



20,21 e 22 de Outubro de 2015

**RELAÇÕES ENTRE GESTÃO E TIPOLOGIA NA EXECUÇÃO DOS
CRÉDITOS DESTINADOS À HABITAÇÃO EM PROJETOS DE
ASSENTAMENTO DE REFORMA AGRÁRIA NO ESTADO DA BAHIA
ENTRE 1995 A 2010**

**MOREIRA, PAULA A. M. S.(1); COSTA, FRANCISCO A. (2); GERMANI, GUIOMAR
I. (3)**

1. Universidade Federal da Bahia. Programa de Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo
Rua Caetano Moura, 121 – Federação, CEP: 40210-905 - Salvador/BA
paulagemeos@uol.com.br

2. Universidade Federal da Paraíba. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo
Campus Universitário I, CEP: 58051-900 - João Pessoa/PB
xicocosta2011@gmail.com

3. Universidade Federal da Bahia. Programa de Pós Graduação em Geografia
Rua Barão de Geremoabo, s/n, Federação, CEP: 40.170-970 – Salvador/BA
guio_ufba@yahoo.com.br

RESUMO

Este artigo busca sistematizar as relações entre tipologias habitacionais e formas de gestão dos recursos de créditos destinados para a construção de habitações em projetos de assentamento de reforma agrária implantados pelo Instituto Nacional de Cidadania e Reforma Agrária (INCRA) no estado da Bahia entre os anos de 1995 e 2010. Abordam-se as formas de relação do Estado com o recurso através das normas específicas para o uso do crédito, onde se procura compreender seu conceito, prioridades, forma de aplicação e, possíveis contradições. Foi possível verificar mudanças na forma de condução do crédito e, principalmente, detectar e contextualizar o aumento significativo do valor dos recursos, fato que resultou em habitações mais completas e melhor acabadas. A partir deste estudo foi possível compreender como vem se dando a evolução da política habitacional no âmbito da reforma agrária, fato que foi revelando seus avanços e debilidades no decorrer do período estudado.

Palavras-chave: habitação rural, políticas públicas, reforma agrária, projetos de assentamento.

1 Introdução

Este artigo, desenvolvido no âmbito do Grupo de Pesquisa GeografAR (POSGEO/UFBA-CNPq), tem como objetivo compreender, a partir da análise de instrumentos legais, as relações entre tipologias habitacionais e as formas de gestão aplicadas pelo Instituto Nacional de Cidadania e Reforma Agrária (INCRA), no que se refere à sua ação no âmbito da habitação, nos projetos de assentamento no estado da Bahia, por período de governo, abrangendo-se Fernando Henrique Cardoso – FHC (1995-2003) e Luis Inácio da Silva – Lula (2003-2010). Este corte temporal se justifica pela representação quantitativa de projetos de assentamentos criados nestes períodos e, pelo desenvolvimento expressivo de procedimentos específicos para aplicação de créditos destinados a habitação nos dois governos.

É importante destacar que o Governo Dilma, que sucedeu Lula, direcionou o acesso à habitação nos assentamentos de reforma agrária ao Programa Minha Casa Minha Vida, vinculado ao Ministério das Cidades, gerando uma profunda transformação nas rotinas e normas, fato que deve ser tratado de forma específica em outro momento. Quanto aos governos anteriores a FHC, destaca-se o início de um processo de implantação da política de reforma agrária, o que reflete no que se refere à aplicação de créditos destinados à habitação.

Visualiza-se, através deste estudo, o Estado como uma estrutura contraditória que, ao mesmo tempo em que garante direitos mínimos aos assentados, disponibilizando recursos para habitação, permite a reprodução desigual do capital no campo, através das limitações de gestão e de recursos estabelecidos em seus instrumentos legais.

É considerado como base para as reflexões que a sociedade urbana transforma progressivamente a vida agrária, seguindo uma tendência de urbanização global, mesmo nas áreas mais remotas. Nesta perspectiva, considera-se que, em todo processo de implantação das habitações nos projetos de assentamento, a expansão do capital impõe uma lógica urbana para os espaços, subjulgando e desconsiderando as formas espaciais construídas historicamente pelas sociedades camponesas.

