

**ENAN
PUR 2023**
Belém 22 a 26 de maio



O Desempenho do Programa Minha Casa Minha Vida Rural (MCMVR) nos territórios do Rio Grande do Norte¹

Emanoel Márcio Nunes

Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN)
emanoelnunes@uern.br

Renata Katiele da Costa Santiago

Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN)
renatasantiago@alu.uern.br

Carla Camila Gomes Freitas

Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN)
camilla.gomes1@hotmail.com

Sessão Temática 02: Políticas públicas e gestão multiescalar do território urbano e regional

Resumo. O objetivo é analisar o desempenho do Programa Minha Casa Minha Vida Rural (PNHR) nos territórios Rurais e da Cidadania do Rio Grande do Norte, considerando o caráter social no planejamento e execução de políticas territoriais voltadas para o desenvolvimento rural. Como metodologia foi definida a análise descritiva quanto aos fins e comparativa quanto aos meios, e como unidade de análise temos o território rural e da cidadania a partir do alcance da construção de unidades de moradias do Programa Minha Casa, Minha Vida Rural (MCMVR) no período de 2011 a 2016. Quanto à coleta dos dados, foi realizada uma pesquisa por ocasião da coordenação da Política Nacional de Desenvolvimento Territorial, onde de um conjunto de oito ações o MCMVR era definido como da assessoria territorial de gestão social. Reconhece-se que políticas territoriais específicas para o meio rural têm possibilitado melhorias de condições de vida para agricultores familiares, fomentado iniciativas de agroindústria de pequeno porte, trazendo a uma estratégia promissora no âmbito da agricultura familiar. Como resultado, a pesquisa constatou um desempenho oscilante nos territórios do Rio Grande do Norte e um movimento que sinaliza para ruptura ou descontinuidade do PMCMVR na construção de moradias para a agricultura familiar.

Palavras-chave. Agricultura familiar; Política pública; Habitação rural; Território.

The Performance of the my House my Rural Life Program (MCMVR) in the territories of state Rio Grande do Norte, Brazil

Abstract. The objective is to analyze the performance of the Minha Casa Minha Vida Rural Program (PNHR) in the territories of Rio Grande do Norte, considering the social character in the planning and execution of territorial policies aimed at rural development. As a methodology, a descriptive analysis was defined regarding the ends and a comparative analysis regarding the

¹ Este trabalho faz parte de um conjunto de pesquisas desenvolvidas no âmbito do desenvolvimento regional, e contou com o auxílio do CNPq através do edital MDA/SDT/CNPq, Chamada *Encomendas COSAE/MDA/2013 (APQ)*.

means, and as a unit of analysis we have the rural territory and citizenship from the scope of the construction of housing units of the Minha Casa, Minha Vida Rural Program (MCMVR) in the period from 2011 to 2016. As for data collection, a survey was carried out on the occasion of the coordination of the National Territorial Development Policy, where from a set of eight actions the MCMVR was defined as the territorial advisory of social management. It is recognized that specific territorial policies for rural areas have made possible improvements in living conditions for family farmers, fostering small-scale agro-industry initiatives, bringing to a promising strategy in the context of family farming. As a result, the research found an oscillating performance in the territories of Rio Grande do Norte and a movement that signals the rupture or discontinuity of the PMCMVR in the construction of houses for family farming.

Key words. Family farming; Public policy; Rural housing; Territory.

La Actuación del Programa mi Casa mi Vida Rural (MCMVR) en los territorios del Rio Grande do Norte, Brazil

Resumen. El objetivo es analizar el desempeño del Programa Minha Casa Minha Vida Rural (PNHR) en los territorios Rurales y de Ciudadanía de Rio Grande do Norte, considerando el carácter social en la planificación y ejecución de políticas territoriales dirigidas al desarrollo rural. Como metodología se definió un análisis descriptivo en cuanto a los fines y un análisis comparativo en cuanto a los medios, y como unidad de análisis tenemos el territorio rural y la ciudadanía desde el ámbito de la construcción de unidades habitacionales de la Minha Casa, Minha Vida Rural Programa Nacional de Desarrollo Territorial (MCMVR) en el período de 2011 a 2016. En cuanto a la recolección de datos, se realizó una encuesta con motivo de la coordinación de la Política Nacional de Desarrollo Territorial, donde a partir de un conjunto de ocho acciones se definió a la MCMVR como la asesoría territorial de gestión social. Se reconoce que las políticas territoriales específicas para las áreas rurales han posibilitado mejoras en las condiciones de vida de los agricultores familiares, fomentando iniciativas de pequeña agroindustria, trayendo a una estrategia promisoría en el contexto de la agricultura familiar. Como resultado, la investigación encontró un comportamiento oscilante en los territorios de Rio Grande do Norte y un movimiento que señala la ruptura o discontinuidad del PMCMVR en la construcción de viviendas para la agricultura familiar.

Palabras clave. Agricultura familiar; Política pública; vivienda rural; Territorio.

1 INTRODUÇÃO

O processo de urbanização intensificado pela industrialização da economia brasileira a partir dos anos 1950 tem, desde então, gerado significativas transformações, especialmente no aumento da migração de pessoas do meio rural para o urbano. Esse movimento tem revelado ao longo do tempo um déficit habitacional que caracteriza uma face complexa e segregadora do desenvolvimento brasileiro e afirma o caráter da desigualdade econômica e social em todas as regiões do país. O avanço da indústria e a ampliação das cidades criaram cada vez mais a necessidade de força de trabalho para as atividades industriais e de serviços urbanos, reivindicando do meio rural a liberação de contingentes cada vez maiores de pessoas que se encontravam ocupadas na agricultura. A combinação indústria-cidade passou a desencadear uma intensa migração, intensificando o movimento de pessoas nos corredores no sentido dos centros urbanos mais dinâmicos, assim como a mudança das pessoas do meio rural para o meio urbano em busca de oportunidades e melhores condições de vida.

Apesar do processo de urbanização brasileiro ter acontecido atrelado à herança rural, esse passado chegou a ser fortemente suplantado pelo movimento de ampliação da industrialização. No entanto, registros da herança rural permanecem sinalizando que não foi totalmente apagada, muito embora tenham acontecido tentativas para que as suas evidências fossem abafadas ou

anuladas pelo aparato e dinâmica da sociedade moderna. No Brasil, o ritmo de ampliação e de crescimento das cidades deu-se atrelado ao mundo rural, e esta ligação muitas vezes manifesta-se na forma urbana e, por conseguinte, nas suas habitações mais simples encontradas nos subespaços que expressam uma herança rural.

O Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) foi criado no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), através da Lei 11.977/2009, como ação do Programa Territórios da Cidadania (PTC) de 2008, que teve como estratégia articular ações convergentes de vinte dois ministérios no sentido do desenvolvimento territorial. Da mesma forma que o PMCMV, o PNHR está sediado no Ministério das Cidades (MC) e a ele foi dada a atribuição de possibilitar o acesso à moradia às famílias menos estruturadas do meio rural, a exemplo dos agricultores familiares, trabalhadores rurais e de comunidades tradicionais. (BRASIL, 2009).

