



# Gestão do Desenvolvimento Territorial



Arilson Favareto  
Claudia Lucia Soares Oliveira  
Carlos Adriano Constantino  
Rosana Denaldi

## Política Habitacional: Novas Urbanidades e Ruralidades

# **Política Habitacional: Novas Urbanidades e Ruralidades**



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
GESTÃO DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

*Arilson Favareto*  
*Claudia Lucia Soares Oliveira*  
*Carlos Adriano S. Constantino*  
*Rosana Denaldi*

# **Política Habitacional: Novas Urbanidades e Ruralidades**

Salvador, 2019

#### UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

Reitor: João Carlos Salles Pires da Silva  
Vice-Reitor: Paulo César Miguez de Oliveira  
Pró-Reitoria de Extensão Universitária  
Pró-Reitora: Fabiana Dultra Britto

#### Escola de Administração

Diretor: Horacio Nelson Hastenreiter Filho.  
Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento e Gestão Social  
Tânia Maria Diederichs Fischer

#### Superintendência de Educação a

##### Distância -SEAD

Superintendente  
Márcia Tereza Rebouças Rangel  
Coordenação de Tecnologias Educacionais  
Haenz Gutierrez Quintana  
Coordenação de Design Educacional  
Lanara Souza

#### CAIXA ECONÔMICA FEDERAL

Presidente da Caixa  
Pedro Duarte Guimarães  
Vice-Presidente de Habitação:  
Jair Luís Mahl  
Superintendente Nacional SUHEN:  
Rodrigo Souza Wermelinger

Gerente Nacional GEHPA:  
Angélica Djenane Philippe Correa  
Gerente Executiva:  
Renata Heringer Gadia da Costa

#### Gestão do Desenvolvimento Territorial

Coordenadora:  
Profa. Tânia Maria Diederichs Fischer  
Design Educacional: Agnes Bezerra Freire de Carvalho; Coordenação Executiva: Rodrigo Maurício Freire Soares; Supervisão de Tutoria: Gizele Amorim Conceição

#### Produção de Material Didático

Coordenação de Tecnologias Educacionais  
CTE-SEAD  
Núcleo de Estudos de Linguagens & Tecnologias - NELT/UFBA  
Coordenação  
Prof. Haenz Gutierrez Quintana

Projeto gráfico  
Prof. Haenz Gutierrez Quintana  
Foto de capa:

Equipe de Revisão:  
Edivalda Araujo; Julio Neves Pereira  
Márcio Matos; Simone Bueno Borges

#### Equipe Design

Supervisão: Alessandro Faria  
Editoração / Ilustração:  
Ana Morina; Marcos do Nascimento;  
Moema dos Anjos; Ariana Santana; Marcone Pereira; Michele Duran de Souza Ribeiro;  
Rafael Moreno Pipino de Andrade  
Gerente de AVA: Jose Renato Oliveira  
Design de Interfaces:  
Raissa Bomtempo; Karen Pereira

#### Equipe Audiovisual

Direção:  
Haenz Gutierrez Quintana  
Produção:  
Ana Paula Ramos; Daiane Nascimento dos Santos  
Câmera, teleprompter e edição:  
Gleyson Públio; Valdinei Matos  
Edição:  
Deniere Silva; Flávia Braga; Jeferson Ferreira;  
Jorge Farias  
Animação e videografismos:  
Bianca Silva; Eduarda Gomes; Roberval Lacerda; Gean Almeida  
Edição de Áudio:  
Cícero Batista Filho; Greice Silva; Mateus Aragão; Rebecca Gallinari



Esta obra está sob licença *Creative Commons CC BY-NC-SA 4.0*: esta licença permite que outros remixem, adaptem e criem a partir do seu trabalho para fins não comerciais, desde que atribuam o devido crédito e que licenciem as novas criações sob termos idênticos.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
Sistema de Bibliotecas da UFBA

P769

Política habitacional: novas urbanidades e ruralidades / Arilson da Silva Favareto... [et al.]. - iiiSalvador: UFBA, Escola de Administração; Superintendência de Educação a Distância, iii2019.  
81 p. : il.

Esta obra é um Componente Curricular do Curso de Especialização em Gestão do Desenvolvimento Territorial com Ênfase em Política Habitacional na modalidade EaD da UFBA/SEAD/UAB.

ISBN: 978-85-8292-221-7

1. Interação rural-urbana. 2. Política habitacional. 3. Planejamento urbano. 4. Habitação rural. 5. Desenvolvimento habitacional. I. Favareto, Arilson. II. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração. III. Universidade Federal da Bahia. Superintendência de Educação a Distância. IV. Título.

CDU: 711

# Sumário

Mini Currículo dos Autores .....	06
Apresentação .....	08
<b>Unidade I - A Nova Qualidade das Relações Rural-Urbano: Implicações para o Planejamento e as Políticas Públicas .....</b>	<b>11</b>
1.1 Territórios e relações rural-urbano .....	12
1.2 Relações rural-urbano no Brasil: situação atual e possibilidades de futuro .....	23
Conclusão .....	30
<b>Unidade II - Política Habitacional, Financiamento e a Produção da Cidade .....</b>	<b>33</b>
2.1 Planejamento urbano e habitacional e o Estatuto da Cidade .....	35
2.2 Política Habitacional no Brasil: breve retrospecto .....	39
2.3 O Programa Minha Casa Minha Vida: exemplo da frágil articulação da política habitacional e urbana .....	47
Conclusão .....	49
<b>Unidade III - O Programa Nacional de Habitação Rural .....</b>	<b>53</b>
3.1 Breve caracterização do Programa Nacional de Habitação Rural .....	54
3.2 O marco regulatório .....	58
3.3 Resultados mais significativos.....	65
Conclusão .....	75
<b>Referências .....</b>	<b>76</b>

# Mini Currículo dos Autores

Arilson Favareto

Sociólogo, graduado pela PUCC, Mestre em Sociologia pela Unicamp e Doutor em Ciência Ambiental pela USP. É professor do Programa de Pós Graduação em Planejamento e Gestão do Território da UFABC, pesquisador do Cebrap, Bolsista Produtividade do CNPq. Trabalhou como consultor de organismos internacionais e órgãos de governo em temas de desenvolvimento territorial, relações rural-urbano e políticas públicas.

Carlos Adriano S. Constantino

Engenheiro Civil, graduado pela Unicamp, Mestre em Arquitetura e Urbanismo pela USP, atualmente faz doutorado na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UnB. Foi professor do Centro Universitário FIAM FAAM, da UNIP e do Unieuro. Atuou em vários órgãos de governo na área de Habitação. É Analista de Infraestrutura da Secretaria Nacional de Habitação, do Ministério do Desenvolvimento Regional.

Claudia Lucia Soares de Oliveira

Graduada em Geografia pela UFRJ e em Agronomia pela UnB, realizou cursos de especialização de Formação Profissional em Ciências Ambientais na UFRJ, e Inteligência de Futuro – Prospectivas, Estratégias e Políticas Públicas na UnB. Trabalha na Secretaria Nacional de Habitação do Ministério do Desenvolvimento Regional, onde atuou em temas relacionados a Programas de Habitação de Interesse Social e no Programa Nacional de Habitação Rural.

Rosana Denaldi

Graduada em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Católica de Santos, com especialização em Política Habitacional e Urbana pelo IHS - Institute for Housing and Urban Development Studies de Rotterdam. Doutora em Arquitetura e Urbanismo pela USP. Foi secretária de Desenvolvimento Urbano e Habitação da Prefeitura de Santo André. É Professora do Programa de Pós Graduação em Planejamento e Gestão do Território da UFABC e Bolsista Produtividade do CNPq. Tem experiência na área de habitação e planejamento urbano, atuando principalmente com os temas: política habitacional, urbanização de favelas, gestão urbana e ambiental, planejamento urbano e regional.

# Apresentação

Caro/a leitor/a,

Este volume reúne o material de subsídio para um dos temas abordados no Curso de Especialização em Gestão do Desenvolvimento Territorial, mais especificamente, aquele que trata das transformações nas dinâmicas urbanas e rurais, das interdependências entre estes dois espaços, e de como isto repercute sobre a formatação e a experiência recente de moldagem e implementação de políticas habitacionais.

O conteúdo está estruturado em três unidades principais, brevemente descritas a seguir.

A primeira delas aborda a emergência do chamado enfoque territorial do desenvolvimento, cujo traço distintivo é justamente a tentativa de promover um olhar que não se apoie na separação estanque entre os fenômenos rurais e urbanos. Desde a virada do século, na literatura das ciências sociais, é crescente a importância de se tomar em conta as interpenetrações entre estes dois tipos de espaços. Não existem cidades sem a produção de alimentos, energia e a prestação dos serviços ecossistêmicos que têm lugar sobretudo no rural. Da mesma forma, não existem áreas rurais que funcionem sem o acesso a mercados, equipamentos e serviços que muitas vezes estão no espaço urbano. Se esta nova visão ainda não é tão presente nos marcos legais, ainda organizados de acordo com a velha visão, é preciso que gestores e planejadores de políticas estejam permanentemente atentos para este tipo de necessidade na elaboração e implementação de políticas.

A segunda unidade aborda a política habitacional urbana. O ponto de partida é a consideração de que o crescimento da população urbana brasileira foi acompanhado do agravamento dos problemas urbanos e ambientais, assim como das desigualdades socioespaciais, que tem como reflexo o crescimento da ilegalidade e a precariedade habitacional. Isto se relaciona com as características específicas do desenvolvimento do capitalismo nos países periféricos, com as restrições para acesso à terra adequada e bem localizada na cidade e também com a atuação do Estado sobre a produção

e reprodução do espaço urbano, historicamente marcada pela seletividade e favorecimento de determinados segmentos sociais. Por isso a unidade aborda algo destes processos históricos, a produção do espaço urbano, e recupera a lógica das políticas habitacionais aplicadas no país, até meados desta década

A terceira unidade, finalmente, analisa a trajetória recente das políticas habitacionais rurais. Ali se mostrar como a grande urbanização ocorrida no Brasil e o correspondente déficit habitacional nas cidades têm feito com que, de certa forma, seja ofuscado que a população rural é, em valores absolutos, ainda muito elevada e penalizada por um déficit habitacional também significativo. Além de introduzir dados e informações em torno desta afirmação, o artigo aborda aspectos relativos ao marco regulatório das políticas habitacionais rurais e os resultados e impasses desta experiência.

Com estas três unidades será possível ao leitor acessar um panorama geral envolvendo esta temática. O fio condutor que perpassa as três partes pode ser sintetizado na ideia de que houve significativos avanços nas políticas públicas aqui abordadas; mas no campo da gestão pública, é preciso seguir inovando permanentemente, sob pena de se perder a eficácia daquilo que vinha dando certo. Para isso, é necessário situar o tema específico no quadro geral das reflexões sobre as grandes tendências que marcam sua evolução, e apoiar-se no balanço crítico do que foi realizado, destacando os aspectos positivos, e identificando as insuficiências, sobre as quais é preciso buscar novas respostas. Este é o espírito que guia as páginas a seguir.

Ao final de cada capítulo há uma conclusão e um conjunto de questões que podem facilitar a tradução deste conteúdo em uma reflexão aplicada a realidades empíricas que envolvem a gestão de políticas e programas nesta área.

Boa leitura!

Arilson Favareto

## Unidade I - A Nova Qualidade das Relações Rural-Urbano: Implicações para o Planejamento e as Políticas Públicas

Arilson Favareto



Ao longo das últimas duas décadas emergiu uma nova visão sobre as relações entre o rural e o urbano. As páginas a seguir têm como principal intuito apresentar algumas das ideias centrais desta nova abordagem e destacar as implicações disto para os investimentos públicos.

Tal necessidade parte de uma constatação e de uma suposição. A constatação é que qualquer política tem implicações espaciais, intencionais ou não. A suposição, cujas evidências serão explicitadas ao longo das próximas páginas, é que as relações entre os espaços rurais e urbanos são não apenas uma dimensão pertinente para se tomar essas implicações em conta, mas principalmente para se pensar as condições de eficiência de políticas públicas setoriais ou de desenvolvimento. Por tudo isso elas não podem ser desprezadas na definição de qualquer estratégia governamental (Abramovay, 2005; Veiga, 2005; Favareto, 2007).

O eixo da exposição é a afirmação de que os tempos atuais representam uma nova etapa na longa evolução das relações rural-urbano, cuja principal marca é uma mudança qualitativa nas suas formas de articulação. Uma mudança que tem como maiores significados a erosão do paradigma agrário, que sustentou as visões predominantes sobre o rural ao longo de todo o último século, e a consequente fragilização das bases do discurso da agriculture-led development strategy, com tudo o que isso implica para o perfil das instituições e políticas de desenvolvimento.

O não reconhecimento desta nova qualidade tem por consequência um descolamento entre as instituições e as políticas, de um lado, e as tendências que respondem pela estrutura e pela dinâmica dos espaços urbanos e rurais, de outro. O resultado, como não poderia deixar de ser, se traduz em baixa eficiência do

gasto público e dos investimentos, e na decorrente fragmentação e precarização de ambos os polos – o urbano e o rural –, com sérias implicações, tanto para a coesão social das várias regiões, quanto para a contribuição que elas poderiam dar ao desenvolvimento do país.

Para apresentar essas proposições o texto está organizado em duas seções principais. Na primeira o leitor encontrará os argumentos em torno desta nova condição do rural, do urbano, e das relações entre estes dois tipos de espaços. Na segunda parte, a ênfase se desloca para a realidade brasileira especificamente, com considerações em torno do tamanho e das características do rural brasileiro e de suas relações com centros urbanos. Nas conclusões são sublinhadas as principais consequências disto para o planejamento e as políticas públicas.

## 1.1 Territórios e relações rural-urbano

### Por que a distinção rural-urbano é pertinente para o planejamento e as políticas públicas?

É sem dúvida correto dizer que qualquer política tem impactos territoriais e que, portanto, qualquer distinção ou categoria que remeta a uma dimensão espacial específica é, por si, pertinente. Mas há uma outra resposta possível, esta de caráter menos genérico. Ela reside na afirmação de que as interdependências entre o rural e o urbano constituem dimensão privilegiada, não só das manifestações dos processos de desenvolvimento e da promoção do bem estar, podendo mesmo influenciar de maneira virtuosa seu engendramento.

As razões que sustentam esta afirmação são de ordem quantitativa e qualitativa. Em termos quantitativos, importa evidenciar qual é a proporção do que poderia ser considerado urbano ou rural no mundo contemporâneo. Algo importante não só como exercício persuasivo, mas, sobretudo, para eliminar de partida o argumento de que se trata de uma realidade meramente residual, que seria eliminada por completo com o avanço da urbanização. Daí a importância de mostrar a relevância dessas dimensões mesmo naqueles países onde a urbanização foi mais longe. Em termos qualitativos, a principal questão é deixar clara a contribuição que as relações rural-urbano podem trazer tanto em termos de competitividade como em termos de coesão social ou de relação com a natureza.

Para ambos os casos é preciso explicitar, antes, que concepção de rural e de urbano informa tais análises e comentários.

### O que considerar rural e urbano no início do século XXI

As ideias de rural ou de urbano são similares a tantas outras que só existem em relação direta com seu par oposto, tal como acontece com o masculino e o feminino, com o sagrado e o profano, com a pobreza e a riqueza. Para pensar os termos da relação entre os dois polos, a primeira dificuldade que se impõe é justamente sua própria delimitação.

Na economia rural, a tradição sempre foi pensar seu objeto como algo relacionado à produção primária, incluindo, além da agricultura, a exploração florestal e outras atividades extrativas, mas tendo sempre por universo as famílias ou empresas ligadas a este setor. É evidente que isto teve, durante determinado período, uma base histórica, uma correspondência no real que lhe sustentava, mesmo que como visão distorcida ou parcial: o peso determinante da agropecuária e do extrativismo na vida rural.

Na sociologia, a própria criação do ramo dedicado ao rural veio apoiada na oposição comunidade-sociedade, restringindo seu objeto ao estudo das várias dimensões da vida social dos pequenos lugarejos, também com forte presença da agricultura na determinação dos rumos dos indivíduos ou das economias locais, e sempre pensando esta esfera com uma relativa autonomia e em aberto contraste com a sociedade envolvente. A clássica definição de Sorokin elenca os seguintes traços marcantes: as diferenças ocupacionais entre os dois espaços, com maior peso das atividades primárias no caso dos espaços rurais; as diferenças ambientais, com maior dependência da natureza no rural; o tamanho da população; a densidade demográfica; o grau de diferenciação social e de complexidade; as características de mobilidade social; e as diferenças de sentido da migração. São traços que claramente falam mais da condição rural nos anos 30 do século XX, quando tal definição foi formulada, do que exatamente de caracteres fundamentais da ruralidade.

O estudo da história urbana, da história das cidades, por sua vez, rendeu periodizações e tipologias interessantes, que partem de alguma definição do que pode ser considerado, em perspectiva de evolução temporal, uma cidade. Paul Bairoch, num livro clássico sobre o tema – *De Jerico a México: villes et économie dans l'histoire* (Bairoch, apud Bairoch, 1992) – elenca alguns critérios mais comuns para se considerar um assentamento humano determinado como uma cidade. De todos, a presença do artesanato é o mais importante, por sua relação com a especialização e o que ela implicou para a divisão do trabalho e a necessidade e possibilidade da troca. Esta conceituação sustenta uma cronologia de longa duração da relação entre campos e cidades. Nesta sua história econômica

o autor estabelece uma periodização estruturada em quatro etapas: os primórdios da urbanização (5000 a.C.); as sociedades tradicionais (de 2700 a.C. à Revolução Industrial); a Revolução Industrial (da Revolução Industrial ao Pós-guerra); e finalmente o período marcado por aquilo que ele chama de “inflação urbana no Terceiro Mundo”.

Já Max Weber, em *A dominação não legítima* (Tipologia das cidades), havia adotado critérios de definição e classificação das cidades que aliam aos critérios por ele mesmo definidos como “estritamente econômicos” e “político-administrativos”, outros de ordem “associativa” (Weber, 1998: 408-409).

Um diálogo entre estas definições sugere que uma abordagem da história das relações entre campo e cidade deveria combinar a composição de critérios estruturais e funcionais com critérios relacionais, através de um tratamento da longa duração da contradição entre os dois polos.

É isso o que fez Georges Duby (1973) analisando a situação europeia e francesa em particular, até chegar a uma tipologia da interação destes espaços. Ou Fernand Braudel (1979/1995, 1985) que em sua obra clássica confere às cidades – sempre tomadas em relação com os campos – o mesmo estatuto dado à moeda na evolução histórica da Civilização material e capitalismo: ambos são fundamentais para a ampliação das trocas. E, como diz Braudel, “sans échange, pas de société”. Não se trata, pois, de isolar ou eliminar um dos dois polos, mas de analisar a evolução de suas contradições e interdependências, mesmo no auge da urbanização, como nos tempos atuais.

#### **As definições e dimensões do rural e do urbano nos países do capitalismo avançado**

Importantes trabalhos publicados na virada do século trataram do problema que envolve as definições sobre o que pode ser considerado rural na Europa e EUA (Wanderley, 2000; Abramovay, 2003; Veiga, 2004-a). Por isso, o intuito aqui não é uma reconstituição exaustiva das formas de classificação disponíveis, mas, apenas, sublinhar os critérios mais utilizados nos tempos recentes e, junto disso, delinear as dimensões atuais do rural contemporâneo nestes países onde a urbanização foi mais longe.

Na Europa são utilizadas definições diferentes em cada país, muitas vezes combinando vários critérios (Mathieu apud Wanderley 2000). O mais comum deles é a demografia, e em dois sentidos: o tamanho da população, e a densidade populacional. Outro bastante presente é a utilização do solo. Na Irlanda, por exemplo, as zonas com densidade populacional inferior a cem habitantes por

quilômetro quadrado são consideradas rurais. Na Grécia, o teto que separa as áreas rurais das urbanas é dado pela densidade populacional de trinta habitantes por quilômetro quadrado. O mesmo vale para o limite de duzentas habitações ou dez mil pessoas, na Dinamarca. Na Holanda e na Inglaterra, o principal definidor são as formas predominantes de utilização do solo. Na Alemanha é adotada uma tipologia que combina aspectos econômicos, demográficos e a utilização do solo. E na Itália, por sua vez, o limite de dez mil habitantes é acompanhado de uma lista de treze critérios funcionais

Muitas dessas definições são já bastante antigas e, em vários países, elas têm passado por tentativas de reclassificação, mais condizentes com as dinâmicas socioeconômicas e ambientais contemporâneas. Uma das principais inovações foi elaborada por instituições de pesquisa francesas. Ali, o critério clássico, de tamanho populacional, neste caso de duas mil pessoas, tem nada menos do que um século e meio de existência. O aumento da mobilidade e a crescente integração entre estas pequenas aglomerações e centros urbanos maiores ou com localidades vizinhas, tornou necessário aprofundar a combinação entre critérios estruturais e funcionais visando dar conta da nova dinâmica. Foi assim que, ainda nos anos sessenta, o INSEE (Institut National de la Statistique et des Études Économiques) formulou a noção de ZPIU – Zonas de Povoamento Industrial ou Urbano –, que se apoiava na proporção de trabalhadores de uma determinada comuna que tem empregos fora de seu lugar de moradia, e na parcela de domicílios dependentes da agricultura.

