

AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS E A LUTA PELA AQUISIÇÃO DAS HABITAÇÕES NOS PROJETOS DE ASSENTAMENTO

MOREIRA, PAULA A. M. S. (1)

1. Programa de Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo - Universidade Federal da Bahia.
Praça João Amaral, 36/202, Amaralina, Salvador-BA
paulagemeos@uol.com.br

RESUMO

A implantação de conjuntos habitacionais através de políticas públicas não é um fenômeno exclusivo das cidades. No meio rural, a partir da política de reforma agrária, vem-se multiplicando a implantação de pequenos núcleos urbanos, chamados de “agrovilas”, fato que demanda maior conhecimento e compreensão no âmbito da temática do habitar. Neste contexto, este estudo tem como objetivo investigar para a realidade baiana a atuação do Instituto Nacional de Cidadania e Reforma Agrária (INCRA) no que se refere à habitação nos projetos de assentamento nos períodos de governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) e Luis Inácio da Silva (2003-2010). Entende-se que o Estado, com suas contradições, ao mesmo tempo em que garante direitos mínimos aos assentados, quando disponibiliza recursos para habitação, permite a reprodução desigual do capital no campo. Em contrapartida, os movimentos sociais tendem a pressionar o Estado no sentido de diminuir tais contradições, lutando pelo aumento do recurso, pela agilidade de sua aplicação e pela ampliação de seu atendimento. A absorção das reivindicações dos movimentos sociais junto ao Estado vai depender, entre outros aspectos, do perfil político de cada governo e sua postura em relação à reforma agrária. Como metodologia de análise da atuação dos movimentos em seu processo de luta no âmbito da questão habitacional na reforma agrária considerou-se três escalas. A primeira seria a escala da macro política, onde os movimentos sociais pleiteiam com o governo federal reajustes de valores e quantidade de recursos, além de adequações dos instrumentos legais. A segunda, a escala regional, que se constitui na atuação estadual dos movimentos frente a superintendências regionais do INCRA pela priorização de atendimento aos projetos de assentamento. A terceira se constitui na escala da micro política, onde as representações e lideranças locais necessitam dentro do projeto de assentamento criar estratégias de moradia nos momentos anteriores a construção das habitações definitivas e, posteriormente, gerir o processo de construção destas. É considerado como base para as reflexões levantadas que a sociedade urbana transforma progressivamente a vida agrária, seguindo uma tendência de urbanização global (LEFEBVRE, 1999). Nesta perspectiva, considera-se que em todo processo de implantação das habitações nos projetos de assentamento a expansão capitalista impõe uma lógica urbana para os espaços, subjulgando e desconsiderando as formas espaciais construídas historicamente pelas sociedades camponesas. Como resultado, constatou-se que nenhum dos governos teve a sensibilidade de compreender o quanto é importante para os assentados implantar suas habitações nos locais onde se viabilizem o contato adequado destes com a produção agrícola. Também foi possível verificar que a construção de uma única unidade habitacional num projeto de assentamento depende de articulações políticas e sociais estabelecidas em várias escalas, onde as organizações sociais são protagonistas. Assim sendo, os resultados vão depender das relações entre o Estado, os governos, os movimentos sociais, as associações, os comerciantes, os profissionais da construção civil e as famílias assentadas, tornando este processo um esquema complexo de ser compreendido.

Palavras-chave: Habitação Rural, Agrovila, Organizações Sociais.

1. Introdução

A reforma agrária no Brasil é o resultado do processo de luta camponesa frente às contradições do Estado e da sociedade. O Estado atua através das políticas públicas e, os movimentos sociais, de forma organizada e persistente, atuam de forma a permitir que aconteçam ocupações de terra como estratégia para pressionar o Estado a desapropriar terras para implantação de assentamentos.

As posições do Estado e as dos movimentos sociais são decorrentes de ideologias diferenciadas que vem disputando espaço na sociedade atual. Tais interesses, que são contraditórios e antagônicos entre si, vêm gerando atores que buscam ampliar suas influências sobre a sociedade, o que repercute no retardamento da definição de uma estratégia política clara para a questão. Tais contradições pautam-se em razões ideológicas de domínio e resistência e refletem-se nas razões que justificam ou recusam a reforma agrária como solução imediata e, por consequência, todas as ações e práticas que poderiam conduzi-la a bom termo.

Uma parcela da sociedade acredita que a modernização agrícola foi bem sucedida a ponto de não haver necessidade de reformulação no setor. Para essa parcela, a reforma agrária não teria o papel de reestruturar a produção agropecuária, mas de amenizar as distorções sociais geradas. Outro grupo pensa que a reforma agrária é necessária para melhorar as condições de distribuição de renda no país, amenizando indicadores sociais negativos, democratizando o capitalismo com base em processos de apoio aos pequenos e micro agentes produtivos. Um terceiro grupo aponta a reforma agrária como um instrumento que poderia contribuir para a construção de um novo modelo de sociedade no país.

