

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS RURAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EXTENSÃO RURAL**

Carima Atiyel

**ANÁLISE DA ATUAÇÃO DOS ATORES NO
DESENVOLVIMENTO DO PROGRAMA NACIONAL DE
HABITAÇÃO RURAL NO MUNICÍPIO DE CACHOEIRA DO
SUL/RS**

**Santa Maria, RS
2016**

Carima Atiyel

**ANÁLISE DA ATUAÇÃO DOS ATORES NO
DESENVOLVIMENTO DO PROGRAMA NACIONAL DE
HABITAÇÃO RURAL NO MUNICÍPIO DE CACHOEIRA DO
SUL/RS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para obtenção do título de **Mestre em Extensão Rural**

Orientador: Prof. Dr. Renato Santos de Souza

**Santa Maria, RS
2016**

Ficha catalográfica elaborada através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Central da UFSM, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Atiyel, Carima

Análise da atuação dos atores no desenvolvimento do Programa Nacional de Habitação Rural no município de Cachoeira do Sul/RS / Carima Atiyel.- 2016.
100 p.; 30 cm

Orientador: Renato Santos de Souza
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Maria, Centro de Ciências Rurais, Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural, RS, 2016

1. Entidade organizadora 2. Habitação rural 3. Moradia digna 4. Política pública I. Santos de Souza, Renato II. Título.

Carima Atiyel

**ANÁLISE DA ATUAÇÃO DOS ATORES NO
DESENVOLVIMENTO DO PROGRAMA NACIONAL DE
HABITAÇÃO RURAL NO MUNICÍPIO DE CACHOEIRA DO
SUL/RS**


Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para obtenção do título de **Mestre em Extensão Rural**

Aprovada em 09 de agosto de 2016.

COMISSÃO EXAMINADORA:



Renato Santos de Souza, Dr. (UFSM)
(Presidente/Orientador)



Jairo Bolter, Dr. (UFRGS)



Clayton Hillig, Dr. (UFSM)

Santa Maria, 09 de agosto de 2016.

RESUMO

ANÁLISE DA ATUAÇÃO DOS ATORES NO DESENVOLVIMENTO DO PROGRAMA NACIONAL DE HABITAÇÃO RURAL NO MUNICÍPIO DE CACHOEIRA DO SUL/RS

AUTORA: CARIMA ATIYEL
ORIENTADOR: RENATO SANTOS DE SOUZA

Há um déficit no setor habitacional no Brasil que atinge tanto a zona urbana como a zona rural no país. Para reverter este cenário desfavorável, o governo federal criou em 2009 o Programa de Habitação Rural (PNHR) que faz parte de uma política social que propicia o acesso à moradia aos demandantes por habitação da zona rural e em condição de vulnerabilidade socioeconômica. O déficit habitacional rural no que antecedeu a implementação do PNHR, em 2008, era de 916.478 unidades habitacionais, passados cinco anos da operacionalização do Programa, em 2014, 122.013 unidades habitacionais foram construídas no Brasil. Este trabalho apresenta um estudo da operacionalização do Programa de Habitação Rural em Cachoeira do Sul/RS, descrevendo os aspectos históricos da habitação no Brasil, a atuação dos atores sociais na construção desta política, bem como, os principais avanços, entraves e resultados obtidos com o advento do PNHR no município.

Palavras-chave: entidade organizadora, habitação rural, moradia digna.

ABSTRACT

ANÁLISE DA ATUAÇÃO DOS ATORES NO DESENVOLVIMENTO DO PROGRAMA NACIONAL DE HABITAÇÃO RURAL NO MUNICÍPIO DE CACHOEIRA DO SUL/RS

AUTORA: CARIMA ATIYEL
ADVISOR: RENATO SANTOS DE SOUZA

There is a deficit in the housing sector in Brazil that affects both urban and rural area in the country. To reverse this unfavorable scenario, the federal government created in 2009 the Rural Housing Program (PNHR) that is part of a social policy that promotes access to housing to applicants for housing in rural areas and socioeconomic vulnerability condition. The rural housing deficit in the run-up to implementation of PNHR in 2008 was 916,478 housing units, after five years of operation of the Program, in 2014, 122,013 housing units were built in Brazil. This paper presents a study of the implementation of the Rural Housing Program in Cachoeira do Sul / RS, describing the historical aspects of housing in Brazil, the role of social actors in the construction of this policy, as well as major advances, barriers and results obtained from the advent of PNHR in the city.