Com base neste critério, as comunas rurais foram divididas entre aquelas situadas dentro das ZPIU e o rural profundo. A simples classificação de acordo com o critério populacional permitiu identificar o tamanho dos espaços rurais franceses como algo em torno de um quarto da população no final do século passado. Mas os contrastes entre diferentes tipos de espaços rurais, como aqueles situados nas adjacências de áreas intensamente urbanizadas e povoadas e os localizados em áreas mais remotas, ficava sem possibilidade de apreensão pelas estatísticas e classificações oficiais. Por isso, em 1996 foi introduzida uma nova definição: o Zoneamento em Áreas Urbanas (ZAU). Com ela, os espaços urbanos passaram a ser categorizados em dois grupos: os “polos urbanos”, onde há uma oferta de pelo menos cinco mil empregos; a “coroa periurbana”, formada pelas comunas nas quais ao menos 40% da população ativa trabalha nos polos urbanos ou nas comunas sob sua influência. Juntas, estas duas categorias formam o espaço predominantemente urbano, o que no caso francês significava três quartos da população à época. De outro lado, também os espaços rurais tiveram

sua delimitação mais refinada, sendo agora dividido em quatro categorias: O “rural sob fraca influência urbana”, formada por comunas onde pelo menos 20% da população ativa trabalha num centro urbano próximo; os “polos rurais”, pequenas localidades que oferecem entre dois e cinco mil empregos e que, portanto, comportam mais postos de trabalho do que habitantes, revelando-se um local de atração; a “periferia dos polos rurais”, com as comunas nas quais pelo menos 20% da população trabalha nos polos; e finalmente, o “rural isolado”, que no caso francês representa 10% da população total ou aproximadamente um terço do território (INRA/INSEE, 1998). Posteriormente estas definições foram atualizadas, mas permaneceu o essencial, que consiste em olhar para a diversidade de tramas e para a heterogeneidade que envolve áreas rurais e urbanas.

Veiga (2004-a) mostra que nos Estados Unidos, por sua vez, coexistiam duas classificações oficiais: a do U.S. Census Bureau e a do Office of Management and Budget (OMB). A classificação do U.S. Census Bureau usava dados decenais e de caráter censitário. Nela, as áreas urbanas são as mais adensadas, embora não correspondam necessariamente a critérios político-administrativos. Elas podem ser de dois tipos: áreas urbanizadas ou “clusters urbanos”. Áreas urbanizadas devem conter mais de cinquenta mil pessoas, mesmo que não haja cidade com esse número de habitantes, e um núcleo com densidade superior a trezentos e oitenta e seis habitantes por quilômetro quadrado, podendo haver uma zona adjacente com um mínimo da metade dessa densidade. Já “clusters urbanos” são localidades com população entre duas mil e quinhentas, e cinquenta mil pessoas, mas com os mesmos níveis de densidade demográfica. A população rural acaba sendo definida como a que está fora tanto das duas anteriores, tanto das áreas urbanizadas quanto dos “clusters urbanos”. Como resultado, em 2000, 68% da população americana vivia em quatrocentas e cinquenta e duas áreas urbanizadas, 11% em “clusters urbanos”, e 21% nas áreas rurais.

No mesmo trabalho Veiga (2004-a) mostra que a classificação da OMB baseava-se em dados de população, emprego e renda e tem um caráter político-administrativo. Nela eram separados os condados metropolitanos (metro) e não metropolitanos (nonmetro). Um condado era considerado economicamente ligado a uma aglomeração metropolitana se 25% dos trabalhadores residentes estiverem ocupados nos condados centrais, ou se 25% de seus empregados fizerem o “movimento pendular inverso”. Os condados “nonmetro” eram ainda subdivididos em duas categorias: as “micropolitan areas” (centradas em núcleos urbanos com mais de dez mil habitantes) e “noncore” para o restante dos condados.

Outra classificação com muito destaque na literatura é aquela oferecida pela OCDE. Ao analisar estatísticas de cinquenta mil comunidades, das duas mil microrregiões existentes nos países membros, o Serviço de Desenvolvimento Territorial daquela organização distinguiu dois níveis analíticos. No nível local foram classificadas como urbanas ou rurais as menores unidades administrativas ou as menores unidades estatísticas. E no nível microrregional as agregações foram classificadas como mais urbanas, mais rurais, ou intermediárias. Foram definidas como rurais as localidades com densidade populacional inferior a cento e cinquenta habitantes por quilômetro quadrado (exceto o Japão, onde este número sobe para trezentos e cinquenta habitantes por quilômetro quadrado). As microrregiões consideradas “predominantemente rurais” foram definidas como aquelas nas quais a população residente em localidades rurais excede 50% do total. As microrregiões “significativamente rurais”, por sua vez, foram definidas como aquelas nas quais a participação das localidades rurais fica entre 15 e 50%. E finalmente as “predominantemente urbanas” são formadas por aquelas onde as localidades rurais representam menos de 15% da população.

Embora esta tipologia da OCDE seja menos refinada do que outras existentes, ela apresenta a grande vantagem de cobrir um número expressivo de países e, desta forma, oferecer possibilidades de comparação entre eles. Ela mostra, por exemplo, como no conjunto dos países da OCDE, a população vivendo em comunidades rurais variava de um mínimo de 8%, na Holanda, até um máximo de 59%, na Noruega, e na maior parte dos países este percentual fica entre 20 e 45% na virada do século. Quando se trata de adotar a classificação por regiões rurais, observa-se que havia uma grande heterogeneidade, mas nenhuma situação onde seja desprezível a proporção da população vivendo nas áreas predominantemente ou significativamente rurais. Outro destaque dizia respeito ao significado destas formas de classificação. Fundamentalmente, o que há de comum nas novas tentativas empreendidas seja pela OCDE, pelo INSEE, ou pela OMB, é a busca em ultrapassar as definições substantivistas do rural, passíveis de serem expressas em um único critério ou dimensão, para formas onde seja possível vislumbrar seu conteúdo relacional ao urbano e às dinâmicas sociais e econômicas que lhe envolvem. Uma tarefa incontornável diante da mobilidade e da integração crescente entre os espaços. Algo que permite, para usar os termos do INSEE (1998), falar dos “campos e suas cidades”. E para isso, torna-se necessário utilizar combinações de critérios estruturais e funcionais, e cobrir aspectos relativos às dimensões econômica, social, ambiental e demográfica. O principal significado destes movimentos nos quadros cognitivos de apreensão e classificação é o crescente esvaziamento de sentido do rural como sinônimo de

agrícola e de agrário. Em seu lugar, tem-se a emergência de uma visão territorial, o que implica no reconhecimento de uma lógica econômica cada vez mais intersetorial, e em uma escala geográfica de ocorrência de tais processos que remete à ideia de região.

Mais recentemente, a União Europeia através do European Spatial Planning Observatory Network (Espo) propôs uma definição e uma tipologia das relações rural-urbano baseada em duas dimensões principais: o grau de influência urbana, e o grau de intervenção humana. A influência urbana é determinada pela densidade populacional e pelo estatuto do centro urbano principal de cada zona. A intervenção humana é, por sua vez, medida pela ocupação do solo: áreas mais artificializadas, zonas agrícolas e ocupações residuais. A partir destes critérios foram definidas duas classes de influência urbana e três classes de influência humana, que, combinadas, oferecem uma tipologia de seis situações. A divisão principal – influência urbana forte ou fraca – exprime caracteres funcionais e estruturais (estatuto do centro urbano e especialização funcional, densidade populacional e zonas construídas). Também a divisão em três classes derivadas dos tipos de ocupação do solo – intervenção humana forte, fraca ou média – expressa caracteres funcionais e estruturais (tipos de ocupação do solo, consequências para os recursos naturais).

O tipo regional 1 (forte influência urbana, forte intervenção humana) cobria 19% da área, mas 60% da população, e produz 72% do PIB total. As cifras correspondentes para a soma dos três tipos de forte influência urbana são de 27% (área), 69% (população) e 78% (PIB). Isso significa que quase 4/5 do PIB europeu é produzido em apenas um quarto do território, sob forte influência urbana. Os tipos regionais 5 e 6, fraca influência urbana e intervenção humana média ou fraca representam 53% do território, mas somente 20% da população e 18% do PIB. Há nesta tipologia uma outra constatação marcante: a chamada “Europa dos 15” representa 95% do PIB, enquanto os novos Estados membros não somam 5% (Espo, 2003). São constatações que têm levado a União Europeia a buscar uma estratégia policêntrica de desenvolvimento, que seja capaz de aumentar, a um só tempo, a competitividade e a coesão social nestas regiões menos privilegiadas em termos de dinamismo econômico.

#### **A longa evolução das relações rural-urbano e seu sentido contemporâneo**

Os dados e informações acima mostram claramente a permanência do fenômeno rural no mundo contemporâneo e o caráter nada desprezível de suas dimensões, mesmo no momento e nos países em que a urbanização foi

mais longe. Mas a condição do rural contemporâneo não é a mesma de épocas passadas. Dependendo do país, já há algumas décadas emerge uma nova etapa na longa evolução das relações rural-urbano.

De acordo com a teoria social (Abramovay, 2003), três são as dimensões definidoras fundamentais da ruralidade: a proximidade com a natureza, a ligação com as cidades, e as relações interpessoais derivadas da baixa densidade populacional e do tamanho reduzido de suas populações. O que muda na nova etapa é o conteúdo social e a qualidade da articulação entre estas instâncias.

No que diz respeito à proximidade com a natureza, os recursos naturais, antes voltados para a produção de bens primários, são agora crescentemente objeto de novas formas de uso social, com destaque para a conservação da biodiversidade, o aproveitamento do potencial paisagístico disto derivado, e a busca de fontes renováveis de energia.

Quanto à relação com as cidades, os espaços rurais têm deixado de ser meros exportadores de bens primários para dar lugar a uma maior diversificação e integração intersetorial de suas economias, com isso arrefecendo, e em alguns casos mesmo invertendo, o sentido demográfico e de transferência de rendas que vigorava no momento anterior.

As relações interpessoais, por fim, deixam de apoiar-se numa relativa homogeneidade e isolamento. Elas passam a se estruturar a partir de uma crescente individualização e heterogeneização. Um movimento compatível com a maior mobilidade física, com o novo perfil populacional, e com a crescente integração entre mercados que antes eram mais claramente autônomos no rural e no urbano - mercados de bens e serviços, mas também o mercado de trabalho e o mercado de bens simbólicos (Favareto, 2007).

Essa mudança qualitativa pode ser melhor compreendida mediante rápida exposição, tendo por base exemplos da experiência internacional.

Um dos principais livros sobre o desenvolvimento rural no mundo contemporâneo é justamente consagrado à análise da realidade dos EUA – Rural Development in the United States, de Galston & Baehler (1995). Nele, os autores destacam como, ao longo da história americana, foram mudando as vantagens comparativas das áreas rurais. Numa primeira longa etapa da formação do território americano, a grande vantagem comparativa estava situada na disponibilidade de produtos primários: madeira, carvão, minerais, produtos agrícolas. A busca por estes recursos orientou a ocupação do espaço e foi, por bom tempo, a principal fonte de trabalho e riqueza.

Obviamente, com o passar do tempo a importância desta produção foi decrescendo, tanto em termos de pessoal ocupado como de riqueza gerada. As inovações tecnológicas e a consolidação de cidades deram lugar a uma diversificação da base produtiva, com o desenvolvimento crescente de atividades de transformação e serviços. Nesta etapa, os espaços rurais passam a ter, como fatores de atração de indústrias e investimentos, seus terrenos e mão-de-obra mais baratos, e aspectos como menor fiscalização e sindicalização. A principal vantagem passa a ser a localização, já que o aproveitamento desses fatores menos onerosos nas áreas rurais só eram viáveis em razão de certa distância dos centros mais dinâmicos, compensando custos de transporte. Mas, da mesma maneira que o avanço tecnológico permite uma diminuição de custos de produção e a introdução de técnicas poupadoras de mão-de-obra na agricultura, na atividade manufatureira acontece o mesmo. Com isso, o dinamismo passa a se concentrar no setor terciário. Nas duas últimas décadas do século passado, foram os condados que mais oferecem serviços ligados ao aproveitamento de amenidades rurais – paisagens naturais ou cultivadas, ar puro, água limpa, atrativos culturais - aqueles que apresentaram maior crescimento. Constituem exceção lugares que contaram com tipos muito especiais de investimentos como cassinos, prisões ou centrais de distribuição dos correios. Mas trata-se de um tipo de investimentos que, por motivos óbvios, não podem ser a base de uma estratégia a ser preconizada para as áreas rurais.

No caso da Itália, apresentado em Veiga (2006), é evidente o contraste entre áreas rurais que dependem essencialmente das rendas obtidas através da exportação de bens primários, eventualmente industrializados, e outras onde a economia está assentada nos deslocamentos de rendas geradas e obtidas nas cidades. Uma divisão que encontra certa correspondência em características naturais, como o relevo. Planícies e planaltos, no primeiro caso, proximidade de colinas e montanhas, no segundo. Esta divisão parece ter sido influenciada diretamente pela evolução de todo um leque de fenômenos relacionados ao turismo, por sua vez estreitamente determinado pelo aumento do tempo livre e da renda, e, por consequência, também do aumento das atividades de lazer de crescentes estratos e camadas sociais. Além da conservação do patrimônio natural, que está na raiz deste tipo de fenômeno, e da exploração econômica das decorrentes amenidades, cuja maior expressão é a atividade turística, o mesmo estudo mostra também que há um terceiro vetor de valorização da ruralidade: a exploração de novas fontes de energia.

Claro que a agricultura de commodities continua tendo um peso enorme na conformação dos espaços rurais e, igualmente, que atividades terciárias sempre existiram neste meio. O que destacam Galston & Baehler (1995) e Veiga (2006) é a ênfase crescente neste segundo conjunto, tanto em termos de pessoas ocupadas, como de riqueza gerada, mas, principalmente, pelo que ele traz de novo para as instituições voltadas ao desenvolvimento rural: a importância crescente da natureza e dos valores não diretamente monetizáveis.

Neste quadro de mudança de vantagens comparativas, uma constatação incontornável é que nem todas as localidades rurais têm as mesmas condições de experimentar um processo de desenvolvimento baseado na exploração de suas amenidades. A baixa densidade populacional, característica básica destes espaços, é um complicador para a diversificação econômica. O perfil demográfico e as características do tecido social, marcadamente das áreas rurais estagnadas ou daquelas que perdem população é outro: há uma fragilidade dos laços sociais externos, carência de oportunidades locais, baixa expectativa quanto às possibilidades de mobilidade social e de ampliação das interações. Distância de centros urbanos também pode se converter em desvantagem pelo aumento nos custos de informação e transporte.

Por isso, junto à ênfase nos atributos específicos destes territórios, a literatura disponível chama igualmente atenção para a forma de inserção destas localidades no espaço extra local (Jacobs, 1984; Veltz, 2003), ou, como preferem alguns autores, para a relação das regiões rurais com as cidades ou com outras partes do mundo. Nesta visão, é a economia da cidade que molda a economia das regiões rurais. E isto acontece pela exportação de produtos primários, pela atração de atividades de transformação, ou pela captação da renda de setores urbanos, como aposentados ou profissionais liberais, estes em busca de segunda residência, ou via atividades turísticas. O fato é que, quanto mais estreitas forem estas relações, mais chance de prosperidade elas têm e maior é a unificação do mercado de bens simbólicos entre o rural e o urbano – isto é, os gostos e as preferências dos habitantes das duas áreas tendem a mesclar-se. Não são mais dois mundos estanques e separados, e sim fortemente interconectados, com interdependências e formas de influências mútuas.

Sobre as áreas que estão fora desta proximidade, não há fatalismo. É possível criar uma articulação entre regiões rurais e uma rede de cidades, ou a constituição de uma rede de cidades numa região rural. Isto pode ser feito através de investimentos em comunicação e transporte, diminuindo distâncias, através

de uma espécie de divisão territorial do trabalho entre pequenas localidades, tentando suprir necessidades que teriam que ser satisfeitas em centros urbanos. Ou, ainda, através da geração dos próprios polos de crescimento, com a formação de cidades que venham a suprir estas necessidades.

Como se pode perceber neste breve painel, a rígida separação campo-cidade, que tanto influencia o senso comum, mas também o repertório de planejadores de políticas, se desloca para a complementaridade rural-urbano, ainda que preservando as contradições típicas desta relação. Enquanto a primeira situação dizia respeito ao contraste entre espaços, sendo os campos o lugar de realização de atividades predominantemente primárias, destacadamente a agricultura, na segunda o estatuto fundante da distinção desloca-se para o grau de artificialização dos ecossistemas e seus impactos para os modos de vida, exigindo assim uma abordagem capaz de combinar critérios ecológicos com outros de caráter social e econômico. É por isso, e não somente por uma questão de concentração dos empregos, que o rural mostra-se não mais uma categoria passível de ser apreendida em termos setoriais, e sim territoriais. Algo cujo significado maior é a erosão do paradigma agrário que sustentou as visões predominantes sobre o rural ao longo de todo o último século (Favareto, 2007) e a fragilização das bases do discurso da agriculture-led development strategy, ainda predominante no desenho das políticas de desenvolvimento rural.

Tal situação sugere uma mudança no perfil dos gastos e investimentos públicos, num sentido capaz de dar o suporte necessário a uma verdadeira estratégia, condizente com esse novo estatuto das relações rural-urbano. Seus principais eixos deveriam ser: i) a adoção da escala regional como prioritária para intervenções e apoios destinados à promoção do desenvolvimento; ii) a passagem de uma lógica baseada na promoção das atividades primárias para uma ênfase na diversificação das economias microrregionais; e iii) uma prioridade à expansão das capacidades humanas e à criação de habilidades locais de inserção social e econômica, capazes de se apoiar nas principais vantagens comparativas que emergem deste contexto e na equiparação das condições de vida entre moradores de áreas rurais e urbanas, a chamada paridade urbano-rural no acesso a bens, equipamentos e serviços importantes para seu bem estar.

## 1.2 Relações rural-urbano no Brasil: situação atual e possibilidades de futuro

### As dimensões do rural e do urbano no Brasil

Trabalhos influentes publicados na virada do século (Veiga et al., 2001; Veiga, 2004-b) insistiram em que o entendimento do processo de urbanização do Brasil é atrapalhado por uma regra única no mundo, segundo a qual é considerada urbana toda sede de município (cidade) e de distrito (vila), independentemente de suas características estruturais ou funcionais. E chega a citar como exemplo extremo o município gaúcho de União da Serra, uma “cidade” na qual o Censo Demográfico de 2000 só encontrou 18 habitantes. De um total de 5.507 sedes de município existentes em 2000, havia 1.176 com menos de 2 mil habitantes, 3.887 com menos de 10 mil, e 4.642 com menos de 20 mil. Todas elas com estatuto legal de cidade idêntico ao que é atribuído às regiões metropolitanas ou a destacados centros urbanos regionais. Surge desta clara distorção ou conveniência de critério o grau de urbanização do país, na casa dos 81,2% em 2000, e próximo dos 84% em 2010.

Muitos estudiosos sugeriram outra regra, procurando maior fidelidade ao que se poderia, de fato, chamar por urbano: não se deveriam considerar urbanos os habitantes de municípios com menos de 20 mil habitantes. Somente essa mudança de critério já faria com que se considerasse rural a população de 4.024 municípios brasileiros que tinham menos de 20 mil habitantes em 2000, o que alteraria o grau de urbanização para 70%. O complicador aqui está no fato de que há vários municípios com menos de 20 mil habitantes e que apresentam altas densidades demográficas, invalidando assim um dos critérios que o tamanho diminuto da população tenta espelhar, que é o grau de interconhecimento entre a população local. Uma parte desses municípios estão mesmo localizados em regiões metropolitanas e outras aglomerações. Dois indicadores que caracterizam tipicamente o fenômeno urbano.

Para ser mais fiel à necessidade de combinar critérios estruturais e funcionais seria preciso envolver, no mínimo, o tamanho populacional do município, sua densidade demográfica e sua localização. Para isso, na Veiga (2004b) elaborou uma tipologia inspirada nos trabalhos da OCDE, já mencionados. Nela foram considerados como eminentemente urbanos os habitantes residentes na microrregiões brasileiras marcadas pela presença de aglomerações metropolitanas e de aglomerações urbanas não-metropolitanas, como classificadas na pesquisa IPEA/IBGE/Unicamp-Nesur (1999/2002).

Considera-se que o caráter metropolitano evidencia forte conteúdo de relações sociais fortemente associadas com processos econômicos e modos de vida tipicamente urbanos, segundo a literatura já mencionada. Para distinguir entre os municípios restantes aqueles que não poderiam ser considerados urbanos dos que se encontravam em situação ambivalente, o critério decisivo foi a densidade demográfica, por ser considerada a mais próxima de expressar as modificações do meio natural que resultam de atividades humanas: nada pode ser mais rural do que as áreas de natureza praticamente inalterada, e não existem ecossistemas mais alterados pela ação humana do que as manchas ocupadas por megalópoles. Mas a densidade demográfica foi usada de forma combinada com outros dois critérios, localização e presença de centros urbanos. Para definir o critério de corte, foram realizados vários testes estatísticos, até que se considerasse sólida a proposição de definir como de pequeno porte os municípios que têm simultaneamente menos de 50 mil habitantes e menos de 80 habitantes por quilômetro quadrado, e de médio porte os que têm população no intervalo de 50 a 100 mil habitantes, ou cuja densidade supere oitenta habitantes por quilômetro quadrado, mesmo que tenham menos de 50 mil habitantes. As demais microrregiões que não pertenciam àquele grupo onde há presença de aglomerações metropolitanas ou de aglomerações urbanas não-metropolitanas foram então classificadas em dois grupos. Foram consideradas rurais aquelas onde a densidade demográfica é inferior aos 80 habitantes por quilômetro quadrado e também onde não há a presença de centros urbanos com mais de 100 mil habitantes. Aí a artificialização do espaço é certamente menor, e o peso das pequenas localidades é predominante. Por fim, foram consideradas intermediárias aquelas microrregiões em que, apesar de não haver aglomerações urbanas ou metropolitanas, há ao menos uma cidade de porte médio, com mais de 100 mil habitantes, ou nas quais a densidade populacional é superior ao limite mencionado, evidenciando já maior grau de impessoalidade e de artificialização do espaço.

