

FACAM – FACULDADE DO MARANHÃO
SOMAR SOCIEDADE MARANHENSE DE ENSINO SUPERIOR LTDA
CNPJ 04.855.275/0001-68
GRADUAÇÃO – PÓS-GRADUAÇÃO – ENSINO À DISTÂNCIA

POLÍTICAS SOCIAIS SETORIAIS – RURAL E URBANA

RAFAELA BARBOSA NOLETO



São Luís
2014

SOMAR – Sociedade Maranhense de Ensino Superior Ltda.

FACAM – Faculdade do Maranhão

Carlos César Branco Bandeira

Diretor Geral

Thatiana Soares Rodrigues Bandeira

Diretora Executiva

Henilda Ferro Castro

Diretora Acadêmica

Heraldo Marinelli

Coordenador Geral de Ensino a Distância

MeyryJanes Costa Almeida

Supervisora Adjunta de Ensino a Distância

Diana Costa de Melo

Coordenadora de Serviço Social

NOLETO, Rafaela Noleto.

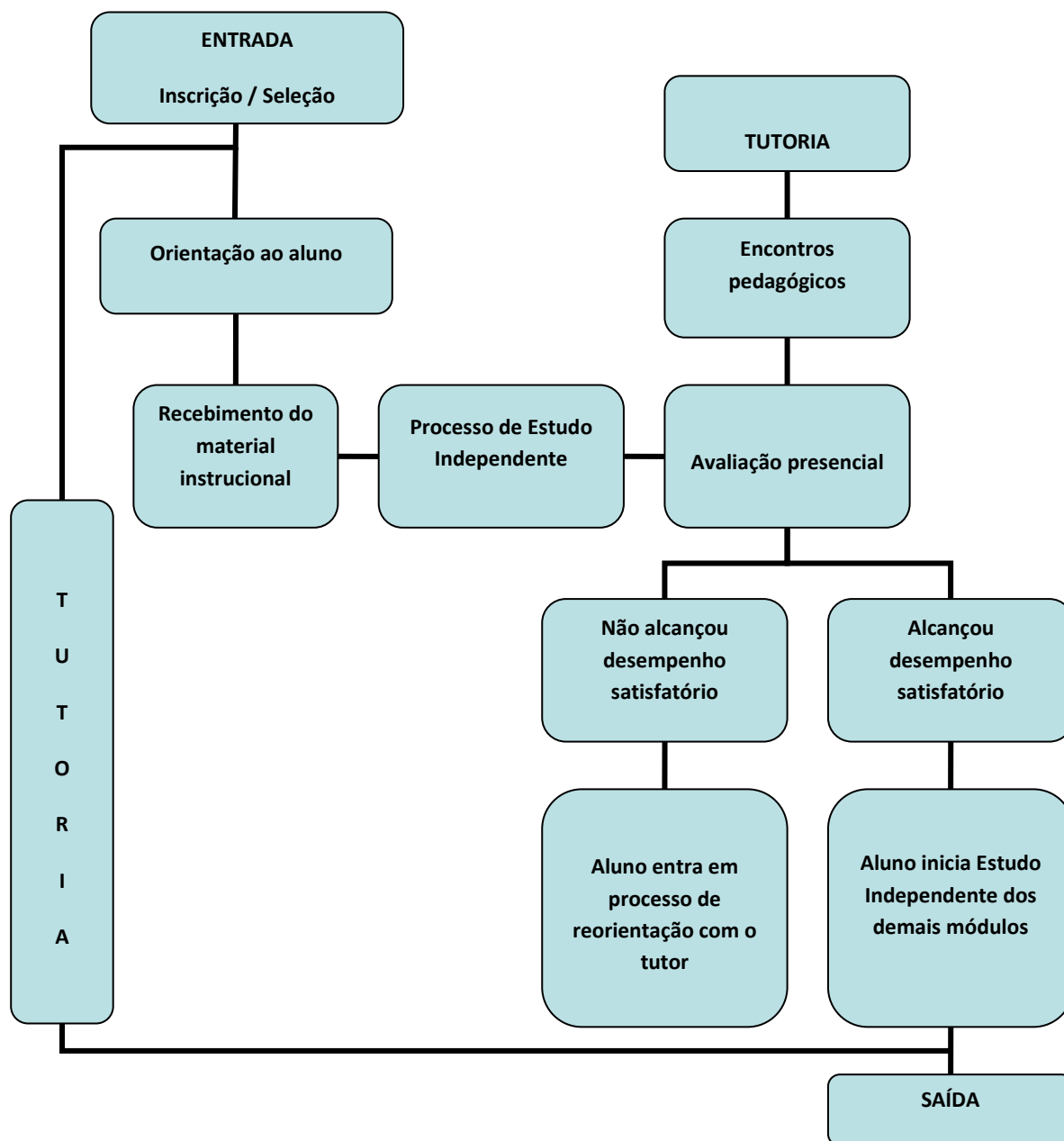
POLÍTICAS SOCIAIS SETORIAIS – RURAL E URBANA. Rafaela Barbosa Noleto. São Luís, 2014

Impresso por computador (Fotocópia)

Apostila (Graduação em Serviço Social a Distância) – Curso de Graduação em Serviço Social, Faculdade do Maranhão, 2014.

CDU

FLUXOGRAMA DE ESTUDO



POLÍTICAS SOCIAIS SETORIAIS: RURAL E URBANA

Carga Horária: 36 horas

CAPÍTULO 1 – POLÍTICA SOCIAL EM MEIO RURAL

UNIDADE - 1.1. Histórico das Lutas Sociais no Campo no Brasil.

UNIDADE - 1.2. II Plano Nacional de Reforma Agrária – II PNRA.

UNIDADE - 1.3. Estatuto da Terra e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA.

CAPÍTULO 2 – POLÍTICA SOCIAL EM MEIO URBANO

UNIDADE - 2.1. Histórico de Lutas por Políticas Sociais Urbanas no Brasil.

UNIDADE 2.2. Estatuto da Cidade.

UNIDADE 2.3. Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

CAPÍTULO 3 – OUTROS OLHARES SOBRE O RURAL E O URBANO NO BRASIL

UNIDADE - 3.1. Nova Relação entre o Rural e Urbana no Brasil

UNIDADE - 3.2. Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra

UNIDADE - 3.3. As Políticas Sociais Rurais e Urbanas e o Serviço Social.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

RECURSOS:

Quadro branco e acessórios;

Textos;

Data Show;

Computador;

Material Impresso

AVALIAÇÃO

A avaliação será processual e contínua através de observação, acompanhamento dos trabalhos em diversos momentos de aprendizagem.

O processo ensino-aprendizagem será avaliado na dimensão qualitativa e quantitativa – a partir de produção individual e coletiva, expressão crítica e reflexiva dos conteúdos, assiduidade, criatividade, organização e desempenho nas atividades no contexto presencial e a distância.

BIBLIOGRAFIA

ANTUNES, Ruy. **Os sentidos do trabalho**: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. 4. ed. São Paulo: Boitempo, 2001.

BRASIL. Constituição Federal. 1988.

BRASIL. **Estatuto da Cidade**. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

BRASIL. **Estatuto da Terra**. Lei Nº 4.504, de 30 de Novembro de 1964.

BRASIL. I Plano Nacional de Reforma Agrária - Presidente da República José Sarney;

BRASIL. II Plano Nacional de Reforma Agrária – Paz, Produção e Qualidade de Vida no Meio Rural. - Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva; Ministro do Estado do Desenvolvimento Agrário Miguel Soldatelli Rossetto.

FERNANDES, Bernardo Mançano. Formação e territorialização do MST no Brasil: 1979-2005. in: MARAFON, Gláucio José; RUA, João; RIBEIRO, Miguel Ângelo (orgs). **Abordagens teórico-metodológicas em geografia agrária**. Rio de Janeiro: UERJ. 2007.

GOHN, Maria da Gloria. **Teoria dos Movimentos Sociais**: paradigmas clássicos e contemporâneos. 7ª ed. São Paulo: Edições Loyola, 2007.

IAMAMOTO, M. V. **O serviço social na contemporaneidade**: trabalho e formação profissional. Ed. São Paulo: Cortez, 2006.

MEDEIROS, Leonilde Servolo de. **Reforma Agrária no Brasil**: história e atualidade da luta pela terra. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo. 2003.

MEDEIROS, Leonilde Servolo de. **A luta por terra no Brasil e o Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra**. In: http://geopr1.planalto.gov.br/saei/images/publicacoes/2009/nota_tecnica_a_luta_por_terra_no_brasil_e_o_movimento_dos.pdf. Pesquisada em 28/08/2014.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. **Modo de Produção Capitalista, Agricultura e Reforma Agrária**. 1ª ed. São Paulo: FFLCH/Labur Edições. 2007.