Keywords: Organizer Entity, rural housing, decent housing.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
ATEC	Assistência Técnica
BB	Banco do Brasil
BNH	Banco Nacional de Habitação
CadÚnico	Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal
CEF	Caixa Econômica Federal
CF	Constituição Federal
COHAB	Companhia de Habitação Popular
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
COOHAF	Cooperativa Habitacional da Agricultura Familiar
COOPERHAF	Cooperativa de Habitação dos Agricultores Familiares
CRE	Comissão de Representantes do Empreendimento
DAP	Declaração de Aptidão ao Pronaf
DECOOP	Departamento de Cooperativas
DEPRO	Departamento de Produção e Programas Habitacionais
DERER	Departamento de Regularização Fundiária
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
EMATER/RS	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Rio Grande do Sul
EO	Entidade Organizadora
FAO	Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
FCP	Fundação Casa Popular
FEE	Fundação de Economia e Estatística
FETRAF	Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar
FETAG/RS	Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Rio Grande do Sul
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
MCidades	Ministério das Cidades
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério do Desenvolvimento Rural
MF	Ministério da Fazenda
MNLM	Movimento Nacional de Luta por Moradia
MPA	Movimento dos Pequenos Agricultores
MST	Movimento dos Trabalhadores Sem Terra
OGU	Orçamento Geral da União
ONG	Organização Não Governamental
PAC	Programa de Aceleração de Crescimento
PAR	Programa de Arrendamento Residencial
PHRRS	Programa Estadual de Habitação Rural
PIB	Produto Interno Bruto
PLANHAP	Plano Nacional de Habitação Popular
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNH	Plano Nacional de Habitação
PNHR	Programa Nacional de Habitação Rural

POA	Perspectiva Orientada ao Ator
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PTTS	Projeto de Trabalho Técnico Social
PSH	Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social
RS	Rio Grande do Sul
RT	Responsável Técnico
SEDU	Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano
SEH	Secretaria Especial de Habitação
SEPURB	Secretaria de Política Urbana
STR	Sindicato dos Trabalhadores Rurais
SFH	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
TS	Trabalho Social
UNMP	União Nacional por Moradia Popular
UFSM	Universidade Federal de Santa Maria