Outros estudos posteriores refinaram ou atualizaram os dados usados por Veiga com esta tipologia, como é o caso de Favareto et al. (2014), ou de Bitoun et al. (2017). De acordo com o primeiro deles, o Brasil apresentava, em 2010, um total de 190.755.799 habitantes, 12,34% a mais do que no ano 2000. Pelos dados oficiais brasileiros, cerca de apenas 16% dessa população seria considerada rural. Como dito, porém, a tipologia aqui adotada para a classificação dos municípios permite afirmar, diferentemente disso, que dos 5479 municípios que compõem o país, 2968 podem ser considerados predominantemente rurais, o que corresponde a 54,17% do total de municípios brasileiros, onde

residem 24,3% do total da população. O quadro a seguir apresenta a distribuição da população brasileira entre os municípios predominantemente rurais, significativamente urbanizados e marcados por aglomerações, juntamente com o total de municípios brasileiros sob cada uma das três categorias.

AMCs	Total	% do total de AMCs	População 2000	% da população 2000	População 2010	% da população 2010	Crescimento populacional
Com aglomerações	1425	26,0	98.135.292	57,8	111.611.860	58,5	13,7%
Significativamente urbanizadas	1086	19,8	29.045.514	17,1	32.801.149	17,2	12,9%
Predominantemente rurais	2968	54,2	42.618.360	25,1	46.342.790	24,3	8,7%
<b>TOTAL</b>	<b>5479</b>	<b>100</b>	<b>169.799.170</b>	<b>100</b>	<b>190.755.799</b>	<b>100</b>	<b>12,3%</b>

Quadro 1: Distribuição da população e dos municípios brasileiros por microrregiões segundo a tipologia rural-urbano  
Reproduzido de: Favareto et al. (2014)

Olhando para a distribuição dos municípios e da população entre as regiões Norte, Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste, nota-se que sua participação na composição da população total do país sofreu poucas alterações na última década. A região Norte compreende 449 municípios (8,19% do total de municípios brasileiros) onde residem 8,31% da população total. A região Nordeste compreende 1786 municípios (32,59% do total) onde habitam 27,82% da população do país. A região Sudeste abrange 1666 municípios (e, portanto, 30,40% do total) e abriga 42,12% dos brasileiros. A região Sul compreende 1139 municípios (20,78% do total) e 14,35% da população e o Centro-Oeste, com 439 municípios (8,01% do total), abriga 7,36% do total de habitantes do país. O quadro 1.2 apresenta o percentual de municípios rurais e urbanos em cada uma das cinco regiões brasileiras e suas populações rurais e urbanas em 2010.

Como dito, a população brasileira cresceu, em média, 12,34% entre 2000 e 2010. Esse crescimento foi maior nas áreas urbanas, onde a população cresceu em média 13,55%, do que nas áreas rurais, que apresentaram crescimento populacional médio de 8,74%. O gráfico 1.1 mostra que a população aumentou em 72,97% dos 5479 municípios brasileiros na última década. Dos 2511 municípios urbanos (que correspondem a 45,82% do total de municípios do Brasil), 78,22% apresentaram crescimento populacional. Entre os 2968 municípios essencialmente rurais (que correspondem a 54,17% do total de municípios do Brasil), 68,53% apresentaram aumento de sua população. Em

2010, cerca de 67% dos municípios urbanos e 73% dos rurais apresentavam população entre 3.976 e 39.442 habitantes, 12% dos municípios urbanos e 17% dos rurais apresentavam menos de 3.976 habitantes e 20% dos municípios urbanos e apenas 8% dos municípios rurais apresentavam população acima de 39.442 habitantes.

### O debate brasileiro na virada do milênio

Se as dimensões do mundo rural brasileiro não são nada desprezíveis, superiores inclusive ao que indicam as estatísticas oficiais, se boa parte deste universo tem experimentado um dinamismo populacional que não fica atrás das áreas mais urbanizadas, caberia perguntar então como o debate brasileiro vem considerando esta nova condição do rural e das relações rural-urbano nesta virada de milênio. Dois importantes projetos de pesquisa merecem ser mencionados, tanto por seus resultados como pelo impacto que tiveram em programas posteriores: um estudo realizado para organizações sindicais de representação da agricultura familiar (Projeto CUT/Contag, 1998) e o Projeto Rurbano (Graziano da Silva, 1999).

Entre 1996 e 1998, uma pesquisa cobrindo todo o território nacional, realizada a pedido das organizações sindicais de representação da agricultura familiar e patrocinada com recursos de instituições europeias de cooperação tentou mapear as dinâmicas, àquele momento qualificadas como mesorregionais, de desenvolvimento existentes no Brasil. O intuito inicial era identificar a dispersão geográfica das formas familiares e patronais, a maior ou menor incidência de certos produtos agropecuários e, com isso, subsidiar minimamente a atuação destes organismos sindicais (Projeto CUT/Contag, 1998).

Esta pesquisa não só atingiu este intento inicial como avançou uma hipótese bastante inovadora à época: as melhores configurações territoriais encontradas eram aquelas que combinavam uma agricultura de base familiar forte com um entorno socioeconômico diversificado e dotado de infraestrutura; um desenho que permitia aos espaços urbanos e rurais destas regiões, de um lado, abrigar o trabalho excedente que deixa a atividade agrícola e, de outro, inversamente, absorver nas unidades familiares o trabalho que é descartado nas cidades em decorrência do avanço tecnológico e do correspondente desemprego característico dos anos noventa. A tipologia gerada com este estudo é apresentada no quadro a seguir.

Tipo 1 - Situações regionais que tendem a articular um bom desempenho da agricultura familiar com um diversificado e flexível entorno socioeconômico. Nesse caso, a gradual redução de necessidades de trabalho na agricultura tende a ser compensada pela criação local de oportunidades de trabalho não-agrícolas (tanto rurais quanto urbanas).

Tipo 2 - Situações regionais que tendem a combinar a afirmação de uma agricultura patronal com um entorno socioeconômico absorvedor de mão-de-obra, isto é, gerador de oportunidades de trabalho não-agrícola (rurais e urbanas). Neste caso, uma franja periférica da agricultura sobrevive essencialmente mediante a venda de braços dentro e fora da agricultura.

Tipo 3 - Situações regionais que tendem a combinar o marasmo da agricultura (familiar ou patronal) a um entorno socioeconômico incapaz de absorver os excedentes populacionais das áreas rurais.

Tipo 4 - Situações de esvaziamento populacional que tendem a combinar sistemas produtivos bem extensivos (em geral pecuária) com um entorno socioeconômico rígido e poupador de mão-de-obra.

Tipo 5 - Situações nas quais a ocupação territorial é tão recente e a precariedade ou insipiência do entorno socioeconômico é tão grande que ainda não estão definidas as chances de viabilização de um dos quatro padrões anteriores.

Tipo 6 - Situações de tanta fragilidade – dos ecossistemas e do entorno – que impedem a intensificação das práticas agrícolas, bloqueando ao mesmo tempo a geração de oportunidades de trabalho não-agrícola.

Quadro 2: Tipologia das dinâmicas territoriais de desenvolvimento no Brasil  
Fonte: Projeto CUT/Contag (1998)

Esta pesquisa mostrou um campo novo de preocupações que viria a se delinear melhor, no Brasil, na virada para a década atual: a necessidade de se entender as articulações entre formas de produção, características morfológicas dos tecidos sociais locais, e dinâmicas territoriais de desenvolvimento; ou, na mesma direção, as articulações entre os espaços considerados rurais e urbanos. Mais do que nas injunções setoriais, o que se sugeria é que nas dinâmicas territoriais – ainda sem usar esta denominação – é que se poderia encontrar as respostas para as causas do dinamismo e da incidência de bons indicadores de desenvolvimento.

Este mesmo tipo de preocupação esteve na base da pesquisa Dinâmicas Territoriales Rurales, realizada anos depois e conduzida pelo Centro Latino-americano para el Desarrollo Rural – Rimisp, do Chile. A pesquisa foi conduzida em onze países latino-americanos, incluindo o Brasil. Os resultados foram publicados em Berdegú et al. (2015). Em resumo, os autores argumentam que os processos de desenvolvimento são resultado da ação de coalizões de forças sociais que armam e sustentam instituições que podem ser mais inclusivas ou

extrativas, em diálogo com a literatura da economia do desenvolvimento deste início de século. Coalizões mais amplas e compostas por forças sociais diversas tendem a dar suporte para instituições mais inclusivas, que levem ao bem estar da população. Coalizões mais restritas tendem a sustentar regras de interação entre os agentes concentrando os ganhos em parcela reduzida da população. Os autores mostram ainda que há maior possibilidade de que surjam coalizões amplas e inclusivas naqueles territórios onde cinco domínios críticos estejam organizados de forma mais favorável. São eles: as formas de acesso e uso dos recursos naturais, o acesso a mercados, as características da estrutura produtiva local, a existência de centros urbanos, e as políticas públicas. Onde as formas de acesso e uso dos recursos naturais é mais aberta e democrática há maiores chances de se formarem dinâmicas territoriais com maior participação da população local nas oportunidades econômicas. Acesso a mercados é importante para gerar excedentes que possam melhorar os níveis de vida no território. Estruturas produtivas desconcentradas e diversificadas são importantes para complexificar o tecido social e econômico e para gerar atores com capacidade de participar da vida do território. Centros urbanos são importantes pela oferta de bens e serviços, mas também por concentrarem mercados que possam ser acessados pelos produtores locais. E as políticas públicas podem favorecer a ocorrência destas condições favoráveis nos demais domínios mencionados. Atualmente pesquisa conduzida por Favareto et al. (2015) vem procurando ampliar a aplicação deste quadro de análise para uma leitura dos territórios brasileiros.

Pouco depois de terminada a pesquisa CUT/Contag, iniciou-se um outro estudo com grande repercussão: o Projeto Rurbano. O Projeto envolveu duas fases. Na primeira foram consideradas como unidade de análise a População Economicamente Ativa, já que a ênfase repousava sobre a ocupação agrícola e não-agrícola. A principal conclusão desta fase foi a queda sistemática do emprego agrícola desde meados dos anos 80, porém, com um crescimento da população rural ocupada (PEA rural) no mesmo período. Na segunda fase o interesse maior era a pluriatividade das famílias residentes nas áreas consideradas rurais e das famílias agrícolas residentes no meio urbano. O estudo mostrou que 35% do conjunto de famílias ligadas às atividades agropecuárias no Brasil eram pluriativas. Outro resultado desta fase foi a constatação de que, com o crescimento dos desempregados e aposentados residentes nas áreas consideradas rurais, esse meio não poderia mais (se é que pôde um dia) ser considerado somente um local de trabalho. Nem tampouco se poderia automaticamente inferir que as pessoas ali residentes estão ocupadas em atividades agrícolas (Graziano da Silva, 1999; Graziano da Silva & Campanhola, 2000).

Mas a principal contribuição do Projeto Rurbano foi, sem dúvida, a reafirmação da ideia de que já não se pode caracterizar mais o meio rural brasileiro como estritamente agrário e nem mesmo agrícola. Para os coordenadores do projeto, o meio rural ganhou novas funções e “novos” tipos de ocupações: atividades de lazer em feriados e fins de semana, moradia a um segmento crescente da classe média alta, atividades de preservação e conservação da natureza, o abrigo de um conjunto de profissões antes tipicamente urbanas. E uma das implicações desse diagnóstico está no fato de que o desenvolvimento rural poderia ser alcançado pelo estímulo de um conjunto relativamente amplo dessas pequenas atividades não agrícolas no meio rural.

Os anos noventa terminam, com o debate público e acadêmico sobre desenvolvimento rural fortemente marcado pelos impactos destes programas de pesquisa: a identificação das dinâmicas territoriais como unidade de análise relevante para a compreensão dos fenômenos relacionados ao desenvolvimento, e a ênfase no dinamismo dos espaços urbanos e seus desdobramentos na formação das rendas das famílias de agricultores. Estes programas, juntamente com os textos de Abramovay (2003), em particular aqueles que deram visibilidade à utilização da noção de “capital social”, contribuíram para que o debate envolvendo territorialidade e desenvolvimento rural inaugurasse uma nova onda de trabalhos dedicados ao tema.

Em paralelo, como destacado na seção anterior, desde meados dos anos noventa o Programa Leader vinha instituindo um novo modelo de organização das políticas para o rural europeu, baseado justamente no seu enfoque territorial, em contraponto com o fortíssimo viés setorial da Política Agrícola Comum. Na esteira deste novo momento intelectual, e à luz da experiência europeia recente, a ideia de territorialidade alcançou o desenho das políticas públicas no Brasil: entre 2001 e 2002 na forma de uma série de debates preparatórios a uma conferência nacional (que, no entanto, não chegou a acontecer); posteriormente, em 2003, com a criação de uma Secretaria de Desenvolvimento Territorial no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário; e em 2008 com o lançamento do Programa Territórios da Cidadania. Posteriormente estas iniciativas foram interrompidas no âmbito do governo federal, mas seguem inspirando muitos estados como é destacadamente o caso da Bahia e do Piauí.

O já mencionado trabalho de Bitoun et al. (2017) elaborou uma tipologia dos territórios rurais cruzando os critérios usados por José Eli da Veiga (localização, tamanho e densidade), com os biomas brasileiros, e com dados da estrutura social e econômica. O resultado foi a identificação de 26 territórios rurais.

Este estudo chama a atenção para a necessidade de dialogar substantivamente com as diferenças destes tipos de territórios, sob pena de se perder adesão do conteúdo das políticas em relação às características mais substantivas dos espaços em que são implementadas.

Todo este amplo conjunto de pesquisas, no entanto, ainda é pouco utilizado para o planejamento, o desenho e a implementação de políticas públicas. Ainda será preciso um razoável tempo de aprendizado institucional para que o resultado das pesquisas seja traduzido em processos de tomada de decisão mais coerentes e consistentes com o novo conteúdo das relações rural-urbano, e também com o que vem sendo assinalado como relevante pelas pesquisas sobre este mesmo tema. Trata-se, como mencionado em Favareto (2007) e em Berdegué&Favareto (2019), de um processo de transição de paradigmas, algo que nunca se faz da noite para o dia e envolve muita experimentação. Esta transição está apenas se iniciando.

## Conclusão

A emergência da chamada abordagem territorial do desenvolvimento, em larga medida apoiada em uma nova leitura das relações entre o rural e o urbano deu origem a um conjunto de políticas e programas públicos na virada do século. Foram criadas políticas e programas territoriais, como o Territórios da Cidadania, no âmbito do Governo Federal. E foram criadas várias políticas setoriais, mas com algum nível de “territorialização”. Nos dois casos a absorção dos elementos trazidos com a abordagem territorial foi parcial. E mesmo no planejamento de áreas rurais e urbanas, individualmente, raramente se toma em conta as interdependências entre os dois espaços.

No caso de políticas e programas territoriais, houve avanços na direção de reconhecer territórios como base de planejamento de políticas. Mas pouco houve de diálogo com as relações rural-urbano. Na maior parte dos casos tratou-se apenas de uma ampliação da escala dos investimentos: em vez de planos municipais foram elaborados planos territoriais; em vez de conselhos municipais foram criados fóruns participativos territoriais. O conteúdo das ações permaneceu sendo setorial e voltado ao fortalecimento da agricultura, em especial da agricultura familiar. Algo sem dúvida importante, mas insuficiente.

### Saiba mais!

Sugerimos a leitura do artigo “Agricultura, ruralidades e adaptação às mudanças climáticas na macrometrópole paulista”, de Arilson Favareto e Vanessa Empinotti, para ampliarmos a discussão sobre as velhas e as novas funções dos espaços rurais e a obsolescência do nosso marco jurídico.

No caso das políticas setoriais implementadas com algum grau de territorialização, o que ocorreu foi, em geral, a tentativa de sugerir aos atores locais que definissem prioridades no âmbito dos respectivos territórios. Mas pouco se fez no sentido de diferenciar o desenho das políticas buscando dialogar substantivamente com as características distintas dos

territórios. Ora, é muito difícil que atores locais consigam adaptar políticas ou, mais ainda, que consigam, coordenar políticas se elas não forem elaboradas levando em conta estes aspectos. Seria preciso, portanto, aprimorar as formas de desenho das políticas públicas num sentido territorial, e não só especializar sua implementação. Reconhecer que há uma diferença em promover políticas de educação, de saúde, ou de habitação para territórios com características mais rurais ou mais urbanas é um primeiro passo importante nessa direção. Outro é reconhecer que o rural não é oposto ao urbano, e que as formas de complementaridade entre um e outro importam, para as populações que ali vivem, e para a eficiência do planejamento e do investimento público.

## Unidade II - Política Habitacional, Financiamento e a Produção da Cidade

Rosana Donaldi



O crescimento da população urbana brasileira foi acompanhado do agravamento dos problemas urbanos e ambientais, assim como das desigualdades socioespaciais. Um reflexo da desigualdade urbana é o crescimento da ilegalidade e precariedade habitacional. Estima-se que entre 40% e 50% da população das grandes cidades brasileiras vive na informalidade, sendo 20% em favelas (MARICATO, 2001).

A dimensão dessa precariedade e ilegalidade não é apenas resultado do crescimento da população ou de movimentos de migração. Relaciona-se com as características históricas do desenvolvimento do capitalismo nos países periféricos, com as restrições para acesso à terra adequada e bem localizada na cidade e também com a atuação do Estado sobre a produção e reprodução do espaço urbano, que historicamente foi marcada pela seletividade e favoreceu determinados segmentos sociais.

Oliveira (1972) lembra que o “anárquico” do crescimento urbano não é caótico em relação às necessidades de acumulação. O referido autor discute que o Brasil não conseguiu incorporar e operacionalizar os fundamentos básicos daquilo que denomina “economia política da socialdemocracia”, caracterizada pelo papel estratégico do chamado “Fundo Público”, que cria um padrão de financiamento que incorpora – de forma estável e previsível – um salário indireto (por meio da subvenção de moradia e infraestrutura urbana) voltado para a redução dos custos relacionados com a reprodução da força de trabalho. Ainda de acordo com o autor, o paradoxo do modelo brasileiro – e da grande maioria dos países da América Latina – consiste em “chegar aos mesmos limites superiores do capitalismo desenvolvido, sem ter atingido seus patamares mínimos” (OLIVEIRA, 1972). Em outras palavras, a política social,

em geral, e a política habitacional, em particular, entraram como elementos residuais e marginais na elaboração de uma estratégia geral de desenvolvimento para o país.

Um breve retrospecto das políticas habitacionais no país demonstra uma notável ausência do Estado no planejamento do setor habitacional. E quando esteve presente, não conseguiu atender à população de menor renda. Da mesma forma, a política urbana não contribuiu para ampliar o acesso à terra urbanizada e moradia. Os instrumentos urbanísticos foram aplicados de forma a atender aos interesses da elite e do mercado imobiliário e contribuíram para aumentar as disparidades socioespaciais.

Na década de 2000, vários acontecimentos geraram a expectativa de um novo rumo para as políticas urbanas e habitacionais. Em 2001, foi aprovado o Estatuto da Cidade, lei federal que regulamentou o capítulo da Constituição de 1988 que versa sobre política urbana (Art. 182 e 183) e estabeleceu instrumentos para fazer cumprir a função social da propriedade urbana. A partir de 2003, o planejamento estatal no setor habitacional e urbano foi retomado. O Ministério das Cidades foi criado, foram instituídas novas diretrizes programáticas para a política nacional de desenvolvimento urbano e foi definido novo marco regulatório. Também houve significativo aumento dos investimentos na área da habitação, com ampliação dos subsídios para atendimento à população de mais baixa renda. Essa perspectiva positiva também se relacionou com a retomada do crescimento econômico, a ampliação de programas de transferência direta de renda – por meio de programas como o Bolsa-Família – e o fortalecimento dos mecanismos de participação na gestão urbana e habitacional.

No entanto, as crises econômicas e políticas que se sucederam entre 2015 e 2016 resultaram na alteração radical desse quadro. Após o impeachment da presidenta Dilma Rousseff, em 2016, o governo de Michel Temer deu início a um amplo processo de reformas estruturais de caráter neoliberal e aprovou o Projeto de Emenda Constitucional (PEC) que estabeleceu um teto de gastos para o setor público<sup>1</sup>. As mudanças levaram à redução dos programas de cunho redistributivo, e no campo da política habitacional, houve uma forte diminuição dos investimentos no setor, com impacto na concessão de subsídios diretos, que não se manteve no patamar alcançado no ciclo anterior. Há indícios de drástica redução dos investimentos, redirecionamento do FGTS para segmentos sociais de maior poder aquisitivo e interrupção de programas como Minha Casa Minha Vida (MCMV -Faixa 1) e PAC.

1 PEC 241 na Câmara dos Deputados e PEC 55 no Senado Federal

Esse texto não trata da reorientação da política habitacional que vem sendo efetivada no período recente (pós-2016), mas acredita-se que para compreendê-la é preciso recuperar a lógica das políticas habitacionais praticadas em períodos anteriores e discutir seu alcance e impasses. Espera-se que retrospectivas de períodos anteriores possam contribuir para a avaliação das transformações em curso nas políticas urbanas e habitacionais.

## 2.1 Planejamento urbano e habitacional e o Estatuto da Cidade

Muito se fala sobre a necessidade de articulação entre planejamento urbano e planejamento e produção habitacional. Sabe-se que ‘produzir casas é produzir cidades’<sup>2</sup>, e que a produção de habitações adequadas e bem localizadas requer a adoção de marcos regulatórios que submetam a propriedade urbana ao interesse coletivo.

No campo do planejamento urbano, o plano diretor – e leis complementares – se constituiu como o principal instrumento da política urbana. Contudo, historicamente, os instrumentos urbanísticos serviram aos interesses dos proprietários de terra e do mercado imobiliário, e não foram aplicados para diminuir as desigualdades no uso e apropriação do espaço urbano. Feldman (2005) aponta que o zoneamento foi usado como instrumento de controle social para garantir a qualidade de vida da população de maior renda. Maricato (2001) afirma que os planos não foram aplicados na cidade como um todo e que o “Estado se fez presente no espaço da acumulação, mas se ausentou do espaço da miséria”.

Villaça (1999) discute que o planejamento urbano, na figura dos Planos Diretores, acabou tendo uma forte carga ideológica e afirma que, no Brasil, esses planos não são aplicados, permanecendo apenas no discurso. O autor lembra que a partir de 1930, a atividade de planejamento desvinculou-se das políticas públicas e da ação concreta do Estado e não correspondia à estratégia das elites e dos governantes. Para o autor, “o planejamento não se insere na esfera política, já que esta se refere à ação real do Estado, mas sim na ideologia, que se refere ao discurso do Estado”.