SABOURIN, Eric, Que política pública para a agricultura familiar no segundo governo Lula?. **Sociedade e Estado**, Brasília, v.22, n.3, p.715-751, set/dez. 2007.

SILVA, José Graziano da. **O novo rural Brasileiro**. Belo Horizonte: Revista Nova Economia, 1997.

Vecina, Cecília Cruz. **O II Plano Nacional de Reforma Agrária do Governo Lula: uma análise para além do aparente**. IN.: XXI Encontro Nacional de Geografia Agrária. Universidade Federal de Uberlândia; Minas Gerais; 2012.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	08
1 – POLÍTICA SOCIAL EM MEIO RURAL	09
1.1 - Histórico das Lutas Sociais no Campo no Brasil	09
1.2 - II Plano Nacional de Reforma Agrária – II PNRA	14
1.3. Estatuto da Terra e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA	18
2 – POLÍTICA SOCIAL EM MEIO URBANO	24
2.1 – Histórico de Lutas por Políticas Sociais Urbanas no Brasil	24
2.2 – Estatuto da Cidade	27
2.3 – Política Nacional de Desenvolvimento Urbano	31
3 – OUTROS OLHARES SOBRE O RURAL E O URBANO NO BRASIL	36
3.1 – Nova Relação entre o Rural e Urbana no Brasil	36
3.2 – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra	38
3.3 – As Políticas Sociais Rurais e Urbanas e o Serviço Social	40
BIBLIOGRAFIA	44

INTRODUÇÃO

Bem vindo à disciplina Políticas Sociais Setoriais – Rural e Urbana. Esta é uma disciplina com a carga horária de 36 horas, onde vocês terão a oportunidade de apreender um conteúdo fundamental, tanto para a vida acadêmica de vocês, quanto para a vida profissional.

O curso de Serviço Social é um curso amplo e instigante, e esta é a apenas uma das disciplinas voltadas para as Políticas Sociais Setoriais, neste caso específico o conteúdo se refere às política públicas voltadas para o setor social rural e urbano. Tentamos nesta apostila trabalhar estes dois universos sociais de maneira a demonstrar a completude e mútua influência que um exerce sobre o outro.

Este tema é fundamental, por conta de sua abrangência e aplicabilidade acadêmica e profissional. As políticas públicas para estes setores perpassam por praticamente por outras diversas políticas incidindo diretamente na qualidade de vida da população.

Assim, apostila traz um sólido conteúdo que deve servir como de orientação para os seus estudos e em suas buscas por conhecimento posteriormente.

Este estudo se propõe a trabalhar os seguintes aspectos: No primeiro Capítulo trabalharemos com **Política Social em Meio Rural**, esta parte está dividida nos seguintes temas: Histórico das Lutas Sociais no Campo no Brasil; II Plano Nacional de Reforma Agrária – II PNRA; Estatuto da Terra e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. O segundo Capítulo cuida da **Política Social em Meio Urbano**, com as unidades: Histórico de Lutas por Políticas Sociais Urbanas no Brasil; Estatuto da Cidade; Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Por fim, no terceiro Capítulo abordaremos **Outros Olhares sobre o Rural e o Urbano no Brasil**: Nova Relação entre o Rural e Urbana no Brasil; Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra; As Políticas Sociais Rurais e Urbanas e o Serviço Social.

É importante salientar que as políticas públicas, aqui tratadas, são ainda mais amplas que o que pôde ser exposto. O material, portanto, não pretende dar conta de todas as Políticas voltadas para estas áreas. Assim, é importante vê-lo como instrumento de orientação para estudos posteriores mais aprofundados, pois estes temas perpassam, ainda, por outras políticas que não puderam aqui ser trabalhadas. Bons estudos a todos!

CAPÍTULO 1 – POLÍTICA SOCIAL EM MEIO RURAL

Antes de iniciarmos nossos estudos de maneira mais profunda, cabe esclarecermos que a Política Social em Meio Rural compreende diversos aspectos e diversas sub-políticas sociais voltadas às pessoas que vivem no campo. Seria interessante se pudéssemos discorrer sobre cada tema que perpassa pela questão social no campo. Mas este exercício seria extenso demais.

Se assim fosse possível, trataríamos das mais diversas questões que envolvem o meio rural, como: Questão Agrária, Violência no Campo, Campesinato, Estrutura Fundiária, Agricultura familiar; Conflitos no campo, Financiamentos, etc. Bem como as seguintes políticas públicas que visam atender demandas do setor rural, como: Previdência Social Rural, Reforma Agrária (ou tentativas de reforma), Assistência Técnica e Extensão Rural, Políticas de apoio a Agricultura Familiar, etc. E é claro, não poderíamos deixar de citar os movimentos sociais de resistência aos problemas rurais como: o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (conhecido como MST); Movimentos de Trabalhadores Rurais; Movimento de mulheres no Campo (a Exemplo o Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu – MIQCB, de atuação expressiva no Maranhão), entre outros.

Porém, nesta proposta de estudo faremos análises de maneira a darmos ênfase a luta rural no que se refere principalmente a distribuição mais justa e igualitária por terras, visto ser esse um dos problemas mais expressivos do meio rural. Assim, na nossa primeira unidade trataremos do Histórico das Lutas Social no Campo no Brasil; Na segunda unidade trataremos especificamente da questão agrária no Brasil à partir da análise do II Plano Nacional de Reforma Agrária – II PNRA; e por fim, na nossa terceira unidade analisaremos uma estrutura considerada fundamental no Processo de reforma agrária: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA.

UNIDADE - 1.1. Histórico das Lutas Sociais no Campo no Brasil

Ao analisarmos os processo histórico no Brasil, no que se refere a distribuição de terras, logo percebemos que as primeiras vítimas dos conflitos pela terra no Brasil foram os indígenas. Quando os europeus chegaram ao chamado “*novo mundo*”, expulsaram os nativos de suas habitações (ocas), e os escravizaram, objetivando com esta exploração o maior acúmulo possível de riqueza para Portugal.

Assim a distribuição de terras se inicia influenciada pela necessidade de garantir os ganhos da Coroa Portuguesa, deixando a parte os interesses sociais que a distribuição de terras poderia gerar no País.

Diante deste histórico, podemos afirmar que a concentração de terras se inicia no nosso país desde a distribuição baseadas em capitâneas hereditárias, que em sendo hereditárias, de imediato em sua gênese constitucional excluía a classe trabalhadora da possibilidade de ter acesso ao pedaço de chão e, é claro, da possibilidade de produzir, de maneira independente o seu sustento.

Os séculos se passaram e ao analisarmos o período que corresponde a primeira metade do século XX, notamos que a questão social referente a distribuição de terras, continuava sendo tratada com descaso, e o as terras permaneciam acumuladas nas mãos de umas poucas famílias, ou seja o latifúndio continuava sendo a regra.

Porém, esta conservação do processo de concentração de terras, que usava o poder coercitivo do Estado, através da repressão policial para garantir a sua dominação não estava sendo eficaz para burguesia dominante. Isso porque os trabalhadores brasileiros, depois de terem entrado em contato com trabalhadores europeus e com suas teorias sobre a luta em nome da classe trabalhadora, de maneira considerável haviam se organizado em suas lutas por maiores igualdades sociais. Essas lutas geravam muita tensão social naquele princípio de século.

Assim, se nota que nas últimas décadas do século XX o País passa por mudanças, devido ao processo de industrialização, com o crescimento da burguesia industrial e abertura da economia brasileira para as empresas multinacionais.

Apesar desse crescimento industrial e econômico, e do relativo declínio das atividades no campo, esta área ainda possuirá um aspecto relevante para a economia, em especial por conta do histórico de industrialização capenga e principalmente tardia - se comparada aos países mais desenvolvidos - que se deu no nosso país.

Então, levando em consideração a importância dos campos, em nossa economia e de uma maior organização dos trabalhadores, é que temos no Século XX o surgimento dos mais significativos movimentos sociais.

Estes movimentos sociais ganham mais força na década de 60, mesmo período em que se inicia a valorização das terras brasileiras em razão valorização no mercado interno e externo de produtos como soja, carne, madeira, e uma série de outros

produtos que trazem um dispêndio imenso no que se refere a ocupação de terras para a sua produção.

Neste contexto, um dos primeiros movimentos sociais rurais a surgir no Brasil foi a formação das chamadas Ligas Camponesas, que eram compostas por pequenos proprietários, arrendatários, e trabalhadores agrícolas dos grandes engenhos de açúcar da zona da Mata Nordestina, pela qual lutavam por uma sindicalização rural e contra a apropriação das terras dos pequenos proprietários por usineiros nordestinos.

Os abalos que esta organização trouxe aos campos serviram para trazer a luz das discussões os problemas sociais referentes ao campo. Este movimento forçou o então presidente João Goulart, a desapropriar latifúndios para fins da reforma agrária, o que representava para a época um grande avanço.