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
OBJETIVO GERAL	14
OBJETIVOS ESPECÍFICOS	14
ENCAMINHAMENTOS TEÓRICOS: A PERSPECTIVA ORIENTADA AO ATOR (POA)	15
PRINCÍPIOS E CONCEITOS	19
ENCAMINHAMENTOS METODOLÓGICOS	22
1 CONTEXTO HISTÓRICO, POLÍTICO E LEGAL DA HABITAÇÃO NO BRASIL: QUANTOS PASSOS ATÉ CHEGAR AO RURAL?	27
1.1 BREVE HISTÓRIA DA HABITAÇÃO NO BRASIL	27
1.2 A AMPLIAÇÃO DE AÇÕES HABITACIONAIS E O POPULISMO	30
1.3 MILITARES NO PODER.....	33
1.4 O DIREITO À MORADIA NO CONTEXTO DA REDEMOCRATIZAÇÃO	35
1.5 NEOLIBERALISMO	38
1.6 HABITAÇÃO NA ERA DO NEODESENVOLVIMENTISMO	40
2 O PAPEL DOS ATORES NA CONSTRUÇÃO SOCIAL DE UMA POLÍTICA PÚBLICA	46
2.1 MOVIMENTOS SOCIAIS E O DIREITO À MORADIA.....	47
2.2 PROTAGONISTAS DA POLÍTICA: COMO OS ATORES SOCIAIS CRIARAM UM PROGRAMA DE HABITAÇÃO	50
2.3 O PROGRAMA DE HABITAÇÃO RURAL: DO RIO GRANDE DO SUL PARA O BRASIL.....	54
2.4 NÚMEROS DO PNHR	56
2.5 ENTENDENDO O PNHR	59
3 A OPERACIONALIZAÇÃO DO PNHR EM CACHOEIRA DO SUL: MOBILIZAÇÃO, ORGANIZAÇÃO E FORTALECIMENTO SOCIAL	67
3.1 CARACTERÍSTICAS DE CACHOEIRA DO SUL/RS E DA ENTIDADE ORGANIZADORA DO PNHR NO MUNICÍPIO	67
3.2 A ATUAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO STR	69
3.3 A ATUAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS TÉCNICOS – RTS	74
3.4 A ATUAÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS	77
3.5 O DIREITO À HABITAÇÃO É PARA TODOS, MAS NEM TODOS TÊM DIREITO À HABITAÇÃO.....	81
3.6 OS PRINCIPAIS ENTRAVES NA OPERACIONALIZAÇÃO DO PNHR	84
3.7 GRAU DE CONSOLIDAÇÃO DO PNHR: CERTEZAS E INCERTEZAS	90
CONSIDERAÇÕES FINAIS	92
REFERÊNCIAS	95
ANEXOS	100

INTRODUÇÃO

A partir da década de 30, devido ao avanço do processo de industrialização no Brasil, as cidades assumiram grande destaque na produção econômica e passaram a concentrar a maioria da população brasileira, instigando a população do meio rural a direcionarem-se para a zona urbana em busca de inserção no mercado de trabalho.

Conforme coloca Kraemer (2006), a partir da mudança do modelo agrário-exportador de produção e sustentação econômica que predominava no Brasil para urbano-industrial, este passa a ser foco da produção econômica no país, o meio rural perde a centralidade enquanto produtor agrícola e passa a ser compreendido como espaço de transferência de mão-de-obra rural para as zonas urbanas.

Com base na configuração deste cenário, pode-se dizer que o rural não foi priorizado, no que tange à formulação de políticas públicas.

Para Arl (2008) as áreas de infraestrutura, lazer, saúde, educação e outras, foram e continuam sendo direcionados ao urbano, até mesmo nos municípios onde a população rural é superior a população urbana.

O desenvolvimento baseado sobre a dinâmica do setor industrial trouxe, como consequência, a redução ou quase extinção das políticas que vinham sendo desenvolvidas no meio rural, em decorrência disso a zona rural deixa de ser atrativa para a reprodução social das famílias.

A demanda por moradia no meio rural é um dos elementos que justifica a criação de um Programa de Habitação específico para este segmento da população. Dessa forma, este trabalho aborda a política de habitação, tendo em vista que moradia é um direito humano e também assegurado, dentre os direitos sociais, pela Constituição Federal de 1988, que expressou as reivindicações e as necessidades do povo brasileiro, que vinham sendo pautadas pelos movimentos sociais e pela sociedade civil, organizados em torno da conquista e ampliação de direitos civis, políticos e sociais, no contexto da redemocratização do Estado.

Mesmo com a Constituição Federal de 1988, o direito à moradia só foi incorporado diretamente no texto constitucional como direito social no ano 2000, doze anos após a promulgação da Constituição, através da Emenda Constitucional nº 26, o que ocasionou uma relevante mudança de foco. Assim, a moradia “[...] deixa de ser apenas fruto da capacidade econômica ou produtiva das pessoas. [...] o acesso à moradia

passa a depender também do Estado, que se apresenta como o principal responsável pela salvaguarda dos direitos sociais” (PAGANI, 2009 p.124).

A autora supracitada ressalta que a moradia digna “[...] não se resume ao simples acesso à unidade habitacional em que o indivíduo reside, vista essa unidade de forma isolada do contexto social que o cerca” (PAGANI, 2009 p. 119).