Em outras palavras, as práticas de planejamento urbano adotadas no país pouco contribuíram para a reversão do quadro de crise nas cidades brasileiras e acentuaram as contradições no ambiente construído. (MARICATO, 2011; VILLAÇA, 1999)

2 Alusão ao livro ‘Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil Urbano’ organizado por João Sette Whitaker Ferreira (FERREIRA, 2012).

No período pós-aprovação do Estatuto da Cidade (EC), uma nova geração de planos diretores foi produzida para atender à exigência legal de regulamentar a função social da propriedade urbana. Em tese, o Estatuto da Cidade, e esta nova geração de planos, representariam uma oportunidade inédita para desencadear um ponto de inflexão numa trajetória urbana marcada pelo patrimonialismo, pela segregação socioespacial e pela degradação ambiental. A proposta central da nova legislação era promover o valor de uso da terra e o direito coletivo à cidade, para, assim, romper com uma cultura de maximização do valor de troca da terra e com a mercantilização do espaço urbano. Sua implementação seria peça chave para contrabalançar as tendências “naturais” de sucessivos aumentos dos preços imobiliários no estágio virtuoso da economia brasileira, marcado pelo crescimento econômico e pela ampliação dos financiamentos e da produção habitacional.

A aprovação do Estatuto da Cidade (Lei federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001) é resultado de muitos anos de articulação e reivindicação de movimentos sociais, entidades profissionais e acadêmicas, Organizações Não-Governamentais (ONGs), parlamentares, entre outros. Vale ressaltar que o Movimento Nacional da Reforma Urbana, reunido no Fórum Nacional da Reforma Urbana, desempenhou importante papel no sentido de sua aprovação.

Em seu Art. 50, o Estatuto da Cidade estabeleceu a obrigatoriedade de os municípios aprovarem ou revisarem seus Planos Diretores, buscando incorporar os princípios e instrumentos previstos na nova norma. Também determinou que tais planos fossem elaborados de forma participativa. Desse modo, o Estatuto da Cidade buscou romper com um padrão de planejamento tecnocrata-centralizado que, até recentemente, marcava as cidades brasileiras e abriu uma expectativa acerca de uma nova geração de Planos Diretores que possam aglutinar um universo mais amplo de atores, interesses e agendas.

Instrumentos como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), assim como a Concessão de Uso Especial para fins de moradia podem ser previstos no Plano Diretor (PD) e utilizados para promover a urbanização e recuperação dos assentamentos precários. Cabe destacar que as ZEIS também cumpriram importante papel de “reservar” terras vazias e bem localizadas para produção de habitação social.

Além disso, instrumentos como o Parcelamento e Edificação e Utilização Compulsória (PEUC), Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo, desapropriação com pagamento em títulos, se incorporados no Plano Diretor, teriam o papel de conter a retenção especulativa do imóvel urbano e

estimular sua oferta na direção de democratizar seu acesso. Já instrumentos como a Outorga Onerosa do Direito de Construir podem contribuir para uma ocupação mais igual do território e compatível com o estoque de infraestrutura disponível e, ainda, canalizar recursos para promover recuperação ambiental de assentamentos precários, construção de habitação social e equipamentos urbanos nas periferias.

Diante desse cenário, surgiu a expectativa de um novo rumo para a política urbana, mas também indagações relacionadas ao seu real potencial de alavancar mudanças. Qual o potencial real de transformação desses instrumentos no quadro da formação brasileira desigual?

A aplicação dos princípios e instrumentos previstos no Estatuto da Cidade depende da sua incorporação nos Planos Diretores (revisão ou elaboração), podendo ganhar contornos variados dependendo das políticas municipais, correlação de forças no âmbito municipal e das diversas interpretações feitas, tanto pelo poder executivo, como pelo judiciário. Esta autonomia municipal permite as necessárias diferenciações entre realidades municipais completamente diversas no país, entretanto, joga para o nível municipal a disputa política em torno da regulamentação dos instrumentos e, conforme os rumos que ela tome, tais instrumentos podem ser mais ou menos efetivos.

É possível afirmar que a obrigatoriedade levou a um aumento do número de Planos Diretores no país. Segundo a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), realizada em 2001, 980 municípios brasileiros possuíam Planos Diretores aprovados; em 2009, este número subiu para 2.318 municípios. Se considerado o universo de municípios com mais de 20mil habitantes – que têm obrigatoriedade de elaboração do PD segundo o Estatuto da Cidade – este número era de 573 municípios, em 2001, e de 1.433, em 2009, o que representa 87% do total dos municípios deste universo (SANTOS JUNIOR; MONTANDON, 2011, p. 29).

Entretanto, a avaliação nacional qualitativa dos PDs produzidos, desenvolvida pela Rede Nacional de Avaliação e Capacitação para Implementação de Planos Diretores Participativos<sup>3</sup>, revelou que a maioria dos municípios com plano aprovado ainda não estava aplicando os instrumentos que fazem cumprir a função social da propriedade por não ter conseguido incorporá-los no PD ou porque

<sup>3</sup> Participaram da Rede Nacional de Avaliação e Capacitação para Implementação de Planos Diretores Participativos, que foi instituída para avaliar qualitativamente os planos diretores no Brasil, o Ministério das Cidades, Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), através do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) e diversos pesquisadores de instituições de ensino superior, atores sociais e representantes de governos locais e estaduais. Ver Santos Junior; Montandon (2011).

não são autoaplicáveis, isto é, dependem de legislação complementar ainda não elaborada ou aprovada. Na grande maioria dos casos, não se tornaram efetivas a regulamentação e implementação de instrumentos para gestão da valorização da terra.

Segundo Oliveira e Biasotto (2011, p. 95), sobre o acesso à terra urbanizada, a avaliação produzida aponta que:

*“De acordo com os relatórios estaduais analisados, de maneira geral, os Planos Diretores pós-Estatuto da Cidade pouco ou nada avançaram na promoção do acesso à terra urbanizada. Embora a grande maioria dos planos tenha incorporado os princípios e diretrizes do Estatuto – o que, certamente, não é um fato insignificante – raramente essas orientações se refletiram em zoneamentos, nos parâmetros urbanísticos definidos, na regulamentação dos instrumentos de política fundiária ou na definição de políticas e medidas voltadas para promover a democratização do acesso à terra urbanizada e bem localizada. Como destaca o relatório do Pará, “a função social da propriedade é um princípio de adoção generalizada, mas os planos não avançam no sentido de conferir precisão ao conceito, nem de instituir disposições que propiciem sua concretização”*

Os mesmos autores concluem que a “autoaplicabilidade das leis é uma construção social que não é resolvida no meio jurídico, mas na política”. Entretanto, o mesmo estudo aponta diversos avanços, entre eles, a disseminação de uma agenda urbana baseada no conceito da função social da propriedade urbana e na valorização da participação social.

O entendimento de que os Planos Diretores não devem ser tecnocratas, peças técnicas, que devem ser tratados na esfera política e produzidos com a participação dos diversos segmentos da sociedade, é um avanço e permite explicitação de conflitos, bem como de pactos entre esses atores e segmentos.

A construção de tais pactos socioterritoriais, por meio da participação da sociedade, tornou-se objeto de reflexão mais crítica, e ainda é frágil sua construção (DENALDI; KLINK, 2011; MARICATO, 2010, 2011). Não vamos aqui entrar no debate sobre os limites e as potencialidades do planejamento participativo, mas apenas pontuar que o processo de participação pode diversificar e ampliar as arenas de disputa e constituir-se em espaços alternativos de representação.

Vale ressaltar que o impasse na implementação da agenda urbana instituída pelo Estatuto da Cidade não se relaciona apenas com a dificuldade de se aplicar os instrumentos, ou seja, de “tirá-los do papel”. Esse impasse relaciona-se também com a efetividade dos instrumentos, quando aplicados, de alcançarem as finalidades para as quais foram concebidos, relacionados ao ideário reformista

de democratização do acesso à terra e à moradia. Vários autores<sup>4</sup> observam que a aplicação dos instrumentos pode ser direcionada para diferentes finalidades, podendo tanto se aproximar das finalidades associadas a esse ideário, como também contribuir para processos de concentração e valorização imobiliária.

Por fim, observa-se que a aplicação do Estatuto da Cidade no caso das cidades pequenas nem sempre é adequada. O conteúdo dessa lei foi orientado para grandes aglomerados urbanos, regiões metropolitanas ou cidades grandes, que possuem alta e média densidades, escassez de terra ou mercado de solo especulativo, entre outras características (ou especificidades).

## 2.2 Política Habitacional no Brasil: breve retrospecto

Em linhas gerais, até meados da década de 30, a intervenção do Estado brasileiro no setor habitacional dava-se indiretamente pela adoção de medidas legais e de cunho sanitarista. No governo do presidente Getúlio Vargas, o Estado começou a intervir diretamente nesse campo, mas a oferta de habitação ficou restrita aos associados de institutos de previdência, e a escala de produção foi relativamente pequena (BONDUKI, 2002).

Na segunda metade da década de 40, com o final do primeiro governo Vargas, foi criada a Fundação da Casa Popular, no entanto, sua atuação também foi limitada. Os governos que lhe sucederam (o de Eurico Gaspar Dutra, o segundo de Getúlio Vargas e o de Juscelino Kubistchek) deram pouca prioridade ao setor habitacional. Em 1956, o Serviço Especial de Recuperação de Favelas e Habitações Anti-Higiênicas (SERFHA) foi criado para intervir em assentamentos subnormais. Neste período, não eram raras no país ações de erradicação de favelas, mocambos e assentamentos subnormais em geral.

No governo do presidente Jânio Quadros, foi criado o Instituto Brasileiro de Habitação, considerado precursor do Banco Nacional de Habitação (BNH). A partir desse período, fortaleceu-se no país o ideário da casa própria, promovido como fator de estabilidade política (ANDRADE; AZEVEDO, 1982).

No início dos anos 60, o país vivenciou importantes transformações na forma como o Estado passou a conduzir a provisão pública habitacional, mediante a criação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), do Banco Nacional de

<sup>4</sup> Ver Faria (2013); Klink e Denaldi (2015); Brajato e Denaldi (2019); Denaldi et al. (2015).

Habitação (BNH), de sociedades de crédito imobiliário e do Serviço Social de Habitação e Urbanismo.

O BNH, particularmente, financiou, sobretudo, obras de habitação, mas também de saneamento básico e infraestrutura urbana, incluindo projetos nas áreas de transporte e energia. A estratégia implementada pelo banco incrementou o setor da construção civil que pôde contar com uma fonte de financiamento estável para a produção de unidades prontas, mas, em contrapartida, contribuiu pouco para a oferta habitacional focada nos setores de mais baixa renda da população – análises da produção estatal nesse período dão conta de que a expressiva e inédita oferta habitacional do BNH esteve voltada majoritariamente para segmentos sociais de renda média (BONDUKI, 2002; AZEVEDO, 1996).

A opção por grandes conjuntos na periferia das cidades gerou verdadeiros bairros- dormitório e requereu elevados custos públicos para levar infraestrutura urbana às franjas das cidades, onde esses conjuntos eram instalados. Além da dispersão urbana promovida e desarticulada de preocupações fundiárias, a adoção de soluções uniformizadas, padronizadas e indiferentes às diversidades regionais do país, gerou um parque habitacional que, apesar de expressivo, revelou-se de qualidade questionável (BONDUKI, 2002).

Apesar de todas as críticas à produção do BNH, sua extinção em 1984 significou um período de ausência do Estado no campo das políticas habitacionais, inclusive urbanas, marcado por uma espécie de “dança das cadeiras” institucional em que as atribuições sobre a política urbana foram excessivamente transferidas entre ministérios e secretarias federais (BRASIL, 2004, p.10).

Ao longo da década de 80, a participação federal nos gastos com programas habitacionais caiu de 61% (em 1980) para 20% (em 1990), enquanto a participação dos estados aumentou de 9% para 17% e a dos municípios, de 30% para 64%, no mesmo período (MEDICI; MACIEL, 1996, p. 61). Todavia, o aumento dos investimentos municipal e estadual não compensou a queda do federal, visto que os gastos totais com habitação reduziram 33% no período.

A extinção do BNH, seguida da crise do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e da desarticulação institucional, resultou na progressiva ausência do Governo Federal no que se refere tanto à sua capacidade de manter os níveis anteriores de produção pública da habitação, quanto à de reorganizar e implementar a política habitacional. Como resposta à ausência do Governo Federal, teve lugar uma progressiva autonomização da política habitacional para a baixa renda (ARRETCHÉ, 1996).

Nesse sentido, Arretche (1996, p. 114) lembra que, no caso da área habitacional, observa-se um processo de “descentralização autônoma” ocasionada pela inexistência de repasses negociados do Governo Federal, que resulta no que muitos autores denominam “descentralização por ausência” de políticas setoriais. Desse modo, Estados e Municípios desenvolvem políticas e programas habitacionais próprios, assumindo de forma autônoma seu gerenciamento e financiamento<sup>5</sup>.

Para Cardoso et al. (2017), a política habitacional desenhada no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) – 1995 a 2002 - estava estruturada a partir dos seguintes eixos: (i) recuperação e reestruturação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), para financiamento dentro de princípios de contenção do risco, preservação das reservas e rentabilidade dos ativos; (ii) continuidade à tendência de municipalização da política habitacional, por meio da utilização de recursos do FGTS (Programa Pró-Moradia) e do Orçamento Geral da União (Programa Habitar-Brasil e Programa de Subsídio Habitacional); (iii) destinação de crédito a pessoa física por meio dos Programas Carta de Crédito com recursos do FGTS, para setores de menor renda, e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), para os setores de maior renda.

Nesse período e no discurso oficial, registraram-se avanços, evidenciados, por exemplo, nos documentos oficiais sobre a política habitacional elaborados pela Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (SEDU) da Presidência da República<sup>6</sup>. Entre eles, destacamos: a redefinição do conceito de déficit habitacional<sup>7</sup>, a instituição de programas para promover a urbanização de favelas, o reconhecimento da necessidade de uma política de subsídio, a descentralização e gestão social dos recursos do FGTS.

A redefinição do déficit habitacional justificou e reforçou a diversificação das modalidades de intervenção, a priorização de investimentos, principalmente oriundos do Orçamento Geral da União (OGU), para faixas de menor renda e programas de urbanização de favelas, saneamento e melhoria habitacional. Um grande avanço foi o estabelecimento de programas que financiaram a urbanização de favelas com a utilização de recursos do OGU como prioritários e não mais como “programas alternativos”. Dessa forma, tornou-se possível promover a urbanização de favelas principalmente no âmbito do Programa Habitar-Brasil,

5 Considera-se “descentralização autônoma” quando financiada com recursos dos próprios municípios. Ver Almeida (1996), Arretche (1996).

6 Ver Brasil-SEDU (1996, 2002).

7 O Governo Federal redefiniu oficialmente o déficit habitacional após a realização de uma pesquisa com diagnóstico sobre a situação habitacional no país, encomendada à Fundação João Pinheiro em 1995. Passou-se a falar em déficit habitacional quantitativo e qualitativo (inadequação), entendendo moradia também como infraestrutura e urbanização de assentamentos precários.

revisto em 1996, e do Programa de Ação Social e Saneamento (PASS), esses com recursos oriundos do OGU e, com recursos do FGTS, no âmbito dos programas Pró-Moradia e Pró-Saneamento.

Os programas Pró-Moradia e Pró-Saneamento foram suspensos em 1998, devido ao contingenciamento do crédito ao setor público e à falta de capacidade de pagamento e endividamento de Estados e Municípios (BRASIL, 2002). O programa Carta de Crédito, financiado com recursos do FGTS, destinado ao atendimento da população de menor renda, teve alcance inexpressivo. No período de 1995 a 2000, apenas 5,2% dos recursos aplicados no programa Carta de Crédito Individual atenderam à população com renda de até três salários mínimos e nenhum percentual aplicado no programa Carta de Crédito Associativo atendeu essa faixa de renda (BRASIL, 2002). Tal fato sinalizou a dificuldade de garantir a alocação de subsídios do tipo voucher, direcionado ao mutuário, para um grupo alvo com renda familiar até três salários mínimos.

Diante da inexpressiva aplicação de recursos para as faixas de menor renda, podemos afirmar que o Governo Federal fracassou no atendimento ao referido grupo. Bonduki (2008, p. 77) aponta que ao longo dos dois governos de FHC, cerca de 78% do total dos recursos foram destinados a famílias com renda superior a cinco salários mínimos, sendo que apenas 8,47% foram destinados para famílias com renda de até três salários mínimos, onde se concentrava 83,2% do déficit quantitativo.

No governo FHC, foi aprovado o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), proposta de lei de autoria da Associação Brasileira de Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança (ABECIP), que viabilizou a extensão da alienação fiduciária aos imóveis urbanos e deu maior garantia de sustentabilidade financeira às operações. Castro (1999, p. 126) conclui que a política habitacional do governo FHC, seguindo tardiamente outras experiências internacionais, favoreceu a criação de um mercado imobiliário secundário, baseado em garantias hipotecárias para financiamentos e também estimulou o associativismo para a produção de moradias com financiamento público direcionado aos usuários dos recursos. A criação desse mercado secundário representou passo importante no chamado processo de financeirização do mercado habitacional – tradicionalmente marcado pelos longos períodos de repagamento e de imobilização do capital investido, pela ausência de liquidez e pelos altos riscos e custos transacionais. Esse mercado começou a ganhar atratividade para o capital nacional e internacional financeiro, interessado em lucros no curto prazo. (SHIMBO; 2010)

A partir de 2003, início do primeiro governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o setor habitacional foi reorganizado institucionalmente e os investimentos na área de habitação foram retomados.

No campo institucional, em 2003, o Ministério das Cidades foi criado reunindo as áreas de habitação, saneamento, transporte público e ordenamento territorial e foram instituídas instâncias nacionais, regionais e locais de participação e controle social. Em 2005, foi aprovada a Política Nacional de Habitação (PNH) e o Sistema Nacional de Habitação (SNH) e, em 2007, a primeira versão do Plano Nacional de Habitação (PlanHab). O SNH foi previsto como um instrumento de organização dos agentes que atuam na área de habitação e de articulação dos três entes federativos (União, Estados e Municípios) e está subdividido em dois subsistemas – o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), voltado para o atendimento da população de baixa renda, e o Sistema Nacional de Habitação de Mercado (SNHM), voltado às famílias de maior renda que podem ser atendidas pelo mercado – que, de forma complementar, estabeleceram mecanismos para a provisão de moradias dirigidas a todos os segmentos sociais.

A Lei federal nº 11.124 de 16 de junho de 2005 estabeleceu, como condição para os Estados e Municípios aderirem ao SNHIS, a necessidade de elaboração do Plano Estadual de Habitação de Interesse Social (PEHIS) ou Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), assim como a constituição de Fundo e Conselho de Habitação com representação dos segmentos da sociedade ligados à área de habitação. O cumprimento destas obrigações seria condição para captação de recursos junto ao Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). A partir de 2007, o Ministério das Cidades intensificou campanha junto aos estados e municípios para adesão ao SNHIS. A partir de 2008, passou a desenvolver ações de apoio, capacitação e financiamento para elaboração dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social.

Até dezembro de 2010, o Ministério das Cidades recebeu adesão ao SNHIS de todos os estados e de 5.370 municípios – 97% do total de municípios no país. Até a mesma data, 3.385 municípios haviam entregado ao Ministério das Cidades cópia da lei de criação do Fundo de Habitação, mas apenas 90 municípios haviam concluído seus PLHIS. Os prazos para adesão ao SNH e para cumprimento de suas exigências, com destaque para a elaboração do PLHIS, foram sucessivamente adiados pelo Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (CGFNHIS).

O investimento em habitação no país cresceu no período compreendido entre os anos de 2003 e 2010, revertendo a estagnação presente no setor desde a

extinção do BNH. O investimento federal saltou de R\$ 7,9 bilhões (em 2003) para R\$ 101,5 bilhões (em 2010). Nesse período, segundo dados da Secretaria Nacional de Habitação, o Governo Federal investiu cerca de R\$ 187,57 bilhões em habitação, atendendo a 4,9 milhões de famílias – incluem-se nessa soma, os recursos provenientes do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE) da Caixa Econômica Federal e de bancos privados<sup>8</sup>. Excluindo-se os recursos do SBPE, provenientes dos bancos privados, a soma de investimentos no setor, no mesmo período, totaliza R\$ 102,53 bilhões, que atenderam 3,6 milhões de famílias. Os investimentos na faixa de renda entre zero e três salários mínimos, na qual se concentra 89% do déficit habitacional, passaram de 32% (em 2002) para 66% (em 2010).

O crescimento dos investimentos em habitação no país, a partir de 2003, deu-se mediante a instituição do novo marco regulatório voltado à ampliação do mercado habitacional privado e à recuperação de fundos públicos. A Resolução nº 460 de 14 de dezembro de 2004, do Conselho Curador do FGTS, estabeleceu novas regras para aplicação de recursos e revisou o modelo de concessão de subsídios de forma a ampliar o atendimento à população com renda inferior a cinco salários mínimos. As Leis nº 10.931 de 2 de agosto de 2004, nº 11.033 de 21 de dezembro de 2004 e nº 11.196 de 21 de novembro de 2005 deram maior segurança jurídica ao mercado e a Resolução nº 3.259 de 28 de janeiro de 2005, do Banco Central, passou a exigir que os bancos utilizassem 65% dos recursos da poupança para financiar a habitação.

Esse movimento ampliou os investimentos, que apresentaram saltos recordes nas principais fontes da política habitacional, a saber, o FGTS e o SBPE, que respectivamente, entre os anos de 2003 e 2009, tiveram seus volumes de recursos aumentados entre 583% e 1300%.