Como resultado deste conflito ideológico, tem-se que poucos esforços no sentido de se resolver à questão agrária no país foram realizados por parte dos governos. No máximo, o que historicamente se vê são ações impulsionadas a evitar tensões sociais e, não para transformar significativamente a estrutura agrária.

Neste contexto contraditório, é impossível compreender a questão habitacional na reforma agrária simplesmente através das políticas públicas com seus instrumentos legais e políticas. Enquanto o Estado tende a se omitir, são os movimentos sociais que vem trazendo as demandas dos assentados e pressionando os governos no sentido de se garantir melhores condições habitacionais nos projetos de assentamento.

Neste artigo, para a análise da atuação dos movimentos em seu processo de luta no âmbito da questão habitacional na reforma agrária, considerou-se três escalas. A primeira seria a escala da macropolítica, onde os movimentos sociais pleiteiam com o governo federal reajustes de valores e quantidade de recursos, além de adequações dos instrumentos legais.

A segunda, a escala regional, que se constituiu na atuação estadual dos movimentos frente a superintendências regionais do INCRA pela priorização de atendimento aos projetos de assentamento. A terceira se constitui na escala da micropolítica, onde as representações e lideranças locais necessitam dentro do projeto de assentamento criar estratégias de moradia nos momentos anteriores a construção das habitações definitivas e, posteriormente, gerir o processo de construção destas.

2. Escala da Macropolítica

Em relação à escala macropolítica, pode-se notar a que houve avanços em relação aos créditos destinados à habitação entre os governos FHC e Lula.

Toda essa progressão a nível de política esta relacionada ao dialogo estabelecido entre os governos e as lideranças nacionais dos movimentos sociais ligados à luta pela terra. A permeabilidade das reivindicações é exposta como resultado nos avanços da política e, isso nitidamente pode ser observado com mais ênfase no Governo Lula.

A partir da evolução dos instrumentos legais percebe-se que a questão habitacional passou de uma posição de desconsideração quase completa nos governos Sarney, Collor e Itamar, quando não havia regras adequadas de operacionalização dos créditos; para o estabelecimento de normas de execução elaboradas exclusivamente para o assunto com indicações detalhadas de como aplicar os recursos no Governo Lula, passando por um processo intermediário no Governo FHC.

Em relação aos recursos, houve uma progressão de valores que chega a 415% entre o maior valor estabelecido pelo Governo Lula em 2009 e o valor mais baixo, oriundo do Governo Collor em 1991.

Estes dados mostram que, apesar de toda resistência da sociedade frente à reforma agrária, fato que repercute na atuação do Estado, os movimentos sociais têm, de certa forma, conseguido ampliar espaços na escala da macropolítica.

3. Escala Regional

Na escala regional, é indissociável a ação das superintendências regionais do INCRA da dos movimentos sociais. Isto porque em nível estadual os movimentos sociais alimentam o órgão com suas pautas de reivindicações e, frente a essas fontes de informação, este planeja suas ações levando em consideração suas possibilidades. Daí é expedida uma programação onde o INCRA mapeia suas ações.

No âmbito da habitação os movimentos sociais apresentam o conjunto de assentamentos que necessitam de crédito para construção ou reforma, indicando onde há maior prioridade. Estas demandas são incorporadas pelas superintendências regionais do INCRA que, a partir delas gera um número que consiste no somatório das demandas de todos os movimentos.

É importante destacar que existem vários tipos de movimento sociais que atuam na luta pela reforma agrária. Cada um deles tem estrutura organizacional, de poder, ideológica, política e de objetivos distintas entre si. Assim sendo, o poder de pressão de cada movimento é diferenciado e, compatível com sua capacidade de mobilização e articulação política.

Considerando-se importante destacar o rebatimento deste aspecto na questão habitacional na reforma agrária, para este artigo foram levantados dados relacionados aos movimentos sociais e quantidade de recursos disponibilizados pelos governos FHC e Lula nos seus três últimos anos de mandato no Estado da Bahia.

A Tabela 1 mostra o atendimento do Crédito Implantação Modalidade Habitação por movimento social no período de 2000 e 2002, final do Governo FHC.

Tabela 1 – Atendimento do Crédito Implantação Modalidade Habitação por Movimento Social entre 2000 e 2002.