Mas com o golpe de 64, as Ligas Camponesas foram combatidas pelos militares e seus líderes foram presos. E os governos militares, com o objetivo de conter o movimento lançaram um projeto conhecido como Estatuto da Terra (Lei Nº 4.504, de 30 de Novembro de 1964), que defendia uma reforma agrária através de meios legais, burocráticos e, claro, lentos. E ainda sob o comando militar, na década de 70 foi criada uma legislação trabalhista para o campo. Porém, esta medida também não foi considerada o suficiente para os movimentos dos trabalhadores rurais.

Mas foi somente no governo do então presidente José Sarney (1985-1989) que foi criado o primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária no Brasil (I PNRA), criado em 1985, desapropriando mais de 43 milhões de hectares e assentado 1,4 milhões de famílias. Ao final destes 05 anos de governo, apenas 5% do total de famílias que deveriam ter sido contempladas pelo plano estavam assentadas. Neste primeiro Plano, segundo Medeiros (2003, p. 37): *“firmou-se uma tendência a reduzir a função social a índices de produtividade, deixando em segundo plano os demais elementos que compunham a sua definição”*, a exemplo da conservação dos recursos naturais e o bem estar daqueles que nela trabalham. O referido fracasso se deu principalmente por conta da influência conservadoras que pressionava o governo.

Durante a Constituinte, encarregada de elaborar a Carta Magna de 1988, o problema da concentração de terras também foi discutido. Os grandes latifundiários criaram uma entidade chamada de União Democrática Ruralista (UDR), de cunho conservador, objetivando o combate a invasões de terras e buscar apoio entre os políticos brasileiros, de maneira que tivessem seus interesses protegidos.

É claro que não difícil conseguir o apoio dos políticos, visto que eles próprios se beneficiariam com a garantia da manutenção dos latifúndios. E não podemos deixar de citar a fragilidade da Constituição Federal de 1988, que define como responsabilidade do governo agir nos seguintes termos em prol da Reforma Agrária, segundo o Art. 184:

Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.

§ 1º - As benfeitorias úteis e necessárias serão indenizadas em dinheiro.

§ 2º - O decreto que declara o imóvel como de interesse social, para fins de reforma agrária, autoriza a União a propor a ação de desapropriação.

§ 3º - Cabe à lei complementar estabelecer procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo judicial de desapropriação.

§ 4º - O orçamento fixará anualmente o volume total de títulos da dívida agrária, assim como o montante de recursos para atender ao programa de reforma agrária no exercício.

§ 5º - São isentas de impostos federais, estaduais e municipais as operações de transferência de imóveis desapropriados para fins de reforma agrária. (Grifos nossos).

A CF estabelece a desapropriação de terras para efeitos de reforma agrária, apenas em áreas consideradas latifúndios improdutivos e que não estejam cumprindo a função social. Com isso, torna-se cada vez mais complexa a situação nos campos do País, tendo como resultado o aumentando dos conflitos e mortes, fato que nos atinge até os dias ressesntes de nossa história.

Os governos Collor e Itamar, apenas mantiveram a política pouco expressiva no setor agrário que havia se iniciado no governo de Sarney.

O governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998/1999-2002) inicia-se com grandes expectativas das multinacionais e latifundiários, visto este governo ter sido defensor da continuação e aprofundamento da política liberal, que já vinha sendo implantada desde os governos militares, ganhando confiabilidade após o Plano Real.

Os movimentos sociais desempenhavam grande pressão contra o governo, destacamos o MST na luta pela terra. Movimento que sofria com as medidas adotadas pelo Estado, que defendia a concepção de que a questão agrária não era tão grave quanto o movimento costumava expor.

O governo, segundo Oliveira aplicava uma política que: “*antes de ser uma política propositiva do governo [a reforma agrária] é a necessidade de resposta à pressão popular*” (2007, p.143). Além de repostas inexpressivas, o governo investiu no processo de criminalização das lideranças, com apoio considerável da mídia, com repressão violenta contra o movimento, que gerou exemplos como os massacres de Corumbiara em Rondônia (1995) e Eldorado dos Carajás no Pará (1996).

Depois de todos os retrocessos gerados por estas intervenções trágicas, o governo federal cria em 1996 o Ministério Extraordinário de Política Fundiária, que depois do período de um ano foi chamado de Ministério do Desenvolvimento Agrário, que desenvolveu uma política onde as famílias eram tratadas não como reflexo de um problema de concentração fundiária, mas sim dentro do bojo das políticas focalizadas e compensatórias.

Seguindo a cartilha neoliberal o governo federal cria, com base no programa piloto do estado do Ceará - Projeto São José - Reforma Agrária Solidária de 1996:

- Projetos de Reforma Agrária e Alívio da Pobreza Cédula da Terra (anunciado em 1996);
- Fundo de Terras e da Reforma Agrária (Banco da Terra);
- PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – criado em 1994 que fornecia financiamento para compra de terras, porém, sem qualquer assistência técnica ou tecnológica.

Estes projetos ficaram conhecidos como sendo responsáveis por lançar o que se convencionou chamar de reforma agrária de mercado.

Já no governo Lula (2003-2006/2007-2010), foi iniciada a formulação da Proposta do Plano Nacional de Reforma Agrária (PPNRA), entregue à equipe de governo em 2003. Tendo como diretrizes, de acordo com FERNANDES, “*conceber reforma agrária como política de desenvolvimento territorial, e não como política compensatória (...) [objetivando] desconcentrar a estrutura fundiária [...], conceber a reforma agrária como política pública de desapropriação de terras [...] [e] promover políticas de financiamento em todas as etapas de implantação dos assentamentos*” (p.163; 2007).

Porém, o programa não foi aprovado pelo governo, sendo em seu lugar elaborado, em novembro de 2003, o *II Plano Nacional de Reforma Agrária: Paz, Produção e Qualidade de Vida no Meio Rural (II PNRA)*. Que está em vigência até os dias atuais, sendo

sua análise importante para os nossos estudos acadêmicos. Este Plano será explorado de maneira mais detida na próxima unidade.

Exercício de Fixação

01 – Aponte Elemento que corroborem com a afirmação de que no Brasil a concentração de Terras é histórica:

02 – Quais foram as ações do governo de FHC para tentar abafar o Movimento dos Trabalhadores Sem Terras?

UNIDADE - 1.2. II Plano Nacional de Reforma Agrária – II PNRA.

Sob o título *II Plano Nacional de Reforma Agrária: Paz, Produção e Qualidade de Vida no Meio Rural*, lançado em 2004 na vigência do governo de Luís Inácio Lula da Silva, nasce o Plano de Governo que tenta definir a Política de Reforma Agrária no Brasil. Observemos que não se trata de uma política pública de Estado, mas um plano de governo.

Neste documento a Reforma agrária é vista como:

[...] como condição para a retomada do crescimento econômico com distribuição de renda e para a construção de uma nação moderna e soberana. Ela promove a geração de empregos e renda, a ocupação soberana e equilibrada do território, garante a segurança alimentar, promove e preserva tradições culturais e o meio ambiente, impulsiona a economia local e o desenvolvimento regional. (p. 07; 2003)

Segundo outro trecho do II PNRA: “*A reforma agrária é mais que um compromisso e um programa do governo federal. [...] Gera emprego e renda, garante segurança alimentar [...]*” (II PNRA, 2003, p.5). Os termos utilizados neste fragmento

do documento estão carregados de significado e refletem a compreensão mais profunda da questão agrária.

Assim, segundo VECINA:

Ao utilizar o termo segurança ao invés de soberania alimentar (encontrado apenas uma vez em uma citação ao longo do programa, contra sete vezes em que aparece a expressão segurança alimentar), o governo deixa claro qual será o objetivo do programa: segurança alimentar (termo que nasce no contexto de crises de abastecimento) refere-se apenas a uma noção de oferta quantitativa, acesso ao alimento, seja ele com que qualidade for e proveniente da onde for. Por sua vez, soberania alimentar implica ter domínio de todo o processo de produção, da semente ao produto final, nasce da crítica ao agronegócio e ao autoritarismo do monopólio. (p. 09; 2012)

A condição de acesso à segurança alimentar é fundamental para o pequeno agricultor, em especial por conta de o agronegócio ter adentrado o campo, destituindo em muito os recursos naturais das famílias que trabalham no campo. Diferente de propostas anteriores, o II PNRA, prevê investimentos não apenas financeiros, mas também o acompanhamento técnico, gerando um apoio logístico para uma produção de maior qualidade e com consequente diminuição de perdas.

Além destes aspectos já citados:

o II PNRA reconhece a diversidade social e cultural da população rural e as especificidades vinculadas às relações de gênero, geração, raça e etnia que exigem abordagens próprias para a superação de toda forma de desigualdade. Reconhece os direitos territoriais das comunidades rurais tradicionais, suas características econômicas e culturais, valorizando seu conhecimento e os saberes tradicionais na promoção do etnodesenvolvimento. (p. 08; 2003)

A observância destas diversidades, acima expostas, representa o anseio social nos que se refere às relações sociais.