A finalidade é a de construir uma nova casa, ou reformar, ampliar e concluir uma residência existente. O Programa tem a finalidade de subsidiar agricultores familiares e trabalhadores rurais, por intermédio de operações de repasse de recursos do Orçamento Geral da União (OGU), ou de financiamento habitacional com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), destinados para a construção ou reforma de imóveis residenciais localizados em áreas rurais. Podem participar os agricultores familiares, trabalhadores rurais e comunidades tradicionais (quilombolas, extrativistas, pescadores artesanais, ribeirinhos e indígenas) com renda familiar bruta anual até R\$ 78.000,00, comprovada por meio da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP). O MCMV Rural prevê a participação de entes públicos e entidades privadas sem fins lucrativos habilitadas, que atuam como entidades organizadoras, responsáveis pela mobilização das famílias e apresentação dos projetos para análise e aprovação junto ao Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal. Cerca de 36% dos brasileiros não moram nos grandes centros urbanos, e sim no meio rural do país, segundo pesquisa do extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário. Para facilitar o acesso à casa própria a essa parcela da população, foi criado o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), o braço rural do “Programa Minha Casa, Minha Vida” (PMCMV). (BRASIL, 2009).

Assim, por considerar a relevância do tema tem-se a seguinte questão: como as ações do Programa Minha Casa, Minha Vida Rural (PMCMVR) podem contribuir com a melhoria e a ampliação das moradias dos agricultores familiares no meio rural e qual o seu desempenho nos territórios rurais do Rio Grande do Norte? Como hipótese, as ações de construção de moradias do PMCMVR, caso sejam contínuas, associadas e internalizadas às ações de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), e no sentido de atender às demandas das principais cadeias produtivas com quintais produtivos, podem ser capazes de contribuir para melhoria das condições de vida das famílias residentes no meio rural. Além disso, pode ser capaz de construir um aprendizado que privilegia o aumento dos níveis de qualidade das moradias e fortalecer as bases do desenvolvimento territorial na sua face rural.

Diante disso, o presente artigo tem como objetivo apresentar o desempenho do PMCMVR, como um dos importantes eixos da perspectiva social da Política Nacional de Desenvolvimento Territorial. Sendo assim, este trabalho vem destacar sua relação com os fatores de desenvolvimento e com a melhoria das condições de vida nos territórios do Rio Grande do Norte,

considerando na análise o alcance do programa na construção das moradias e as comunidades e assentamentos, possibilitando, inclusive a integração do PMCMVR com outras ações também oriundas das políticas públicas no âmbito dos territórios.

2. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

2.1 Políticas públicas, habitação rural e agricultura familiar

Conforme consta em Nunes *et al.* (2020a), no meio rural ambientes a céu aberto reúnem as atividades desenvolvidas pelas famílias de agricultores, e as habitações rurais se encontram interligadas com as condições de vida. Neste contexto, os aspectos relacionados às instalações destinadas à moradia representam importantes fatores de desenvolvimento, especialmente quando consideradas as condições de vida dos seus moradores. Para Colosso & Maricato (2020), “as pessoas não moram ou residem apenas na habitação”. Para os autores, quando a habitação é urbana, mora-se na cidade, e quando a habitação é rural mora-se no campo. “Falar em cidades é também falar em poder local e de campo, por que uma das propostas mais importantes que temos para as cidades é a de um anel de produção de alimentos no entorno das cidades para diminuir a irracional e absurda viagem dos alimentos – e poderia garantir melhor qualidade do ar, dos reservatórios de água, das nascentes e a produção de alimentos in natura”.

Para Bolter (2013), deve ser considerada a participação das organizações sociais e sindicais do país nos processos de elaboração e execução do PNHR, assim como de outras políticas públicas, a exemplo dos sindicatos dos trabalhadores rurais e das cooperativas de agricultores familiares. Com base em Bolter (2013), o PNHR configura uma política destinada para o ambiente da agricultura familiar, um segmento da economia com presença marcante em regiões como a Nordeste do Brasil. Para Nunes & Schneider (2013), são nas regiões menos desenvolvidas do país que as atividades praticadas pelos agricultores familiares muitas vezes se apresentam baseadas em estruturas insuficientes e frágeis, coexistindo atividades precárias em ambientes frágeis, limitando o surgimento de dinâmicas de desenvolvimento rural. E o caráter de fragilidade das estruturas no âmbito da agricultura familiar mais pobre se revela de forma mais significativa nas condições de moradia das famílias rurais.

Considerando a fragilidade das muitas instalações e precariedade das residências rurais dos agricultores familiares, o PMCMVR busca reduzir o déficit de habitações, além de melhorar as condições de estrutura e conforto das moradias existentes. A perspectiva do programa é a de proporcionar o que Nunes *et al.* (2020b) destaca como mais dignidade para agricultores familiares e trabalhadores rurais, viabilizando o alcance da compra de uma casa nova, como também possibilitando a reforma ou a ampliação de residências já existentes. Para tornar realidade o PMCMVR foi levado em consideração toda a evolução do Marco Institucional para provisão de Habitação, especialmente desde o Estatuto da Cidade de 2001 até o Plano Nacional de Habitação de 2009, conforme consta no quadro 1, ano que também é definida a face rural com o PNHR.

Quadro 1: – Marco institucional recente para provisão de habitação no Brasil no âmbito federal.

MARCO INSTUCIONAL	CONTEÚDO	ANO
Lei 10.257 Estatuto da Cidade	Normatizou a função social da cidade e da propriedade urbana, apresenta o	2001

	direito à moradia como princípio do direito à cidade sustentável.	
Ministério das Cidades	Combater as desigualdades sociais com destaque para a ampliação do acesso à moradia pela população.	2003
Política Nacional de Habitação (PNH) e Sistema Nacional de Habitação (SNH)	PNH - Propõe a universalização do acesso à moradia digna. SNH - Avalia e Monitora a Habitação, e o Plano Nacional de Habitação.	2004
Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e Programa Crédito Solidário	Fomenta e apoia à produção autogestionária da habitação.	2004
Lei federal 11.124 Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS).	Regulamenta a criação do SNHIS.	2005
Plano Nacional de Habitação (PlanHab)	Apresenta formas de atendimento habitacional adequadas a distintos contextos urbanos e regionais. Institui o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV).	2009
Lei 11.977/2009 também cria o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR)	Programa Minha Casa, Minha Vida Rural (PMCMV) criado no âmbito do Programa <i>Minha Casa Minha Vida</i> para possibilitar ao agricultor familiar, trabalhador rural e comunidades tradicionais uma boa moradia no meio rural, seja construindo uma nova casa ou reformando / ampliando / concluindo uma existente.	2009

Fonte: Relatório brasileiro para o Habitat. ConCidades, IPEA, 2016. Adaptações: autores, 2016.

