

Iniciativa do Estado para o habitat de reforma agrária

Maria Cândida Teixeira de Cerqueira
Contato: mcandidac@gmail.com

Linha de pesquisa: “Política e projeto da habitação social”

INTRODUÇÃO

Este artigo discute sobre as iniciativas do Estado para o habitat de reforma agrária em nosso país. Delineia parte dos apontamentos iniciais do **“capítulo 4 – Iniciativas do Estado para o desenho do habitat de reforma agrária”** que compõe o escopo da tese em desenvolvimento por título **“Reconstruindo o desenho do habitat de reforma agrária: Possibilidades para o Estado”**. Estruturada em 5 momentos - 1) O presente: contextualização da temática; 2) Recortes do passado que explicam o presente: estudo do referencial teórico-conceitual; 3) O Estado e o desenho do habitat de reforma agrária: teoria e prática; 4) Entre o concebido e o vivido: a prática da produção do desenho do habitat de reforma agrária no Rio Grande do Norte (RN); 5) O possível: considerações – o referido capítulo 4 faz-se integrante do 3º momento.

A tese busca responder a **questão de pesquisa**: “Qual o legado do INCRA quanto à produção do desenho do habitat de reforma agrária”. Apresenta como **objeto de estudo** a relação entre o desenho do habitat de reforma agrária e a atuação do Estado, e o **objetivo geral** de analisar a prática da produção do desenho do habitat de reforma agrária exercida pelo Estado de modo a com a atuação nos assentamentos rurais do país.

De acordo com Bergamasco (1996), de forma geral, os assentamentos rurais devem ser entendidos como

a criação de novas unidades de produção agrícola, por meio de políticas governamentais visando o ordenamento do uso da terra, em benefício de trabalhadores rurais sem ou com pouca terra” (BERGAMASCO, 1996, p.7).

Em relação à configuração do seu espaço físico, pode ser composto por: área de preservação permanente (APP); área de reserva legal; área para produção agrícola (lotes individuais e/ou coletivos); vias de circulação (estradas vicinais) e o habitat (BORGES, 2002).

O habitat de reforma agrária deve ser entendido como o espaço que o indivíduo habita, não se restringindo apenas ao local da residência construída, mas transcendendo-a, englobando todo o ambiente onde ele desenvolve a sua vida cotidiana: lotes de moradia, área de equipamentos comunitários, espaços livres públicos e arruamento. Aqui também pode abranger a área de equipamentos remanescentes do imóvel desapropriado.

Nesse contexto, as iniciativas empregadas pelo Estado, especificamente as destinadas à habitação e ao habitat, em suas práticas adotadas para a produção do seu espaço físico, destinam recursos somente à construção da habitação e demarcação do macro espaço do habitat, que acontece na fase da delimitação do assentamento como um todo.

Os valores financeiros não condizem às necessidades inerentes a execução no meio rural, repleta de especificidades e dificuldades: custos indiretos adicionais devido a canteiros de obra dispersos, em geral com baixa escala; infraestrutura precária; custos adicionais e dificuldades com transportes de materiais e deslocamento dos construtores, devido às grandes distâncias a serem percorridas; dificuldade de estocagem e poucas ofertas de material; dentre outras.

No mais, percebe-se que o habitat em sua totalidade – lotes de moradia; equipamentos coletivos; espaços livres públicos e arruamento - não é contemplado.

OBJETIVOS

O principal objetivo desse artigo consiste em demonstrar o caminho, até então percorrido, para sistematizar as referências coletadas sobre as iniciativas do poder público voltadas ao habitat de reforma agrária praticadas em nosso país.



MÉTODO

Para a elaboração da tese em si, o método empregado é o dialético regressivo-progressivo, criado por Marx e desenvolvido por Lefebvre. Especificamente para o capítulo 4 do 3º momento, tratado neste artigo, fez-se uso da pesquisa bibliográfica e documental, como também coleta de dados primários e secundários no material produzido pelo INCRA em nível nacional e nas entrevistas com os servidores.

DESENVOLVIMENTO

Pouco se aborda sobre o habitat e habitação de interesse social do campo no escopo da política de reforma agrária praticada em nosso país, especificamente no âmbito do Estatuto da Terra, I e II Planos Nacionais de Reforma Agrária (1985 e 2003, respectivamente):

c) Ações nas áreas de habitação, saneamento e meio ambiente

A implementação dos programas de habitação, saneamento e meio ambiente compete, predominantemente, ao Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente.