MOVIMENTO SOCIAL	Nº DE PAS	Nº DE FAMÍLIAS	MÉDIA VALOR CRÉDITO	MÉDIA VALOR CRÉDITO 2014	TOTAL RECURSOS	TOTAL RECURSOS 2014	% EM RELAÇÃO AO TOTAL
ASSOCIAÇÃO	16	1027	R\$ 2.863,64	R\$ 5.318,51	R\$ 2.927.250,00	R\$ 5.436.661,99	16,49
CETA	17	1214	R\$ 2.884,09	R\$ 5.356,50	R\$ 3.954.250,00	R\$ 7.344.067,19	22,28
CPT	1	87	R\$ 3.000,00	R\$ 5.571,78	R\$ 261.000,00	R\$ 484.744,65	1,47
FATRES	2	210	R\$ 2.750,00	R\$ 5.107,46	R\$ 572.500,00	R\$ 1.063.280,89	3,23
FETAG	23	1240	R\$ 2.782,61	R\$ 5.168,03	R\$ 3.513.994,00	R\$ 6.526.397,69	19,80
FETRAF	2	308	R\$ 3.000,00	R\$ 5.571,78	R\$ 924.000,00	R\$ 1.716.107,50	5,21
JUPARÁ	2	38	R\$ 2.750,00	R\$ 5.107,46	R\$ 101.470,00	R\$ 188.456,09	0,57
MLT	8	192	R\$ 2.812,50	R\$ 5.223,54	R\$ 556.900,00	R\$ 1.034.307,65	3,14
MST	23	1377	R\$ 2.978,26	R\$ 5.531,40	R\$ 4.146.000,00	R\$ 7.700.196,64	23,36
PASTORAL RURAL	1	98	R\$ 3.000,00	R\$ 5.571,78	R\$ 294.000,00	R\$ 546.034,20	1,66
PUC	1	34	R\$ 2.500,00	R\$ 4.643,15	R\$ 84.159,00	R\$ 156.305,08	0,47
STR	5	142	R\$ 2.900,00	R\$ 5.386,05	R\$ 415.000,00	R\$ 770.762,57	2,34
TOTAL	101	5967	R\$ 2.851,76	R\$ 5.296,45	R\$ 17.750.523,00	R\$ 32.967.322,14	100,00

Fonte: Legislação INCRA, 2014.
Setor de Crédito INCRA Bahia, 2014.
IPC-Brasil (FGV), 2014.
Elaboração: Paula A. M. Santos, 2014.

Observa-se que existiam 10 movimentos sociais (CETA, CPT, FATRES, FETAG, FETRAF, Jupará, MLT, MST, Pastoral Rural e PUC) capazes de articular créditos para os projetos de assentamentos que representavam, além das associações independentes e dos sindicatos rurais (STR).

Destaca-se o percentual de 23,36% em relação do total de recursos disponibilizados para o MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem terra), o que representa R\$ 7.700.196,64 distribuídos em 23 projetos de assentamento com 1377 famílias. O MST tem uma estrutura organizacional em escala nacional. Na Bahia, atualmente, dirige uma prefeitura e tem um deputado federal. Seu poder de mobilização é bastante elevado e, teve na época de FHC seu momento de grande embate com o governo, fato que trouxe, na prática, resultados para o conjunto dos assentados, como mostram os números.

É importante evidenciar, também, os resultados da ação da CETA (Movimento Estadual dos Trabalhadores Assentados, Acampados e Quilombolas), movimento que atua na Bahia desde 1994, principalmente em regiões semiáridas. Isto porque 22,28% dos recursos destinados à habitação foram aplicados em projetos de assentamentos liderados por este movimento.

A FETAG (Federação dos Trabalhadores na Agricultura no Estado da Bahia), com sua base estruturada em sindicatos rurais, também tem uma posição de destaque neste cenário com 19,80% dos recursos sendo disponibilizados para os projetos de assentamento sob sua orientação.

As associações independentes, que não são ligadas formalmente a nenhum movimento social conseguiram, através de suas lutas isoladas, receber 16,49% dos recursos destinados à habitação nos últimos anos do Governo FHC.

A Tabela 2 mostra o atendimento do Crédito Instalação Modalidade Aquisição de Material de Construção por movimento social nos três últimos anos de mandato do Governo Lula.

Neste caso, observa-se que existiam 7 movimentos sociais (CETA, CPT, FETAG, FETRAF, MLT, MST e Pastoral Rural) que conseguiram articular créditos para os projetos de assentamentos que representavam, além das associações independentes.

Tabela 2 – Atendimento do Crédito Instalação Modalidade Aquisição de Material de Construção por Movimento Social entre 2008 e 2010.