Note-se que, embora a retomada dos investimentos tenha se dado a partir de 2003, foi a partir de 2007, com a criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que o volume de investimentos públicos ganhou escala ainda maior (voltando-se sobretudo para a urbanização de favelas e de assentamentos precários), e a partir de 2009, com o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), que houve efeitos mais significativos sobre a ampliação do mercado residencial privado.

O lançamento do PAC marcou um novo momento para a política habitacional

<sup>8</sup> Conforme dados obtidos junto à Secretaria Nacional de Habitação (SNH) do Ministério das Cidades em outubro de 2011. Ver Denaldi, Leitão e Zioni (2010).

no país: o Governo Federal aplicou, pela primeira vez, recursos volumosos para a urbanização de favelas. Até final de 2017, foram alocados cerca de R\$ 29,6 bilhões no PAC (modalidade urbanização de favelas), sendo R\$ 20,28 bilhões provenientes do OGU e R\$ 3,68 bilhões do FNHIS, ou seja, 81% do total de recursos repassados aos Estados e Municípios corresponderam a recursos não onerosos, que não tiveram impacto sobre a capacidade de endividamento dos Governos e permitiram o atendimento de um grande número de municípios<sup>9</sup>. Os recursos foram direcionados para 1.072 municípios, distribuídos por todos os estados da federação<sup>10</sup>.

O modelo normativo do PAC permitiu o financiamento tanto de obras de pequeno porte, como intervenções de alta complexidade. Foi possível executar, desta forma, desde obras básicas de saneamento ou obras complementares em áreas parcialmente urbanizadas, até obras de promoção de transformações estruturais no território, por meio de intervenções de grande complexidade, que envolveram a reurbanização de grandes porções da cidade, recuperação de áreas de mananciais ou eliminação de situações de risco geotécnico.

Cardoso e Denaldi (2018) produziram um balanço preliminar do PAC e constataram que o programa (i) permitiu ampliar a escala de urbanização de assentamentos precários em todo território nacional; (ii) contribuiu para que o tema entrasse na agenda de Governos Municipais que não possuíam essa prática; e (iii) influenciou, por meio das normas do programa, a adoção do modelo de urbanização integral.

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) é o primeiro grande programa de provisão habitacional em nível federal, desde a extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH). O volume de recursos e subsídios alocados nas duas fases de implantação e três faixas de atendimento (Faixas 1, 2 e 3) foi bastante expressivo. O programa, estruturado em diferentes modalidades, teve como objetivo atender famílias de diferentes faixas de renda<sup>11</sup> em áreas urbanas e rurais de municípios de diferentes portes. Merece destaque o aspecto da política de subsídios na Faixa 1, que desvincula o acesso à moradia da capacidade de pagamento do imóvel. Até o final de 2016, foram investidos cerca

<sup>9</sup> Magalhães (2013, p. 24) aponta que os recursos teriam beneficiado cerca de dois milhões de famílias.

<sup>10</sup> Banco de dados de obras do PAC para urbanização de favelas, fornecido pelo Ministério das Cidades em janeiro de 2018 e referente à posição em dezembro de 2017.

<sup>11</sup> Na Fase I, as faixas de renda estavam estabelecidas de acordo com o salário mínimo: até R\$1.600,00 (Faixa 1); até R\$3.275 (Faixa 2); e até R\$5.000,00 (Faixa 3). Na Fase II, as faixas foram definidas a partir de valores nominais pré-fixados.

de R\$ 331,9 bilhões e contratadas 4.542.599 unidades habitacionais, sendo que, desse montante, 82,8 bilhões foram direcionados para a Faixa 1 do programa, e viabilizaram a contratação de 1.758.956 unidades habitacionais<sup>12</sup>.

Bonduki (2009) aponta, contudo, que a distribuição das unidades por faixa de renda adotadas no programa não obedece ao perfil do déficit habitacional. Em termos da distribuição do déficit total, nota-se forte concentração nos estratos até três salários mínimos, que somam 66,6% do déficit habitacional acumulado<sup>13</sup>. Esse estrato corresponde à Faixa 1 do PMCMV, para a qual foram destinados cerca de 39% dos recursos alocados no programa. Aponta-se a tendência à reprodução da histórica captura de subsídios para atender à classe média no país.

Observou-se que a maioria dos recursos do OGU, destinados ao setor habitacional, como os recursos do PAC e PMCMV, foram alocados fora do marco do FNHIS, e, portanto, não foram utilizados como estratégia de consolidação da PNH e SNH. De certa forma, essa prática esvaziou o esforço institucional de criação do SNHIS e FNHIS. Além disso, a contratação de recursos não foi condicionada ao cumprimento das exigências para adesão ao SNHIS e, em especial, no caso dos municípios, não se levou em consideração o conteúdo e as prioridades apontadas nos PLHIS, que cumpririam importante papel na articulação entre as políticas habitacional e urbana. Dessa forma, perdeu-se a oportunidade de indução da estruturação ou aprimoramento do planejamento habitacional no nível municipal e deslocou-se o esforço da política pública apenas para o campo do projeto.

Cabe ressaltar que o PlanHab previu um leque de alternativas habitacionais que dialogavam com as diferentes tipologias de cidade e problemas habitacionais, mas que foram praticamente abandonadas. Tratava-se de um conjunto diverso de alternativas, como produção de lotes urbanizados, financiamento de material de construção, requalificação habitacional e assistência técnica, todas soluções que são especialmente demandadas no contexto dos pequenos e médios municípios e em áreas urbanas e rurais. Na prática, prevaleceu a canalização de recursos, quase que exclusivamente, para produção de novas moradias no âmbito do PMCMV, o que levou vários autores afirmarem que o programa havia se tornado a política.

12 Ministério das Cidades - Banco de dados das Instituições Financeiras com posição em dezembro de 2016.

13 Ver Fundação João Pinheiro/Ministério das Cidades (2013). O déficit habitacional até seis salários mínimos corresponde a 81,1% do déficit total acumulado.

## 2.3 O Programa MCMV - exemplo da frágil articulação da política habitacional e urbana

O PMCMV foi lançado pelo Governo Federal como resposta, dentre outras motivações, à crise imobiliário-financeira que havia se instaurado internacionalmente. Esperava-se dinamizar a economia nacional por meio da geração de empregos, com o crescimento do setor da construção civil. O PMCMV destina crédito tanto ao consumidor quanto ao produtor. O Governo Federal repassa recursos diretamente para as construtoras que apresentam projetos às superintendências regionais da Caixa Econômica Federal, que, por sua vez, analisam e autorizam o lançamento e a comercialização das moradias. Após o lançamento do empreendimento, os interessados procuram a instituição bancária para financiar o imóvel. No caso da Faixa 1, a produção pode ser promovida pelas construtoras, cooperativas e associações, podendo ser realizada em parceria com o Estado ou prefeituras que devem indicar a demanda.

Estudos realizados sobre os empreendimentos produzidos pelo PMCMV apontaram questões mal equacionadas e relacionadas com o desenho e implementação do programa, dentre as quais se destacam: (i) localização inadequada (inserção urbana); (ii) grande escala; (iii) baixa qualidade arquitetônica e construtiva; (iv) perda do controle social sobre a sua implementação; (v) desarticulação entre os programas PMCMV e PAC e (vi) distribuição regional ou por tipologia de cidade.

A questão da localização dos empreendimentos tornou-se a principal polêmica em torno do programa. Desde o lançamento do PMCMV já era possível prever que seria o mercado, e não o Estado, quem definiria a localização dos empreendimentos e, em muitos casos, essa localização seria inadequada. A necessidade de gerar obras rapidamente deixou à margem o conjunto das estratégias fundiárias e urbanas previstas no PlanHab, o qual propôs incentivar, com prioridade no acesso aos recursos, os municípios que adotassem políticas fundiárias e urbanas pautadas na função social da propriedade urbana, isto é, que colocassem em prática instrumentos voltados à reserva de áreas adequadas para habitação social e à inibição da valorização excessiva da terra.

Uma primeira observação dos resultados qualitativos dos empreendimentos produzidos pelo programa indica que os municípios nem sempre asseguram uma boa qualidade projetual e construtiva das unidades habitacionais e não garantiram uma adequada inserção urbana (FERREIRA, 2012; CARDOSO, 2013). Algumas avaliações apontaram que muitos empreendimentos foram construídos em áreas inadequadas, isto é, localizadas na periferia das cidades, distantes dos centros de trabalho e serviços e muitas vezes desprovidas de equipamentos e serviços urbanos. Quando não se promove um mix de usos e faixas de renda ou quando as famílias passam a habitar áreas periféricas desprovidas de equipamentos públicos, distantes dos centros de trabalho e das redes sociais, pode-se aumentar a vulnerabilidade das famílias.<sup>14</sup>

Vale ressaltar que a Constituição de 1988 definiu como competências dos municípios o estabelecimento de regras para o uso e o parcelamento do solo, assim como a aplicação dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade. Esperava-se que os municípios exercessem o papel de controle dessa produção habitacional através de mecanismos regulatórios, já que cabe a eles a responsabilidade pela aprovação dos projetos. No entanto, não foi isso que se observou na maioria dos casos.

Conclui-se que a questão da moradia passa pelo enfrentamento do ‘problema do financiamento’ e do ‘problema da terra’ e o modelo institucional pós-Constituição deixou o problema da terra na esfera municipal e do financiamento na esfera federal. Cardoso (2013) lembra que a descentralização política instituída pela Constituição gerou um problema de articulação administrativa, já que depende de iniciativas governamentais articuladas entre esferas políticas e administrativas autônomas. Destaca-se que esse modelo federativo atribui apenas ao município a responsabilidade de tratar dos conflitos e disputas territoriais históricas em torno da reprodução do espaço urbano. A questão é ainda agravada pela desigual capacidade institucional e administrativa dos municípios.

O controle das construtoras sobre a promoção imobiliária torna ainda mais difícil essa articulação. Cardoso (2013, p. 54) lembra que:

*“[...] as construtoras buscaram incluir nos seus ganhos não apenas aqueles obtidos na construção como também as margens que puderem ser imputadas sobre o preço original da terra, ou seja, os lucros globais não são apenas aqueles aferidos no processo de produção (lucro da construção), mas também o lucro aferido no processo de mercantilização do empreendimento (lucro imobiliário decorrente da transformação do uso do solo). Dentro dessa lógica de busca de maximização da valorização do investimento, as construtoras irão buscar os terrenos mais baratos, portanto com maiores problemas de acessibilidade e de infraestrutura, que permitirão incluir uma margem de lucro, considerados os valores tetos do programa”.*

O referido autor também destaca que a escolha por terras baratas não reduziu necessariamente o custo final da unidade habitacional para os adquirentes, que acabaram arcando com maiores despesas de transporte e com problemas relacionados à ausência de equipamentos e serviços urbanos decorrentes das escolhas de localização.

A questão da distribuição regional, de certa forma, também se relaciona com o controle das construtoras sobre a promoção imobiliária. O programa estabeleceu cotas de distribuição regional de recursos, tomando como base a distribuição do déficit habitacional por estados e municípios. No entanto, muitas regiões e municípios não são “atrativos” para o setor privado, por não haver demanda para produção em grande escala, ou por sua localização distante dos grandes centros urbanos, o que dificulta e encarece a contratação de mão de obra e a aquisição de material de construção.

## Conclusão

A partir de 2003, o planejamento estatal no setor habitacional e urbano foi retomado e aumentou o volume de recursos e subsídios direcionados à habitação social. Os recursos investidos no PAC promoveram a recuperação de assentamentos precários e resultaram na melhora das condições de vida e habitação de milhares de famílias no país. O PMCMV, mesmo com as distorções relatadas, viabilizou a aplicação de recursos e subsídios volumosos para baixa renda e ampliou o acesso ao mercado formal de habitação.

O “período lulista” mudou a trajetória da política habitacional no Brasil. A habitação de interesse social ganhou centralidade na agenda governamental. Entretanto essa “inversão de prioridades” não se fez sem contradições. Ao

<sup>14</sup> Para orientar os municípios em relação à importância de implantar os empreendimentos do PMCMV em áreas adequadas, o Ministério das Cidades produziu e divulgou material que trata da aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade. Ver Rolnik (2010).

mesmo tempo em que foram canalizados volumosos e subsidiados recursos, foram atendidos interesses do setor imobiliário e da construção, assim como facilitados mecanismos visando ao aumento dos preços fundiários e imobiliários praticados pelo setor. Também se perdeu a oportunidade de promover maior articulação entre as políticas habitacional e urbana.

Um desafio para a política habitacional e urbana é a articulação da lógica do financiamento das políticas setoriais às estratégias de desenvolvimento urbano para financiar habitações em áreas adequadas e bem localizadas na cidade. É necessário implementar estratégias que conectem os financiamentos e repasses federais e estaduais à aplicação de leis e planos urbanos ou territoriais locais voltados ao cumprimento da função social da terra urbanizada. Sendo o Governo Federal o financiador do programa, teria a prerrogativa de fazer maiores exigências quanto às características, localização e qualidade projetual mais adequada ao perfil da demanda habitacional em nosso país. Além disso, poderia induzir à estruturação ou ao aprimoramento do planejamento habitacional municipal por meio da validação do cumprimento das exigências para adesão ao SNHIS.

Outro desafio é a consolidação do Estatuto da Cidade no que podemos chamar de “esfera política”. Isso porque o EC fornece as bases para que a terra urbana cumpra sua função social e o direito à moradia digna seja assegurado. Entretanto, conforme mencionado anteriormente, há fortes indícios de que pouco se avançou nesta última década. Além disso, a maioria dos PD não tornou os instrumentos aplicáveis.

Nesse sentido, trata-se do desafio de aplicar os novos instrumentos do Estatuto da Cidade que limitam o direito de propriedade, principalmente em função da força histórica do capital imobiliário nas cidades brasileiras. Na realidade, a tendência das elites é consolidar o padrão de segregação socioespacial, uma vez que Planos Diretores e legislações que limitam o direito de propriedade e que promovam o mix de usos e classes sociais podem apresentar uma ameaça para esse padrão privilegiado.

Vale ressaltar que a crise internacional do subprime, que se irradiou a partir da implosão do mercado das hipotecas nos Estados Unidos da América (EUA), teve suas raízes na confluência entre o capital financeiro e o fundiário-imobiliário, mediada por uma atuação multiescalar do Estado em prol da desregulamentação (urbanístico-financeira) e da ampliação da casa “própria”

por meio de políticas creditícias subsidiadas. O balanço preliminar da crise, e de sua propagação internacional pelos países centrais, mostrou o papel central da “mercadoria fictícia” da terra e da ilusão de que, sem articulação entre a política urbano-fundiária e a estratégia de desenvolvimento (local, regional, nacional), bastaria ampliar o financiamento imobiliário e alavancar a produção de unidades habitacionais via o mercado para, assim, romper com o padrão de segregação socioespacial. A referida crise mostrou que, ao contrário do que afirma o teorema neoclássico – isto é, a redução dos preços via o aumento da oferta – a expansão da bolha imobiliário-financeira mundial caracterizou-se pelo espiral cumulativo-especulativo, alimentado por sucessivos aumentos de financiamento habitacional, de oferta imobiliária e de expectativas de preços.

## Unidade III - O Programa Nacional de Habitação Rural

Claudia Lucia Soares Oliveira | Carlos Adriano S. Constantino



A grande urbanização ocorrida no Brasil, o grande déficit habitacional urbano têm feito com que, de certa forma, seja ofuscado que a população rural é, em valores absolutos, ainda muito elevada e é penalizada por um déficit habitacional significativo. Embora a população do campo, segundo o Censo do IBGE de 2010, represente 16% da população brasileira, ela atinge 29,8 milhões de habitantes, o que a torna, no mínimo, 2,5 vezes maior que a população de países como a Suécia, Portugal, República Tcheca, Grécia, Bélgica e Bolívia<sup>15</sup>.

Apesar da importância do problema, ele nem sempre foi devidamente tratado. Talvez o mais remoto registro sobre políticas públicas para a habitação rural seja a inclusão da habitação rural como uma das linhas de atuação previstas para a Fundação da Casa Popular, após o Decreto-lei nº 9.777, de 6 de setembro de 1946 (AZEVEDO e ANDRADE, 2011). Posteriormente, foram implementados outros programas voltados para a habitação rural, como apontam Rover e Munarini (2010) e Silva (2014), mas que não atingiram grande abrangência no país, apesar de terem ocorrido experiências significativas que contribuíram para formulações futuras e para a estruturação de entidades que teriam grande protagonismo em momentos subsequentes, como estudado por Bolter (2013).

O programa de maior amplitude que veio a se implantar é o Programa Nacional de Habitação Rural, inserido no Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), criado em 2009, que é abordado neste artigo. O PMCMV foi concebido, principalmente, como uma medida para enfrentar o impacto no Brasil da crise econômica mundial, iniciada em 2008 pela crise hipotecária e financeira nos EUA, visando gerar empregos, e também como medida para

<sup>15</sup> Assinalado pelo Prof. Dr. Joelson Carvalho, no "1 Seminário Regional do Habitat Rural", promovido pelo HABIS-IAU-USP-S. Carlos, em 28 e 29.03.19. Dados sobre população obtidos em sites do IBGE e do Banco Mundial.

reduzir os sérios problemas de moradia no país (ROLNIK, 2015; BONDUKI, 2009; FIX e ARANTES, 2009). Já o PNHR foi criado por reivindicação de movimentos pela reforma agrária e pela agricultura familiar, que conseguiram incluir uma modalidade no PMCMV voltada à moradia rural, em cujo desenho é fundamental a participação de entidades que atuam no campo (ROLNIK, 2015; RODRIGUES, 2013).

Este artigo, em sua primeira seção, faz uma breve caracterização do PNHR; na segunda seção, apresenta os principais aspectos do seu marco regulatório; na terceira seção, aborda resultados dos quase dez anos de implantação do programa.

### 3.1 Breve caracterização do programa

O Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), por se encontrar no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), está sujeito ao limite de renda estabelecido para o programa<sup>16</sup>, no entanto a aferição para o agricultor familiar é anual.

Os beneficiários do programa são os agricultores familiares, definidos pela Lei no 11.326, de 24 de julho de 2006, regulamentada pelo Decreto nº 9.064, de 31 de maio de 2017. São também atendidos os trabalhadores rurais, que exerçam atividade agropecuária sazonal ou continuada, os assentados do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) e do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF), mas o programa não atende moradores da área rural, que exerçam outras atividades produtivas, como agentes de saúde, professores, empregados do comércio na área urbana, etc., mesmo que a renda se enquadre nos limites estabelecidos, estando esses descobertos pelo PNHR e também pelo PNHU, que só promove a habitação de interesse social em áreas urbanas.

O enquadramento do agricultor familiar é realizado pela Declaração de Aptidão ao PRONAF<sup>17</sup> (DAP), de caráter declaratório e que registra a renda auferida ao longo do ano com a sua produção. Já do assentado da reforma agrária não se exige a DAP e sim a inclusão na Relação de Beneficiários (RB), documento disponibilizado pelas superintendências do INCRA em cada Estado. Esse documento informa a condição regular do beneficiário no projeto de assentamento, servindo inclusive como comprovante de atendimento da renda exigida.

16 Art. 1º da Lei 11977/09

17 Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

Exceto os assentados do PNRA, os demais agricultores precisam apresentar os documentos sobre a propriedade ou posse da terra. Desde dezembro de 2012 o programa atende, além dos proprietários, os posseiros de terras públicas, os ocupantes de terras particulares com pendência de partilha e os posseiros de terras particulares, sem direito sucessório, uma vez atendidos os requisitos de comprovação da posse, por prazo de no mínimo cinco anos e sem contestação.

O programa pode ser operado pelas entidades públicas, como prefeituras, companhias de habitação e governos de estado, e também por entidades de natureza privada, sem fins lucrativos, como as associações de agricultores e os sindicatos rurais.

As entidades de natureza privadas precisam ser habilitadas, para se tornarem Entidades Organizadoras no âmbito do programa. Esse processo consiste em avaliação da regularidade institucional da entidade e verificação da sua qualificação técnica, que determina a abrangência de sua atuação e o nível de habilitação, ao qual corresponde o número máximo de unidades habitacionais que a entidade poderá produzir ou reformar concomitantemente<sup>18</sup>.

Com a habilitação conferida, a entidade pode participar dos processos de seleção do PNHR com as suas propostas. O processo de habilitação pode ser requerido pela entidade privada a qualquer tempo, não havendo prazo de validade, no entanto a sua participação nos processos seletivos do PNHR exigem nova comprovação da sua regularidade institucional.

O programa atende a três grupos de renda<sup>19</sup>, os beneficiários do Grupo 1 e do Grupo 2 são atendidos coletivamente e devem ser organizados pelas Entidades, já o Grupo 3 pode buscar o seu financiamento diretamente junto ao agente financeiro. Todos recebem subvenções do Orçamento Geral da União (OGU).

18 A habilitação de Entidades é disciplinada pela Portaria 326, de 09/06/16. Os níveis de habilitação e a quantidade de unidades que podem ser produzidas ou reformadas são os seguintes: A= 50 uh; B = 100 uh; C = 350 uh, D = 500 uh e E = 1.000 uh.

19 Portaria Interministerial 97, de 30/03/16, define que serão beneficiários do PNHR os agricultores familiares e trabalhadores rurais, assim classificados:

I - Grupo 1: agricultores familiares e trabalhadores rurais cuja renda familiar anual bruta não ultrapasse R\$ 17.000,00 (dezesete mil reais);

II - Grupo 2: agricultores familiares e trabalhadores rurais cuja renda familiar anual bruta seja superior a R\$ 17.000,00 (dezesete mil reais) e inferior ou igual a R\$ 33.000,00 (trinta e três mil reais); e

III - Grupo 3: agricultores familiares e trabalhadores rurais cuja renda familiar anual bruta seja superior a R\$ 33.000,00 (trinta e três mil reais) e inferior ou igual a R\$ 78.000,00 (setenta e oito mil reais).

As subvenções pagas aos agentes financeiros (Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil)<sup>20</sup> são para completar a sua remuneração, no caso do Grupo 1, e para garantir o equilíbrio econômico financeiro das operações de financiamento do Grupo 2 e do Grupo 3. Somente o Grupo 1 recebe as subvenções para a produção ou reforma da unidade habitacional, os demais contratam financiamentos com recursos do FGTS, de acordo com regramento próprio que prevê descontos para a faixa de renda que inclui o Grupo 2<sup>21</sup>.