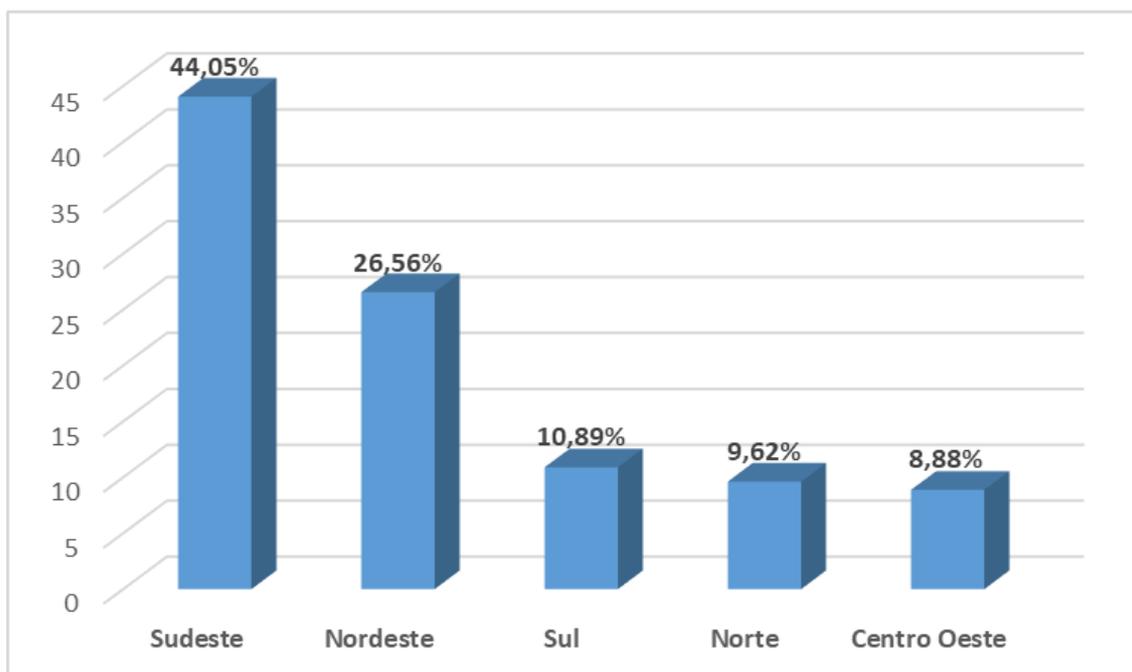
Como uma ação do Ministério das Cidades (MC), conforme Bolter (2013), a execução do PMCMVR no âmbito federal passou a ser atribuição da Caixa Econômica Federal (CEF), e para participar e ter acesso aos recursos os interessados precisam procurar uma das agências da CEF. O público beneficiário a ser atendido pelo programa, de acordo com Gurgel *et al.* (2022), deve ser constituído por agricultores familiares, especialmente os assentados do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), pescadores artesanais, extrativistas, aquicultores, maricultores, piscicultores, comunidades quilombolas, povos indígenas e demais comunidades tradicionais.

Segundo apontamentos de Colosso & Maricato (2020), que possuem uma perspectiva mais voltada para as cidades, as políticas constantes no Marco Institucional para a Habitação não geraram redução do déficit habitacional brasileiro. De acordo com os autores, apesar da ação de um programa em foram destinadas somas muito altas de recursos financeiros, o déficit passou a apresentar significativa ampliação em algumas das grandes regiões. Dá-se destaque para o lado complexo do acesso a moradia, um dos grandes problemas sociais brasileiros que persistem e desafiam arquitetos, urbanistas, planejadores de políticas, entre outros. E, apesar de ser uma garantia expressa na Constituição de 1988, o acesso à moradia digna ainda se encontra distante da realidade de muitos brasileiros, e o aumento de pessoas que vivem em moradias frágeis e inadequadas, ou até de não possuir um lar, vem mostrando que o déficit habitacional no Brasil vem crescendo a cada ano desde o ano de 2010.

De acordo com dados da Fundação João Pinheiro (2015), as realidades mais críticas quanto ao déficit habitacional no Brasil se encontram na região mais urbanizada e na região de maior herança rural, ou seja, as regiões Sudeste e Nordeste. Os números dessas duas grandes regiões só vêm afirmar que o problema de moradia no Brasil, seja no contexto urbano ou no meio rural, precisa

de caminhos com soluções políticas, econômicas e sociais, e superar esse importante obstáculo não é um projeto de curto prazo. Grandes regiões, a exemplo da Norte e Nordeste do Brasil, chegam a registrar um número elevado de coabitação familiar e moradias precárias, segundo dados da Fundação João Pinheiro (2015). Por outro lado, segundo Rodrigues *et al.* (2022), nas regiões mais desenvolvidas do país, a exemplo das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste do Brasil, se destaca mais o aumento excessivo dos custos com aluguel, principal motivo do déficit habitacional. Considerando por grande região, as que apresentam maior defasagem de moradias são as regiões Sudeste e a Nordeste, com 44,05% e 26,56%, respectivamente, conforme gráfico 1.

Gráfico 1 - Déficit habitacional total por situação do domicílio, segundo regiões geográficas unidades da federação - Brasil -2015 (%).



Fonte: Fundação João Pinheiro, 2015. Elaborado pelos autores, 2019

Com base nas contribuições de Gomes (2013); Nunes *et al.* (2015), o caráter crítico do déficit habitacional no Brasil, entre outros fatores, está associado com a distribuição desigual da renda e as limitações de acesso à terra, ativos desde sempre concentrados em poder de um número limitado da população. O fato do modelo econômico brasileiro reproduzir uma estrutura de distribuição da riqueza para apenas uma pequena parte da população com acesso a rendas mais altas e a maioria absoluta da população com baixo nível de renda, para esta última as dificuldades de moradia digna persistem mantendo e até mesmo aumentando o déficit habitacional. Para Gomes (2013); Rodrigues *et al.* (2022), o processo de urbanização impulsionado pela industrialização a partir dos anos 1950 marginalizou a população mais pobre e alterou para baixo as condições de moradia dos trabalhadores levando, conseqüentemente, à cada vez maior precarização das estruturas habitacionais das famílias de menor poder aquisitivo tanto nas cidades como no meio rural.

Para Gomes (2013), a ocupação dos espaços de maior valorização notada pela especulação imobiliária se tornou uma apropriação privilegiada de uma reduzida parcela da população beneficiada muitas vezes de forma generosa por políticas públicas habitacionais. Por outro lado, conforme Ferreira; Feijão; Ferreira; Tostes (2017), essas mesmas políticas públicas foram concebidas e fortemente direcionadas para a expulsão dos mais pobres das áreas mais

centrais e valorizadas das cidades, assim como estimular agricultores familiares a venderem os seus sítios e pequenas propriedades do meio rural, o que se traduziu no aumento das favelas e cortiços nos grandes centros urbanos.