MOVIMENTO SOCIAL	Nº DE PAS	Nº DE FAMÍLIAS	MÉDIA VALOR CRÉDITO	MÉDIA VALOR CRÉDITO 2014	TOTAL RECURSOS	TOTAL RECURSOS 2014	% EM RELAÇÃO AO TOTAL
ASSOCIAÇÃO	4	289	R\$ 13.000,00	R\$ 15.708,51	4191000	R\$ 5.064.180,60	14,74
CETA	3	305	R\$ 9.000,00	R\$ 10.875,12	3115000	R\$ 3.763.999,66	10,95
CPT	2	104	R\$ 5.000,00	R\$ 6.041,73	554000	R\$ 669.424,02	1,95
FETAG	5	345	R\$ 13.400,00	R\$ 16.191,84	4450000	R\$ 5.377.142,37	15,65
FETRAF	2	134	R\$ 5.000,00	R\$ 6.041,73	690000	R\$ 833.759,15	2,43
MLT	1	28	R\$ 15.000,00	R\$ 18.125,20	420000	R\$ 507.505,57	1,48
MST	11	995	R\$ 14.090,91	R\$ 17.026,70	12438100	R\$ 15.029.535,85	43,74
PASTORAL RURAL	4	172	R\$ 15.000,00	R\$ 18.125,20	2580000	R\$ 3.117.534,23	9,07
TOTAL	32	2372	R\$ 11.186,36	R\$ 13.517,00	R\$ 28.438.100,00	R\$ 34.363.081,45	100,00

Fonte: Legislação INCRA, 2014.
Setor de Crédito INCRA Bahia, 2014.
IPC-Brasil (FGV), 2014.
Elaboração: Paula A. M. Santos, 2014.

Destaca-se o aumento do percentual do MST em relação ao governo anterior: de 23,36% para 43,74%. Isto mostra o crescimento da capacidade de articulação do movimento frente à Superintendência Regional do INCRA Bahia, fato que beneficiou 995 famílias em 11 projetos de assentamento e mobilizou R\$ 15.029.535,85. Estes números mostram além do aumento do percentual de recursos destinados a assentamentos liderados pelo MST, um incremento de quase 100% no valor do recurso destinado à habitação, apesar da redução do número de famílias e projetos de assentamentos beneficiados. Isto se deu pelo aumento considerável do valor do crédito Instalação Modalidade Aquisição Material de Construção no governo Lula.

A FETAG e a CETA também se encontram em destaque, porém, visualiza-se a redução de percentual de ambos em relação ao governo anterior. Já as associações se mantiveram em torno de 15% nos dois períodos, mostrando que a demanda individual dos assentamentos foi tratada de forma equivalente pela Superintendência Regional do INCRA Bahia nos dois governos estudados no que se refere aos créditos destinados à habitação.

É interessante analisar, as médias do valor do crédito disponibilizado no período estudado, por movimento. Isto porque houve em âmbito nacional reajustes de valores e, para que se tenha acesso a estes, também, é necessária a mobilização. Fazendo-se uma comparação com os valores médios convertidos para 2014, percebe-se que enquanto a média no Governo FHC para todos os movimentos era de cerca de R\$5000,00, no Governo Lula houve variações. A CETA, por exemplo, teve uma média de R\$ 10.875,12; a FETAG, R\$ 16.191,84 e; o MST, R\$ 17.026,70. Este dado mostra que o MST teve maior capacidade de buscar junto ao INCRA os reajustes disponibilizados para o crédito.

Tabela 3 – Atendimento do Crédito Instalação Modalidade Recuperação Material de Construção por Movimento Social.

MOVIMENTO SOCIAL	Nº DE PAS	Nº DE PAS COM CREDITO RECUPERAÇÃO	% DE ATENDIMENTO
ASSOCIAÇÃO	61	12	19,7
CETA	36	16	44,4
CPT	5	4	80,0
FATRES	8	7	87,5
FETAG	51	21	41,2
JUPARA	5	1	20,0
MLT	14	1	7,1
MST	70	33	47,1
PASTORAL RURAL	3	3	100,0
SEM INFORMAÇÃO	5	1	20,0

Fonte: Setor de Crédito INCRA Bahia, 2014.
Elaboração: Paula A. M. Santos, 2014.

Habitar 2014

Belo Horizonte, de 26 a 28 de Novembro

Outro aspecto relevante pode ser observado na Tabela 3: a capacidade de atendimento do recém-criado Crédito Instalação Modalidade Recuperação Material de Construção

Desde que foi iniciada sua gestão na Bahia, este crédito tem sido pleiteado por todos os movimentos, visto o estado de precariedade das habitações nos projetos de assentamento, fruto, principalmente, dos reduzidos recursos disponibilizados para suas construções nos governos Sarney, Collor, Itamar e FHC.