Além dessas subvenções há ainda a que se destina à contratação de serviços de assistência técnica e de trabalho social que são acessados pelos Grupos 1 e 2, da mesma forma. Esses serviços podem ser prestados pela própria entidade organizadora dos beneficiários, se possuir estrutura e profissionais adequados ou contratados por ela. O Grupo 1 ainda pode acessar, mediante solicitação, a subvenção destinada a produção de Cisterna para reserva de água de chuva de 16 mil litros, especificamente na região do semiárido, ou para uso em solução de tratamento de efluentes em qualquer município do território nacional.

Pelas regras atuais estabelecidas pela Portaria Interministerial nº 97/2016, os subsídios para produção ou reforma de unidades habitacionais, mais a assistência técnica e o trabalho social, produção de cisterna ou solução de tratamento de efluentes (STE), destinadas ao Grupo 1 podem alcançar os valores de R\$ 40.800,00 e R\$ 26.300,00 no caso de produção ou reforma, respectivamente, na região Norte, ou R\$ 38.400,00 e R\$ 24.900,00 para as demais regiões, como poderá ser visualizado na tabela 1.

Subvenções	Produção		Reforma	
	Região Norte	Demais Regiões	Região Norte	Demais Regiões
Produção	36.600,00	34.200,00	22.100,00	20.700,00
AT	1.000,00	1.000,00	1.000,00	1.000,00
TS	700,00	700,00	700,00	700,00
Cisterna ou STE*	2.500,00	2.500,00	2.500,00	2.500,00
Total	40.800,00	38.400,00	26.300,00	24.900,00

Tabela 1 – Subvenções destinadas ao beneficiário do Grupo 1  
(\*) Nota: Acesso a esse recurso se dá mediante solicitação e aprovação de projeto

20 As subvenções nos termos do Art. 15, do Decreto nº 7.499/2011 e discriminadas na PI 97/2016 são: G1- custo de originação e taxa de administração do contrato; G2 – custo de originação do contrato, diferencial de juros, taxa de risco de crédito; G3: taxa de administração e taxa de risco de crédito.

21 Parágrafo 1º, do Art. 13, da Lei nº 11977/2009.

Os valores da subvenção ao beneficiário do Grupo 2, com recursos do OGU, podem alcançar os R\$ 1.700,00, relativos a assistência técnica e ao trabalho social, mas ainda há os descontos concedidos pelo FGTS<sup>22</sup>.

Os Grupos 2 e 3 constituem operações de financiamento com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). Os recursos para o Grupo 1 são constituídos integralmente por subvenção do OGU, as famílias reembolsam 4% do valor da produção ou da reforma, em quatro parcelas anuais, sem correção e sem juros.

As contratações das operações do PNHR são precedidas de processo de seleção, regulamentado por Portaria Ministerial, composto por duas fases, a primeira de enquadramento de propostas realizadas pelo agente financeiro a partir da documentação mínima protocolada pela entidade organizadora e a segunda, realizada pelo Ministério, de hierarquização das propostas até o limite de recursos previstos para o programa, considerando uma distribuição percentual da meta entre as regiões geográficas, de acordo com a estimativa de déficit habitacional rural<sup>23</sup>.

A Portaria de seleção estabelece também o prazo de recebimento das propostas, a documentação exigida e as diretrizes de enquadramento, além do prazo de contratação da operação, período esse de complementação das informações e projetos pela entidade e análise do agente financeiro.

Uma vez contratadas, as operações têm prazo de 18 meses para conclusão, a partir da primeira liberação de recursos. Mas podem ser prorrogadas pelo Gestor Operacional do programa, a Caixa Econômica Federal (CEF), a partir de solicitação motivada da entidade organizadora e parecer favorável do agente financeiro.

A liberação dos recursos para as operações ocorre de acordo com o cronograma físico-financeiro aprovado, sendo possível o adiantamento das parcelas, em percentual estabelecido na norma do programa, para todos os regimes construtivos, exceto o de empreitada global, em que a obra é executada por uma empresa privada.

As operações contratadas e finalizadas ainda permanecem sob a avaliação de pós-ocupação por três meses, como última etapa do trabalho social, que tem início três meses antes do começo das obras e se estende por todo o processo.

22 O valor de desconto praticado até 2016, quando ocorreram as últimas contratações do G2 foi de R\$ 7.610,00

23 O Ministério das Cidades (extinto em janeiro de 2019 e que teve funções e secretarias incorporadas pelo novo Ministério do Desenvolvimento Regional) utiliza a estimativa do déficit calculado pela Fundação João Pinheiro, do Governo do Estado de Minas Gerais, a partir de dados da PNAD-IBGE mais recentes.

## 3.2 O marco regulatório do PNHR

O Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR, está no arcabouço do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV, instituído pela Lei nº 11.977, de 07/07/09, com regulamentação dada pelo Decreto nº 7.499, de 16/06/11, competindo ao extinto Ministério das Cidades e atualmente ao Ministério do Desenvolvimento Regional regulamentar as suas diretrizes e condições gerais de operação, gestão, acompanhamento, controle e avaliação<sup>24</sup>.

O programa “tem como finalidade subsidiar a produção ou reforma de imóveis para agricultores familiares e trabalhadores rurais, por intermédio de operações de repasse de recursos do Orçamento Geral da União ou de financiamento habitacional com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS<sup>25</sup>”.

Em 2013, com a edição da Portaria Interministerial nº 78/2013<sup>26</sup> os assentados do Programa Nacional da Reforma Agrária (PNRA) também foram incorporados como público alvo do programa.

O agricultor familiar beneficiário do PNHR “é aquele definido no caput, nos seus incisos e no § 2o do art. 3o da Lei no 11.326, de 24 de julho de 2006<sup>27</sup>”, que engloba os silvicultores, os aquicultores, os extrativistas, os povos indígenas e comunidades quilombolas.

O limite de renda bruta familiar para a indicação dos beneficiários do PNHR<sup>28</sup> está estabelecido no Decreto nº 7.499/2011 e as faixas de renda estabelecidas pelo governo Federal estão dispostas na Portaria interministerial nº 97/2016, dos Ministérios das Cidades, do Planejamento Orçamento e Gestão e da Fazenda.

24 O Art. 16 do Decreto nº 7.499 estabelece que “o Ministério das Cidades regulamentará as diretrizes e condições gerais de operação, gestão, acompanhamento, controle e avaliação do PNHR”.

25 Lei nº 11.977/09, Art. 11.

26 A Portaria Interministerial (MCidades, M. Planejamento Orçamento e Gestão e M. Desenvolvimento Agrário) nº 78, de 08/02/13, inclui os agricultores familiares beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária entre os possíveis beneficiários do PNHR, integrante do PMCMV, publicada em 13/02/13.

27 Inciso V, do § 1º do Art. 1º da Lei 11.977/2011 estabelece: “agricultor familiar: aquele definido no caput, nos seus incisos e no § 2o do art. 3o da Lei no 11.326, de 24 de julho de 2006”. A Lei no 11.326, de 24/07/06, foi regulamentada pelo Decreto nº 9.064, de 31 de maio de 2017.

28 Decreto 7.499/11 regulamenta dispositivos da Lei no 11.977, de 07/07/09, que dispõe sobre o PMCMV. “Art. 14 O PNHR tem como finalidade subsidiar a produção ou reforma de imóveis aos agricultores familiares e trabalhadores rurais cuja renda familiar anual bruta não ultrapasse R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais), por intermédio de operações de repasse de recursos do Orçamento Geral da União ou de financiamento habitacional com recursos do FGTS”.

O PNHR é regulamentado por Portarias Interministeriais e Ministeriais. As primeiras definem os requisitos de enquadramento dos beneficiários, o valor das subvenções econômicas, a participação financeira dos beneficiários, a remuneração da Caixa Econômica Federal, na qualidade de gestor operacional do programa, e a concessão da subvenção econômica aos agentes financeiros, na forma disciplinada no Artigo 15, do Decreto nº 7.499, de 2011<sup>29</sup>.

Ao longo dos quase dez anos de programa, foram editadas quatro Portarias Interministeriais, de números 326/09, 395/11, 229/12 e 97/16<sup>30</sup>. A primeira reunia a forma de enquadramento do beneficiário e as disposições para o atendimento. Apenas a partir de 2011, passou-se a separar esses temas com a edição das Portarias Ministeriais dispoendo sobre as regras do programa.

As Portarias Ministeriais, editadas a partir de 2011 passaram a disciplinar as diretrizes do PNHR, as atribuições de cada um dos participantes, as vedações e as possibilidades de atendimento. A primeira foi a nº 406/11, seguida pelas nº 194/13, nº 172/16, nº 268/2017 e por último a nº 366/2018<sup>31</sup>. Essas várias edições, juntamente com as suas alterações e aditamentos, trouxeram modificações para o programa, em parte em atendimento às reivindicações dos beneficiários, verbalizadas pelos seus representantes.

Além das normas base do PNHR, também estão vinculadas ao programa: 1) a Portaria Interministerial (MCidades, MPOG, MDA) nº 78/13, que disciplina a participação do público do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), o que antes era vedado; 2) a Portaria Interministerial (MCidades e MDA) nº 345/15, que inclui os agricultores familiares beneficiários do Crédito Fundiário entre os beneficiários do PNHR, 3) a Portaria MCidades nº 21/14, que passou a concentrar todo o regramento do trabalho social dos programas de habitação de interesse social do órgão, 4) a Portaria MCidades nº 318/14, que regulamentou o uso da madeira na

29 Art. 15. A subvenção econômica do PNHR será concedida no ato da contratação da operação pelo beneficiário, com o objetivo de:

- I - facilitar a produção ou reforma do imóvel residencial;
- II - complementar o valor necessário a assegurar o equilíbrio econômico-financeiro das operações de financiamento realizadas pelos agentes financeiros; ou
- III - complementar a remuneração do agente financeiro, nos casos em que o subsídio não esteja vinculado a financiamento.

30 a) Portaria Interministerial (MCidades, MPOG e MF) nº 326, de 31/08/06, alterada pelas Portarias Interministeriais nº 462/09 e nº 181/10, b) Portaria Interministerial (MCidades, MPOG e MF) nº 395, de 28/08/11, c) PI nº 229 de 28/05/12, (DOU 29/5/12), alterada pela nº 580/12 d) PI nº 97 de 30/03/16.

31 a) Portaria MCidades nº 406, de 2/9/2011, alterada pela nº 593/12; b) P MCidades nº 194 de 30/04/13 (DOU 2/05/13) alterada pelas P nº 821 e nº 618/14, c) Portaria MCidades nº 172, de 10/05/2016, d) Portaria MCidades nº 268 de 22/03/17 (DOU 24/05/16), e) P nº 366 de 07/06/2018 (DOU 08/06/18).

produção e reforma habitacional na região Norte; e 5) a Portaria MCidades nº 235/16, que estabelece as condições para a habilitação de entidades privadas, sem fins lucrativos visando a sua participação como entidades organizadoras no âmbito do programa<sup>32</sup>.

Além desses dispositivos legais houve a publicação de três Orientações Operacionais detalhando assuntos presentes na norma no que se refere a sua operacionalização, foram elas: A OO nº 1 – Cisternas, a OO nº 2 - Reformas G1, e a OO nº 3 – PNHR nos assentamentos do PNRA<sup>33</sup>.

Cada nova norma regulamentadora trouxe alguma modificação visando ajustes do programa. Nesse processo, destaca-se a modalidade reforma introduzida pela Portaria Interministerial nº 395/11 e disciplinada na Portaria MCidades nº 406/11. Essa modalidade veio em atendimento às reivindicações das representações dos agricultores familiares e a princípio foi estabelecido o percentual mínimo de contratação de 25% da meta do programa. Esse percentual mínimo deixou de ser exigido em 2014<sup>34</sup>, em virtude das dificuldades de atingi-lo, seja pela complexidade das operações que exigem projetos individualizados, que prolongam as análises e contribuem para desestimular esse tipo de operação, por isso, também, foi editada a OO de Reformas visando unificar o entendimento da modalidade pelos agentes financeiros e pelas entidades organizadoras de modo a dar maior fluidez ao processo de contratação.

Outra reivindicação atendida pela Portaria nº 406/2011, com redação dada pela Portaria nº 593 de 13 de dezembro de 2012<sup>35</sup>, dentre outras alterações e aditamentos trazidos por essa norma, foi a flexibilização da condição de posse da terra exigida

32 Portaria Interministerial (MCidades, M Planejamento Orçamento e Gestão e M. Desenvolvimento Agrário) nº 78, de 8 de fevereiro de 2013, publicada em 13/02/2013 e republicada em /02/2013, por motivos de incorreções, Portaria Interministerial (Mcidades e MDA) nº 345/15, a Portaria Mcidades nº 21, de 22/01/2014 (DOU, 23/01/14), Portaria MCidades nº 318, de 12 de junho de 2014 (DOU 13/6/2014) e Portaria MCidades nº 235, de 9 de junho de 2016 (DOU 10/6/2016).

33 Essas orientações operacionais foram elaboradas com a participação do MDS e do INCRA, além dos agentes financeiros. Elas foram disponibilizadas apenas no sítio eletrônico do MCidades, mas se constituíram em documentos valiosos para orientar as contratações das operações do PNHR que envolviam Cisternas de reservação de água da chuva, cujo gestor do Programa é o MDS, os procedimentos para a apresentação de projetos e contratação de operações de reformas no âmbito do PNHR e as contratações do Programa nos assentamentos do PNRA, após a edição da Portaria Interministerial nº 78/2013.

34 O percentual mínimo de 25% para a contratação da modalidade reforma foi suprimido pela Portaria nº 618 de 29/09/2014 deu nova redação ao art. 10 e ao Anexo II, e revoga o Anexo III, da Portaria nº 194/2013. Publicada no DOU de 1º de outubro de 2014, seção 1, página 59.

35 Sobre o tema a Portaria Nº. 593, de 13/12/2012, publicada no DOU em 19/12/2012, seção 1, páginas 80 a 82, alterou o Ar. 4º da Portaria Ministerial nº 406/11 e acrescentou os parágrafos 1º, 2º, 3º 4º, o Art. 4º, Incisos I e II e respectivas alíneas.

do agricultor familiar para ingressar no programa como beneficiário, tendo em vista a impossibilidade de comprovar a propriedade pelas vias cartoriais, em inúmeras situações. Posteriormente, esse tema sofreu alguns ajustes na edição da Portaria nº 194 de 30 de abril de 2013, que revogou a nº 406/11.

Desse modo, ficou estabelecida a possibilidade de atendimento de agricultores familiares na condição de posseiros de terras públicas, desde que reconhecidos e sem objeção do ente público, na condição de ocupantes de terras particulares, com direitos sucessórios pendentes de partilha, quando não há dúvidas sobre o domínio do imóvel e do quinhão hereditário devido ao beneficiário e por último na condição de posseiro de boa-fé, ocupante de terras particulares há mais de cinco anos, sem direitos sucessórios, e que atendam a alguns requisitos, destacando-se o tamanho da área, necessariamente não superior a 50 hectares, e a apropriação não ter sido objeto de esbulho ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo<sup>36</sup>.

Outro aspecto da Portaria nº 194/13 foi incluir nas diretrizes do PNHR o atendimento aos agricultores familiares sem acesso ao abastecimento de água em conjunto com o Programa Cisternas, resultado do Termo de Cooperação nº 006/2012 celebrado com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que previa a descentralização orçamentária desse órgão em favor do Ministério das Cidades para execução de cisternas conjugadas às moradias do PNHR<sup>37</sup>.

O texto da Portaria nº 194/2013 eliminou a vedação do atendimento aos beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), sinalizando que esse público passava a integrar os beneficiários do PNHR, consoante a edição da Portaria Interministerial nº 78/2013, e ainda registrou as atribuições do Instituto de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) no âmbito do programa de habitação rural.

Em 2016, o programa foi revisado resultando na edição, em 10 de maio, da Portaria nº 172, em substituição à Portaria nº 194/13. Dentre as alterações trazidas pela nova norma uma impactou negativamente a possibilidade das contratações, de acordo com o agente financeiro Caixa Econômica Federal (CEF) e entidades representativas dos agricultores, foi a alteração nas exigências estabelecidas para a situação fundiária, passando a exigir: a) dos posseiros de terras, públicas a

36 Arts. 14, 15 e 16 da Portaria nº 194, de 30 de abril de 2013, publicada no DOU em 2/5/2013, na Seção I

37 Extrato do Termo de Cooperação (S/Nº) publicado no DOU em 28 de setembro de 2012.. O Termo vigorou por três anos, sendo um ano com Termo Aditivo nº 1.

existência de lei autorizativa da posse; b) dos ocupantes de terras particulares pendentes de partilha, a autorização do juiz do inventário; e c) dos posseiros de terras particulares, sem direitos sucessórios, a necessidade de instauração de Ação de Usucapião especial, nos termos da Lei nº 6.969/1981, a fim de assegurar a posse e o direito de construir.

Diante da reação suscitada e ponderando-se que a norma precedente (nº 194/2013) adotava as garantias necessárias para a condição de posseiros e ocupantes, retomou-se a redação adotada anteriormente que vinha atendendo satisfatoriamente às demandas apresentadas<sup>38</sup>.

A Portaria nº 172/2016 trouxe algumas mudanças importantes para o programa, a exigência de habilitação das entidades de natureza privada, sem fins lucrativos para continuarem a atuar como organizadoras de grupos de beneficiários, a partir de 1º de julho de 2016<sup>39</sup>. A habilitação foi uma reivindicação das representações rurais preocupadas com o avanço de grupos de construtoras que se utilizavam de entidades de fachada.

Outro ponto trazido pela norma foi origem do que atualmente é o processo de enquadramento e seleção de propostas de habitação rural, que permitiu qualificar os projetos contratados rompendo com a estrutura de balcão, quando o processo era conduzido unicamente pelos agentes financeiros. Embora não tenha havido seleção de propostas de habitação na vigência dessa portaria, a introdução do assunto e as orientações colocadas garantiram uma preparação para a mudança que se concretizou no ano seguinte com uma nova portaria.

As Cisternas como um produto do PNHR, assim como o tratamento de efluentes, foram descritos na Portaria nº 172/2016, consoante com a edição da Portaria Interministerial nº 97, de 30/03/16, que incorporou uma nova subvenção à cesta do programa para o Grupo 1<sup>40</sup>, destinada à solução de abastecimento de água exclusivamente para os municípios do semiárido (cisterna de placas), uma tecnologia social reconhecida e adotada pelo Ministério do Desenvolvimento Social em seu Programa Cisterna<sup>41</sup>, ou solução de tratamento de esgotos com acesso a todo o território nacional. Essa subvenção pode ser solicitada pela entidade organizadora mediante a apresentação de projeto.

38 Portaria nº 268, de x de março de 2017.

39 Art. 28 da Portaria nº 172/2016. No parágrafo único autorizou-se os agentes financeiros a efetuarem as contratações, sem a exigência da habilitação, até 30/6/2016.

40 Alínea a2, do Anexo I da Portaria nº 97, de 30 de março de 2016, publicada no DOU em 31/03/2016, Edição 61, Seção 1, página 52.

41 Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e Outras Tecnologias Sociais (Programa Cisternas). Com a publicação da Instrução Operacional nº 1 de 09/12/13.

Ainda na Portaria nº 172/2016, foi estabelecida a destinação de 2% do valor da produção ou reforma<sup>42</sup> para fazer frente aos custos indiretos da Entidade Organizadora, relacionados com a manutenção da sua estrutura administrativa em virtude do objeto contratado.

A Portaria nº 268, de 22 de março de 2017<sup>43</sup> revogou a Portaria nº 172/2016, mas manteve as suas inovações, exceto a que disciplinava a condição de posse. Para esse assunto foi resgatada a redação dada em 2013 pela Portaria nº 194, como esclarecido anteriormente.

Um elemento acrescentado foi a previsão de verificação das informações cadastrais e financeiras dos beneficiários do Grupo 1 minimamente nos seguintes sistemas e banco de dados<sup>44</sup>: Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), Cadastro Nacional de Mutuários (CADMUT), Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (CADIN), Sistema Integrado de Administração da Carteira Imobiliária (SIACI) e no Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS).

O objetivo dessas consultas é detectar eventuais incongruências das informações de renda na Declaração de Aptidão ao PRONAF<sup>45</sup> (DAP), documento utilizado para acesso ao PNHR. Esse tipo de verificação já é adotado pelo Programa Minha, Casa Minha Vida, para os beneficiários da área urbana, no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU).

Como a DAP é um documento declaratório do agricultor familiar sobre a sua renda bruta anual e como ocorreram denúncias de irregularidades envolvendo a renda declarada nesse documento, buscou-se, estabelecer um controle mais cuidadoso do acesso ao PNHR.

Seguindo essa linha de controle a Portaria nº 268/2017 recuperou o valor de avaliação da edificação, a ser atestado pelo agente financeiro responsável pela contratação da operação de produção ou reforma da unidade habitacional, para o Grupo 1, quando da entrega da unidade ao beneficiário, não devendo ultrapassar valor de R\$ 65.000,00. Esse dispositivo, ausente desde a edição da Portaria nº 406/2011, deixa claro que a qualidade da moradia é um objetivo do programa, mas não se admite um padrão incompatível com os recursos aplicados, que poderiam sugerir apropriação por segmentos de beneficiários com renda superior ao limite admitido no Grupo 1.

42 Item nº 1.3.2, do item 1. Das subvenções Econômicas, do Anexo I da Portaria nº 172/2016.

43 Portaria nº 268, de 22 de março de 2017, publicada no D.O.U. nº 58 em 24 de março de 2017, Seção 1, páginas 115 a 119.

44 Parágrafo 3º do Art. 4º da Portaria nº 268/2017.

45 Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF).