Quanto ao PMCMVR, conforme Ferreira; Feijão; Ferreira; Tostes (2017), a sua concepção e escopo foram pensados numa perspectiva de alcançar aonde nenhum outro programa habitacional chegou. Os autores contribuem com a discussão sobre a política habitacional, considerando os alertas para impactos socioambientais e para a proteção das áreas de interesse ambiental e planejamento urbano mais participativo, democrático e sustentável. Especialmente no meio rural da região Nordeste do Brasil, em que muitas vezes se faz necessário abrir estradas para levar o material até a construção de destino, o esforço através do PMCMVR se faz valer à pena, pois a maioria dos beneficiados das áreas rurais não teria sequer condições para construir ou reformar sua moradia. Muitas vezes, segundo Rodrigues *et al.* (2022), são as precárias condições de moradia que muitas vezes forçam o agricultor familiar a fazer o financiamento, comprar o material e com habilidades de pedreiro, por exemplo, construir sua casa com as próprias mãos e com a ajuda dos amigos, familiares e vizinhos.

E, devido a essa prática de cooperação que aflora por meio da mão de obra solidária, de mutirões comunitários, os agricultores familiares acabam economizando dinheiro para construir uma moradia ainda maior e melhor, a exemplo do modelo mostrado na figura 1. A estratégia do PMCMVR, é a de fazer com que as famílias sejam ordenadas em grupos de no mínimo quatro pessoas, e, no caso de comunidades rurais, o programa procura atender a grupos de no máximo 50 famílias. As construções devem ser coordenadas por uma entidade organizadora de ação coletiva e sem fins lucrativos, a exemplo do poder público, de cooperativas de agricultores familiares e sindicatos de trabalhadores rurais.

Figura 2: Modelo padrão de residência rural PNHR.



Fonte: Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR, 2014.

Uma das características do PMCMVR, é a de que o processo de construção das casas obedece às especificidades da diversidade regional como a cultura, o clima e o relevo, assim como são consideradas as diferenças nas habitações para povos de comunidades tradicionais, indígenas e quilombolas. Para Bolter (2013); Nunes *et al.* (2015), o acesso aos recursos de financiamento

acontece a partir da iniciativa das famílias residentes no meio rural em procurar a prefeitura municipal, o governo estadual ou uma organização coletiva (associação, cooperativa ou outra modalidade de organização).

Na estratégia do PMCMVR, conforme Nunes *et al.* (2020a), as condições apresentadas para ser contemplado iniciaram conforme constam na figura 2, e a organização coletiva tem sido a responsável para elaborar os projetos e intermediar as famílias beneficiárias com as instituições financiadoras, especialmente a Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil.

Figura 2: Principais condições para ser contemplado pelo Minha Casa, Minha Vida Rural (MCMVR)

Minha Casa, Minha Vida Rural

Mais conforto para quem vive no campo

O que oferece

- * Crédito facilitado para construção e reformas de casas a famílias de baixa renda que vivem no campo

O que já foi feito

- * **113 mil** casas contratadas
- * **38 mil** casas construídas e entregues

Condições

- * Renda familiar anual até **R\$ 15 mil** paga apenas **4%** do valor do empréstimo num prazo de até **4 anos**
- * Renda familiar anual entre **R\$ 15 mil e R\$ 30 mil:** subsídio de R\$ 7.610,00.
- * Renda familiar anual entre **R\$ 30 mil e R\$ 60 mil:** juro subsidiado de 7,16% ao ano



Fonte: Ministério das Cidades/Caixa Econômica Federal, 2013.

Numa perspectiva alinhada com Ferreira; Feijão; Ferreira; Tostes (2017), em que os autores destacam que “Habitar é mais que morar”, as famílias de agricultores familiares contempladas com o PMCMVR são atendidas com capacitação técnica e orientação sobre gestão da propriedade rural visando a preocupação com a sustentabilidade. Essa ação, conforme Nunes *et al.* (2018); Gurgel *et al.* (2022), procura introduzir iniciativas de empreendedorismo com a internalização da identidade e a promoção da cultura do cooperativismo. A finalidade é a de estimular a inclusão com a participação de mulheres e valorizar a permanência dos jovens na dinâmica da propriedade, especialmente em atividades de gestão e de agregação de valor (a exemplo da coordenação de agroindústrias de pequeno porte e da construção de mercados) como forma de cada vez mais aumentar as possibilidades de sucessão no meio rural. O PMCMVR é destinado a agricultores familiares e trabalhadores rurais com renda bruta anual até R\$ 78.000,00, e as famílias dos agricultores podem ser

enquadradas em três grupos de rendas, conforme renda familiar anual mostrada no quadro 2.

Quadro 2: Faixas de renda familiar para acessar o PMCMVR.

GRUPOS	DESCRIÇÃO
Grupo I	Famílias com renda até R\$ 17.000,00/ano. O subsídio é concedido pelo OGU mediante devolução de contrapartida correspondente a apenas 4% do valor recebido. E mais: você só começa a pagar após a entrega da nova casa.
Grupo II	Famílias com renda de R\$ 17.000,01 a R\$ 33.000,00/ano. Você tem até 12 meses para construir ou reformar, com uma taxa nominal de juros de 5% ao ano e o valor do financiamento de até R\$ 30.000,00.
Grupo III	Famílias com renda de R\$ 33.000,01 a R\$ 78.000,00/ano. A sua família pode construir a casa que sempre quis e contar com um prazo para pagar de 7 a 10 anos após o término da obra. Com benefícios assim, fica muito mais fácil tirar os planos do papel.

Fonte: Caixa Econômica Federal, 2017.

Essas faixas de renda foram definidas mais recentemente, e para o grupo 1 é exigida uma participação equivalente a 4% do valor da obra que pode ser pagamento em até quatro parcelas anuais e de igual valor. Nesse regime de contrapartida, vencendo a primeira parcela no mês subsequente a liberação da última parcela da subvenção econômica relativa à execução da obra. A Caixa Econômica Federal na condição de agente financeiro recebe mensalmente a participação do agricultor familiar e transfere para o gestor operacional, nesse caso a cooperativa, sindicato ou outra modalidade de organização coletiva.

3. METODOLOGIA

A pesquisa realizada para este trabalho pode ser definida analítica-descritiva quanto aos fins e comparativa quanto aos meios. Considerando contribuições de Thomas & Nelson (1996), pesquisas analíticas tratam de estudo e avaliação detalhados de informações visando interpretar e explicar um acontecimento ou fenômeno, e podem se caracterizar em histórica, revisão e meta-análise. No entanto, quanto as pesquisas descritivas, essas são caracterizadas como estudos que procuram determinar status, opiniões ou projeções futuras nas respostas obtidas.