De acordo com dados disponibilizados pelo Setor de Crédito do INCRA Bahia, é possível se verificar que movimentos sociais que possuem uma base de representação menor tiveram percentuais de atendimento mais elevados. A Pastoral Rural teve 100% de suas reivindicações atendidas, o que se constitui em 3 projetos de assentamento. A CPT e a FATRES também tiveram percentuais elevados, em torno de 80%.

Já a CETA, a FETAG e o MST tiveram percentuais equivalentes, na faixa de 40% a 50%. O que se difere, no caso são os números absolutos. Enquanto a CETA teve 16 projetos de assentamento atendidos e a FETAG, 20; o MST teve 33 projetos de assentamento beneficiados pelo crédito, o que significa o maior número absoluto de todos os movimentos atendidos.

Os números mostram uma capacidade de articulação maior do MST em relação aos outros movimentos na Bahia, ampliada no Governo Lula. Vale ressaltar que este é o movimento que possui a maior base de projetos de assentamento sob sua orientação. É importante destacar, também, a representatividade da CETA e da FETAG, além, de considerar a relevância da amplitude quantitativa de movimentos sociais no Estado, fato que enriquece e fortalece a luta pela reforma agrária frente aos desafios e entraves que historicamente enfrenta.

4. Escala da Micropolítica

Sob o aspecto da escala da micropolítica é importante destacar que cotidianamente os assentados enfrentam o desafio de permanecer na terra conquistada, realizar sua reprodução e conseguir progredir no sentido de terem garantidas as condições objetivas para melhoria da qualidade de vida. Diante deste fato, cabe ressaltar que nos assentamentos a luta pela terra continua com a outra face da mesma moeda.

Com tamanho desafio, não se despreza a importância dos agentes locais. Porém, não é fácil sua articulação social. Isto porque esta articulação depende da aderência política dos diferentes grupos que se unem no momento da conquista da terra, quando uma possível junção possibilita a construção de uma nova unidade social, ou, um novo grupo.

Este novo grupo pode demorar em adquirir uma unidade e, também, variar em relação a sua capacidade de mobilização e atuação local e, articulação externa, frente ao Estado, movimentos sociais e mercado.

No que se refere ao estabelecimento do novo grupo no assentamento, um dos aspectos mais relevantes a ser considerado é a habitação. No processo de luta pela terra os camponeses são obrigados a passar anos morando debaixo de lonas em acampamentos, esperando a ação do Estado. A Figura 1 mostra a precariedade de uma unidade habitacional e de um acampamento, no caso Rancho Alegre, localizado no município de Camaçari, em 1997. Destaca-se que depois de cerca de 10 anos acampados, este grupo não pode ter acesso a terra via política de reforma agrária do INCRA por questões de inviabilidade do imóvel.

Figura 1 – Unidade Habitacional no Acampamento de Trabalhadores Rurais sem- Terra Rancho Alegre, Município de Camaçari/ Bahia, 1997.



Fonte: Paula A. M. Santos, 1997.

A partir do momento em que o INCRA torna-se proprietário de uma fazenda, transformando-a em projeto de assentamento e, utilizando-a para o atendimento das demandas dos trabalhadores rurais sem terra acampados, tal projeto se constitui numa área de intervenção diferenciada. Assim, passa a se constituir num espaço geográfico específico, que conta com a intervenção do Estado através de suas políticas. Neste momento, os acampados passam a ser considerados como beneficiários da reforma agrária.

Na prática, passa a existir uma grande ansiedade por parte das famílias para a melhoria da qualidade de vida, visto os sacrifícios realizados para se conquistar a terra. A figura 2 mostra habitações improvisadas em projetos de assentamentos na época recém-criados. Percebe-se a semelhança entre estas estruturas e as estruturas dos acampamentos. Isto ocorre porque os novos assentados não tem condições econômicas de construir suas habitações com recursos próprios e, então, passam a reivindicar recursos para a construção de suas habitações junto ao INCRA.

Figura 2 – Habitação Provisória em Projetos de Assentamento Recém-criados na Bahia, 2008.



Fonte: Paula A. M. Santos, 2008.

Assim sendo, quanto maior o tempo que se espera pelo crédito destinado a habitação, maior a ansiedade e o sofrimento das famílias assentadas. A Tabela 4 mostra a relação existente entre o tempo de espera dos assentados pelo crédito destinado a habitação e os movimentos sociais. Visualiza-se uma média de 2 anos entre o ato de criação de um projeto de assentamento e o recebimento do crédito.

Tabela 4 – Tempo Médio de Espera pelo Crédito Destinado a Habitação.