Este Plano também conta com o viés da *“participação social através dos movimentos e entidades da sociedade civil, ampliando o reconhecimento e a legitimidade da Reforma Agrária.”* (II PNRA, 2003, p.10). Porém, como esperar participação se o processo é feito sem que o Governo especifique o orçamento para cada tipo de ação (desapropriação, regulamentação, construção de infraestrutura etc.); nem as áreas prioritárias, não organiza espaços para que haja estes encontros de caráter participativo e, principalmente e impõe modelos de mercado.

Quando se trata de defender os meios para obtenção da terra, o Plano corrobora com a Carta Magna, salientando como meio prioritário a desapropriação por interesse

social, porém prevê que o beneficiário deva “*pagar pela terra recebida, em geral, a partir do terceiro ano da sua entrada no assentamento.*” (II PNRA, 2003, p.19).

Política esta que se diz apenas complementar à compra e venda baseada no Decreto 433/93, que dispõe “*sobre a aquisição de imóveis rurais, para fins de reforma 11 agrária, por meio de compra e venda*”, o que significa que a posta na verdade trata de: pagar pela terra improdutiva.

Segundo VECINA:

Em outras palavras, o governo premia o latifúndio, pagando a preço de mercado a terra à espera de valorização, ao invés de fazer valer o princípio da *função social da terra*, ou de atualizar os índices de produtividade da terra (ação prometida pelo Plano, mas não realizada), e muito menos pondo em discussão a possibilidade de uma desapropriação sem indenização. (p. 11; 2012)

No que se refere ao processo de compra e venda, foi criando o *Programa de Crédito Fundiário*, que possibilitaria a aquisição de terras nos casos em que não fosse possível a desapropriação por interesse social. Este programa está subdividido em 03 linhas:

- Combate à Pobreza Rural: voltada principalmente ao público do semiárido nordestino;
- Nossa Primeira Terra: voltado para jovens de 18 a 24 anos¹⁴;
- Consolidação da Agricultura Familiar: voltado para agricultores individuais ou em grupos, desde que tenham renda inferior a quinze mil e patrimônio inferior a trinta mil.

A fonte de recursos nos dois primeiros casos viria do Banco Mundial e não seriam reembolsáveis; enquanto o último viria do Fundo de Terras e da Reforma Agrária, e seria reembolsável pelo beneficiário. E os beneficiários das três linhas teriam acesso ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf A) que, segundo SABOURIN (2007), “*sob a forma de crédito individual ou de subvenção para equipamentos coletivos, beneficiou, sobretudo os agricultores familiares mais dotados de capital e melhor articulados com a rede bancária*” (p.723).

Além de assentamentos criados a partir do processo de desapropriação por interesse social e da criação de linhas de financiamento para compra de terrenos, o II Plano tem como metas, relacionadas ao acesso à terra:

- a regularização das posses;
- o cadastramento georreferenciado;

- o reconhecimento, demarcação e titulação de terras quilombolas;
- o reassentamento dos ocupantes não índios de áreas indígenas.

No final do primeiro mandato do presidente Lula, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA divulgou os dados referentes aos assentamentos realizados no período, gerando grandes contestações dos estudiosos e movimentos sociais que lutam pela terra. Os dados atingem os números de 448.954 famílias entre 2003-2007, porém este não era o cenário real do campo.

Sobre isso, FERNANDES (2007) contestou a declaração do órgão, afirmando que esses números existem a partir “*processo autofágico*” (indo além da prática já comum desde o governo FHC de superfaturamento de índices): às famílias foram fornecidas terras de assentamentos já existentes ou em áreas públicas, “*expulsando famílias assentadas. No lugar delas, são assentadas outras famílias. O problema não se resolve em si – se reproduz em si*” (p.166).

Como foi colocado no artigo “*MST contesta os números da reforma agrária do governo*”:

[...] a política de Reforma Agrária [do /governo Lula] nada tem de original e repete os mesmos passos do governo Fernando Henrique Cardoso: inflaciona números; contabiliza a reposição de lotes em assentamentos antigos como novos assentamentos e assentamentos precários no norte do país em terras públicas, preservando os grileiros da região.

Diante do quadro geral da reforma agrária, aqui exposta, tomando por base o II Planos Nacional de Reforma Agrária e a crítica social direcionada a este plano, muito se percebe que em propostas o Brasil avançou bastante rumo a Reforma Agrária, apesar de os governos do Partido dos Trabalhadores não terem assumido a responsabilidade da promoção de políticas de Estado para sanar os problemas da concentração fundiária. Mas quando analisamos esta proposta mais de perto, percebemos que a situação real da reforma agrária pouco se diferenciou da atuação dos governos anteriores. O que se constata é a implantação de ações voltadas para o mercado neoliberal, em detrimento da classe trabalhadora rural.

Exercício de Fixação

01 – O que significa na prática dizer que o II PNRA é uma política de governo e não de Estado?

02 – Quais são as metas do II PNRA?

UNIDADE - 1.3. Estatuto da Terra e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA

Estatuto da Terra

A utilização, ocupação e relações fundiárias são regulamentadas, no Brasil, pelo Estatuto da Terra, que foi aprovado pela Lei Nº 4.504, de 30 de Novembro de 1964. Esta lei orienta órgãos governamentais de interesse agrícola e reforma agrária, como o INCRA, entre outros.

Quando formulado no ano de 1964, o objetivo principal do Estatuto de Terras foi brevar e controlar as reivindicações populares e tensões sociais que cresciam de maneira acelerada e necessariamente, executar um programa de redistribuição fundiária. Assim a finalidade era evitar a eclosão de uma revolução camponesa e, acalmar os grandes proprietários de terra que se sentiam ameaçados por um levante popular.

No Estatuto da Terra, em seu Art. 1º vemos dois conceitos - Reforma Agrária e Política Agrícola - considerados importantes para o nosso estudo:

Art. 1º Esta Lei regula os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, para os fins de execução da Reforma Agrária e promoção da Política Agrícola.

§ 1º Considera-se Reforma Agrária o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade.

§ 2º Entende-se por Política Agrícola o conjunto de providências de amparo à propriedade da terra, que se destinem a orientar, no interesse da economia rural, as atividades agropecuárias, seja no sentido de garantir-lhes o pleno emprego, seja no de harmonizá-las com o processo de industrialização do país.

O objetivo do Estatuto é garantir que as terras cumpram a tão citada função social, que é definida a seguir:

Art. 2º É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta Lei.

§ 1º A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente:

- a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias;
- b) mantém níveis satisfatórios de produtividade;
- c) assegura a conservação dos recursos naturais;
- d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivam.

Essa lei tornou o Estado o responsável por garantir aos trabalhadores rurais, o acesso devido à terra. Porém, esta lei não se realizou uma transformação social que minimamente preconizava e preconiza.

De maneira sucinta, o estatuto da terra tinha duas grandes propostas:

- Executar a reforma agrária;
- Desenvolver a agricultura.

Nos termos da lei, encontramos o seguinte texto:

§ 2º É dever do Poder Público:

- a) promover e criar as condições de acesso do trabalhador rural à propriedade da terra economicamente útil, de preferência nas regiões onde habita, ou, quando as circunstâncias regionais, o aconselhem em zonas previamente ajustadas na forma do disposto na regulamentação desta Lei;
- b) zelar para que a propriedade da terra desempenhe sua função social, estimulando planos para a sua racional utilização, promovendo a justa remuneração e o acesso do trabalhador aos benefícios do aumento da produtividade e ao bem-estar coletivo.

§ 3º A todo agricultor assiste o direito de permanecer na terra que cultive, dentro dos termos e limitações desta Lei, observadas sempre que for o caso, as normas dos contratos de trabalho.

§ 4º É assegurado às populações indígenas o direito à posse das terras que ocupam ou que lhes sejam atribuídas de acordo com a legislação especial que disciplina o regime tutelar a que estão sujeitas.

Mas, o que se pode constatar no decorrer dos anos, é que a reforma agrária ficou apenas no papel, no entanto, a agricultura, passou a receber do governo maior atenção, pois atendia ao próprio desenvolvimento capitalista.

O Estatuto da Terra possui diversos aspectos positivos, considerados avanços notáveis para a época:

- Executar a reforma agrária;
- O respeito à indenização de desapropriações de terra;
- A funcionalização, onde o minifúndio e o latifúndio são duas situações fundiárias consideradas impróprias;
- A utilização apropriada da terra pelo proprietário, de maneira que o usufruto das condições econômicas favorecesse os seus trabalhadores e, respectivamente, a família dos mesmos;
- Que os recursos naturais da terra fossem utilizados de maneira apropriada; Manutenção dos níveis satisfatórios de produtividade;
- Assegurar a legalidade nas relações trabalhistas entre os que cultivam e os donos de terra.