2 Análise Dos Instrumentos Legais Relacionados À Habitação Nos Projetos De Assentamento

2.1 Crédito Instalação em Governos Anteriores a FHC e Lula

No Brasil, até 2012, a habitação nos projetos de assentamento esteve relacionada com o denominado Crédito Instalação concedido aos beneficiários da reforma agrária. Este crédito, criado em 1985, no Governo José Sarney, objetiva dar condições iniciais mínimas de manutenção a estes nos projetos de assentamento. Assim sendo, neste período, a habitação era, formalmente, considerada como um elemento essencial para os assentados, devendo sua disponibilização ser priorizada em conjunto com um suprimento alimentar, instrumentos e insumos mínimos para viabilizar uma produção agrícola de subsistência.

No início de sua operacionalização, em 1985, os valores do Crédito Instalação tinham como referência o salário mínimo, sendo que os tetos eram regidos estadualmente, sem critérios fundamentados. Os recursos para a construção da habitação eram oferecidos em conjunto com os de alimentação e fomento, sem o estabelecimento de valor específico para cada um. Assim, os assentados escolhiam quanto do recurso total seria investido na habitação. Somente em 1988, com a Instrução Normativa nº 02, é que foram disciplinados os valores para cada modalidade de crédito, sendo criados alguns dispositivos para sua concessão.

Até 1997, a concessão do Crédito Instalação era feita diretamente ao beneficiário em moeda corrente. Não havia qualquer tipo de dispositivo de controle destes recursos e não era necessária a prestação de contas. De acordo com relatos de servidores do INCRA, os assentados priorizavam aplicar os recursos em ferramentas, alimentos e insumos. Assim sendo, as habitações eram construídas de forma tradicional e com poucos recursos. Era comum encontrar casas de taipa, adobe, ou, madeira, sem infraestrutura sanitária e com dimensões reduzidas. Ainda no momento atual é possível encontrar assentamentos com estas características habitacionais, como a habitação apresentada na Figura 1, localizada no PA Vale da Califórnia, município de Mirante, criado no ano de 1990, no Governo Sarney.



Figura 1. Habitação de Adobe construída no Início da Década de 1990, PA Vale da Califórnia, Mirante/ Bahia.

2.2 Créditos Destinados à Habitação nos Governos FHC e Lula

No Governo FHC (1995-2003) houve inovação quanto à forma de aplicação do crédito instalação. Através da Instrução Normativa Nº 19 de 10 de setembro de 1997 os créditos, que antes eram disponibilizados individualmente a cada beneficiário, passaram a ser concedidos de forma coletiva, a uma associação criada pelos assentados. Além disso, indicou-se a obrigatoriedade de prestação de contas, antes não solicitada.

Operacionalmente, o recurso seria depositado numa conta bancária de representantes legais do projeto de assentamento e a sua aplicação seria feita de forma coletiva. Os representantes legais poderiam manusear o recurso diretamente na agência bancária, sem a necessidade da presença de representantes do INCRA.

É importante destacar que estes avanços tiveram como justificativa o contexto social do momento, já que no Governo FHC houve um amplo e contínuo processo de luta por terra, em escala nacional, protagonizado pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). Assim, naquele momento, diante da estrutura fundiária, historicamente concentrada, ergue-se a resistência camponesa, evidenciando a questão agrária, fato que repercutiu em ações mais estruturadas que as anteriores, por parte do Estado.

Apesar do grande avanço relacionado à participação das organizações sociais nos processos de decisão dos projetos de assentamento, observou-se, neste período, um grande número de associações que tiveram pouco sucesso na condução da aplicação dos recursos, tanto pela incapacidade de gestão e dificuldade de relação com os fornecedores, quanto pelo desvio dos recursos para outros objetivos.