MOVIMENTO SOCIAL	TEMPO MÉDIO DE ESPERA PELO CREDITO HABITAÇÃO (ANO)
ASSOCIAÇÃO	2,5
CETA	2,6
CPT	3,0
FATRES	2,0
FETAG	2,0
FETRAF	1,3
JUPARA	1,3
MLT	1,9
MST	2,1
MTL	1,0
PASTORAL RURAL	1,6
PUC	2,0
STR	2,3
MÉDIA GERAL	2,0

Fonte: Setor de Crédito INCRA Bahia, 2014.
Elaboração: Paula A. M. Santos, 2014.

Observa-se, também, que os movimentos com poucos números de assentamentos sob sua orientação tem uma quantidade de tempo menor que os movimentos de maior representatividade numérica. O MST, a CETA e a FETAG expressam uma média na faixa de 2 a 2,6 anos de espera. A CPT aparece com a maior média: 3 anos.

Deduz-se que quanto maior a demanda por crédito, por movimento, maior a dificuldade de articulação de recursos, já que este depende da disponibilização e descentralização que ocorre a nível nacional, e não regional.

Um fator de grande importância a ser considerado no momento em que o crédito é disponibilizado para os assentados são as restrições ligadas ao local de implantação das habitações.

Nos instrumentos legais dos governos Sarney, Collor e Itamar nada se constava em relação ao local de construção das habitações, como consequência normalmente as casas eram construídas nos lotes individuais de produção dos assentados.

A Instrução Normativa Nº 19 de 10 de setembro de 1997 iniciou o processo de limitação dos locais onde poderiam ser implantadas as habitações, indicando que o Crédito Habitação seria concedido aos assentados localizados definitivamente nas suas unidades de produção, ou, em “agrovilas”.

O processo de demarcação dos lotes individuais num projeto de assentamento normalmente é demorado e acontece muito depois do recebimento do crédito destinado à habitação. Pela dificuldade de se implantar os lotes individuais com agilidade, os assentados acabam por optar em construir suas casas em “agrovilas”. Além disso, o atrelamento da localização da “agrovila” a um local no projeto de assentamento onde haja condições de acesso que permita a entrega do material de construção a ser comprado (condição indicada pela Norma de Execução nº 46, de 10 de novembro de 2005), induz sua implantação onde haja proximidade de uma estrada pré-existente. Isto acontece porque assim como o processo de demarcação dos lotes individuais é moroso, a construção de estradas internas, também costuma demandar muito tempo.

A Figura 3 mostra um exemplo de “agrovila” no município baiano de Ibiquera. É notável como este modelo de implantação exalta o aspecto de núcleo urbano nos projetos de assentamento.

Figura 3 – Exemplo de “Agrovila”. 2012



Fonte: Paula A. M. Santos, 2012.

Somando-se estes fatores de restrição ao grau de ansiedade vivido pelas famílias assentadas no que tange a habitação, os assentados acabam optando por locais nem sempre viáveis para se construir suas habitações, do ponto de vista da sua vida como produtores rurais, isto é camponeses.

Percebe por este aspecto, que nenhum dos governos teve a sensibilidade de compreender o quanto é importante para os assentados implantar suas habitações nos locais onde se viabilizem o contato adequado destes com a produção agrícola.

Assim, deduz-se que a relação entre o Estado e as organizações sociais locais é bastante contraditória. O Estado, a princípio fortemente intervém, quando, define as restrições espaciais necessárias para os assentados obterem os créditos destinados à habitação (lotes demarcados ou “agrovila”). Em seguida se omite, quando não participa das decisões tomadas dentro do assentamento (local das habitações). E finalmente, confirma a ação dos assentados quando formaliza as formas espaciais previamente estabelecidas pelos assentados sob ansiedade e sem o planejamento adequado.

Tais condições acabam por facilitar a inserção do mercado da construção civil no meio rural. Isto porque viabiliza, através das “agrovilas” em locais de acesso fácil, a entrega do material de construção com custos mais baixos. Da mesma forma, facilita a ação do Estado em seu papel de fiscalização e acompanhamento dos créditos já que é mais prático e menos custoso acompanhar a aplicação dos recursos numa “agrovila” do que em lotes dispersos. Mas, e os assentados? O que é melhor para eles? Isto é considerado?

Outro aspecto a ser considerado em relação à escala da micropolítica é a variada capacidade de gestão do crédito pelas associações dos projetos de assentamento. Este processo inicia-se na autonomia e na capacidade de se fazer uma boa escolha da loja de material de construção fornecedora. Estabelece-se neste momento uma relação entre o camponês e o capital.