Poderão ser criados programas habitacionais específicos para as áreas de Reforma Agrária, considerando as especificidades regionais em termos de clima, disponibilidade de matérias-primas e das técnicas de construção locais. Prevê-se, igualmente, a realização de amplo programa de educação sanitária, incluindo programas de saneamento com a utilização prioritária de tecnologias alternativas e de baixo custo. Finalmente, pretende-se estimular todas as formas de difusão, entre a população beneficiária, de informações sobre o uso e manejo adequado dos recursos naturais e prevenção e controle da poluição ambiental (I PNRA, 1985, p. 41).

A partir de 1985, com o fim do regime militar (1964-1985), surge uma nova e positiva perspectiva em relação às ações governamentais voltadas à reforma agrária, grande parte impulsionadas pela luta dos movimentos sociais do campo, e os assentamentos rurais assumem a roupagem que apresentam nos dias de hoje (LEITE et al., 2004). É nesse momento que o Estado lança o I Plano Nacional de Reforma Agrária (1985-1989). Quase 20

anos depois, em 2003, buscando reestabelecer suas ações nessa temática, haja visto que ainda existia muito o que se fazer nesse contexto, implementa-se o II Plano Nacional de Reforma Agrária, com ações e metas programadas até o ano de 2006.

Na maior parte dos anos desta cronologia temporal, a responsabilidade pela criação e desenvolvimento dos assentamentos rurais oriundos do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) em todos os seus aspectos (social, ambiental, físico e produtivo) correspondia do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

No que diz respeito a estruturação do espaço físico do seu habitat - lotes de moradia; habitação; equipamentos coletivos; espaços livres públicos e arruamento – conforme debatido por LOPES, ARANTES e TONE historicamente as iniciativas praticadas pelo Estado se caracterizam, primordialmente e unicamente, pela aplicação de recursos destinados a execução da habitação. Somente.

De acordo com os autores acima citados, complementado por pesquisa realizada nos documentos e normativos do INCRA, foi a partir de 1985 que essa ação foi implementada, com a concessão do “Crédito Habitação”, inerente a modalidade “Crédito Implantação”, com recursos oriundos do OGU (Orçamento Geral da União), no âmbito da conjuntura do INCRA.

O “Crédito Implantação” consistia em benefícios iniciais concedidos a cada família assentada, com o objetivo de auxiliar e promover a estruturação do novo assentamento, buscando proporcionar ideais condições de vida aos seus moradores: segurança alimentar; fomento do processo produtivo e geração de renda; construção das moradias e segurança hídricaⁱ.

O primeiro instrumento foi efetivado em fins da década de 1980: Instrução da Secretaria de Assentamento e Colonização/SEASC/MIRAD Nº 02, de 02/10/1988 - “Da concessão de crédito de implantação aos beneficiários dos projetos de reforma agrária”. No decorrer do período do governo de José Sarney (1985-1990) foram editados mais dois instrumentos: Instrução – MIRAD/SEASC/Nº06 (1988) e Norma de Concessão de empréstimos para projetos de assentamento (1988). Os três documentos tratam a questão da habitação de



maneira simplória e não aprofundada, referindo-se basicamente ao valor financeiro e ao modo de sua aplicação. Nada mencionam em relação ao habitat como um todo.

4.2 Crédito Habitação

Esta modalidade de crédito será concedida a famílias selecionadas e assentadas em Projetos após a aprovação e implantação do plano de parcelamento, quando os núcleos de moradia já estiverem definidos. Objetiva a construção de moradia do beneficiário e sua família em parcela definitiva e será concedido valor de 80 a 100 OTN, de acordo com o tamanho da família, sendo liberado em uma única parcela.

Deve ser estimulada a aquisição de material de construção, não produzido na área do Projeto, de forma comunitária, assim como a construção das moradias através de mutirão (INCRA, 1988).

Esse padrão permanece durante os governos de Fernando Collor de Mello (1990-1992) e de Itamar Franco (1992-1995). Durante esse período também foram editados somente três normativos: Instrução/INCRA/Nº44 (12/11/1991); Portaria/INCRA/Nº 01 (11/02/1993) e Orientação CI 94 (29/06/1994).