Segundo Thomas & Nelson (1996), a importância da pesquisa analítico-descritiva se fundamenta na premissa de que problemas podem ser resolvidos e as práticas podem ser melhoradas por meio da descrição e análise de registros e observações objetivas e diretas. As estratégias mais usadas para obter informações são bem diversas, destacando-se questionários e procedimentos como as entrevistas e observações. Já a pesquisa comparativa, segundo Schneider & Schmitt (1995), a sua importância se destaca quando se identifica “regularidades, perceber deslocamentos e transformações, construir modelos e tipologias, identificando continuidades e discontinuidades, semelhanças e diferenças, e explicitando as determinações mais gerais que regem os fenômenos sociais”.

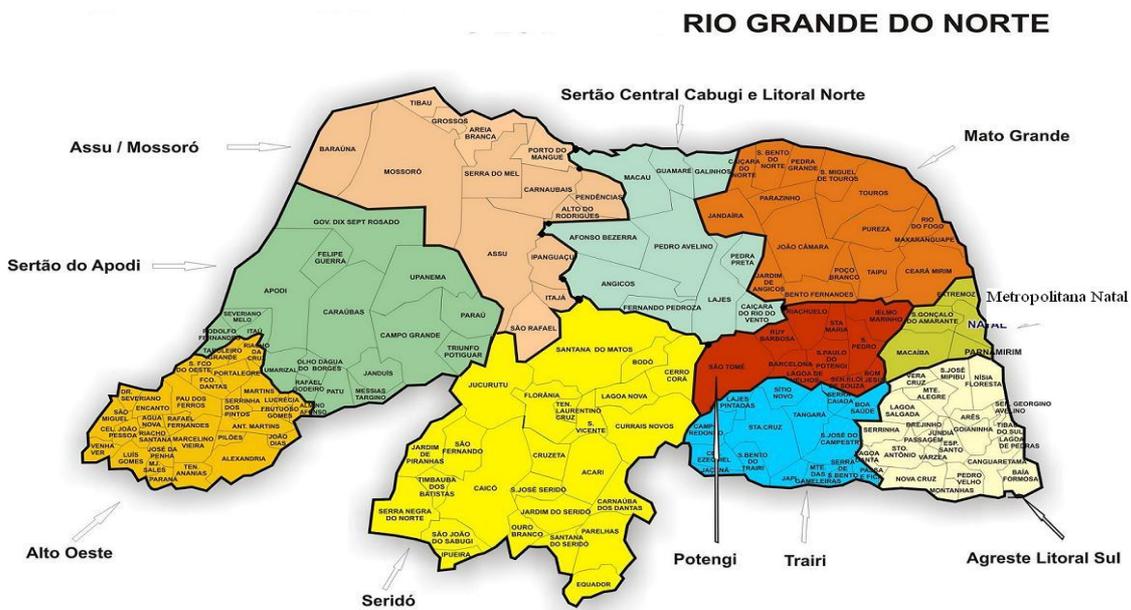
A unidade de análise é o território rural e da cidadania do Rio Grande do Norte a partir do alcance da construção de unidades de moradias do Programa Minha Casa, Minha Vida Rural (PMCMVR) no período de 2011 a 2016. Quanto à coleta dos dados e informações do programa, a pesquisa aconteceu

especialmente por ocasião da coordenação das ações da Política Nacional de Desenvolvimento Territorial, criada pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Cabe informar que de um conjunto de oito ações de política territorial coordenadas, o PMCMVR passou a ser definido como atribuição da Assessoria Territorial de Gestão Social (ATGS). E as suas ações do PMCMVR nos dez territórios sempre estiveram relacionadas com outras políticas públicas, numa interface com a estruturação de sistemas agroalimentares locais diversificados, alternativos a regimes alimentares globais padronizados e predominantes. Além de proporcionar moradias mais dignas, PMCMVR traz o apelo pela sustentabilidade a partir da contribuição na estruturação de sistemas agroalimentares no âmbito da agricultura familiar de territórios do Rio Grande do Norte, com ações de ATER, conforme Nunes *et al.* (2018; 2020b); Gurgel *et al.* (2022), especialmente em assentamentos da reforma agrária.

O desempenho das experiências com o PMCMVR pesquisadas foram três: a) a da construção e entrega de moradias e melhoria das condições de vida na agricultura familiar; b) da integração com outras políticas; e c) de sistemas agroalimentares diversificados e sustentáveis alternativos aos regimes alimentares globais. O recorte territorial utilizado na pesquisa é o adotado pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), do extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), por ocasião da Política Nacional de Desenvolvimento Territorial.

O Rio Grande do Norte, segundo o Censo do IBGE (2010), possui uma área territorial de 52.811,110 Km² e uma população de 3.168.133, em que 22,18% reside no meio rural, correspondendo a 702.692 habitantes. Conforme a Figura 1, o Rio Grande do Norte é constituído por dez territórios: Açu-Mossoró, Alto Oeste Potiguar, Sertão do Apodi, Sertão Central Cabugi e Litoral Norte, Seridó, Mato Grande, Potengi, Terra dos Potiguaras, Trairi e Agreste Litoral Sul.

FIGURA 1: Recorte e a distribuição dos 10 Territórios Rurais e da Cidadania do Rio Grande do Norte.



FONTE: Fonte: Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável, (Brasil, 2010).

A análise do desempenho do o PMCMVR se concentrou na quantidade de moradias construídas e entregues desde o ano de 2011 a 2016 nos territórios do Rio Grande do Norte, buscando envolver outras ações a exemplo de PAA, PNAE, ATER, além de experiências de estruturação de sistemas agroalimentares locais alternativos, baseados especialmente na perspectiva agroecológica e no âmbito da agricultura familiar. Trata-se de um estudo sobre a execução de política pública para a agricultura familiar no Rio Grande do Norte, em particular, cuja base de discussão está na análise da bibliografia acerca do tema de habitação rural e desenvolvimento territorial, com coleta de dados secundários junto à Caixa Econômica Federal (CEF) e entrevistas a atores, especialmente gestores do PMCMVR nos territórios do Rio Grande do Norte. A análise foi feita realizando a coleta, sistematização e a tabulação para a construção de tabelas quadros e gráficos, e as principais variáveis foram: 1) do lado da construção das moradias com a quantidade construída e entregue nas comunidades e assentamentos dos municípios; e 2) do lado da integração do PMCMVR com outras políticas públicas territoriais.

Do ponto de vista do método, a pesquisa pode ser classificada como do tipo exploratória, envolvendo levantamento de bibliografia e de documentos oficiais, além de entrevista a atores centrais por meio de roteiro estruturado com questões específicas. As entrevistas foram realizadas durante visitas combinadas com os atores territoriais, aproveitando no período a oportunidade da coordenação por parte do autor das ações relacionadas com a Política Nacional de Desenvolvimento Territorial no Rio Grande do Norte.