A aprovação desta lei refletiu diretamente na conjuntura agrária do país e possui reflexos importantes até hoje. Os movimentos sociais fomentam aí seus protestos, no intuito de consolidar a reforma agrária como uma política pública permanente, e não somente uma forma de apaziguar os conflitos gerados pelos manifestantes, como tem sido feito até os dias atuais.

Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA

O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) é uma autarquia do Governo Federal, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) criada a partir do Decreto Nº 1.110, de 09 de julho de 1970. Sua estrutura regimentar foi criada a partir do Decreto Nº 5.735, de 27 de março de 2006, com a redação alterada e atualizada pelo Decreto Nº 6.812, de 03 de abril de 2009.

O INCRA tem como objetivos principais:

- Promover a reforma agrária de maneira justa e sistematizada, a médio e longo prazo;
- Manter e gerir o cadastro nacional de imóveis rurais;
- Administrar terras públicas;
- Além de identificar, demarcar e gerar títulos de terras destinadas a assentamentos e comunidades tradicionais quilombolas.

As diretrizes do INCRA apontam para a democratização do acesso e do direito a terra de maneira a implementar a reforma agrária por meio de estratégia que envolvem a implantação de assentamentos sustentáveis em áreas compradas pela da União, regularizando terras públicas a serem destinadas para esses assentamentos e promovendo uma gestão mais organizada e justa da estrutura fundiária do Brasil.

Tudo isso, em observância de um desenvolvimento sustentável, objetivando a desconcentração da estrutura fundiária, atualmente composta majoritariamente por latifúndios.

Esta instituição visa também a redução da violência e da pobreza, promovendo a equidade na distribuição de terras, evitando conflitos que venham a prejudicar e causar prejuízos às pessoas no decorrer de disputas por posse da terra.

Esta autarquia usa como uma de suas bases estratégicas a participação social e popular, visando sempre os princípios da legalidade, da moralidade e da impessoalidade, formando parcerias com a sociedade civil organizada.

INCRA procura também como maneira para promover a reforma agrária, a qualificação dos assentamentos e dos assentados através da promoção do acesso a uma infraestrutura básica, também mediante o licenciamento ambiental, acesso ao crédito, assessoria técnica e consultorias gratuitas aos assentados para que possam aproveitar da melhor maneira possível os recursos das terras em que passarem a habitar e produzir, acesso aos serviços públicos básicos assegurados em constituição, como saúde, educação, esporte, cultura e lazer, de forma a promover o cumprimento de direitos civis, trabalhistas, além da promoção da paz no campo, que se faz necessária.

Uma ação fundamental do INCRA é fiscalizar a função social dos imóveis rurais, de forma que contribua para a capacitação dos assentados promovendo uma produção agrícola e ecológica sustentável e viável de acordo com a região em que ocorre esse fomento de produção.

Com isto espera-se a sustentabilidade por meio da produção de alimentos e insumos, inserindo, dessa forma, os assentados numa cadeia produtiva, gerando a auto-suficiência desses assentamentos, promovendo uma verdadeira inclusão na cadeia produtiva da região.

Esse plano de ação se dará através da destinação de terras públicas, sejam elas destinadas às comunidades tradicionais quilombolas, indígenas ou a assentamentos rurais, gerenciando a estrutura fundiária nacional, de maneira a legalizar terras dessas

comunidades, conhecer a sua real extensão, cadastrar as famílias para que seja feita a inclusão delas em serviços e programas governamentais, cadastramento e certificação dos imóveis rurais, promovendo uma inclusão social e um desenvolvimento sustentável, além da identificação de terras particulares consideradas improdutivas, para que seja feita a intermediação entre proprietários e a União, visando a compra ou desapropriação dessas terras, para destinação a novos assentamentos.

Exercício de Fixação

01 – Qual o ano, o contexto da aprovação do Estatuto da Terra? O que significou a sua aprovação?

02 – Quais as principais funções do INCRA?

ATIVIDADE AVALIATIVA

Descreva os processos históricos de lutas rurais que aconteceu a partir da segunda metade do Séc. XX até os dias atuais. Enfatize a importância da aprovação do Estatuto da Terra e do lançamento do II Plano Nacional de Reforma Agrária – II PNRA.

CAPÍTULO 2 – POLÍTICA SOCIAL EM MEIO URBANO

Antes de iniciarmos de forma mais aprofundada a análise que se colocam neste capítulo, consideramos importante esclarecer, ligeiramente, dois termos que se fazem necessários para o bom entendimento do assunto. São eles: Urbanismo e Urbanização.

O primeiro se refere ao processo de afastamento das características rurais de um lugar ou região, para características urbanas. Geralmente, está associado ao desenvolvimento da civilização e da tecnologia. Enquanto o segundo é considerado o conjunto de medidas técnicas, administrativas, econômicas e sociais que visam ao desenvolvimento racional e humano das cidades.

É importante ainda salientarmos que a política social em meio urbano perpassa por diversos campos sociais, que nem de longe temos a pretensão de esgotar nesta análise. O que nos propomos é analisar e durante esta análise oferecermos aos estudantes alguns rumos que podem ser estudados neste campo.

UNIDADE- 2.1. Histórico de Lutas por Políticas Sociais Urbanas no Brasil

A proposta de reforma urbana teve início em 1960, períodos em que os segmentos progressistas da sociedade clamavam por propostas estruturais na questão fundiária, objetivando a realização da reforma agrária e em contrapartida logo se pensou também na necessidade de uma proposta de uma reforma urbana.

Esta proposta foi inicialmente formulada em 1963 pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil (Observatório Internacional do Direito à Cidade, 2006), mas o golpe militar de 1964 inviabilizou a sua realização.

Mas na década de 70 ela é posta novamente na agenda das discussões, pois se considera que é a partir deste momento histórico que temos a maior efervescência das lutas por uma política social urbana melhor definida e articulada.

A década em questão foi marcada por uma história política agitada. Isso graças ao processo de amadurecimento dos movimentos sociais, que se exibiram mais fortificados, articulando melhor seus objetivos em um momento histórico de extensa resistência contra a ditadura militar no Brasil.

Esse movimento foi acompanhado por intelectuais que tinham em seu ideário a transformação da cidade. E foi nas discussões da Assembleia Nacional Constituinte, que

estes objetivos caminharam claramente rumo a uma reforma urbana, baseada na justiça de distribuição do espaço urbano.

Na década de 70 e avançando pela de 80, os temas pela reforma urbana reaparecem junto aos movimentos populares de luta por habitação digna, mas as reivindicações não se limitam a este setor do processo de urbanização, logo as exigências se estendem a situações cada vez mais abrangentes da vida urbana.

A consolidação dos movimentos sociais se dá de maneira mais precisa na década de 80, com a consolidação destes movimentos em redes de apoio de reivindicação por ações mais firme tanto campo quanto nas cidades. Observa-se os novos rumos que orientam as exigências sociais, em razão de uma nova conjuntura política que estava se configurando, onde tais movimentos ganharam mais visibilidade e relevo político na decisão e condução das políticas sociais. Sobre isso, segundo Gohn:

Na prática surgem novas lutas como pelo acesso à terra e por sua posse, pela moradia, expressas nas invasões, ocupações de casas e prédios abandonados; articulação dos movimentos dos transportes; surgimentos de organizações macro entre as associações de moradores; movimentos de favelados ou novos movimentos de desempregados; movimentos pela saúde. (p.278; 2007)

Os movimentos sociais buscam mais visibilidade e respostas a contento para as questões sociais urbanas. E a entrada oficial destas demandas no campo político.

Neste momento a Igreja Católica lançou um documento considerado de grande importância para a organização e apoio às lutas pelas questões urbanas: “*Ação Pastoral e o Solo Urbano*” em fevereiro de 1982, na qual defendia a função social da propriedade urbana. Este documento toca em vários pontos da questão urbana, como: transporte, êxodo rural, crianças abandonadas, moradias precárias, especulação imobiliárias, drogas, entre outros aspectos. Vejamos um trecho deste documento:

60. A qualidade de vida do meio urbano se arruína em ritmo alarmante. O ambiente material é sacrificado pela escalada predatória da especulação imobiliária e pela invasão das populações carentes rechaçadas para as encostas e para as periferias.

61. O ambiente social se deteriora pela escalada do crime, da violência e do tráfico de drogas. Aumentam as cargas conflituais exacerbadas pelas frustrações coletivas. Um pequeno episódio pode detonar crises com reações em cadeia imprevisíveis.

62. Como subprodutos sociais desta situação de iniquidade, registra-se a existência de vários milhões de menores abandonados nos centros urbanos, sem mencionar os chamados órfãos diurnos, crianças de tenra idade, fechadas no estreito espaço doméstico durante as longas horas de ausência do pai e da mãe ocupados no trabalho.