No governo de Fernando Henrique Cardoso – FHC (1995-2002) percebe-se um maior dinamismo em relação à edição desses instrumentos jurídicos que tratam da questão dos créditos habitação. Nesse período de oito anos foram 14 edições. Ainda permanecem pouco detalhados, apesar de apresentar avanços em relação às edições anteriores, contudo prevalecendo um caráter mais administrativo do que técnico, sobretudo em relação aos aspectos da construção civil. Abordam sobretudo as questões inerentes à aplicação e prestação de contas dos recursos financeiros disponibilizados.

No transcorrer da década 2000, especificamente no último ano do governo FHC, a partir da Instrução Normativa Nº 06 (18/07/2002), o “Crédito Implantação” foi transformado em “Crédito Instalação”, sendo acrescidas outras categorias. Em relação à habitação, esta passou a ser atendida pela modalidade “aquisição de material de construção”. Contudo, o princípio permanece o mesmo: restrito à execução da moradia somente.

Na sequência, no decorrer do Governo Lula (2003-2010), os valores destinados também foram sendo ajustados. Dos iniciais R\$ 3.000,00, conforme Norma de Execução Nº 25 (12/08/2002) - primeira edição do crédito instalação -, aos R\$ 25.000,00, em sua última “versão”: Instrução Normativa Nº 74 (14/11/2012).

Do mesmo modo, acontece um melhor detalhamento dos normativos, que estabelecem mais informações necessárias ao desenvolvimento dos assentamentos, incorporando elementos técnicos, como destinação de remuneração para a mão de obra na construção das casas. Entretanto, ainda de modo sucinto. Permanece o caráter voltado à questão administrativa: operacionalização; movimento da conta; prestação de contas; desvio de finalidades ou aplicação irregular de créditos. É na edição da Norma de Execução Nº 79 (26/12/2008) que se demonstra, de modo mais completo, esse fluxo operacional para concessão, aplicação e prestação de contas do Crédito Instalação, especificamente em relação à modalidade “Aquisição de Materiais de Construção”, conforme observado em seu art. 15:

Art. 15. A modalidade Aquisição de Materiais de Construção admite: compra de materiais necessários a construção da habitação rural, inclusive banheiro e fossa, bem como o pagamento de mão-de-obra para a construção e serviço técnico específico para a qualificação das habitações, até o limite de 20%.

§1º. Os recursos dessa modalidade, até o valor máximo estabelecido, poderão ser utilizados na complementação de iniciativas oficiais de financiamento para construção de unidades habitacionais, desde que partam da iniciativa dos beneficiários, sejam operacionalizadas na forma autorizada pela SR, resguardada a estrita observância desta norma no acompanhamento, fiscalização e prestação de contas.

§2º. A forma de aplicação dos recursos, o pagamento de mão-de-obra e serviço técnico específico para a qualificação das habitações serão pormenorizadas no Manual Operacional do Crédito Instalação.

§3º Deverá haver participação das mulheres na definição do projeto arquitetônico (INCRA, 2008).

Contudo, ainda deixa muito a desejar em relação ao que se considera o modo mais adequado: descrição dos aspectos técnicos necessários ao processo de concepção



e execução do projeto e da obra em si, tanto do habitat, como da habitação.

Em meados de 2013, já no governo de Dilma Rousseff (2011-2016), a partir da edição da Portaria Interministerial Nº 78, de 8 de fevereiro de 2013 e da Orientação Operacional - OO Nº 03/2013/DHAB/SNH/MCIDADES, de 14 de agosto de 2013, os assentamentos rurais do PNRA passaram a ser assistidos também pelo Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR). Este consiste numa modalidade do Programa Minha Casa, Minha Vida, regulamentado pelo Ministério das Cidades, voltado para subsidiar, com a construção ou reforma de unidades habitacionais, a população que vive no campo, nas águas e nas florestas, tais sejam, além dos assentados do PNRA, os agricultores familiares, trabalhadores rurais, quilombolas, extrativistas, pescadores artesanais, ribeirinhos, indígenas e demais comunidades tradicionais. Traz a possibilidade, para as regiões que não possuem soluções para o abastecimento com água potável, a construção de cisternas.