Assim, o direito à moradia pressupõe condições de habitabilidade relacionadas basicamente a três fatores, infraestrutura, estrutura social e mobilidade, proporcionando aos sujeitos condições de desenvolvimento.

Mesmo a moradia sendo assegurada constitucionalmente e trabalhada como política pública na área urbana desde a década de 1930, a demanda habitacional no Brasil ainda é grande. Além disso, evidencia-se ainda, que o meio rural ficou por muito tempo esquecido, pois somente no final da década 1990, começaram a ser desenvolvidas ações nesta área.

A estratégia governamental de desenvolvimento e modernização agrícola aplicada no Brasil ampliou políticas públicas de ordem econômica e com o passar do tempo, constatou-se que estas não eram suficientes para a permanência das famílias nesse meio, sendo que muitas vezes essas políticas, inclusive, favoreciam o êxodo rural. A partir daí entende-se que a permanência das famílias no campo depende também do seu desenvolvimento, inclusão social e mínimas condições de vida, dentre as quais a moradia digna (BOLTER, 2013).

Esse cenário acirrou-se durante a década de 1990, quando o referencial neoliberal passou a ser disseminado no Brasil, estabelecendo-se na contramão do proposto pela Constituição Federal de 1988, visto que nessa concepção os investimentos do Estado voltaram-se para o mercado em detrimento dos gastos com a área social (MONTAÑO, 2009).

O déficit habitacional do Brasil é uma das grandes dívidas que o país tem com a sua população. A aquisição da casa própria sempre esteve elencada entre os maiores sonhos do povo brasileiro. A realização deste sonho de milhões e milhões de famílias depende não só da disponibilização de linhas de financiamento bancário para a aquisição de imóveis, mas do desenvolvimento ou mesmo do aperfeiçoamento de sistemas construtivos que possam, de forma racionalizada e econômica, atender à demanda pela construção de imóveis com qualidade e a preços acessíveis à população mais carente (MONTEIRO, 2009).

De acordo com o Relatório da Fundação João Pinheiro (2007), o déficit habitacional no Brasil, até o primeiro semestre de 2007, estava em torno de 6.272.645 unidades habitacionais, sendo que destas, 1.092.882 situavam-se na área rural. Dessa forma, nota-se que a intervenção governamental para reverter este quadro se mostrava relevante e demonstrava a necessidade de continuar expandindo o processo de desenvolvimento rural que valorizasse a inclusão social e proporcionasse melhores condições de vida para as famílias rurais visando a permanência no campo.

O rural é entendido por Wanderley, como um espaço social complexo, considerado espaço de produção e de atividades econômicas, espaço de vida e organização social e política, espaço de produção de cultura e espaço de relação com a natureza. Seria um grande engano visualizar o rural de forma homogênea sem levar em consideração a diversidade existente, a potencialidade e o seu papel de destaque na garantia da segurança alimentar internacional (WANDERLEY, 2001).

Dadas as proporções do déficit habitacional no campo e as experiências ocorridas em torno das reivindicações da população rural, canalizadas através das organizações sociais, a política para habitação rural consolidou-se, em 2009, como Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR):

[...] que passou a integrar o Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV, junto à CAIXA e ao Ministério das Cidades. Instituído pela Portaria Interministerial nº 326, de 31 de agosto de 2009, com diversas alterações das proposições iniciais, o mesmo tem hoje como objetivo principal financiar a construção, reforma ou ampliação da moradia dos agricultores familiares (BOLTER, 2013 p.100).

O Programa, de abrangência em todo território brasileiro, visa atender “[...] a população que vive no campo, como os agricultores familiares e trabalhadores rurais, ou pertencentes a comunidades tradicionais” (PMCMV, 2009 p.5), tendo como público alvo as famílias com renda bruta anual de até sessenta mil reais.

Tendo em vista que o PNHR é uma política pública que vem sendo operacionalizada há pouco tempo no Brasil, a relevância deste estudo justifica-se pela necessidade de pensar, diante da sociedade contemporânea, a relação que se estabelece entre o acesso à moradia digna e a promoção da qualidade de vida das populações rurais.