Regulamentaram-se nessa norma, também, as possibilidades de afastamento da Entidade Organizadora, para o enfrentamento das situações que acometiam o programa e que careciam de suporte para a ação. Desta forma ficou estabelecido o afastamento em função de decisão tomada por maioria dos beneficiários vinculados ao empreendimento, lavrada em Ata e registrada em cartório, por abandono dos beneficiários e obras, por indícios de irregularidade decorrentes de prática dolosa, por paralisação da execução das obras sem justificativas satisfatórias às notificações encaminhadas pelo agente financeiro e por decisão judicial.

O ponto de destaque da Portaria nº 268/2017 foi o estabelecimento do primeiro processo de seleção do PNHR, com algumas alterações na versão dada pela Portaria nº 172/16, mas que mantiveram o controle da seleção com o Ministério, a partir das informações mínimas para o enquadramento das propostas prestadas pelas entidades organizadoras em formulário próprio, protocolado junto ao agente financeiro. A seleção foi realizada no ano de 2017, mas só foi divulgada pela Portaria nº 163, de 27 de fevereiro de 2018<sup>46</sup>.

As últimas Portarias editadas foram a nº 366 e 368, ambas de 7 de junho de 2018. A primeira revogou a nº 268/2017 e estabeleceu a possibilidade de aporte suplementar de recursos para retomada e conclusão das obras em casos excepcionais decorrentes de fatos supervenientes, desde que haja solicitação fundamentada da entidade, com laudo de engenharia do agente financeiro e parecer conclusivo favorável do mesmo.

A Portaria nº 368/18 estabeleceu o processo de seleção de propostas de habitação rural separando-o da norma do programa, condicionando o processo a disponibilidade orçamentária e financeira para o PNHR no exercício.

Essa norma gerou a segunda seleção divulgada pela Portaria 597, de 25/09/18, cujo prazo de contratação foi prorrogado duas vezes<sup>47</sup>, sendo estendido até de 30 de agosto de 2019.

46 Portaria 163, de 27/02/18.

47 Portarias 772, de 30/12/18, e 897, de 29/03/19.

### 3.3 Resultados mais significativos

Os números relativos à produção do programa são expressivos. Entre 2009 e 2018, pelo PNHR, foram contratadas 215,7 mil e concluídas 162,9 mil moradias, distribuídas em 2.700 dos 5.570 municípios brasileiros, em contratos que totalizam R\$ 6,1 bilhões. No entanto, em relação ao total da Faixa 1 (a mais subsidiada do PMCMV e financiada quase que integralmente por recursos do Orçamento Geral da União), o PNHR representa 11,7% das moradias contratadas e 6,6% do total dos recursos disponibilizados. E em relação ao total do PMCMV, que também inclui as Faixas 1.5, 2 e 3<sup>48</sup>, representa 2,2% das moradias contratadas e 0,8% do total dos recursos disponibilizados. O volume de contratações foi crescente de 2009 a 2013, quando atingiu o pico de 56.421 uh; a partir daí houve um declínio, chegando a nenhuma contratação em 2017, com certa recuperação em 2018 (Figura 1). Conjugada à contratação das moradias no Semiárido, a contratação de cisternas atingiu até o momento 9.000 unidades.

O número de moradias contratadas pelo PNHR corresponde a 28% do déficit rural do país, estimado pela Fundação João Pinheiro, para 2015, último ano para o qual se fez esse levantamento. Entre 2008, ano anterior à criação do programa, e 2015 verifica-se que houve uma redução do déficit rural de 916.478 domicílios (2008) para 783.043 (2015). Para o déficit rural de 2015, tiveram grande peso as 517.041 habitações precárias e os 253.756 domicílios em situação de coabitação familiar. Um dado importante a ser observado são os 1.556.757 domicílios vagos no campo, no entanto, há que se considerar “que muitas dessas moradias [talvez] não sejam adequadas ao perfil do consumidor que realmente precisa ser atendido”, como pondera o próprio estudo que aponta o número de domicílios vagos (BRASIL, 2011, e FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2015).

A contratação foi muito desigual entre as unidades da federação, verificando-se desde as 102 uh do Distrito Federal e as 207 uh do Rio de Janeiro até as 24.842 uh do Maranhão e as 26.900 uh do Rio Grande do Sul (Tabela 2).

Mas foram ainda mais desiguais as contratações em relação ao déficit habitacional rural, entre as várias unidades da federação. Em alguns estados chegou-se a contratar número maior de moradias do que aquele que corresponde ao déficit habitacional rural. Por outro lado, em algumas unidades da federação a contratação em relação ao déficit foi muito baixa. Ocorrendo extremos que vão desde contratações que chegaram a 165,1% do déficit habitacional rural, no Espírito Santo, até a 6,7 % do déficit, no Ceará (Tabela 2).

48 Faixa 1 para renda bruta familiar de até R\$ 1.800; Faixa 1.5 para renda bruta familiar entre R\$ 1.801 e 2.600; Faixa 2 para renda bruta familiar entre R\$ 2.601 e 4.000; e Faixa 3 para renda bruta familiar entre R\$ 4.001 e 9.000.

Até 2016, a contratação era feita por um processo direto em que a entidade organizadora submetia seus projetos à análise e aprovação dos agentes financeiros, que tinham a autonomia de efetuar as contratações, respeitados os requisitos mínimos exigidos pelo programa. As metas eram distribuídas em função do déficit habitacional rural, primeiro entre as 27 unidades da federação e a partir de dezembro de 2012 regionalmente<sup>49</sup>. Essa alteração, a pedido dos agentes financeiros, visava dar maior flexibilidade às contratações em função da demanda qualificada. Essa mudança deu fluidez ao programa e permitiu uma movimentação de metas regionalmente que acabou resultando em desequilíbrios da contratação frente ao déficit.

Além disso, as Portarias Ministeriais do PNHR facultavam à Secretaria Nacional de Habitação o remanejamento de recursos entre as regiões, em função da existência de demanda qualificada para a contratação. Isso possibilitou um aumento significativo da meta da região Sul frente às demais<sup>50</sup>. Essa orientação adotada pelo programa, de caráter mais pragmático, contribuiu para contratações mais numerosas onde as entidades e suas assessorias detinham maior capacidade técnica e organizacional para apresentar projetos em menor tempo (OLIVEIRA, 2015).

A maior contratação na região Sul do que na região Nordeste frente aos respectivos déficits habitacionais (Tabela 3) pode ser explicada pela existência, na primeira região, de entidades com maior experiência na organização de seus associados. Experiência que pode ser relacionada também ao programa para habitação rural desenvolvido pelo governo do Estado do Rio Grande Sul, conforme aponta Bolter (2013, p. 97) em seu estudo sobre a formação das entidades da região Sul, com foco maior na Cooperativa Habitacional dos Agricultores Familiares (COOPERHAF).

Como se pode constatar na Figura 2, a COOPERHAF, por meio de suas afiliadas do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná e São Paulo, contratou 15.088 uh, tornando-se a entidade que mais contratou no país, sendo seguida por uma empresa pública, a Companhia de Habitação do Paraná (COHAPAR), e por entidades privadas sem fins lucrativos como Companhia Habitacional da Agricultura Familiar (COOHAF) e Federação dos Trabalhadores na Agricultura (FETAESC). Cabe observar que 1969 entidades contrataram pelo PNHR, entre entidades privadas sem fins lucrativos (na maioria), prefeituras e outros órgãos e empresas públicas, em uma média de 109 uh por entidade.

Conforme apresentado anteriormente, o processo de seleção de propostas para o PNHR, concebido em 2015, regulamentado em 2016 e implantado em 2017, buscou

49 Art. 5º da Portaria nº 593/2012, que alterou a Portaria nº 406/2011.

50 Art. 2º da Portaria nº 618/2014.

corrigir a disparidade de distribuição das contratações entre regiões, unidades da federação e municípios, ao atribuir maior número de pontos às propostas para locais em que o atendimento anterior teria sido menor frente ao déficit habitacional rural.

A distribuição por segmento/comunidade atendida (Tabela 4) indica a predominância dos agricultores familiares (59,6%) e depois dos trabalhadores rurais (10,6%), ficando os assentados do Plano Nacional da Reforma Agrária (PNRA) com 16.615 ou 7,7% das moradias contratadas, apesar da distribuição de metas do Programa trazer 70.000 unidades para os assentamentos do PNRA<sup>51</sup>.

Esse baixo desempenho do emprego das metas do PNRA não se explica facilmente, pois o que poderia dificultar ou atrasar a constituição dos grupos de atendimento, as comprovações da situação fundiária e de renda dos beneficiários eram resolvidas em um único documento do INCRA, a RB, que era fornecido à entidade organizadora pelas superintendências do órgão, mediante solicitação formal combinada com ata de assembleia assinada pelos assentados reconhecendo a entidade como sua representante para o PNHR.

O INCRA alega que muitas RBs foram fornecidas, mas não se tornaram contratações, ficando a incógnita sobre qual o motivo. Foram apontadas várias dificuldades pelas entidades, por assentados, pelos movimentos sociais e pelas assessorias técnicas que vão desde problemas com a estruturação de entidades representativas dos assentados, disputas de lideranças com o INCRA para reconhecimento e registro na RB de todas as famílias do estágio atual do assentamento<sup>52</sup> até a resistência dos agentes financeiros em analisar e dar um retorno às entidades sobre os projetos e a possibilidade de contratação. Deste modo acredita-se em um somatório de causas que inviabilizaram o PNHR junto ao PNRA.

A Secretaria Nacional de Habitação (SNH<sup>53</sup>), ainda não formatou um estudo mais abrangente e qualitativo do PNHR, acompanhado de um processo de sistematização de informações, que considere a qualidade do produto, a efetividade do programa, sua articulação com outras políticas públicas, os impactos positivos na vida dos beneficiários, a possibilidade de sua emancipação.

51 Anexo II da Portaria 194, de 30/04/13 – DISTRIBUIÇÃO DE METAS FÍSICAS PNHR-PNRA 2013-2014.

52 O INCRA fornece a RB com base no registro do seu Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (SIPRA). Então famílias que vivem em glebas nos assentamentos, mas não foram as que receberam os lotes quando da formação do assentamento não aparecem na RB. Segundo o órgão esforços estão sendo feitos no sentido de regularizar a situação dos assentamentos, que a desistência é um fato previsível girando em torno 20%, mas como o reconhecimento dos novos ocupantes envolvem muitas ações do órgão incluindo acesso a Programas e subvenções não é tão simples e não acontece de imediato.

53 A Secretaria Nacional de Habitação integrava o extinto Ministério das Cidades e desde janeiro de 2019 é parte da estrutura do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR).

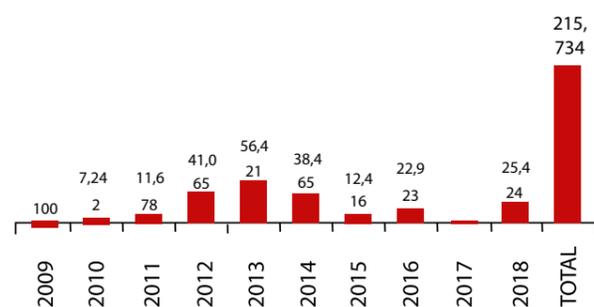


Figura 1 – Número de UH contratadas por ano

Região	Nº uh contr.	% da contr. total	Região	Déficit habit. rural/contr.
NE	93.357	43,3%	S	124,1%
S	61.553	28,5%	SE	54,5%
N	26.770	12,4%	CO	50,5%
SE	25.896	12,0%	N	19,0%
CO	8.158	3,8%	NE	17,6%
Brasil	215.734	PE	Brasil	28,0%

Tabela 3 – Contratações do PNHR por região

Comunidade	Nº UH	%
PNCF - Prog. Nac. de Crédito Fundiário	206	0,1%
Pescadores Artesanais	1.272	0,6%
Extrativista	2.119	1,0%
Indígenas	7.567	3,5%
Outras Comunidades	16.200	7,5%
Assentados do PNRA/INCRA	16.615	7,7%
Quilombolas	20.385	9,4%
Trabalhadores Rurais e demais	22.857	10,6%
Agricultores Familiares	128.513	59,6%
Total	215.734	100,0%

Tabela 4 – Contratações do PNHR por segmento

UF	Nº uh contr.	% da contr. total	UF	Déficit habit. rural/contr.
RS	26.900	12,5%	ES	165,1%
MA	24.842	11,5%	RO	158,0%
PR	18.279	8,5%	RS	145,4%
MG	17.239	8,0%	GO	128,4%
SC	16.374	7,6%	SC	114,7%
SE	15.359	7,1%	PR	108,6%
BA	14.564	6,8%	SE	100,1%
PA	11.704	5,4%	MS	68,3%
PE	10.638	4,9%	SP	54,7%
PI	9.813	4,5%	MG	49,6%
RO	7.330	3,4%	PI	33,6%
RN	5.594	2,6%	RN	32,9%
CE	5.203	2,4%	RR	31,6%
SP	4.855	2,3%	PB	27,7%
GO	4.174	1,9%	AM	24,7%
AM	4.120	1,9%	AP	23,9%
PB	3.896	1,8%	PE	22,9%
ES	3.595	1,7%	AL	20,5%
AL	3.448	1,6%	AC	19,4%
MS	2.796	1,3%	MT	15,6%
AC	1.423	0,7%	BA	14,6%
TO	1.126	0,5%	PA	12,0%
MT	1.086	0,5%	RJ	12,0%
RR	680	0,3%	MA	11,3%
AP	387	0,2%	TO	10,6%
RJ	207	0,1%	DF	7,5%
DF	102	0,0%	CE	6,7%
Brasil	215.734	100,0%	Brasil	28,0%

Tabela 2 – Contratações do PNHR por unidade da federação

COHAPAR-COMPANHIA DE HABITAÇÃO DE PARANÁ	9,202
COOHAF-COOP HAB DA AGRIC FAMILIAR - RD	7,817
COOPERHAF-COOP HAB DOS AGRICULTORES FAMS-SC/RS	6,198
COOPERHAF-COOP HAB DOS AGRICULTORES	4,202
COOPERHAF-COOP HAB DOS AGRICULTORES	2,385
COOPERHAF-COOP HAB DOS AGRICULTORES	2,303
FETAESC-FEDERAÇÃO DOS TRAB. NA AGRIC DE SC	5,514
FETAGRO-FED DOS TRAB NA AGRICULTURA DE RO	4,029
COOPERHAF-COOP DE HABIT CAMPONESA - RS	2,954
APANE-SSOC DE PEQ AGRIC DO NUAR NOVA ESPERANÇA - RO	2,453
CTAF CENTRO TECNOLOGIA ALTERN E SUPORTE TECNICO-MG	2,166
IDEHAC-INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO CANAÃ-RN	1,901
COOP HAB INF RURAL A FARACT LTDA -BEMORAR-PE	1,544
INSTITUTO CIRANDA SOCIAL - RN	1,485
COOPEHABITAR-COOP.HAB.RURAL BAHIA	1,382
FAF-FED TRAB AGRIC FAMILIAR SP	1,308
CAMPPRMC-ASS DE MINIS E PEQ PROD RURAIS DO MUN DE CATALÃO - GO	1,302
COOPHAF-COOP.DEHABIT. DA AGRIC. FAMILIAR - MS	1,265
PRO MOVER - SC	1,245
CREHNOR-RS/SC	1,204
APAGES-ASSOC DOS PEQUENOS AGRICULTORES DO ES	1,171
ADESLAF-AGENCIA DESENV.SUSTENT.LAGO FURNAS - MG	1,107
COOPHIRS-COOP. DE HABITAÇÃO INDÍGENA DA REGIÃO SUL-RS/SC	1,074
ASSOCIAÇÃO COMUNITÁRIA DO CRUZEIRO -CE	1,069
CRESOL-COOP. DE CRÉDITO RURAL COM INTERAÇÃO SOLIDÁRIA - RS/SC	1,061
INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL ARACI	1,015

Figura 2 – Entidades que contrataram acima de 1.000 uh pelo PNHR

Obs.: Elaborada pelos autores, a partir de dados obtidos em relatório da Caixa Econômica Federal

O conjunto de estudos mais abrangentes efetuados por iniciativa da SNH sobre os programas habitacionais vigentes foi o realizado em parceria com o CNPq, por meio da Chamada MCTI/CNPq/MCIDADES Nº 11/2012. Esse conjunto foi constituído por 38 estudos conduzidos por várias universidades e grupos de pesquisa de todo o país, mas apenas o coordenado por Costa (2015) abordou o PNHR, os demais se ativeram às modalidades que envolvem intervenções urbanas.

Obs.: Figura 1 e Tabelas 2, 3 e 4 elaboradas pelos autores, a partir de dados obtidos em relatórios da Caixa Econômica Federal e da Fundação João Pinheiro (2015).

As equipes da SNH, dos agentes financeiros (Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil) e do gestor operacional (Caixa Econômica Federal), em maior ou menor grau, são muito solicitadas para a modelagem e execução dos processos de seleção de propostas/projetos, o desembaraço e agilização das contratações, o atingimento de metas de contratação, a solução de problemas em contratos, a regularização de pagamentos, a conclusão de contratos, a solução para obras em atraso (há obras em atraso que envolvem mais de 28.000 uh), a retomada de obras paralisadas, o distrato e responsabilização de entidades, nos casos de obras abandonadas, o equacionamento para patologias em obras, dentre outras.

Adiciona-se um acompanhamento/monitoramento tênue das obras pelos agentes financeiros, que alegam custos elevados frente aos baixos valores unitários das obras, com grande dispersão dos empreendimentos e, muitas vezes, distâncias significativas entre os canteiros de obras. Para completar, a frequência dos inúmeros pedidos de informações e esclarecimentos, juntamente com recomendações dos órgãos de controle, como a Controladoria Geral da União (CGU), o Tribunal de Contas da União (TCU) e o Ministério Público Federal (MPF), que buscam elevar o nível de exigência da fiscalização e controle do programa.

Um exemplo dessas recomendações em relação ao programa foi a de apresentação aos agentes financeiros de notas fiscais dos materiais adquiridos e dos serviços contratados para a execução das obras, que, se fosse adotada, colocaria mais entraves para o desenvolvimento dos empreendimentos, exigindo mais trabalho das entidades e um nível de controle ainda maior dos agentes financeiros.

Loureiro, Macário e Guerra (2013, p. 11) apontam para a importância das “relações estabelecidas entre a burocracia executora de políticas públicas [...] com a burocracia da área de controle – Tribunal de Contas da União (TCU), Ministério Público (MP), Controladoria Geral da União (CGU) etc. – na medida em que a fiscalização acaba também afetando os resultados das políticas”.

Cabe observar que, de um lado, as recomendações de órgãos de controle e as exigências legais e, de outro, as recomendações de instituições de pesquisa são muitas vezes antagônicas. Brosler (2015, p. 16) menciona a seguinte conclusão do “Colóquio Habitat e Cidadania: habitação social no Campo”, realizada pelo grupo HABIS (Grupo de Pesquisa em Habitação e Sustentabilidade), na Universidade de São Paulo, Campus de São Carlos, em 2012:

*“Ao tratar a habitação social rural com uma racionalidade de gestão financeira, a provisão habitacional no meio rural passa a obedecer a uma lógica bancária extremamente burocrática, com cronogramas apertados e recursos insuficientes, contribuindo para a baixa qualidade dos projetos habitacionais, para a precarização do processo construtivo, para a exploração das famílias, assessores e pesquisadores, para o aumento dos conflitos entre os agentes envolvidos e, principalmente, para a reprodução da pobreza.”*

As múltiplas atividades operacionais obrigam a SNH, os agentes financeiros e o gestor operacional a dedicarem-se quase integralmente a elas, restando pouco tempo para a avaliação qualitativa do programa, que contribuiria para que fossem introduzidos melhores ajustes e talvez até, uma racionalização dos processos. Um reflexo disso foi a interrupção do processo de formulação de um curso em formato de EAD (ensino a distância) para capacitar as entidades que operam o PNHR, juntamente com as suas assessorias técnicas, com participação dos agentes financeiros.

Apesar de não ser possível neste artigo, caberia analisar melhor se a preponderância de atividades operacionais, como as citadas, não seria consequência principalmente do fato do PMCMV ter sido direcionado à obtenção de metas numéricas muito expressivas.

Além dos já mencionados trabalhos de Costa (2015) e Bolter (2013), merecem atenção estudos sobre o PNHR realizados por Brosler (2015), Graziano da Silva (2014), Rover e Munarini (2010), Silva e Coto (2015) e as pesquisas realizadas pelo HABIS/IAU-USP/São Carlos, apresentadas preliminarmente no “I Seminário Regional do Habitat Rural – moradia, produção e a questão agrária no oeste paulista”, realizado em 28 e 29.03.19. Sem pretender analisar esses trabalhos em toda sua amplitude, abordaremos questões por eles apontadas que julgamos que trazem luz sobre alguns dos aspectos mais relevantes do PNHR.

Em relação aos projetos de arquitetura, o programa tem recebido críticas por estabelecer um projeto padrão, pela inadequação das dimensões mínimas estabelecidas para os compartimentos das moradias, pela obrigatoriedade de utilização de materiais de difícil obtenção em determinadas regiões, por dificultar a ampliação das casas, por impedir de que sejam desenvolvidos projetos com características mais próximas às necessidades das famílias e à cultura de comunidades específicas, como indígenas e quilombolas. Silva e Coto (2015, p. 175 e p. 178) abordam essas questões.

Essas críticas são parcialmente pertinentes, pois efetivamente não há um projeto padrão e as especificações, inclusive, estabelecem que “os projetos arquitetônicos deverão apresentar compatibilidade com as características regionais, locais, climáticas e culturais da localidade/comunidade”. No entanto, chegam à SNH informações de que algumas gerências dos agentes financeiros buscam induzir a utilização de projetos-padrão, como forma de agilizar a aprovação dos projetos.