63. A permanência e, mais ainda, o agravamento da situação descrita não interessam a nenhum dos setores da população cidadina. A todos cabe tomar consciência da gravidade da situação e empenhar-se em sua solução.

Como resposta a maior articulação dos movimentos sociais o Estado passa a incorporar aos movimentos sociais através dos partidos políticos, para assim monitorá-los de perto.

E já no princípio da abertura política do país, várias entidades, movimentos populares e pastorais lançam o Movimento Nacional pela Constituinte, que passa a articular uma série de plenárias para elaborar a emenda de iniciativa popular, nas quais estavam presentes diversos segmentos profissionais comprometidos com a democratização do planejamento e da gestão para os setores urbanos.

Na Constituição de 1988, conquista-se uma emenda pela Reforma Urbana que criou o Capítulo da Política Urbana. Nele há um reconhecimento das questões urbanas como tema de interesse nacional, situando a discussão em três vertentes (CF, art.182 e 183):

- Função social da propriedade e da cidade;
- Gestão democrática da cidade;
- Direito à cidade e à cidadania.

Neste período é fundado o Movimento Nacional pela Reforma Urbana – MNRU, que está ligado diretamente à elaboração da emenda popular ao projeto constitucional representando o levante e a ação popular inconformada com a situação social em meio urbano.

Trata-se da busca pelo direito urbano, partindo do reconhecimento dos conflitos de interesses na produção e apropriação do espaço construído. Diz repeito a luta por acesso a um conjunto de serviços e equipamentos que deveriam ser oferecidos de maneira qualitativa e igualitária atendendo ao Direito a Cidade.

Depois da aprovação da nova Constituição brasileira, já no período da década de 90, tem-se a introdução do modelo neoliberal, acarretando grandes mudanças nas perspectivas que efervesceram no período anterior, o Estado efetiva políticas públicas sociais, atendendo ao máximo o capital e de maneira mínima para o social.

Assim, observa-se o desequilíbrio social que assola as áreas urbanas brasileiras, criado a partir de um modelo urbanístico excludente, em que o interesse privado sempre

orientou o as tomadas de decisão, em detrimento dos direitos sociais e garantias de acesso às políticas públicas sociais urbanas.

O período de início do século XXI caracterizou-se como um marco política social urbana brasileira. Houve alguns avanços, como a reorganização da estrutura institucional gestora dessa política; a alteração no foco de atendimento; e o significativo aumento dos recursos caracteriza este período.

Os movimentos sociais que reivindicavam moradia tentaram incorporar ao Sistema Nacional de Habitação as reivindicações históricas para operacionalizar a política habitacional. Foi dada ênfase ao princípio da autogestão entre o apoio a outras medidas.

Analisaremos melhor esta fase nos próximos capítulos ao tratarmos das políticas urbanas a luz de dois documentos fundamentais para a aplicação das dessa política social. São eles: o Estatuto da Cidade e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

Exercício de Fixação

01 – Qual o contexto em que se iniciou reivindicações sociais urbanas no Brasil?

02 – Quais são as principais demandas desta luta sociais?

UNIDADE - 2.2. Estatuto da Cidade

O Estatuto da Cidade surgiu como projeto de lei em 1989, proposto pelo então senador Pompeu de Souza (1914 - 1991). Entretanto, a transformação do projeto em lei

deu-se apenas em 2001. Sancionado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, tornou-se a Lei Nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

Esta lei, em seu Art. 1º, Parágrafo Único é “*denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.*” Esta lei fez-se necessária para regulamentar o capítulo que trata da “Política Urbana” na Constituição Federal de 1988, detalhando os artigos 182 e 183.

Seu objetivo é garantir o direito à cidade como um dos direitos fundamentais da pessoa humana, para que todos tenham acesso aos bens serviços e equipamento que compõem a vida urbana.

Nota-se que esta lei tenta sanar o desafio de reverter uma da característica mais marcante das cidades brasileira: a segregação socioespacial. Os bairros abastados dispõem de áreas de lazer, equipamentos urbanos modernos e maior qualidade na prestação dos serviços urbanos, enquanto imensos bairros periféricos e favelas são marcados pela precariedade ou total ausência de infraestrutura, irregularidade fundiária, riscos de inundações e escorregamentos de encostas, vulnerabilidade das edificações e degradação de áreas de interesse ambiental.

O governo brasileiro sinalizou suas intenções de mudança deste quadro com a criação do Ministério das Cidades, em 2003. O novo Ministério recebeu a incumbência de apoiar estados e municípios na consolidação de novo modelo de desenvolvimento urbano que engloba habitação, saneamento e mobilidade urbana, por meio da Secretaria Nacional de Programas Urbanos, cuja principal tarefa é apoiar a implementação do Estatuto das Cidades.

Parte das grandes cidades brasileiras tem a maioria de sua população morando informalmente sem observação de qualquer lei ou plano urbanístico, sem concurso de arquitetos e engenheiros para construção de seus bairros ou casas, sem financiamento para as obras que compõem uma gigantesca produção doméstica de espaço urbano que evidentemente resulta precário.

O Estatuto da Cidade não trata apenas da terra urbana. A lei inclui: diretrizes e preceitos sobre planos e planejamento urbano, sobre gestão urbana e regulação estatal, fiscal e jurídica, regularização da propriedade informal, participação social nos planos,

orçamentos, leis complementares e gestão urbana, parcerias público-privadas, entre outros temas.

E representou a união de leis previamente existentes, de forma fragmentada, com instrumentos e conceitos novos sob o rótulo de Estatuto da Cidade, que tornou mais fácil o reconhecimento da questão urbana. A lei deu unidade nacional ao trato das cidades.

O Estatuto da Cidade reforça a orientação de estimular a autônoma e a descentralização da gestão das cidades. É no município, por meio da lei do Plano Diretor ou legislação complementar, que serão definidos os conceitos de propriedade não utilizada ou subutilizada e que serão gravadas, em base cartográfica, as propriedades a serem submetidas a sanções de instrumentos previstos no Estatuto da Cidade.

É no município ainda que serão definidas as parcerias público-privadas, as operações urbanas, a aplicação de um grande número de instrumentos jurídicos e fiscais entre outras iniciativas.

Assim, de maneira geral, apresentamos algumas diretrizes do Estatuto da Cidade:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

- a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;
- b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;
- c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;
- d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;
- e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;
- f) a deterioração das áreas urbanizadas;
- g) a poluição e a degradação ambiental;

A lei contempla outras diretrizes que expusemos nesta apostila. O Estatuto das Cidades também define instrumentos que deverão auxiliar a correta aplicação desta lei. Vejamos alguns:

Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

I – planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;

III – planejamento municipal, em especial:

- a) plano diretor;
- b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;
- c) zoneamento ambiental;
- d) plano plurianual;
- e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual;
- f) gestão orçamentária participativa;

g) planos, programas e projetos setoriais;

h) planos de desenvolvimento econômico e social.

Ao longo da Lei Nº 10.257, de 10 de julho de 2001, percebemos que apesar de seu conteúdo ser fundamental, ela não é suficiente para resolver problemas estruturais de uma sociedade historicamente desigual na qual os direitos, como por exemplo o direito à cidade ou à moradia legal, não são assegurados para a maioria da população.

Exercício de Fixação

01 – Quais os principais objetivos do Estatuto da Cidade? E em que contexto foi aprovado?

02 – Cite as principais diretrizes do Estatuto da Cidade:

UNIDADE- 2.3. Política Nacional de Desenvolvimento Urbano

A Política Nacional de Desenvolvimento Urbano - PNDU - pode ser entendida como um conjunto de princípios, diretrizes e normas que norteiam a ação do poder público e da sociedade em geral, na produção e gestão das cidades.

Esta Política adota uma tese central de que vivemos uma Crise Urbana, isto está admitido no próprio documento que especifica as suas ações. Essa crise exige uma política nacional orientadora e coordenadora de esforços, planos, ações e investimentos dos vários níveis de governo e, também, dos legislativos, do judiciário, do setor privado e da sociedade civil.

No documento essa crise pode sucintamente definida no seguinte trecho:

Quase um terço do total dos domicílios urbanos permanentes do país, 10,2 milhões de moradias, carece de, pelo menos, um dos serviços públicos – abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo e energia elétrica –, com 60,3% destas moradias nas faixas de renda de até 3 salários mínimos. Na região nordeste existe mais de 4,4 milhões de moradias com este tipo de deficiência, o que representa cerca de 36,6% do total do Brasil. (PNDU; p. 45).

Percebe-se que os desafios nas cidades do país se mostram ainda maiores quando analisados em número estatísticos e comparativos.

Por isso, neste documento objetiva-se a equidade social, maior eficiência administrativa, ampliação da cidadania, sustentabilidade ambiental e resposta aos direitos das populações vulneráveis: crianças e adolescentes, idosos, pessoas com deficiência, mulheres, negros e índios.