Este aspecto relaciona-se ao processo histórico de constituição do campesinato brasileiro. No caso, anteriormente as organizações sociais não eram reconhecidas, ou, consideradas nos momentos de tomada de decisão nos projetos de assentamento, já que os recursos para habitação eram distribuídos individualmente. Como seria, então, possível passar a pensar repentinamente em um projeto de assentamento coletivamente, aplicando-se recursos de crédito de forma justa e adequada? Não havia experiência e as associações eram formalizadas mais como imposição do processo para liberação de recursos do que do amadurecimento do grupo social que se constituía. Dá-se início a um longo processo de capacitação social que teve como consequência um legado de decepções quanto à eficiência da política da reforma agrária, já que as habitações oriundas desta forma de operacionalização eram extremamente precárias com materiais construtivos de baixa qualidade e insuficientes para a conclusão da obra como um todo.

No final do governo FHC, com a Norma de Execução nº 26 de agosto de 2002, houve uma profunda alteração na forma de operacionalização do Crédito Implantação que se perpetuou até o último instrumento legal analisado neste artigo: a Norma de Execução nº 84, de 02 de setembro de 2009. A partir de 2002, o pagamento do Crédito Implantação continuou sendo feito, prioritariamente, de forma coletiva com o recurso global depositado na conta de uma entidade de representação do projeto de assentamento. Porém, a conta era aberta por solicitação do INCRA, sendo bloqueada para movimentações dos responsáveis.

Assim sendo, por intermédio da fiscalização e acompanhamento do servidor do INCRA responsável, os pagamentos eram realizados diretamente na conta dos fornecedores com autorização da Superintendência do INCRA. A grande diferença entre os procedimentos anteriores é uma maior concentração de controle do recurso por parte do Estado.

Verifica-se, a partir deste aspecto, uma contradição. Formalmente os representantes legais ainda eram necessários para constar como titulares da conta corrente, porém, estes não tinham nenhum tipo de possibilidade de ingerência sobre o recurso, já que a conta era bloqueada e os valores eram transferidos a partir de uma operação entre o INCRA e a agência bancária. Com a participação social não se dando no nível de decisão sobre o recurso, inevitavelmente houve um estancamento do processo de capacitação dos assentados quanto à gestão coletiva de seus interesses no tocante a recursos. Gerou-se, então, uma condição de impotência, um clima de incapacidade de gestão por parte das organizações sociais locais.

Porém, não é possível deixar de se verificar que com a retirada da responsabilidade direta das representações sociais sobre o manuseio dos recursos, houve uma leve modificação positiva nos resultados alcançados em sua aplicação. Assim sendo, formalmente houve por parte do Estado uma opção pelos resultados que poderiam ser alcançados, em detrimento ao processo de construção social coletiva das comunidades.

2.3 Instrumentos Legais e o Local de Implantação das Habitações

Compreender a evolução do Crédito Instalação no decorrer de seu processo é fundamental para este estudo, pois, partindo-se da constatação de que a realidade brasileira está sob o jugo de um Estado capitalista, considera-se que suas funções variam de acordo com as condições históricas nas quais está situado, incluindo sua relação com as lutas da sociedade civil. Consequentemente, tais lutas vão desencadeando mudanças na forma de atuação do Estado, fato que promove novas configurações e novos arranjos espaciais. Considerando-se estas questões, buscar-se-á, neste tópico, entender como os instrumentos legais vêm tratando dos pré-requisitos estabelecidos para a localização das habitações no

processo de concessão das modalidades destinadas a habitação. Isto porque, tais pré-requisitos podem determinar as formas de espacializações intra-assentamento, gerando dinâmicas específicas de reprodução de modos de vida.

De 1985 até 1997, os instrumentos legais não trataram do local de implantação das habitações. Assim, normalmente as moradias eram construídas nos lotes de produção dos assentados, situando-se de forma dispersa no projeto de assentamento, fato que se configura em um interessante paradoxo. Isto porque este modelo, apesar de, na época, ser implantado muito mais por descaso em relação à questão do que por ideal, conceitualmente pode ser justificado pela aderência da manutenção do modo de vida camponês, baseado na produção familiar. Desvaloriza-se, com este tipo de implantação, o sentido da colonialidade do saber e do poder, pois, nega-se o modelo predominante civilizatório industrial europeu baseado em conjuntos habitacionais para trabalhadores e, valorizam-se as formas típicas das comunidades rurais tradicionais brasileiras.