Atualmente encontram-se disponíveis um número considerável de estudos referentes ao Programa de Habitação Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), porém, este programa promove a construção de habitações na zona urbana e diferencia-se do PNHR em seu formato. O caráter inédito deste trabalho diz respeito à lacuna existente na

bibliografia brasileira de estudos que analisem especificamente o PNHR, pois estes estudos ainda são incipientes.

O presente trabalho busca responder ao problema de pesquisa elencado que interroga como uma Entidade Organizadora operacionaliza o Programa Nacional de Habitação Rural frente ao seu regulamento e as possíveis adversidades encontradas para a sua operacionalização.

O objetivo deste trabalho consiste em analisar a operacionalização do PNHR no município de Cachoeira do Sul/RS, descrevendo os aspectos históricos, a atuação dos atores sociais envolvidos no processo, e identificando os principais avanços, entraves e resultados obtidos com o advento do Programa no município.

A centralidade deste estudo está pautada na análise da ação dos atores sociais na construção, apropriação, operacionalização e adaptação desta política pública aos seus modos de vida. Para tanto, a lente interpretativa utilizada neste trabalho diz respeito à Perspectiva Orientada ao Ator (POA).

A perspectiva ou enfoque orientado ao ator apresenta uma abordagem focada no estudo do desenvolvimento rural sob um viés construtivista, salientando que os atores sociais possuem compreensão das dinâmicas sociais, culturais e econômicas que os cercam, através de sua agência. Além disso, a POA estabelece uma crítica sistemática às formas de intervenção externa que desconsideram as especificidades locais e que tendem a reduzir a autonomia dos agricultores (LONG, 2001 e PLOEG, 2008).

Com o objetivo de explicitar o debate, este trabalho apresenta em seu primeiro capítulo um breve histórico sobre a habitação rural no Brasil, para que se possa ter uma maior compreensão dos processos que originaram a construção do PNHR. O segundo capítulo discorre sobre o papel dos atores sociais na formulação do atual formato do PNHR, detectando os processos sociais presentes na formulação e planejamento do Programa, tendo em vista que estes dados não se encontram compilados na literatura brasileira. O Terceiro e último capítulo apresenta o resultado da operacionalização do PNHR a partir da Entidade Organizadora, o Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR), no município de Cachoeira do Sul/RS. Aliado a isso, este capítulo demonstra as mudanças que a habitação rural proporcionou na vida dos beneficiários no município e quais entraves, a partir da visão de mundo dos atores sociais, impossibilitam que o PNHR se torne um programa mais abrangente.

Metodologicamente, a pesquisa realizada é qualitativa e tem caráter descritivo e interpretativo, e baseou-se em pesquisa de campo, com auxílio de entrevistas

semiestruturados e de revisão bibliográfica (artigos, dissertações, teses, livros, jornais e dados oficiais disponíveis em registros institucionais e registros das organizações locais, entre outros) e documental (legislação, atas, políticas públicas locais e regionais), tendo como público-alvo os atores sociais envolvidos no processo de construção e operacionalização do PNHR, bem como os beneficiários do Programa e os demandantes não contemplados.

Salienta-se aqui que o resultado da avaliação da política pública estudada, enquanto ferramenta de compreensão da realidade para intervenção, retroalimenta o programa com informações provenientes dos atores sociais, sejam eles membros da organização social, beneficiários ou demandantes de construção de habitação não contemplados.

OBJETIVO GERAL

O objetivo geral desta dissertação consiste em descrever a operacionalização do Programa Nacional de Habitação Rural no município de Cachoeira do Sul/RS, descrevendo os aspectos históricos, a atuação dos atores sociais envolvidos no processo de construção da política e identificando os principais avanços, entraves e resultados obtidos com o advento do PNHR no município.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Sistematizar a história da habitação no Brasil para conhecer quais etapas antecederam a criação de um programa de habitação voltado para o meio rural;
- Descrever a atuação dos atores sociais na construção e implementação do Programa Nacional de Habitação Rural, compreendendo assim, a trajetória histórica dos atores envolvidos no processo, bem como apresentando as diretrizes do PNHR para compreender quais orientações direcionam o plano de ação do Programa;
- Caracterizar os atores sociais envolvidos no processo de operacionalização do PNHR em Cachoeira do Sul, identificando suas atuações, as principais estratégias, entraves e resultados obtidos a partir da operacionalização do programa.