Quando se trata da autonomia, considera-se o grau de liberdade que a associação e seus representados têm em escolher a loja. Muitas vezes, comerciantes especializados no fornecimento de material de construção em assentamentos, articulados com os movimentos sociais, ou, não, induzem de forma agressiva as associações a escolhê-los como fornecedores. Comumente estas opções acabam por prejudicar o processo de construção das habitações visto que estes fornecedores especializados não se propõem a manter uma relação de troca harmoniosa com os assentados, normalmente fornecendo materiais de baixa qualidade, estabelecendo a demora e a morosidade na entrega do material e a quebra de compromisso no meio do processo de construção.

A capacidade que a associação tem de fazer suas escolhas no processo de aplicação do crédito é relativizada pela autonomia da associação. Ocorre de forma satisfatória quando esta consegue lidar com o mercado de forma a escolher as melhores opções para o projeto de assentamento, negociando prazos, formas de entrega, escolhendo materiais e resolvendo problemas de exceções cotidianas e comuns num processo de obra coletiva. Esta experiência é considerada fundamental para o processo de amadurecimento das associações, assim como para a garantia de uma habitação adequada para os assentados.

É importante destacar que as associações têm uma função de gestão coletiva da obra de construção do conjunto das casas. Porém, esta responsabilidade vai se dirimindo a partir do momento em que o material de construção é distribuído para as famílias assentadas. Neste momento, surgem as diferenciações entre as famílias. A Figura 4 mostra uma unidade habitacional com personalidade e interferência de da família responsável.

Figura 4 – Unidade Habitacional Construída com Organização da Família Assentada Responsável.



Fonte: Paula A. M. Santos, 2011.

A capacidade de organização e gestão de cada família no processo de construção de sua unidade habitacional varia. Existem famílias que não tem experiência no ramo da construção civil, outras, têm pedreiros experientes. Há famílias que têm um referencial de habitação precário (sem infraestrutura sanitária e acabamento, por exemplo) e, por isso, não conseguem organizar a construção de suas habitações nos padrões exigidos pelo INCRA, mesmo recebendo material de construção para isso. Também existem famílias que simplesmente não tem capacidade de se organizar para construir sua habitação e, por isso, dependem de outras pessoas externas a ela para concluir sua missão. Resumindo, a variação da atuação de cada família no processo de construção das habitações vai interferir diretamente na qualidade do produto final.

Conclui-se através do exposto que a construção de uma única unidade habitacional num projeto de assentamento depende de articulações políticas e sociais estabelecidas em várias escalas que vão desde a macropolítica até a unidade familiar, onde as organizações sociais são protagonistas.

Assim sendo, os resultados vão depender das relações entre o Estado, os governos, os movimentos sociais, as associações, os comerciantes, os profissionais da construção civil e as famílias assentadas, tornando este processo um esquema complexo de ser compreendido.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As considerações finais deste artigo se constituem no mapeamento de um conjunto de lacunas abertas a partir da investigação traçada para tal, além de algumas constatações.

A primeira lacuna se relaciona com a necessidade de investigação do número de créditos e das efetivas formas de operacionalização em campo dos mesmos nos governos Sarney, Collor, Itamar e FHC, já que os de Lula estão com estes dados mais completos. A sistematização destas informações permitiria uma comparação quantitativa entre todos os governos, além de um aprofundamento das análises qualitativas.

Outra lacuna se refere à inserção do Governo Dilma no contexto da análise, trabalhando os instrumentos legais e o valor dos recursos, além da mudança da política habitacional na reforma agrária retirando-a do escopo de atuação do INCRA e transferindo para o Ministério das Cidades através do Programa Minha Casa Minha Vida.

Uma lacuna importante, também, está ligada com a investigação das relações que são estabelecidas entre as organizações sociais e o mercado da construção civil, revelando como o capital se articula e se insere neste contexto.

Por fim, a principal questão a ser aprofundada seria relativa ao levantamento das formas espaciais oriundas da implantação das habitações nos projetos assentamentos tendo as “agrovilas”, as unidades de moradia e suas relações com a produção agrícola como os principais objetos de análise.

As análises deste artigo mostram uma evolução dos instrumentos legais que viabilizaram a implantação das habitações nos assentamentos e revelaram diferenças de visão, operacionalização e disponibilização de recursos por governo. O governo Sarney iniciou a política de reforma agrária com o 1º PNRA e, não tinha instrumentos eficientes para a aplicação de recursos destinados a habitação. Os governos Collor e Itamar quase extinguiram a reforma agrária, não desenvolvendo os instrumentos lançados no governo anterior. Os resultados mais reveladores da reforma agrária no que concerne a tais instrumentos se concentram nos governos FHC e Lula, com grande destaque ao segundo.