O documento abre o conjunto de oito temas que apresentam o estágio atual desta discussão no Ministério das Cidades e no Conselho das Cidades:

- Desenvolvimento Urbano – Política Nacional de Desenvolvimento Urbano;
- Participação e Controle Social;
- Programas Urbanos – Planejamento Territorial Urbano e Política Fundiária;
- Política Nacional de Habitação;
- Saneamento Ambiental;
- Mobilidade Urbana – Política Nacional de Desenvolvimento Urbano Sustentável;
- Trânsito – Questão de Cidadania;
- Capacitação e Informação.

A existência de um projeto nacional de desenvolvimento econômico e social, a integração de políticas setoriais urbanas é fundamental no combate a desigualdade social existente, ou melhor, da “*crise urbana*”.

Mas devemos ser cautelosos, pois a PNDU não pode ser entendida apenas o somatório das políticas setoriais de habitação, saneamento, mobilidade, entre outras, afinal ela pressupõe, sim, integração dessas políticas sociais, contemplando pontos como:

- Planejamento territorial integrado nos âmbitos municipal e regional, elaborado de forma comprovadamente participativa, que respeite as

peculiaridades regionais e que considere os graves problemas existentes em regiões metropolitanas.

➤ Participação e controle social:

- a) avançar no controle social, estabelecendo o caráter deliberativo do Conselho das Cidades no âmbito nacional, implementando a resolução sobre o tema, aprovada na 1ª Conferência Nacional das Cidades;
- b) tornar obrigatória a implementação do Sistema de Conselhos e Conferências Nacional, Estaduais, Distrital, Regionais e Municipais;
- c) estabelecer um processo democrático no acompanhamento da utilização de todos os recursos do PAC e outros de importância estrutural nas três esferas de Governo.

A aplicação das orientações vistas na PNDU não pode perder de vista a questão do regionalismo, em especial em um país com o território tão amplo e com tantas desigualdades regionais. Sobre isso:

Repensar o desenvolvimento urbano e regional brasileiro implica em elaborar um projeto de médio e longo prazo que tenha como meta a redução das desigualdades regionais e sociais, um melhor ordenamento do território e uma visão de estratégia geopolítica que inclua nossa articulação com os países vizinhos. (PNDU; p. 35)

Na tentativa de superar as dificuldades de articulação impostas pelas distâncias do nosso país, foi criado o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano.

O Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano – SNDU - é o instrumento de gestão para a implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Este sistema tem como base os princípios e diretrizes estabelecidos na Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Estando seu gerenciamento sob responsabilidade do Ministério das Cidades, podendo e devendo ser acessado pelos gestores públicos da PNDU em todas as esferas de governo, de acordo com suas responsabilidades.

O SNDU tem uma estrutura institucional, bem como um conjunto de instrumentos jurídicos e financeiros, programas e planos gerenciados por agentes de diferentes níveis de governo e da sociedade que, no âmbito de suas competências e atribuições, interajam de modo articulado, integrado e cooperativo, visando à formulação e execução com controle social, na atualização e monitoramento constante da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

Exercício de Fixação

01 – O que é e quais os objetivos da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano?

[illegible]

02 – O que é o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano – SNDU?

[illegible]

ATIVIDADE AVALIATIVA

Descreva os processos históricos de lutas urbanas que aconteceram a partir da segunda metade do Séc. XX até os dias atuais. Enfatize a importância da aprovação do Estatuto da Cidade e do lançamento da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

This image shows a single sheet of white paper with horizontal blue ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins, text, or other markings on the paper.

CAPÍTULO 3 – OUTROS OLHARES SOBRE O RURAL E O URBANO NO BRASIL

Neste capítulo traremos a luz das discussões outros aspectos que consideramos importante para o entendimento destas políticas e que não puderam ser explorados de maneira satisfatória mais dentro das unidades anteriores.

Assim na primeira unidade deste capítulo traz a tema de uma nova relação entre o urbano e o rural sem que haja a dicotomia que se costuma estabelecer ao estudarmos o tema. Na unidade seguinte, abordaremos um pouco mais a Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra no Brasil, visto que apesar de citado anteriormente, o tema foi pouco explorado. E finalizaremos este terceiro capítulo falaremos das políticas sociais rurais e urbanas e o serviço social.

UNIDADE - 3.1. Nova Relação entre o Rural e Urbana no Brasil

No nosso país nas últimas décadas está havendo um processo de modificação na área antes considerada puramente rurais. Esse processo é definido como a urbanização das áreas rurais que vem imprimindo ao espaço rural brasileiro.

O fenômeno chamado por muitos pesquisadores de “novo rural” e torna-se mais visível nas áreas rurais que possuem um contato maior com grandes centros urbanos. Assim, é impossível, diante desta nova realidade rural e urbana, em nossos exercícios de pesquisa e trabalho no período atual, pensar as duas áreas (rural e urbana) sem que uma esteja influenciando a outra de maneira continua.

Sendo assim, torna-se mais proveitoso, o exercício teórico de pensarmos rural-urbano longe da dicotomia que as expressões nos sugerem. Para corroborar com este pensamento várias mudanças do meio rural se exibem em confirmação a esta tese, a exemplo das novas formas de produção e de sobrevivência, que estão para além das atividades puramente agropecuárias; ou além das formas tradicionais de produção.

Neste contexto a população rural brasileira vem se ocupando cada vez mais das atividades associadas a uma nova dinâmica na área rural, tendo como base setores secundário e terciário, em atividades antes consideradas tradicionalmente urbanas, mas agora estas atividades estão sendo realizadas das áreas rurais. Podemos usar como exemplos atividades ligadas ao lazer, ao turismo (SILVA;1997).

Essas atividades são fundamentais para o desenvolvimento econômico e para frear um processo social que durante muito tempo causou (e ainda causa) problemas que

ordem gigantesca: o êxodo rural. Claro que o êxodo ainda existe e é evidente que ele continua a pressionar as populações dos centros urbanos. Mas é também notável que este processo está tomando novas formas nos últimos anos. Assim, esta nova dinâmica rural apresenta-se como uma alternativa de ocupação e renda para muitos trabalhadores.

Para contribuir com esse processo temos um grande avanço no desenvolvimento dos meios de transporte e comunicação telefônica (telefonia móvel ou fixa); além do acesso à internet. Essa facilidade atende tanto interesses pessoais quanto profissionais.

O novo rural surge a partir da urbanização das áreas rurais, constituindo-se, portanto, na extensão do urbano. É difícil por tanto a definição dos limites entre o rural e o urbano. Para definirmos esse limite, não seria correto utilizarmos o conceito de que o perímetro urbano é a linha que separa o urbano, como antes era considerado. Deveríamos então pensar em uma forma mais complexa para esta definição. Talvez, poderíamos pensar o rural como áreas mais naturais, considerando a conservação, juntamente com a densidade populacional, e não associando o rural puramente às atividades agrícolas ou afins.

Exercício de Fixação

01 – O que significa conceitualmente o “novo rural”? Cite alguns aspectos que geram esse fenômeno.

02 – Quais as consequências dessa nova relação estabelecida entre o campo e a cidade nos últimos anos?

UNIDADE - 3.2. Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra

Desde a década de 20 havia movimentos sociais no campo pela justa distribuição de terras. No período depois de 1964, com o endurecimento do regime político as lutas permaneceram de uma forma mais manda, porém ainda resistente. A bandeira da reforma agrária já era considerada um importante símbolo do sindicalismo rural. Por volta dos anos 1970, iniciou-se a discussão sobre o peleguismo (inércia sindical). Com o apoio da Igreja Católica, através da Teologia da Libertação, inicio-se a organização e formação de “oposições sindicais”.

Nesta fase surgiram vários movimentos sociais. Entre eles: Movimento dos Atingidos por Barragens; Movimento dos Seringueiros; além é claro do Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra. Todos com os objetivos de superar suas condições de pobreza.

No final dos anos 70 o país passava por uma série lutas de trabalhadores tanto do campo quanto da cidade. Já neste momento, estava posto os atores desta luta: trabalhadores, camponeses pobres.

O termo *Sem Terra* está para além do movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra. Até quem já está assentado continua a se chamado assim, e são convidados a permanecer na lutas por outros direitos complementares a sua exigência primeira, no caso, a terra. Na estrutura organizativa do MST não existe uma forma de filiação (preenchimento de cadastros ou pagamento de mensalidade, etc): é do Movimento quem se identifica com suas bandeiras e se envolve com suas atividades em qualquer lugar e em qualquer tempo.

A proposta vigente no movimento é uma revalorização do campo, e suas atividades e de seu desenvolvimento, livre dos grandes latifúndios, buscando por políticas públicas que atendem as demanda do movimento. Se percebe a busca por um “*novo modelo de desenvolvimento*”.