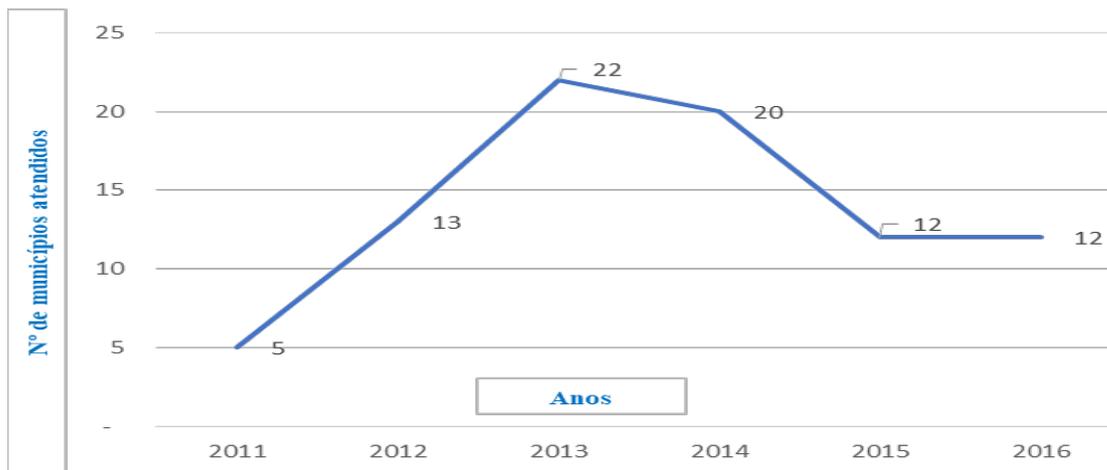
Os atores centrais contatados durante as idas de rotina a campo foram basicamente gestores de organizações e órgãos públicos do PMCMVR, representantes e lideranças dos assentamentos e agricultores familiares assentados. Com vistas à seleção dos entrevistados para participarem da pesquisa, alguns critérios foram definidos para o estudo em questão: ser gestor da área de assentamentos do INCRA e do PMCMVR nos territórios Rurais e da Cidadania do Rio Grande do Norte, ser liderança dos assentamentos e agricultor familiar envolvido na integração a partir da produção de frutas nos quintais produtivos dos territórios da cidadania.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 O Programa Minha Casa, Minha Vida Rural (PMCMVR) nos territórios do Rio Grande do Norte

Com a finalidade de oferecer condições cada vez mais atrativas para o financiamento habitacional para a população de menor renda no meio rural, desde o ano de 2011 até 2016 a quantidade de municípios do Rio Grande do Norte atendidos pelo MCMVR oscilou. A ação que estava associada à Política Nacional de Desenvolvimento Territorial procurava levantar a demanda por moradias, tendo como público os agricultores familiares, com destaque para os assentados da reforma agrária. Como característica das construções, grande parte das famílias de agricultores mais pobres ainda vivia em casas de taipa, feitas com recursos locais como vara e barro, afirmando a fragilidade e precariedade das construções rurais do semiárido nordestino. Com a expectativa de construir oito mil moradias no âmbito da agricultura familiar, as ações do MCMVR alcançaram no período estudado 4.601 moradias. As ações iniciaram em 2011 com a construção de moradias no meio rural de 5 municípios potiguares, aumentou para 22 municípios em 2013 e finalizou alcançando apenas 12 municípios contemplados, como mostra o gráfico 2.

Gráfico 2: Quantidade de municípios do Rio Grande do Norte contemplados com o MCMVR de 2011 a 2016.



Fonte: Caixa Econômica Federal, 2019. Elaboração dos autores.

As moradias construídas são padronizadas para o estado do Rio Grande do Norte e contam com dois quartos, sala, banheiro e cozinha e medem 44 metros quadrados. Uma das demandas de agricultores familiares era para que todas as novas moradias tivessem, conforme Gurgel *et al.* (2022), um “quintal produtivo”, ou seja, um modelo de sistema agroalimentar diversificado e baseado nos princípios da agroecologia com coordenação e gestão de Cooperativa. Prestadoras de serviços de ATER, que por conhecerem a realidade local, despertaram para o desperdício das frutas regionais por parte dos agricultores familiares e para o potencial de aproveitamento desses recursos.

Como estratégia, foram realizadas parcerias na oferta de cursos técnicos para a produção de polpa de fruta, além da contribuição para a organização da produção e a construção de mercados. Esse é um potencial das comunidades rurais contempladas com moradias do PMCMVR expresso nos quintais produtivos, conforme figura 3, sistemas agroalimentares com uma variedade de frutas, hortaliças e pequenos animais antes pouco ou nada aproveitados.

Figura 3: Quintal produtivo agroecológico no Território da Cidadania Sertão do Apodi, Rio Grande do Norte



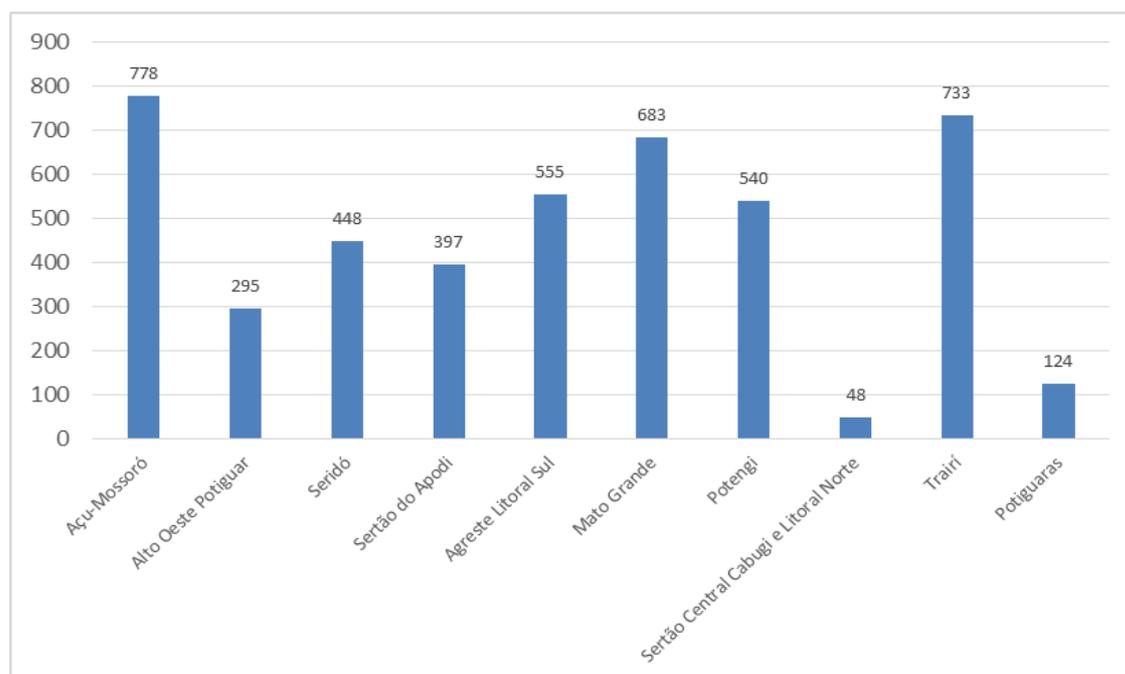
Fonte: Acervo do Projeto Dom Helder Câmara (PDHC), 2006.