ENCAMINHAMENTOS TEÓRICOS: A PERSPECTIVA ORIENTADA AO ATOR (POA)

A Perspectiva Orientada ao Ator (POA), construção teórica e metodológica de Norman Long com a colaboração de Jan Douwe van der Ploeg, foi elaborada na segunda metade do século XX, derivada da sociologia do desenvolvimento da Universidade de Wageningen, na Holanda, e representou a lente interpretativa deste estudo.

O caráter teórico desta abordagem para este trabalho está em auxiliar na análise e interpretação dos fenômenos sociais pertinentes à implementação e o desenvolvimento da política aqui analisada, em um território predominantemente rural. Por sua vez o caráter metodológico está no direcionamento em focar a análise nos atores sociais, partindo do pressuposto de que essa abordagem necessita da sensibilidade do pesquisador para compreender o ponto de vista dos atores.

A perspectiva ou enfoque orientado ao ator apresenta uma abordagem que contribui para a análise da ação social sob um viés construcionista, levando em consideração que os atores sociais possuem compreensão das dinâmicas sociais, culturais e econômicas, reconstruindo e modificando as estruturas cognitivas que o indivíduo elabora no decorrer do seu desenvolvimento através de sua capacidade de agência.

Para Long (2007), o construcionismo busca compreender os processos nos quais os atores estão envolvidos, analisando a maneira como as pessoas reagem e improvisam perante as situações que encontram, mesclando elementos “novos” e “velhos” às experiências e reagindo, conscientemente ou não, às circunstâncias às quais se deparam. Para este autor, a ideia de construção social não significa que as pessoas têm uma visão clara de como o seu agir influencia nos resultados, ou em que base as suas percepções da realidade estão fundamentadas, porém, avalia-se que as relações sociais, as estruturas reguladoras e as práticas discursivas são, de alguma forma, "construídas" e “interpretadas” como o resultado da maneira de agir e de crer coordenadas pelos atores.

As pessoas e seus ambientes são constituídos uns aos outros e não são o resultado da imposição de quadros culturais e discursos hegemônicos (LONG, 2007).

A POA toma como uma de suas referências a teoria da estruturação de Anthony Giddens, que descreve no livro “A constituição da sociedade” (2003 [1984]) que:

[...] os agentes humanos não são só estrutura, os indivíduos têm intenção e são cientes das razões que levam a praticá-las, os agentes são reflexivos, ou seja, tem capacidade de trazer para consciência e refletir sobre suas escolhas. As respostas dadas pelos atores explicam suas práticas, suas ações e suas intenções (Giddens, 2003 [1984]).

Segundo o que coloca Giddens (2003), a estrutura, quando analisada em uma visão funcionalista, apresenta-se como "externa" à ação humana, como uma fonte de restrição à livre iniciativa do sujeito independentemente constituído. A oposição de Giddens ao funcionalismo se dá pelo fato de que a análise funcionalista descreve as instituições sociais apenas através de seus efeitos, e assim não explica a causa desses efeitos e, por sua vez, a estrutura existe antes do próprio indivíduo e desempenha um papel coercitivo, na medida em que a sociedade se impõe, sem o consentimento prévio do indivíduo.

Convergindo com Giddens, Long (2001, 2007, 2008), coloca que as teorias do funcionalismo apresentam limitações teóricas e metodológicas, pautadas por um determinismo que se apoia na ideia de que todo fato social tem uma causa e, nas mesmas condições, as mesmas causas produzem os mesmos fatos, o que implica na existência de leis específicas que regem fatos e causas, cujo desenvolvimento segue uma sequência linear, coercitiva e hegemônica. Long ainda atribui ao funcionalismo características restritivas aos indivíduos a partir do exterior, sendo que estas restrições transformariam a realidade social, deixando a capacidade cognitiva dos atores à margem do processo.