Entres essas características está a recusa ao agronegócio e todas suas implicações econômicas, sociais, políticas e ambientais, e a busca de novos formatos tecnológicos, por meio da defesa da agroecologia, voltada para mercados regionais e locais.

O objetivo é tirar os trabalhadores rurais da inviabilidade social e política. Para isso o movimento faz um trabalho de reeducação que se direciona a desmistificação da concepção da lógica produtiva vinculada ao grande capital social. Em suas técnicas de lutas em muito o movimento se aperfeiçoou a trabalhar com acampamentos, ocupações de terra e de órgãos públicos, romarias, marchas, com o objetivo de chamar a atenção do poder público e da sociedade civil.

Neste movimento é dada ênfase a forma de cooperação das famílias, que depois de assentadas muito ainda deve buscar para que o assentamento prospere e não gere novas expulsões por falta de qualidade de vida e de condições de trabalho.

A educação adquiriu, ao longo da trajetória do MST, um papel chave, seja por meio do estímulo à escolarização formal, seja nos cursos de formação, em seus diferentes níveis.

Hoje o movimento possui uma proposta pedagógica própria, pela qual o processo educativo, além da formação escolar, se propõe a forjar uma identidade, uma cultura, pela afirmação de símbolos, valores e propostas do MST. Surgiu assim uma “pedagogia da terra”, por meio da qual se procura valorizar as lutas dos trabalhadores do campo, as suas formas de expressão culturais etc.

A partir de suas concepções teóricas e de suas práticas, o MST tem buscado atuar na provocação das mudanças, buscando sua identidade e fazendo notável sua resistência.

Exercício de Fixação

01 – O que é peleguismo?

02 – O que significa afirmar que o MST tem uma pedagogia política própria? Como se caracteriza essa pedagogia?

UNIDADE - 3.3. As Políticas Sociais Rurais e Urbanas e o Serviço Social

A prática profissional do Assistente Social é historicamente marcado pela mediação de conflitos entre os interesses sociais, ou classes sociais. Temos no bojo de nossa formação profissional e acadêmica a influência de teorias ligadas ao movimento de reconceitualização profissional e ética, que nos possibilitou a ruptura com a prática tradicional, presente na origem da profissão, garantindo a atuação do Serviço Social de forma comprometida com os interesses de setores populares. O significa afirmar que a nossa profissão se identifica e apóia as lutas dos movimentos sociais rurais e urbanos.

Na atualidade, o projeto societário alçado no País, sob a ordem neoliberal, confronta-se com o projeto apresentado hegemonicamente pela categoria profissional a partir das propostas que compõem o processo de ruptura. Sob essa perspectiva, os novos tempos atravessam a práxis profissional e exigem a apreensão da dinâmica da sociedade capitalista, imprimindo novos rumos para a ação do assistente social.

Neste sentido uma realidade social está totalmente vinculada à outra. Em nossas análises sobre as demandas rurais e urbanas costumamos fazer as apreensões teóricas a partir de estudos e pesquisas separadas como se pudéssemos nos referir a uma área se citar ou comparar com a outra. Mas devemos ter a clareza teórica e profissional que estes campos não se separam.

E essa concepção gera a no profissional a necessidade de analisar de maneira mais profunda a demanda que se apresenta a sua prática. E a prática exige a base de um conhecimento teórico que nos faça cientes, da forma mais abrangente possível de que os processos sociais não acontecem de forma isolada. Em especial no que se referem a questão social pertinentes ao campo e cidade. *“Assim, o conhecimento não é só um verniz que se sobrepõe superficialmente à prática profissional”* (IAMAMOTO, 2006, p.63).

Pensar o Serviço Social hoje implica considerar a profissão inserida na divisão sócio-técnica do trabalho, ou seja, socialmente reconhecida por ser desenvolvida e delimitada a partir de uma base de conhecimentos específicos sobre a área que atua. Mas no caso de um profissional inserido em políticas públicas voltadas a atender demandas da cidade, este deverá estar ciente que, enquanto profissional, deverá dominar também o histórico e as políticas públicas que dizem respeito ao campo e vice e versa.

Isso se faz necessário porque a profissão aponta como direção a necessária leitura crítica da realidade, de caráter interventivo, que busca apreender e explicitar a estrutura desigual do capitalismo, bem como o desvelamento das necessidades e demandas sociais dos trabalhadores que vivenciam no cotidiano a face capitalista que não rima com justiça nem com equidade social e isso tudo em um contexto complexo e dinâmico.

Um dos maiores desafios que o Assistente Social vive no presente é desenvolver sua capacidade de decifrar a realidade e construir propostas de trabalho criativas e capazes de preservar e efetivar direitos, a partir de demandas. Posto isso, as demandas socioprofissionais estão dadas na realidade, cabendo ao profissional decifrá-las ou desvelá-las. Para apreender a questão social e compreender como se particulariza e é vivenciada pelas pessoas diariamente, é necessário que o profissional tenha claro o seu objeto de trabalho, que vai delinear toda uma ação profissional na busca de respostas capazes de efetivar ou impulsionar mudanças na realidade dos sujeitos. Portanto, a matéria-prima do trabalho do assistente social encontra-se no âmbito da questão social e suas manifestações emergentes do cotidiano. (IAMAMOTO; 2006):

A profissão aponta uma direção social, expressa por um projeto ético, político e profissional que se desenvolveu e se consolida por determinações sócio-históricas. Nesse sentido, a questão agrária se inscreve como expressão da questão social, onde as suas múltiplas manifestações são experienciadas pelos sujeitos sociais e se particularizam no cotidiano. Tal particularização é observável por meio de um conjunto de elementos intrinsecamente interligados, que elucidam a questão agrária decorrente do modo de produção desigual e injusto do capitalismo no campo. Assim como os problemas sociais relacionados às cidades.

Exercício de Fixação

01 – Qual a importância da apreensão teórica para a intervenção profissional na atuação das políticas sócias e urbanas. Qual a sua peculiaridade em quando exercida em uma destas áreas?

[illegible]

02 – Qual a influência do projeto ético e político que orienta nossa profissão sobre as demandas rurais e urbanas?

[illegible]

ATIVIDADE AVALIATIVA

Faça uma análise de como acontece o processo do novo rural em seu município, caso esse processo não seja percebido na sua cidade, você pode fazer este exercício pensando em outra cidade que você conheça.. (Especifique quais são as localidades.)

[illegible]

BIBLIOGRAFIA

ANTUNES, Ruy. **Os sentidos do trabalho**: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. 4. ed. São Paulo: Boitempo, 2001.

BRASIL. Constituição Federal. 1988.

BRASIL. **Estatuto da Cidade**. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

BRASIL. **Estatuto da Terra**. Lei Nº 4.504, de 30 de Novembro de 1964.

BRASIL. I Plano Nacional de Reforma Agrária - Presidente da República José Sarney;

BRASIL. II Plano Nacional de Reforma Agrária – Paz, Produção e Qualidade de Vida no Meio Rural. - Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva; Ministro do Estado do Desenvolvimento Agrário Miguel Soldatelli Rossetto.

FERNANDES, Bernardo Mançano. Formação e territorialização do MST no Brasil: 1979-2005. in: MARAFON, Gláucio José; RUA, João; RIBEIRO, Miguel Ângelo (orgs). **Abordagens teórico-metodológicas em geografia agrária**. Rio de Janeiro: UERJ. 2007.

GOHN, Maria da Gloria. **Teoria dos Movimentos Sociais**: paradigmas clássicos e contemporâneos. 7ª ed. São Paulo: Edições Loyola, 2007.

IAMAMOTO, M. V. **O serviço social na contemporaneidade**: trabalho e formação profissional. Ed. São Paulo: Cortez, 2006.

MEDEIROS, Leonilde Servolo de. **Reforma Agrária no Brasil**: história e atualidade da luta pela terra. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo. 2003.

MEDEIROS, Leonilde Servolo de. **A luta por terra no Brasil e o Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra**. In: http://geopr1.planalto.gov.br/saei/images/publicacoes/2009/nota_tecnica_a_luta_por_terra_no_brasil_e_o_movimento_dos.pdf. Pesquisada em 28/08/2014.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. **Modo de Produção Capitalista, Agricultura e Reforma Agrária**. 1ª ed. São Paulo: FFLCH/Labur Edições. 2007.

SABOURIN, Eric, Que política pública para a agricultura familiar no segundo governo Lula?. **Sociedade e Estado**, Brasília, v.22, n.3, p.715-751, set/dez. 2007.

SILVA, José Graziano da. **O novo rural Brasileiro**. Belo Horizonte: Revista Nova Economia, 1997.

Vecina, Cecília Cruz. **O II Plano Nacional de Reforma Agrária do Governo Lula: uma análise para além do aparente**. IN.: XXI Encontro Nacional de Geografia Agrária. Universidade Federal de Uberlândia; Minas Gerais; 2012.