Algumas vezes, como lembrado por Wilkinson (2019) Gurgel *et al.* (2022), a melhoria estrutural das residências possibilita a instalação de agroindústrias de pequeno porte sob coordenação de cooperativas. Essas unidades, que constituem estratégia promissora, produzem e comercializam vários produtos (a como a polpa de frutas) por meio de cadeias curtas, em mercados locais através das feiras e das compras institucionais, como as do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Percebe-se que a ação territorial da política cria uma interface de programas que passam a possibilitar uma dinâmica promissora de agregação de valor, a exemplo do que consta em Wilkinson (1986); Ploeg (2013); Nunes *et al.* (2018; 2020a) e Rodrigues *et al.* (2022), a partir da melhoria das condições de vida proporcionada por uma moradia mais digna. Além do PAA e do PNAE, o PMCMVR se conecta com o Programa Luz Para Todos (PLPT), com o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego no Campo (PRONATEC Campo), com o Apoio à Infraestrutura em Territórios (PROINF), com serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), e outras ações de dinamização dos territórios.

Quando considerada a construção a partir dos totais das unidades habitacionais e distribuídas por território rural e da cidadania do Rio Grande do Norte, os cinco territórios mais contemplados com moradias novas e entregues de 2011 a 2016 pelo Minha Casa, Minha Vida Rural (PMCMVR) foram os territórios Açu-Mossoró (778 casas), Trairi (733 casas), Mato Grande (683 casas), Agreste Litoral Sul (555 casas) e Potengi (540 casas). Por outro lado, os outros cinco territórios de menor desempenho na construção de unidades moradias entregues foram: Seridó (448 casas), Sertão do Apodi (397 casas), Alto Oeste Potiguar (295 casas), Potiguaras (124 casas) e Sertão Central Cabugi e Litoral Norte (48 casas), conforme mostra o gráfico 3.

Gráfico 3: Moradias entregues pelo MCMVR por território no Rio Grande do Norte (2011 a 2016)



Fonte: Caixa Econômica Federal, 2019. Elaboração dos autores.

A evolução do desempenho do PMCMVR analisado por ano é revelada na pesquisa um aumento da ação do programa nos anos 2011 até 2014, caindo

drasticamente nos anos de 2015 e 2016, conforme mostra a tabela 1. Apesar da crise econômica mundial, que teve seu início por volta dos anos 2007 e 2008, e que estremeceu as estruturas dos países mais desenvolvidos, as ações de políticas públicas brasileiras no período analisado decidiram pela elevação da oferta monetária visando a ampliação de programas sociais.

No entanto, o declínio do desempenho das ações do PMCMVR no Rio Grande do Norte, assim como nas demais regiões brasileiras chegou a ser, talvez, mais devido à intensificação da crise política interna do que às tempestades econômicas externas.

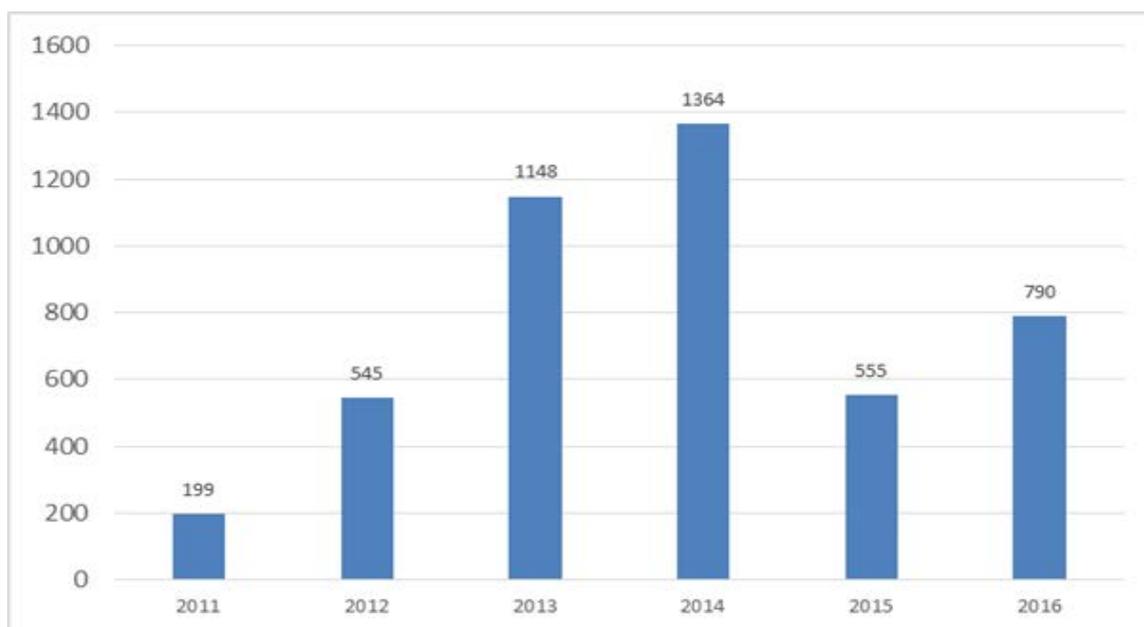
Tabela 1: Total de Moradias Construídas e Entregues pelo MCMVR no Rio Grande do Norte (2011 a 2016)

Territórios	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Açu-Mossoró	-	-	145	269	175	189
Alto Oeste Potiguar	-	85	210	-	-	-
Seridó	-	124	71	171	47	35
Sertão do Apodi	27	41	128	181	-	20
Agreste Litoral Sul	136	100	99	170	-	50
Mato Grande	-	-	187	50	126	320
Potengi	36	49	210	91	104	50
Sertão Central Cabugi e Litoral Norte	-	-	-	-	-	48
Trairi	-	102	98	382	73	78
Potiguaras	-	44	-	50	30	-
TOTAIS	199	545	1148	1364	555	790

Fonte: Caixa Econômica Federal, 2019. Elaboração dos autores.

Graficamente, considerando os totais do somatório dos dez territórios do Rio Grande do Norte por ano, o desempenho do PMCMVR se revela com maior clareza, quando notada a evolução dos números de 2011 a 2014, assim como o seu forte declínio nos dois últimos anos, ou seja, 2015 e 2016, conforme mostra o gráfico 4.

Gráfico 4: Somatório dos Totais de Moradias Entregues pelo MCMVR no Rio Grande do Norte (2011 a 2016)



Fonte: Caixa Econômica Federal, 2019. Elaboração dos autores.