Analisando a terminologia utilizada na teoria da estruturação, percebe-se que Giddens reconhece a dualidade do termo estrutura, mas atribui às expressões estruturação e, por vezes, propriedades estruturais o significado de condições que governam a continuidade ou a transmutação de estruturas e, portanto, a reprodução de sistemas sociais. Para o autor, “analisar a estruturação de sistemas sociais significa estudar os modos como tais sistemas, fundamentados nas atividades cognitivas de atores localizados que se apoiam em regras e recursos na diversidade de contextos de ação, são produzidos e reproduzidos em interação” (GIDDENS, 2003).

Ainda analisando a influência da Teoria da Estruturação para a POA, pode-se dizer que Anthony Giddens, no que tange às práticas sociais, repudia a ideia de que a estrutura seria uma força geradora de práticas que delimitam a capacidade de mobilização do agente humano. Giddens salienta a necessidade de reconhecer as habilidades complexas que os atores sociais possuem para coordenar os contextos de

seu comportamento cotidiano. O autor ressalta ainda que os atores sociais são dotados de considerável conhecimento sobre as condições e consequências do que fazem em suas vidas cotidianas.

A POA, além da oposição às tradicionais análises estruturalistas e institucionalistas, critica a ideia marxista de que as estruturas são impostas aos indivíduos e os instrumentos foram criados pelo mundo social onde os homens estabelecem determinadas relações necessárias e independentes de sua vontade. A Perspectiva Orientada ao Ator considera que as estruturas não são fixas, elas são mutáveis e reconstruídas pela capacidade dos atores em conhecer, captar e controlar os recursos.

Neste sentido, González et al. (2015) caracteriza as teorias estruturalistas como frágeis ao centrarem-se em um “determinismo institucional” enquanto que a abordagem pós estruturalista, como o construtivismo social, pode dar vez e voz às representações, às prática e às construções coletivas de conhecimento entre os grupos sociais.

A POA auxilia em uma maior compreensão de como os atores demonstram diferentes respostas e elaboram distintas estratégias para circunstâncias estruturais semelhantes e busca entender as respostas diferenciadas em processos aparentemente homogêneos. Para Long (2007), uma vantagem deste enfoque é o princípio do interesse em captar e explicar as respostas diferentes dadas às circunstâncias estruturais similares, mesmo quando as condições em que essas circunstâncias ocorrem pareçam homogêneas. Assume-se, assim, que os atores sociais são ativos e não destinatários passivos de intervenções, que estes atores recebem informações, as interpretam e formulam estratégias em suas relações com outros atores, presentes ou ausentes, mas exercendo influências nestas relações.

A partir do exposto acima pode-se justificar o porquê dos diferentes resultados de uma mesma política ou programa em distintas localidades de um mesmo país. A intervenção pode ter caráter *top down* ou, por outro lado, ser negociada com os atores locais, que podem engajarem-se nos processos sociais de planejamento e formulação das políticas públicas.

Para Schmitt (2011),

“[...] a crítica à ideia de “intervenção planejada” e a ênfase na experiência social construída na vida cotidiana emergem como componentes desta abordagem que busca apreender, com base em uma perspectiva construtivista, as maneiras intrincadas e variadas em que velhas e novas formas de produção, consumo, sustento e

identidade se entrelaçam e geram modelos heterogêneos de mudança econômica e cultural” (SCHMITT, 2011 p.8).

Long (2007) esclarece que uma das principais razões da dificuldade de integrar abordagens focadas nas estruturas e abordagens focadas nos atores, se dá pelo fato de que os seus pressupostos teóricos e epistemológicos divergem, mas isso não significa que é impossível combinar em um único quadro de análise tanto a ênfase nas estruturas como a ênfase nos atores.