Desde a Instrução Normativa Nº 19, de 10 de setembro de 1997, o Estado vem limitando os locais onde podem ser implantadas as habitações. Assim, indica que o Crédito Habitação é concedido aos assentados localizados definitivamente nas suas unidades de produção, ou, em “agrovilas”. Duas questões contraditórias devem ser destacadas nesta circunstância: a primeira é que dificilmente um projeto de assentamento possui suas unidades produtivas delimitadas no momento da aplicação dos créditos instalação, fato que ocasiona uma quase obrigatoriedade de implantação da “agrovila”. A segunda é o uso e, a consequente perpetuação do conceito de “agrovila”, criado para os projetos de colonização da Amazônia no período da ditadura militar, ocorrido entre 1964 e 1985.

Sobre a segunda questão, é importante destacar que as ideias aplicadas naquele momento foram baseadas no contexto da modernização da agricultura, onde as maiores referências eram os exemplos dos países mais industrializados. Neste cenário, o planejamento integrado foi incorporado ao urbanismo rural e, também, a arquitetura da simplificação e repetição de funções destinada à busca por resultados na economia de escala, típicos elementos do modernismo. É importante destacar que tais ideias foram concebidas para dar suporte ao processo de colonização rural dirigido pelo Estado brasileiro e, objetivavam subsidiar uma política nacional de base geopolítica, além, de abrir divisas para a expansão do capitalismo, tanto agrícola como industrial e de mineração no campo brasileiro. É, portanto, contraditório verificar que a ideia de urbanização do campo proposta pelo arquiteto do INCRA, no contexto do processo de modernização do campo e no auge da ditadura militar, cuja materialização é a “agrovila”, continua viva e reproduzida pela autarquia mesmo num cenário político, econômico e social totalmente diferente.

A partir da Norma de Execução nº 46, de 10 de novembro de 2005, são acrescentados elementos que afirmam ainda mais a ideia da presença das “agrovilas” nos projetos de assentamento. O primeiro é a indicação de projetos urbanísticos, aprovados pelas comunidades, onde sejam identificados os arruamentos e quadras, de tal forma que seja assegurada a correta localização das habitações dentro dos terrenos. O segundo é a indicação da dimensão mínima dos lotes da “agrovila” com padrões urbanos e, bastante reduzidos para áreas rurais: 300m². O terceiro é 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.

É importante destacar que o terceiro elemento citado, além de induzir a “agrovila” como solução, ainda a direciona para locais onde haja, no momento da aplicação do Crédito Habitação, possibilidade de chegada de materiais de construção, ou seja, próximos de estradas pré-existentes, o que limita ainda mais as possibilidades de escolha dos locais de moradia dos assentados. Também deve ser destacada a implícita preocupação do Estado em viabilizar, para o mercado de construção civil, facilidades no processo de comercialização dos seus produtos, em detrimento a melhores locais de moradia para os assentados em relação as suas possibilidades futuras de produção dentro do assentamento. Conseqüentemente, o Estado, através do sujeito de direito se coloca como gerador da reprodução social hegemônica, garantindo o circuito mercantil do capital (Mascaro 2013).

A Norma de Execução nº 84, de 02 de setembro de 2009, não muda as características limitadoras da norma anterior, somente acrescenta mais um elemento: a responsabilidade técnica do projeto urbanístico da “agrovila” a um profissional habilitado. A questão que surge neste contexto é: qual o profissional realmente habilitado para pensar uma “agrovila”, visto as características dos currículos dos profissionais de engenharia, agronomia e arquitetura? Além dessa, surge outra questão: quem se habilita a projetar para comunidades rurais sem a devida remuneração estabelecida formalmente pelo Estado para este serviço?