Em relação aos recursos disponibilizados para habitação, percebe-se uma homogeneidade do descaso com o assunto nos governos Sarney, Collor, Itamar e FHC e, um grande avanço no Governo Lula, não só no sentido da construção das habitações como na tentativa de dirimir

os efeitos dos governos anteriores, estabelecendo o crédito destinado para a recuperação. Foi possível deduzir que a variável de maior importância relacionada à habitação é o valor destinado a sua construção e, não as formas de operacionalização dos créditos.

Outra constatação é a de que apesar do Governo Lula criar menos projetos de assentamento que o Governo FHC, este buscou qualificar a vida dos assentados investindo mais recursos na área de habitação, tentando corrigir distorções dos governos passados e iniciando novos projetos com mais cuidado na aplicação dos recursos. Mesmo assim, a abrangência de seu atendimento foi mais representativa que o governo anterior visto o número de famílias atendidas. Assim, deduz-se que a reforma agrária iniciou um processo de desenvolvimento qualitativo no Governo Lula, no que se refere aos créditos destinados à habitação.

Constatou-se, também, que nenhum dos governos teve a sensibilidade de compreender o quanto é importante para os assentados implantar suas habitações nos locais onde se viabilizem o contato adequado destes com a produção agrícola.

Por fim, foi importante notar a partir dos estudos que a construção de uma única unidade habitacional num projeto de assentamento depende de articulações políticas e sociais estabelecidas em várias escalas que vão desde a macro política até a unidade familiar, onde as organizações sociais são protagonistas. Assim sendo, os resultados vão depender das relações entre o Estado, os governos, os movimentos sociais, as associações, os comerciantes, os profissionais da construção civil e as famílias assentadas, tornando este processo um esquema complexo de ser compreendido.

6. BIBLIOGRAFIA

ARANTES, O. **Uma Estratégia Fatal: a Cultura nas Novas Gestões Urbanas**. In: A Cidade do Pensamento Único. Petrópolis: Ed. Vozes, 2000.

ASHER, FRANÇOIS. **Os Novos Princípios do Urbanismo**. São Paulo: Romano Guerra, 2010.

CAMARGO, JOSÉ GERALDO DA CUNHA. **Urbanismo Rural**. Brasília: INCRA, 1973.

CARNOY, MARTIN. **Estado e Teoria Política**. (equipe de tradução PUCCAMP) 2ª edição. Campinas: Papyrus, 1988.

CASTELLS, Manuel. **A questão Urbana**. 3ª edição. RJ: Paz e Terra (coleção pensamento crítico, vol. 48), 1993.

ENGELS, F. **A Situação da Classe Trabalhadora na Inglaterra**. (tradução: Anália C. Torres). Porto: Edições Afrontamento, 1975.

FELÍCIO, MUNIR JORGE. **Contribuição ao Debate Paradigmático da Questão Agrária e do Capitalismo Agrário**. Tese de Doutorado, Presidente Prudente: Universidade Estadual Paulista, 2011.

GERMANI, GUIOMAR INEZ. **Cuestión Agraria y Asentamiento de población em el Área Rural: La Nueva Cara de La Lucha por La Tierra. Bahia, Brasil (1964 – 1990)**. Tese de Doutorado, Barcelona: Universidad de Barcelona, 1993.

HARVEY, D. **A Justiça Social e a Cidade**. São Paulo: Editora HUCITEC, 1980.

LEFEBVRE, Henri. **A revolução Urbana**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999/70.

LEITE, S., HEREDIA, B., MEDEIROS L., PALMEIRA M. & CINTRÃO, R. **Impactos dos Assentamentos. Um estudo sobre o meio rural brasileiro**. IICA:NEAD; São Paulo:Ed. UNESP, 2004.

MARICATO, E. **As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias**. In: A Cidade do Pensamento Único. Petrópolis: Ed. Vozes, 2000.

MASCARO, ALYSSON LEANDRO. **Estado e Forma Política**. São Paulo: Ed. Boitempo, 2013.

OLIVEIRA, A U. **Modo Capitalista de Produção, Agricultura e Reforma Agrária**. São Paulo: Labur Edições, 2007.

OLIVEIRA, F. M. C. **A Economia Brasileira: Crítica à Razão Dualista**. São Paulo: Editora Novos Estudos CEBRAP, 1972.

OLIVEIRA, NELSON. **Reforma Agrária na Transição Democrática: A Abertura dos Caminhos à Submissão Institucional**. Salvador: Loyola, 2001.

VAINER, C. B. **Pátria, Empresa e mercadoria: Notas sobre a Estratégia Discursiva do Planejamento Estratégico Urbano**. In: A Cidade do Pensamento Único. Petrópolis: Ed. Vozes, 2000.