Assim, atualmente, o processo de produção das habitações (concepção e construção) que até então ficava somente a cargo do INCRA, tem a “responsabilidade” transferida ao Ministério das Cidades, por meio do Programa Minha Casa, Minha Vida Rural. Contudo, a sistemática das ações continua a mesma: os recursos financeirosⁱⁱ permanecem contemplando apenas a moradia, assim como acontecia com o crédito instalação na modalidade “aquisição de material de construção”. No entanto, agora com a possibilidade da cisterna. O INCRA ainda fica responsável, além de questões burocráticas, pelas demais ações relativas à implementação do espaço físico do habitat: concepção do projeto; demarcação do seu macro espaço (lotes de moradia; vias de circulação; espaços livres públicos); implementação da infraestrutura básica; dentre outros, conforme estabelecido pela Portaria Interministerial Nº 78, de 8 de fevereiro de 2013.

Desse modo, observa-se que as iniciativas do Estado voltadas ao habitat de reforma agrária se resumem simplesmente à construção da habitação. No mais, contempla a execução de cisterna. Os recursos destinados não condizem com a necessidade inerentes à construção no meio rural, com as suas especificidades e dificuldades: custos indiretos adicionais devido a

canteiros de obra dispersos, em geral com baixa escala; infraestrutura precária; custos adicionais e dificuldades com transportes de materiais e deslocamento dos construtores, devido às grandes distâncias a serem percorridas; dificuldade de estocagem e poucas ofertas de material; dentre outros.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme já mencionado, o presente artigo apresentou, os escritos preliminares inerentes à elaboração do **“capítulo 4 – Iniciativas do Estado para o desenho do habitat de reforma agrária”** que integra a **“Parte III O Estado e o desenho do habitat de reforma agrária: teoria e prática”** da tese de doutorado **“Reconstruindo o desenho do habitat de reforma agrária: Possibilidades para o Estado”**.

Assim, as próximas etapas da pesquisa consistem em dar continuidade ao desenvolvimento desta Parte III, que também se faz composta pelos itens, listados na sequência em que aparecem na tese:

- i) INCRA: executor da prática do desenho do habitat de reforma agrária;
- ii) Prática da produção do desenho de reforma agrária;
- iii) Práticas anteriores ao desenho do habitat de reforma agrária;
- iv) Práticas atuais para o desenho do habitat de reforma agrária;
- v) Política habitacional para o campo;
- vi) Implantação do desenho do habitat de reforma agrária.

Desse modo, busca-se cumprir o cronograma da pesquisa estabelecido para 2018, arrematando todas as pendências ainda existentes nas demais 5 partes que compõem a tese por completo.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos os envolvidos, que de uma forma ou de outra, contribuíram para a elaboração deste artigo, sobretudo na coleta dos dados primários e secundários na Superintendência do INCRA/RN.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BERGAMASCO, Sônia M.; NORDER, Luis Cabello. **O que são Assentamentos Rurais**. São Paulo: Brasiliense, 1996. (Coleção Primeiros Passos).

BORGES, Amadja Henrique. **MST: Habitats em movimento**. 2002. 114 f. Tese (Doutorado), Faculdade de Arquitetura, Universidade de São Paulo, 2002.

_____. Amadja Henrique. O desenho do possível: a UFRN e o MST na construção de um projeto-referência de assentamento de reforma agrária. *In*: ANDRADE, Ilza Araújo Leão (Org.) **Metodologia do trabalho social: a experiência da extensão universitária**. Natal: EDUFRN, 2006.

BRASIL, Decreto nº 87.700, de 12 de outubro de 1982

BRASIL. Ministério das Cidades. **Programa Nacional de Habitação Rural**. Brasília: Ministério das Cidades, 2013.

CERQUEIRA, Maria Cândida Teixeira de Cerqueira. **A Assistência Técnica nos Habitats do MST e o Papel do Arquiteto e Urbanista**. 2009. 217p. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo (PPGAU), Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2009.

MC – Ministério das Cidades. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/portal/>>. Acesso em: 26 out. 2014.

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/portal/>>. Acesso em: 26 out. 2014.

NOTAS

ⁱ Além da categoria “Crédito Habitação”, tinha-se o “Apoio Inicial” (segurança alimentar das famílias e fomento inicial do processo produtivo) e “Fomento” (segurança alimentar das

famílias e geração de excedente produtivo, visando dar suporte à geração de renda)

ⁱⁱ De acordo com o Programa Nacional de Habitação Rural, o valor do subsídio disponibilizado para a construção de uma unidade habitacional aqui no Nordeste equivale a R\$ 28.000,00