Estão aí levantadas contradições existentes nos instrumentos legais que trazem, para os assentados, limitações e amarras para as suas possibilidades de recampesinação. Já que traz a “agrovila” como ideia de implantação das moradias, baseada em referencias da sociedade urbana e industrial, como mostra a Figura 2, fato que desmonta a lógica camponesa de articulação entre moradia e produção, no contexto de sua rotina diária, criando a necessidade de deslocamentos entre a habitação e o trabalho. Conseqüentemente, este fato interrompe dinâmicas fundamentais de relação entre família, campo, trabalho e modo de vida, criando novas relações que, muitas vezes se constituem em entraves a reprodução da vida no campo.



Figura 2. Exemplo de “Agrovila” construída em meados da Década de 2000, P.A. Munduri em Ibiquera, Bahia.

2.4 Instrumentos Legais e as Unidades Habitacionais

Tratando-se especificamente da evolução dos instrumentos legais que tratam sobre a unidade habitacional a ser construída nos projetos de assentamento, a Instrução Normativa Nº 19, de 10 de setembro de 1997, é a primeira que traz algo sobre pré-requisitos, afirmando que é necessária a apresentação de orçamento e justificativa para a construção da habitação. É importante destacar, conforme já foi levantado anteriormente, que esta instrução normativa é a primeira que define que os créditos implantação devem ser aplicados coletivamente, visto que anteriormente os recursos eram distribuídos aos assentados de forma individual, sem cobranças quanto a sua aplicação.

A Norma de Execução nº 26 (2002) - aquela que restringia às representações sociais a possibilidade de manipulação da conta bancária destinada à aplicação do Crédito Instalação - indicava que a aplicação dos recursos para a modalidade Habitação deveria priorizar a utilização de materiais existentes na área do projeto de assentamento. Também citava que a fabricação de elementos construtivos e mão de obra deveriam ser próprias dos beneficiários. Isto significa que areia, pedra, madeira ou arenoso poderiam ser retirados do próprio assentamento. A primeira contradição que se levanta é relacionada ao impacto ambiental oriundo da retiradas dos recursos naturais para a construção da habitação. A legislação ambiental foi considerada? A segunda contradição se refere à mão de obra: os assentados tinham real capacidade técnica de construir suas habitações? Tais contradições

mostram como o Estado tenta justificar a pouca quantidade de recurso destinada à construção da habitação, dando uma solução que coloca o assentado e o assentamento como elementos principais a resolver tal lacuna, mesmo sem levar em consideração as limitações técnicas para tal, fato que soa como um incentivo a autoconstrução de forma precária e sem acompanhamento técnico.

A Norma de Execução nº 40 (2004), implantada no final do governo FHC, insere vários elementos aos pré-requisitos mínimos para a aplicação do crédito: pela primeira vez é levantada a necessidade das instalações sanitárias nas habitações; estabelece uma área mínima para a construção (42 m²); indica a necessidade de planta e especificações técnicas assinadas por técnico habilitado; afirma a necessidade de o projeto habitacional ser aprovado em assembleia pelos assentados; indica que as especificidades locais devem ser atendidas pelo projeto. Pode-se afirmar que neste momento inicia-se a formalização de reflexões mais aprofundadas em relação ao crédito destinado à habitação vinculado a um projeto.

A Norma de Execução nº 46 (2005) acrescenta a anterior utilização de materiais usuais em habitações rurais da região e a questão do conforto térmico. Além disso, cita a possibilidade de construção de habitações mistas (madeira e material), desde que possuam banheiro e tratamento sanitário. Porém, diminui de 42m² para 36m² a dimensão mínima das habitações, fato bastante negativo para a lógica da reprodução social das comunidades rurais.

A Norma de Execução nº 53 (2006) não altera o texto anterior. Já a Norma de Execução nº 67 (2007) acrescenta que a habitação pode ser construída exclusivamente de madeira, desde que tal material seja usual na região, mantendo-se a necessidade de possuir banheiro e tratamento sanitário. Além disso, obriga a participação das mulheres no processo de elaboração do projeto arquitetônico das habitações.

