possuem regularidade organizacional, o que demonstra que a existência dos marcos legais não significa efetividade política.

Possibilidades de ação: uma agenda política...

Do exposto podemos fazer algumas conclusões que na verdade se constituem como apontamentos para a construção de uma agenda política para a questão habitacional produzida a partir da experiência da Fronteira, entendida aqui não como simplesmente um lugar de expansão do capital, mas como espaço organizado pelo confronto de diversos projetos de territorialização, no qual, portanto, as relações se animam pela diversidade e pelo conflito.

Um primeiro ponto a ser destacado é o atrelamento concreto entre a questão habitacional e outras questões, como a urbana e a questão agrária. Nesse sentido, é preciso que primeiro compreendamos o espaço da fronteira por sua diversidade territorial, para que possamos pensar de imediato nas necessidades habitacionais, não apenas como simples problemas de fácil resolução, mas como uma questão que ganha contornos específicos e dramáticos, estruturantes pela dinâmica da fronteira. Isso significa dizer, em primeiro lugar, que a mesma não pode ser pensada distante da estrutura desigual de acesso à terra na região, o que significa reconhecer, de um lado, o problema da regularização fundiária, integrante da questão habitacional, como um processo de enfrentamento de uma estrutura agrária concentrada, que envolve conflitos territoriais, múltiplas formas de violência e violações de direito na região, e, de outro lado, a questão habitacional também deve ser pensada em relação à política de criação de assentamentos agrários, que são espaços de produção da vida camponesa bastante presentes na região de maior incidência de assentamentos agrários do país. Esse segundo reconhecimento exige que a política habitacional seja pensada em todos as esferas de decisão de forma articulada, do Instituto de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), responsável pela criação e desenvolvimento de assentamentos agrários, à Prefeitura que deve bem administrar os recursos do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social. Portanto, não se pode pensar a questão habitacional distante da questão agrária.

Por outro lado, a questão habitacional também não deve ser pensada distante da questão urbana da região, ou seja, é preciso reconhecer que além de uma questão agrária, o sudeste do Pará, também apresenta uma questão urbana que se relaciona, em grande medida, com a questão agrária. Nesse sentido, é válido reconhecer que a expansão da lógica da estrada, com a abertura de múltiplas rodovias (PA-150, BR-222, BR-153, dentre outras) promove uma retração econômica de atividades ligadas a uma vida ribeirinha, como a atividade da pesca e do extrativismo, o que produz cidades economicamente retraídas, como São João do Araguaia, que ainda experimentam uma espécie de fuga de seus jovens para lugares mais dinâmicos. Este mesmo processo estimula o surgimento de algumas cidades às margens de estrada e às margens sociais, pois surgem acompanhando rodovias, sem infraestrutura, serviços e condições mínimas de moradia.

Além disso, a abertura de cidades-empresa, como o núcleo urbano de Carajás e toda a dinâmica de expansão da indústria mineral, também provoca, pelo fluxo migratório estimulado para a região, o aparecimento de cidades sem condições mínimas de infraestrutura e serviços. A estrutura destas cidades rodeadas de projetos de exploração mineral não acompanha os lucros astronômicos das empresas de mineração, uma vez que a atividade possui um pequeno encadeamento produtivo, uma receita tributária pouco expressiva comparada aos lucros das empresas, sem falar do controle extra-regional do capital e da degradação ambiental que provocam.

Em termos gerais, portanto, visualizamos uma expansão urbana pela via da periferização, o que se agrava se pensarmos o processo de expansão do agronegócio, seja pelo eucalipto, seja pelo gado de corte ou leite, seja pelos grãos, que provoca, muitas vezes, o deslocamento compulsório dos trabalhadores do campo para a cidade, elevando a população das periferias urbanas.

Temos, nesse sentido, que pensar a questão habitacional também a partir desta questão urbana regional, uma vez que só compreendendo esse conjunto de processos, que iremos entender o porquê da precariedade habitacional de nossas cidades e, segundo, alargar nossa compreensão dos problemas para melhor pensar nas formas de enfrentamentos possíveis.

Nestes termos, o PLHIS aparece como uma experiência inovadora principalmente para colocar a questão habitacional no centro do debate, tentar pensar instrumentos concretos para seu enfrentamento na perspectiva de contextualizar os problemas e soluções, bem como por construir um envolvimento coletivo em torno do

planejamento, atitude não muito importante para a maioria das administrações municipais do sudeste do Pará.

Entretanto, são várias as limitações deste plano, do seu relativo desprestígio num cenário nacional em face de outras políticas às dificuldades de sua implementação em administrações municipais historicamente acostumadas com ações de curto prazo, altamente impregnadas de um patrimonialismo político recheado de relações fisiológicas, sendo, quase sempre, a participação popular encarada como ameaça, o que nos mostra que outra questão deve ser reconhecida em relação à habitacional, a questão administrativa e institucional.

O sentido de criar uma agenda política, portanto, constitui-se na necessidade de reconhecer a abrangência da questão habitacional e ter capacidade de compreendê-la na intersecção entre a questão agrária, urbana, administrativa e institucional, bem como outras e de pensar perspectivas de enfrentamento integradoras, mas que tragam para o centro do debate o enfrentamento das necessidades habitacionais como elemento necessário para a transformação social regional.

Referências

Brasil. 2010. *Sistema de Atenção Da Atenção Básica (SIAB)*. Brasília: Ministério da Saúde.

Curionópolis, 2010. *Plano Local de Habitação de Interesse Social*. Curionópolis: PMC.

Eldorado dos Carajás. 2010. *Plano Local de Habitação de Interesse Social*. Eldorado dos Carajás: PME.

Eletronorte. 2010. *Estudo do Aproveitamento Hidrelétrico de Marabá*. Brasília: Eletronorte.

Fundação João Pinheiro. *Déficit Habitacional no Brasil 2005*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2005, cap. 2, pp. 12-28. Disponível em: www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/biblioteca.

Harvey, D. 2006. *Espaços de Esperança*. São Paulo: Ed. Loyola, 2ª edição.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2000 e 2010. *Censo Demográfico*.

_____. *Censo Demográfico*. 2010.

Malheiro, B. C. P. 2010. *Espaço e Território na Fronteira: as relações entre o rural e o urbano no sudeste do Pará*. Belém: UFPA/RECIMENo prelo.

Martins, J. S. 1997. *Fronteira: a degradação do outro nos confins do humano*. São Paulo: Hucitec.

Pará. 2009. *Plano Estadual de Habitação de Interesse Social*. Belém: Imprensa Oficial
Sapucaia. 2010. *Plano Local de Habitação de Interesse Social*. Eldorado dos Carajás:

PMS

São João do Araguaia. 2010. *Plano Local de Habitação de Interesse Social*. Eldorado
dos Carajás: PMS.

Pau d'Arco. 2010. *Plano Local de Habitação de Interesse Social*. Eldorado dos Carajás:
PME, 2010.