Os dados da pesquisa sugerem um desempenho do PMCMVR no Rio Grande do Norte relativamente frágil, com pouco alcance e sujeito às

descontinuidades características de políticas de governo e não de Estado. Os números do gráfico 4 sugerem uma ruptura, especialmente com a queda drástica de 2014 para 2015, com fortes possibilidades de estrangulação ou total falta de fôlego de um ambicioso programa social que trata de um dos mais graves problemas regionais brasileiros tanto no meio urbano como no meio rural: o déficit habitacional.

5. CONCLUSÕES

Em um cenário em que o Brasil reúne esforços em torno da retomada da elaboração de políticas públicas, verifica-se que as políticas de caráter social, a exemplo da complexa e desafiante redução do déficit de moradias, ainda caminham a passos lentos e com baixo desempenho das suas políticas. A pesquisa desenvolvida para este trabalho constatou que o PMCMVR representa o braço rural do PMCMV, e que o seu desempenho acontece de forma desigual e com características de descontinuidades. Quando analisado a partir dos territórios rurais e da cidadania do Rio Grande do Norte, as ações do programa reproduziram tanto a oscilação ano a ano no que diz respeito à construção das moradias, como a descontinuidade com a brusca queda nos últimos dois anos pesquisados.

Por outro lado, o PMCMVR se mostrou uma ação capaz de proporcionar tanto melhores condições de vida no meio rural, como fazer surgir dinâmicas regionais de desenvolvimento rural. E essa dinamização poder ocorrer tanto com a possibilidade da estruturação de sistemas agroalimentares diversificados e mais sustentáveis (a exemplo dos quintais produtivos e das agroindústrias de pequeno porte integradas à agricultura familiar coordenadas por cooperativas), como por meio da interface com outras políticas públicas, ditas territoriais, convergindo para uma estratégia promissora de agregação de valor e acesso e construção de mercados.

Por fim, o tema da habitação, especialmente sobre as moradias no meio rural, se revelou relevante analiticamente, a ponto desta pesquisa sugerir nesta conclusão a definição de uma agenda capaz de ampliar os estudos de ações que foram pensadas e executadas dentro de uma estratégia em que se buscava a face territorial do desenvolvimento.

6. REFERÊNCIAS

BOLTER, J. A. G. Interfaces e Cogestão nas Políticas para Agricultura Familiar: uma análise do Programa Nacional de Habitação Rural. **Tese (Doutorado)**, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Porto Alegre, 2013.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável**: guia para o planejamento territorial (Documentos de Apoio, No. 2, 45 p.). Brasília: MDA/SDT, 2010.

BRASIL. Portaria interministerial nº 326. Dispõe sobre o Programa Nacional de Habitação Rural, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 02 de agosto de 2009.

Disponível

em:

<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Portarias/Portaria-326-2009-MCMV-PNHR.pdf>. Acessado em: 18 de julho de 2022.

COLOSSO, P.; MARICATO, E. Balanço e perspectivas sobre a crise urbana. **Revista do Curso de Arquitetura e Urbanismo do SENAC**, v. 5, p. 341-354, 2020.

FERREIRA, S. D.; FEIJAO, A. J.; FERREIRA, J. F. C.; TOSTES, J. A. Habitar é mais que morar: o caso do Jardim Açucena na cidade de Macapá. In: **XVII ENANPUR** - Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. São Paulo: FAUUSP, 2017. p. 1-18.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Centro de Estatística e Informações**. Déficit habitacional no Brasil 2011-2012. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2015.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6.ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOMES, M. S. Espaço e território usado em uma política habitacional. In: STEINBERG, Marília (Org.). **Território, Estado e políticas públicas espaciais**. Brasília: Ler editora, 2013.

GURGEL, R. F. S.; NUNES, E. M.; SILVA, V. M. A Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) da EMATER e do Projeto Dom Helder Câmara (PDHC) no Território da Cidadania Sertão do Apodi, Rio Grande do Norte. **Extensão Rural**, Santa Maria, v. 29, n. 1, e3, p. 1-34, jan./mar. 2022. DOI10.5902/2318179669139. Disponível em: <https://doi.org/10.5902/2318179669139>. Acesso em: 16 de junho de 2022.

NEDET/UERN. Núcleo de Desenvolvimento Territorial - Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. **Território da Cidadania Sertão do Apodi (RN)**. Mossoró, 2016. 1 mapa, colorido. Escala 1:6000.000.

NUNES, E. M.; SILVA, P. S. G.; SILVA, M. R. F.; SÁ, V. C. de. O Índice de Condições de Vida (ICV) em Territórios Rurais do Nordeste: evidências para os territórios Açu-Mossoró e Sertão do Apodi, no Rio Grande do Norte. **Revista de economia e sociologia rural**, v. 58, p. 1-24, 2020a.

NUNES, E. M.; CRUZ, M. S.; SILVA, V. M. Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) no Território Rural Sertão Central Cabugi e Litoral Norte (RN): o desafio da adequação sócio-técnica. **Extensão Rural (SANTA MARIA)**, v. 27, p. 40-64, 2020b.

NUNES, E. M.; FRANÇA, A. R. M.; LIMA, J. S. S.; MEDEIROS, L. S. Novidades (Novelty) na Agricultura Familiar e sua associação com a agroecologia na produção de hortifrutigranjeiros no Território Sertão do Apodi (RN). **Redes (Santa Cruz do Sul. ONLINE)**, v. 23, p. 213-236, 2018.

NUNES, E. M.; ARAUJO, I. J.; FRANÇA, A. R. M.; LIMA, J. S. S. de; MEDEIROS, L. S. Microcrédito, Infraestrutura e Desenvolvimento Rural: o AGROAMIGO Investimento e Custeio na agricultura familiar de territórios do Rio Grande do Norte. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 46, p. 53-69, 2015.

NUNES, E. M.; SCHNEIDER, S. Reestruturação Agrícola, Instituições e Desenvolvimento Rural no Nordeste: a diversificação da agricultura familiar do

Pólo Açú-Mossoró (RN). **Revista Econômica do Nordeste**, v. 44, p. 601-626, 2013.

PDHC – Projeto Dom Helder Câmara. Sistemas de produção sustentáveis, assessoria técnica e organização da produção agropecuária na perspectiva territorial: a experiência do Projeto Dom Helder-**SDT/MDA/FIDA**. Recife, 2006.

PLOEG, J. D. van der. **Peasants and the art of farming: a Chaynovian Manifesto**. Halifax: Fernwood Publishing, 2013.

RODRIGUES, F. L.; NUNES, E. M.; GOMES DA SILVA, L.; ESCOBAR, C. Efeitos das condições de saúde e moradia nos rendimentos dos trabalhadores no meio rural brasileiro. **Revista Grifos**, v. 31, p. 01-20, 2022.

WILKINSON, J. Cadeias Produtivas para Agricultura Familiar. **Organizações Rurais & Agroindustriais**, Lavras, V. 1, N. 1, P. 34-41, jan./jun. 1999. Disponível em: acesso em: 29 de jan. de 2019.

WILKINSON, J. **O Estado, a agroindústria e a pequena produção**. São Paulo/Salvador: Editora Hucitec, 1986.