As normas de execução nº 79 (2008) e nº 84 (2009) possuem o mesmo texto sobre o assunto, retirando elementos das normas anteriores e, considerando apenas que o projeto das habitações deve ser aprovado pela comunidade, com planta e especificações técnicas assinadas por técnico habilitado; que o material utilizado deve ser o usual na região e; que haja banheiro e fossa. Além disso, amplia a dimensão mínima das habitações que passa de 36m² para 40m² em assentamentos situados na Amazônia Legal e 46m² nos localizados nas demais regiões.

3 Evolução Dos Recursos Destinados A Habitação Nos Projetos De Assentamento

3.1 Recursos e Qualidade da Habitação

Neste item serão analisados os valores destinados à habitação através dos créditos, continuando-se a fazer comparações entre governos FHC e Lula (Tab. 1). Neste caso, serão estabelecidas relações através dos valores dos créditos convertidos para janeiro de 2014, através do INCC (Índice Nacional de Custo da Construção).

No Governo FHC, a média dos valores ajustados para janeiro de 2014 do Crédito Habitação é de R\$8.471,70, tendo o valor máximo de R\$9.720,68, em 1995, e o mínimo de R\$7.604,20, em 2002. Verifica-se o baixo valor do recurso, fato que justifica a pouca qualidade das habitações construídas com o Crédito Habitação no período de 1995 e 2002.

Instrumento Legal	Ano	Valor na Época	Valor em 2014	Governo
INCRA/Circular/DPA/nº 28	1995	R\$ 1.800,00	R\$ 9.720,68	FHC
INCRA/Portaria /DP/nº 02	1996	R\$ 2.000,00	R\$ 7.815,70	FHC
INCRA/Portaria /P/nº 50	1998	R\$ 2.500,00	R\$ 8.746,20	FHC
INCRA/Norma de Execução nº 25	2002	R\$ 3.000,00	R\$ 7.604,20	FHC
INCRA/Norma de Execução nº 38	2004	R\$ 5.000,00	R\$ 10.198,91	LULA
INCRA/Instrução Normativa nº 40	2007	R\$ 7.000,00	R\$ 11.322,06	LULA
INCRA/Instrução Normativa nº 50	2008	R\$ 10.000,00	R\$ 13.992,86	LULA
INCRA/Instrução Normativa nº 54	2009	R\$ 15.000,00	R\$ 20.602,70	LULA

Tabela 1. Instrumentos Legais, Ano e Valores da Modalidade de Crédito Destinada à Habitação e Governos, 2010.

A Figura 3 (habitação à esquerda) amostra um exemplo de habitação construída em 2006, cujo valor do crédito na época era de R\$2.000,00 e que para 2014, corresponde a R\$7.815,70, sob a regência da Portaria nº 02 de 1996. A forma de operacionalização do Crédito Habitação foi coletiva com o recurso depositado na conta bancária dos representantes legais do projeto de assentamento e, livremente manipulado pelos mesmos.

Cinco anos após, em 2011, esta casa, que está localizada no PA Poço Longe, município de Ruy Barbosa, se encontrava com estrutura precária e, componentes construtivos incompletos.

Observando-se vários exemplos de habitações construídas no período FHC, muito parecidos com o exemplo da Figura 3, constatou-se que o valor reduzido do Crédito Habitação foi o principal condicionador da pouca qualidade construtiva das habitações apresentadas neste período, apesar das mudanças na operacionalização do crédito.



Figura 3. Habitações Localizadas nos PAs Poço Longe (Ruy Barbosa/Bahia) e PA Itatiaia, Santa Inês/Bahia.

Entre 2004 e 2009, já no Governo Lula, a média do Crédito Instalação, Modalidade Aquisição de Material de Construção, era o equivalente a R\$14.029,13 em janeiro de 2014, com valor máximo de R\$20.602,70 (2009) e mínimo de R\$10.198,91 (2004).