Referindo-se à aprovação pelo agente financeiro dos projetos da modalidade Entidades (FDS) do PMCMV, Rodrigues (2013, p. 178) afirma: “[...] as entidades são orientadas por técnicos da Gidur [gerência da CAIXA] a “não inventar”, segundo uma liderança, e assim ter maior agilidade na análise. Dessa maneira, ratifica-se a monotonia dos conjuntos habitacionais tanto na tipologia das habitações, quanto na forma de implantação”. Apesar de serem modalidades diferentes, consideramos razoável que o mesmo ocorra com o PNHR, inclusive pelo fato da aprovação, muitas vezes, ser feita pelos mesmos técnicos para ambas as modalidades.

Quanto aos materiais especificados, houve raras reclamações de entidades organizadoras que atuam em áreas mais interiorizadas e/ou de difícil acesso sobre a dificuldade de aquisição de algum material. A queixa mais frequente é sobre a dificuldade de entrega nesses locais. Um fato que chama à atenção e que diz respeito à utilização de novos materiais surgiu em 2013, quando várias solicitações foram encaminhadas ao Ministério, a partir da região Norte, por governos estaduais e municipais e entidades sem fins lucrativos para a aceitação da madeira na produção e reforma de habitações no âmbito do PNHR.

Tendo em vista que o PNHR já trazia em suas diretrizes a referência à valorização das características regionais, climáticas e culturais da localidade, assim como a valorização de projetos que contemplassem parâmetros de sustentabilidade ambiental<sup>54</sup>. O Ministério, gestor do programa, aceitou o desafio de buscar as formas de incorporar a madeira como insumo na produção habitacional.

Foi montado um Grupo de Trabalho coordenado pelo Laboratório de Produtos Florestais, do Serviço Florestal Brasileiro (SFB), que envolveu o Ministério do Meio Ambiente (MMA), o Instituto Chico Mendes da Biodiversidade (ICMBio), o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), professores universitários, da Universidade de Brasília, da Universidade Federal de São Carlos, do Instituto Tecnológico Federal Paraná, e ONGs que atuavam na região Norte. Todo o processo resultou na edição da Portaria nº 318, 12 de junho de 2014. (OLIVEIRA, 2105). No entanto, nenhuma operação utilizando a madeira como matéria-prima foi contratada desde então.

54 Incisos IV e VI, do Art. 5º da Portaria nº 268/2017 e incisos IV e VI, do Art. 3º da Portaria nº 366/2018.

As especificações de projeto do programa<sup>55</sup> também estabelecem que devem ser previstas as ampliações das casas e não fixam dimensões máximas, mas dimensões mínimas. Evidentemente, se as dimensões mínimas não permitem a utilização de mobiliário existente no mercado, como apontado no “I Seminário Regional do Habitat Rural”, promovido pelo HABIS-IAU-USP-S. Carlos, em 28 e 29.03.19, há necessidade de que elas sejam revistas.

O caderno (p. 8) produzido para o mesmo seminário assinala, em relação a assentamentos da reforma agrária, que:

*“[...] entraves advindos da relação entre os assentamentos e as gestões municipais. Decorrentes de um modelo de política pública que envolve as três esferas de governo e diferentes programas sociais, com arranjos operacionais e financeiros distintos, estes entraves têm implicações diretas e indiretas, tanto nas condições e dificuldades dos assentados para acessarem os serviços e equipamentos públicos, quanto nos processos de produção agrícola – e, até mesmo, da própria habitação. Por exemplo, a falta de redes de abastecimento de água e energia elétrica – um problema bastante recorrente em assentamentos rurais [...]”.*

Esse é um problema importante, que não tem sido tratado devidamente. Naquele seminário, a dificuldade de articulação de diferentes políticas foi exemplificada pelo fato dos assentamentos dependerem do INCRA, da CONAB, da CAIXA/MCidades, da Prefeitura e da concessionária de energia, para ter acesso à terra com vias minimamente transitáveis, acesso à energia elétrica, ao abastecimento de água, ao transporte público com regularidade, para investir na aquisição de um caminhão para transportar a produção e para ter a moradia, cujos materiais demandam estradas para chegar. Essa dificuldade de articulação coloca a pergunta se as políticas que tratam da provisão de vários desses bens e serviços não deveriam estar reunidas em um número menor de órgãos e empresas e se a habitação para assentamentos da reforma agrária deveria ser de responsabilidade do antigo Ministério das Cidades e atual Ministério do Desenvolvimento Regional<sup>56</sup>.

Na formatação do PNHR/PMCMV, buscou-se equacionar vários dos problemas que travavam programas de habitação rural, como apontado por Bolter (2013, p. 101): o fato da renda e a receita no meio rural “não serem fixas mensalmente,

55 Item 6.1.1 do Anexo I da Portaria nº 366/2018 (previsão de ampliação também presente nas normas anteriores)

56 Embora o INCRA tenha retomado a possibilidade de conceder créditos de instalação de projetos de assentamento aos beneficiários do PNRA, por intermédio do Decreto nº 9.424, de 26 de junho de 2018, ainda permanece com o Ministério do Desenvolvimento Regional a competência de promover a habitação rural.

muitas vezes são incertas”, de serem necessários “recursos a fundo perdido (em alguns casos)” e “juros menores que os de mercado”; e, principalmente, “prazos de pagamento diferenciados”. Esse equacionamento, em boa medida, adotou dispositivos que coincidiram com o proposto pelo relatório do Centre on Housing Rights and Evictions (Cohre), apresentado para o Fórum Nacional da Reforma Urbana, (apud BROSLER, 2015, p. 11), como a “adaptação da periodicidade das prestações ao ciclo da atividade agrícola da família; adequação das garantias à realidade agrícola; concessão de subsídios para as famílias carentes; e linhas de crédito para a melhoria dos imóveis”.

Bolter (2013, p. 95, 97, 101), Silva e Coto (2015, p. 166), Rover e Munarini (2010, p. 264) indicam a importância da participação das entidades para que o programa chegue ao morador do campo e se torne mais acessível.

A relação entre beneficiários do PNHR, suas entidades e assessorias técnicas é um aspecto sensível do programa. Há tanto os apontamentos de experiências positivas (SILVA e COTO, 2015, p. 178), quanto de experiências negativas, com subordinação das entidades a empreiteiras (SEMINÁRIO REGIONAL DO HABITAT RURAL. HABIS-IAU-USP, 2019, p. 8). Apesar de ser uma questão a ser melhor pesquisada em relação ao que se verifica em todo o país, os vários estudos realizados sobre o programa e a percepção dos técnicos da SNH que nele atuam indicam que seria importante que houvesse um esforço de capacitação de entidades, de assessorias e de melhor disseminação das informações sobre o programa, de forma a buscar minimizar situações em que beneficiários e/ou associações perdem o protagonismo em favor de empreiteiras. Esse era um dos objetivos da capacitação (EAD) mencionada anteriormente.

Costa (2015, p. 20) e Silva e Coto (2015, p. 177) indicam melhorias significativas nas condições de moradia das famílias pesquisadas, entre a situação anterior e posterior à nova casa construída pelo PNHR, sobretudo em relação às condições sanitárias. Costa menciona a “importância do banheiro dentro de casa” e Silva e Coto mencionam a condição precária de domicílios anteriores, em grande parte “rudimentares de madeira, tendo na sua maioria banheiros inadequados”. Rover e Munarini (2010, p. 261) assinalaram “forte efeito na autoestima das famílias”. Costa (2015, p. 7) cita que um efeito positivo do programa poderá ser “o fortalecimento da juventude rural, evitando assim sua migração”.

## Conclusão

Este texto buscou caracterizar o PNHR, apresentar seus regramentos, expor e discutir resultados após aproximadamente 10 anos de sua implementação.

Consideramos como significativos os números atingidos pelo programa, apesar da ressalva quanto à desproporcionalidade do atendimento entre regiões e unidades da federação em face dos respectivos indicadores de déficit habitacional rural. Mas entendendo que essa desproporcionalidade reflete principalmente assimetrias iniciais, entre regiões e unidades da federação, quanto à existência de entidades dotadas de organização necessária para a reunião de famílias, a montagem de projetos e execução das obras, etc.. Ponderando também que o andamento do programa vem permitindo superar essas assimetrias, principalmente após a instituição dos processos de seleção que qualificam a contratação, resultando na participação mais expressiva das regiões que pouco contratavam inicialmente, o que também demonstra o amadurecimento das formas de organização nesses espaços.

Entende-se que as discussões trazidas tornam evidente a necessidade de avaliação mais sistemática do programa, com maior amplitude e que foque também (e principalmente) em suas dimensões mais qualitativas. Assim como, entende-se como muito importante que se faça um esforço de capacitação de entidades, assessorias técnicas, de técnicos dos agentes financeiros, do gestor operacional e da SNH, aliado à divulgação das inúmeras boas práticas que se tem verificado.

O atual momento pelo qual passa o PNHR é muito semelhante ao que passam outros programas e políticas para habitação e para o urbano, de responsabilidade do Ministério de Desenvolvimento Regional, ocorrendo um reestudo de seu desenho, em grande medida, balizado pela sinalização de escassez de recursos do OGU e pela visão de ser necessária uma redução dos altos subsídios que vêm sendo concedidos para o PNHR, bem como para toda a Faixa 1 do PMCMV. Também compõe o cenário a estruturação dos órgãos envolvidos com a gestão do programa, a extinção do Ministério das Cidades, a absorção da SNH responsável pelas políticas habitacionais pelo Ministério de Desenvolvimento Regional. Nesse quadro, ainda existem incógnitas importantes sobre os rumos do PNHR.

## Referências

### UNIDADE I:

- ABRAMOVAY, Ricardo. O futuro das regiões rurais. Porto Alegre: Ed. da UFRGS. 2003.
- ABRAMOVAY, Ricardo. “Representatividade e inovação”. Paper apresentado no Seminário Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. CNDRS, Brasília/DF. 2005.
- BAIROCH, Paul. “Cinq milénaires de croissance urbaine”. In: SACHS, Ignacy (org). Quelles villes pour quel developpement. Paris: Seuil. 1992.
- BERDEGUÈ, J. Explaining spatial diversity in latin American rural territorial development – structures, coalitions and institutions. World Development. Vol. 73. Pp. 139-157. 2015.
- BERDEGUÉ, J. & FAVARETO, A. Desarrollo territorial rural en America Latina y el Caribe. Alimentación, agricultura y desarrollo rural en América Latina y Caribe, No. 32. Santiago de Chile. FAO. 21 p. 2019
- BITOUN, J. et al. Tipologia regionalizada dos espaços rurais brasileiros. In: Miranda, C. org. Tipologia regionalizada dos espaços rurais brasileiros – implicações no marco jurídico e nas políticas públicas. Série Desenvolvimento Rural Sustentável n. 22. Brasília: IICA. 2017.
- BRAUDEL, Fernand. La dynamique du capitalisme. Paris: Flammarion. 1985.
- BRAUDEL, Fernand Civilização material, economia e capitalismo. São Paulo: Martins Fontes, 3 Vol.. 1979/1995.
- DUBY, Georges. “L’urbanisation dans l’histoire”. In: Études Rurales, n. 49-50, Janvier-Juin. pp. 10-14. 1973.
- FAVARETO, Arilson. Paradigmas do desenvolvimento rural em questão. São Paulo: Ed. Iglu/Fapesp. 2007.
- FAVAETO, A. et al.. A abordagem territorial do desenvolvimento brasileiro recente (2000-2010). Série Documentos de Trabajo. Santiago do Chile: Rimisp. 2014.
- GALSTON, William A. & BAEHLER, Karen J.. Rural development in the United States – connecting theory, practice and possibilities. Washington-DC/ Covelo-Califórnia: Island Press. 1995.

GRAZIANO DA SILVA, José. O novo rural brasileiro. Campinas: Unicamp/IE. Coleção Pesquisas, n. 1. 1999.

GRAZIANO DA SILVA, José & CAMPANHOLA, C. - coords.. O novo rural brasileiro – uma análise nacional e regional. Embrapa/IE-Unicamp, Jaguariuna/Campinas. 2000.

INSEE/INRA. Les campagnes et leurs villes – contours et caractères. Paris. 1998.

IBGE/IPEA/Nesur-IE/unicamp. Caracterização e tendencias da rede urbana do Brasil. Campinas: IE/Unicamp. 2 vol.. 1999.

JACOBS, Jane. Cities and the wealth of nations. London: Penguin Books. 1984.

PROJETO CUT/CONTAG. Desenvolvimento e sindicalismo rural no Brasil. São Paulo/Brasília. 1998.

VEIGA, JOSÉ Eli e colaboradores. “O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento”. Texto para Discussão n. 1. Brasília: Nead. 2001

VEIGA, José Eli. “Destinos da ruralidade no processo de globalização”. Estudos Avançados, n. 51, maio-agosto 2004, p. 51-67. 2004-a.

VEIGA, José Eli. “A dimensão rural do Brasil”. In. Estudos Sociedade e Agricultura, n. 22. Abril. 2004-b.

VEIGA, José Eli. Nascimento de outra ruralidade”. Revista Estudos Avançados, 20(57), 2006.

VELTZ, P. 2003. Des lieux et des liens. Paris: Ed. de l’aube. 2003.

WANDERLEY, Maria de Nazareth B. “A emergência de uma nova ruralidade nas sociedades modernas avançadas; o “rural” como espaço singular e ator coletivo”. Estudos sociedade e agricultura, n. 15, outubro. pp.87-145. 2000.

WEBER, Max. Economia e sociedade. Brasília: Ed. UnB. 2 vol. 1998/2000.

### UNIDADE II:

ANDRADE, L. A. G.; AZEVEDO, S. de. Habitação e Poder. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

ARRETCHE, M. T. Desarticulação do BNH e autonomização da política habitacional. In: AFFONSO, R. de B. A.; SILVA, P. L. B. (Org.). Descentralização e políticas sociais. São Paulo: FUNDAP, 1996.

AZEVEDO, S de. A Crise da política habitacional: dilemas e perspectivas para o final dos anos 90. In: AZEVEDO, S de.; RIBEIRO, L. C de Q. A crise da moradia nas grandes cidades. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.

BONDUKI, N. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo, n. 1, p. 70–104, 2008.

\_\_\_\_\_. Do “Projeto Moradia” ao “Programa Minha Casa, Minha Vida”. Revista Teoria e Debate, n.82, maio/junho 2009, p. 8-14.

\_\_\_\_\_. Origens da Habitação Social no Brasil - Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria. 3.ed. São Paulo: Editora Estação Liberdade, 2002.

BRAJATO, D.; DENALDI, R. O impasse na aplicação do Estatuto da Cidade: explorando o alcance do PEUC em Maringá - PR (2009-2015). Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v. 21, p. 45, 2019.

BRASIL. SECRETARIA ESPECIAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO. Relatório de Atividades 1996. Brasília, DF, 1996.

\_\_\_\_\_. SECRETARIA ESPECIAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO. Documento de Política Nacional de Habitação – Documento Preliminar. Brasília, DF, 2002.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DAS CIDADES. Cadernos do Ministério das Cidades: Habitação. Política Nacional de Habitação. Caderno 4. Brasília, DF: Governo Federal, 2004. (Série de Cadernos MCidades)

CARDOSO, A. L (org.) O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. Urbanização de Favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC. 1. Ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018.

CARDOSO, A. L.; ARAGAO, T. A.; JAENISCH S. T. (Org) Vinte e dois anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2017.

CASTRO, C. M. P. de. A explosão do autofinanciamento na produção da moradia em São Paulo nos anos 90. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

DENALDI, R. et al. Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo: regulamentação e aplicação. Brasília: Ministério da Justiça, 2015.

DENALDI, R.; KLINK, J. O Plano Diretor Participativo e a Produção Social do Espaço: o caso de Santo André (São Paulo). Barcelona: Scripta Nova, v. XV, p.1-9, 2011.

\_\_\_\_\_.; LEITÃO, K. O.; ZIONI, S. Nota técnica: infraestrutura e desenvolvimento urbano. In: Estudo Trajetórias do Brasil frente aos compromissos assumidos pelo Governo Lula 2003-2009, Dimensão Melhoria da Qualidade de Vida. Brasília: CGEE, 2010.

FARIA, J. R. V. de. Função social e IPTU progressivo: o avesso do avesso num desenho lógico. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 15, 2013, Recife. Anais do XV Encontro Nacional da Anpur. Recife: ANPUR, 2013.

FELDMAN, S. Planejamento e zoneamento. São Paulo: 1947-1972. São Paulo: Editora USP/Fapesp, 2005.

FERREIRA, J. S. W. (Org). Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil Urbano. São Paulo: Fupam, 2012.

FUNDACAO JOAO PINHEIRO/ Centro de Estatística e Informações/ Ministério das Cidades. Déficit Habitacional no Brasil 2010. Belo Horizonte, 2013.

KLINK, J.; DENALDI, R. On urban reform, rights and planning challenges in the Brazilian metropolis. Planning Theory, v. 15, p. 402-417, jun. 2015.

MAGALHÃES, I. Planos Locais de Habitação na estratégia da Política Nacional de Habitação. In: DENALDI, R. (Org.) Planejamento Habitacional: notas sobre precariedade e terra nos Planos Locais de Habitação. São Paulo, 2013.

MARICATO, E. O Estatuto da Cidade Periférica. In: BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. O Estatuto da Cidade Comentado. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.

\_\_\_\_\_. O impasse da Política Urbana. In: MARICATO, E. O Impasse da Política Urbana no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2011.

\_\_\_\_\_. Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

MÉDICI, A. C.; MACIEL, M. C. M. P. A dinâmica do gasto social nas três esferas de governo:1980 a 1992. In: AFFONSO, R. B. A.; SILVA, P. L. B. (Org.). Descentralização e Políticas Sociais. São Paulo: FUNDAP, 1996, p. 41 –107

OLIVEIRA, F. L.; BIASOTTO, R. O Acesso à terra urbanizada nos planos diretores brasileiros. In: SANTOS Jr., O. A.; MONTANDON, D. T. Os Planos Diretores municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

OLIVEIRA, F de. Economia brasileira: crítica à razão dualista. Estudos CEBRAP, n.º 02, outubro de 1972.

ROLNIK, R. (Org.) Como produzir moradia bem localizada com recursos do programa Minha Casa, Minha Vida: implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade. Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

SANTOS JUNIOR., O. A.; MONTANDON, D. T. Síntese, desafios e recomendações. In: Os Planos Diretores municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

SHIMBO, L. Z. Habitação social, habitação de mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. (Org.). O processo de urbanização no Brasil. São Paulo: EDUSP, 1999, p. 169-244.

### UNIDADE III:

AZEVEDO, Sérgio e ANDRADE, Luís Aureliano. Habitação e poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional Habitação. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011.

BOLTER, Jairo. Interfaces e cogestão nas políticas para agricultura familiar: uma análise do Programa Nacional de Habitação Rural. Tese de doutorado. Porto Alegre: UFRGS, Fac. de Ciências Econômicas, 2013.

BONDUKI, Nabil. Do Projeto Moradia ao PMCMV. S. Paulo: Teoria e Debate, ed. 82, 01/05/2009, 2009.

BRASIL/ Ministério das Cidades/ Secretaria Nacional de Habitação. Déficit habitacional no Brasil 2008. Brasília: Ministério das Cidades, 2011.

BROSLER, Taísa Marotta. O direito à moradia no meio rural: significados, entraves e potencialidades para sua conquista. Tese de doutorado. Campinas: UNICAMP, Fac. de Engenharia Agrícola, 2015.

COSTA, José Eloízio da (coord.). Impactos sociais e econômicos na implantação de habitações rurais no nordeste a partir do PMCMV: sua importância para a agricultura familiar. Relatório de pesquisa para a Chamada MCTI/CNPq/MCIDADES Nº 11/2012. São Cristóvão: Universidade Federal de Sergipe, PPG em Geografia, 2015.

FIX, Mariana e ARANTES, Pedro Fiori. “Minha Casa, Minha Vida”, o pacote habitacional de Lula. S. Caetano do Sul: Correio da Cidadania, 30 de julho de 2009.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Déficit habitacional no Brasil 2015. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2018.

LOUREIRO, Maria Rita; MACÁRIO, Vinicius; GUERRA, Pedro. Democracia, arenas decisórias e políticas públicas: o Programa Minha Casa Minha Vida. Texto para discussão/IPEA. Rio de Janeiro: IPEA, 2013.

OLIVEIRA, Claudia Lucia de. As lacunas na gestão da informação e do conhecimento no âmbito do Programa Nacional de Habitação Rural: um estudo de caso. Monografia, Especialização em Inteligência do Futuro. Brasília: UnB, 2015.

RODRIGUES, Evaniza. A estratégia fundiária dos movimentos populares na produção autogestionária da moradia. Dissertação de mestrado. S. Paulo: FAUUSP, 2013.

ROLNIK, Raquel. Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. S. Paulo: Boitempo, 2015.

ROVER, Oscar; MUNARINI, Paulo. A política de habitação rural e o desenvolvimento da agricultura familiar. Rev. Katálisis, UFSC, Florianópolis, v. 13, jul./dez. 2010.

SEMINÁRIO REGIONAL DO HABITAT RURAL. HABIS-IAU-USP, 1., 2019, São Carlos, São Carlos: HABIS-IAU-USP, 2019.

SILVA, Cecília Graziano da. Habitação rural: uma luta por cidadania. Dissertação de mestrado. S. Paulo: FAUUSP, 2014.

SILVA, Silvana; COTO, Gabriela. Redes públicas de cooperação e o desenvolvimento local: a experiência do Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), no Alto do Vale do Itajaí. Revista de Ciências da Administração, UFSC, Florianópolis, v.17, Edição Especial de dezembro de 2015.

# Política Habitacional: Novas Urbanidades e Ruralidades

Este volume do Curso de Especialização em Gestão do Desenvolvimento Territorial reúne o material a respeito do tema que trata das transformações nas dinâmicas urbanas e rurais, das interdependências entre estes dois espaços, e de como isto repercute sobre a formatação e a experiência recente de moldagem e implementação de políticas habitacionais.

O conteúdo está estruturado em três unidades principais, abordando a emergência do chamado enfoque territorial do desenvolvimento, a política habitacional urbana e, finalmente, uma análise da trajetória recente das políticas habitacionais rurais.



PROEXT  
PRO-REITORIA DE EXTENSÃO



Escola de Administração  
UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