A Figura 3 (habitação à direita) mostra um exemplo de habitação construída no início do Governo Lula com o valor convertido para janeiro de 2014 de R\$ 10.198,91 (regência da Norma de Execução nº 38 de 2004), o que correspondia na época da aplicação a R\$5.000,00. Verifica-se que o valor investido na habitação, apesar de maior que os do governo anterior, mostra-se insuficiente para a construção completa da habitação, visto a semelhança nos acabamentos que podem ser observados nas figuras 3 e 4.

A Figura 4 apresenta dois exemplos de habitação construídas no Governo Lula. A habitação com alpendre frontal foi construída com o valor convertido para janeiro de 2014 de R\$ 11.322,06 (regência da Instrução Normativa nº 40 de 2007), o que correspondia na época da aplicação a R\$7.000,00. Já, a habitação com alpendre frontal e lateral foi construída com R\$ 20.602,70 (regência da Instrução Normativa nº 54 de 2009), correspondendo a R\$15.000,00 no momento de sua liberação. Verifica-se que, nos dois exemplos, todos os elementos construtivos foram concluídos. Porém, a segunda casa citada possui maior dimensão e qualidade no acabamento. Deduz-se que o aumento real adicionado aos Créditos Instalação no Governo Lula viabilizaram a construção de habitações mais completas para os assentados que os governos anteriores.

Apesar de a forma de operacionalização centralizada mantida pelo Governo Lula poder ter interferido nos resultados da aplicação do recurso destinado à habitação, os exemplos das figuras 4 e 5 mostram resultados diversos da aplicação do crédito com o mesmo critério de operacionalização. Assim, deduz-se que as diferenças qualitativas existentes estão muito

mais ligadas ao valor do recurso destinado a habitação, já que este variou de forma acentuada no período estudado.



Figura 4. Habitações Localizadas no PA Boa Sorte Una, Iramaia/Bahia.

3.2 Valor do Recurso e Mão de Obra

A Tabela 2 mostra que existiu em relação aos instrumentos legais uma evolução do percentual máximo para a mão de obra nos créditos destinados à habitação. As normas de execução N°25, N°38 e N°40 estabeleciam como teto 15% do total do recurso do crédito para a mão de obra. É importante destacar que em 2002 (N.E. N°25) incentivava-se que a mão de obra para a construção das habitações fosse dos próprios assentados, por isso, o irrisório valor de R\$1.140,63 reais (atualizados para 2014) disponível para o pagamento deste serviço.

Instrumento Legal do INCRA	% A Mão De Obra	Valor - Mão De Obra	Valor - Material de Construção	Valor Total do Crédito
Norma de Execução nº 25 (2002)	15	R\$ 1.140,63	R\$ 6.463,57	R\$ 7.604,20
Norma de Execução nº 38 (2004)	15	R\$ 1.529,84	R\$ 8.669,07	R\$ 10.198,91
Instrução Normativa nº 40 (2007)	15	R\$ 1.698,31	R\$ 9.623,75	R\$ 11.322,06
Instrução Normativa nº 50 (2008)	20	R\$ 2.798,57	R\$ 11.194,29	R\$ 13.992,86
Instrução Normativa nº 54 (2009)	20	R\$ 4.120,54	R\$ 16.482,16	R\$ 20.602,70

Tabela 2. Instrumentos Legais, Percentual do Crédito Instalação Destinado à Mão de Obra e Valores para Mão de Obra, Material de Construção e Total Corrigidos para 2014. Fonte: Legislação INCRA e INCC.

Com o aumento gradativo dos valores disponibilizados para a mão de obra, inclusive do próprio percentual em relação ao valor total do crédito (de 15% para 20%), deduz-se que o Estado, através dos seus representantes, foi, gradativamente, percebendo a inviabilidade da construção das habitações pelos assentados e, oferecendo maiores valores para o pagamento da mão de obra externa.

Vale ressaltar que o valor mais elevado disponibilizado (R\$4.120,54), ainda é muito baixo para pagar a mão de obra externa aos assentamentos. Isto porque o pedreiro não tem como se deslocar diariamente da sua casa a área de trabalho, por causa da distancia frequentemente elevada entre os projetos de assentamento e as cidades, fato que aumenta o custo do seu serviço aos assentados.

Como solução a esta problemática, normalmente os assentados que têm maior habilidade na construção civil prestam serviços aos beneficiários do crédito cobrando o valor estipulado pelo INCRA. Projetos de assentamento com pouca disponibilidade de pessoas que dominam as técnicas da construção civil têm dificuldades em aplicar o crédito, fato que criou diferenciações espaciais entre os projetos de assentamento, já que alguns conseguiram construir casas de maior qualidade que outros. Este fenômeno ocorre, também, na escala intraprojeto de assentamento, quando uma família contrata serviços de pessoa pouco capacitada, enquanto outro dispõe da mão de obra qualificada em sua própria família.

A pouca disponibilização de recursos para mão de obra na perspectiva do mercado da construção civil gera, para os assentados, uma desvantagem no processo de construção de suas habitações. Isto porque os camponeses tradicionalmente detêm técnicas de construção não aceitas pela sociedade, tais como a taipa e o adobe e, não dominam as técnicas oferecidas pelo mercado, como a alvenaria de bloco e o concreto armado. Esta contradição traz para os camponeses da reforma agrária uma dependência da mão de obra oriunda das cidades, além da baixa possibilidade de manutenção das construções.

O mesmo ocorre com os materiais de construção. Mesmo no caso de alguns instrumentos legais considerarem a importância das tradições e materiais locais, o que se viabiliza são os materiais industrializados da construção civil. Fato que gera, por economia de escala, uma padronização das habitações camponesas compatíveis com os conjuntos habitacionais oriundos das políticas aplicadas nos centros urbanos.

Assim, os assentados camponeses iniciam suas vidas nos projetos de assentamento já criando laços de dependência com o capital, ampliando e perpetuando o espectro de atuação deste no campo e, necessitando cada vez mais de valores de recursos para a habitação, que acompanhem a evolução de preços estipulados por este mercado.

4 Considerações Finais

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. Os governos anteriores ao

período estudado não dispunham de instrumentos eficientes para a aplicação de recursos destinados a habitação. 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 até o Governo FHC e, um grande avanço no Governo Lula. Foi possível, também, 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, por fim, que nenhum dos governos teve a sensibilidade de tentar compreender o quanto é importante para os assentados implantar suas habitações nos locais onde se viabilizem o contato adequado destes com a produção agrícola.

5 Referencias Bibliográficas

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

CAMARGO, J. G. C. *Urbanismo Rural*. Brasília: INCRA, 1973.

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

FELÍCIO, M. J. *Contribuição ao Debate Paradigmático da Questão Agrária e do Capitalismo Agrário*. 2011. Tese (Doutorado em geografia) - Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente.

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

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA. *Instrução Normativa nº 02*, Brasília, 1988.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA. *Circular/DPA/nº 28*, Brasília, 1995.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA. *Portaria INCRA/DP/nº 02*, Brasília, 1996.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA. *Instrução Normativa Nº 19*, Brasília, 1997.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA. *Portaria INCRA/P/nº 50*, Brasília, 1998.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA. *Norma de Execução nº 25*, Brasília, 2002.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA. *Norma de Execução nº 38*, Brasília, 2004.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA. *Norma de Execução nº 46*, Brasília, 2005.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA. *Instrução Normativa nº 40*, Brasília, 2007.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA. *Instrução Normativa nº 50*, Brasília, 2008.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA. *Instrução Normativa nº 54*, Brasília, 2009.

LEFEBVRE, H. *A revolução Urbana*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1970.

MASCARO, A. L. 2013. *Estado e Forma Política*. São Paulo: Ed. Boitempo.

PORTO-GONÇAVES, C. W. E QUENTAL, P. DE A. *Colonialidade do Poder e os Desafios da Integração Regional na América Latina*. Disponível em: <<http://www.plataformademocratica.org/publicacoes/23934.pdf>> Acessado em: 20 maio 2013.