Neste sentido, conforme colocam Dal Solgio et al. (2015),

”a abordagem orientada ao ator considera a necessidade de priorizar o entendimento de como os processos externos influenciam e interagem com os processos endógenos de desenvolvimento, analisando a partir dos atores, como eles se colocam e reagem diante destes processos. É como entender o micro para poder pensar a influência do macro e não ao contrário, pois a perspectiva não ignora as estruturas, mas admite a agência e o poder de intervenção dos atores” (Dal Solgio et al.,2015 p.3).

A Perspectiva Orientada ao Ator que Long e seus demais colaboradores propõem, tem alicerce no que o autor denomina pedras angulares, sendo estas premissas os elementos essenciais que fundamentam a construção desta abordagem. Long coloca que a vida social é heterogênea, ainda que em circunstâncias aparentemente homogêneas, sendo necessário investigar como se dá a produção/reprodução desta diversidade para que se identifique e se compreenda os resultados estruturais e os processos sociais envolvidos.

Outra pedra angular para a abordagem de Long diz respeito à necessidade desta perspectiva requerer uma teoria de agência com base na capacidade dos atores para ordenar e sistematizar suas experiências e as dos outros, e atuar sobre elas.

Long (2007) ainda coloca que a ação social ocupa lugar nas redes de relações, as quais se formam pela rotina e pelas práticas organizativas e, esta ação social, é limitada por convenções sociais, valores e relações de poder. A ação social e a interpretação sempre se localizam e se geram em contextos específicos e não se pode reduzir a categorias sociológicas gerais e hierarquias baseadas em classe, gênero, status, etnia, dentre outros.

Na Perspectiva orientada ao ator os significados, valores e interpretações se constroem culturalmente, mas se aplicam e se reinterpretem de forma diferencial, de acordo com possibilidades ou circunstâncias existentes, o que pode gerar novos padrões culturais.

A próxima pedra angular descrita por Long (2007) pauta-se na relação de espaços e escalas em interação micro conectando-se a fenômenos macro e, reciprocamente, o contrário também acontecendo. Long salienta a necessidade de se revelar as práticas sociais que penetram e se entrelaçam nos variados espaços sociais, simbólicos e geográficos. Para elucidar essas inter-relações, a abordagem apresenta o conceito de *interface social*, que explora as formas pelas quais as oposições de interesse social, interpretação cultural, conhecimento e poder são mediadas, propagadas ou transformadas em pontos críticos de redes ou confrontos.

Ainda em se tratando das pedras angulares expostas por Long, o autor coloca que é preciso entender como os distintos arranjos sociais se estruturam nas especificidades, como se tornam viáveis e como estes arranjos, a partir da atuação dos atores, se fortificam e se multiplicam.

A perspectiva orientada ao ator apresenta, além das referidas pedras angulares, conceitos sociológicos que serão apresentados a seguir.

PRINCÍPIOS E CONCEITOS

Para a realização da análise da implementação do Programa Nacional de Habitação Rural, bem como as condições de sua operacionalização em Cachoeira do Sul/RS, recorreu-se ao uso de conceitos sociológicos oriundos da abordagem orientada ao ator, tais como, a noção de agência, repertórios culturais, estrutura, ator social, mundos sociais, modos de vida, processos organizativos, campos sociais, domínios, interface, arena, configurações de poder e redes. Para uma maior compreensão acerca dos termos utilizados, se faz necessária um breve explanação sobre cada um, o que segue.

O conceito de agência é fundamental nesta abordagem, e caracteriza-se pela capacidade dos atores em conhecer e atuar, levando em consideração que o ator individual tem capacidade de processar a experiência social e desenhar maneiras de lutar com a vida, ainda que sob as formas mais extremas de coerção, dentro dos limites de informação, incertezas e outras restrições; desta maneira avalia-se que o ator social tem “capacidade de saber” e “capacidade de atuar” (LONG, 2007).

Entende-se, amparando-se na perspectiva orientada ao ator, que toda agência está imersa em arranjos sociais historicamente herdados com os quais ela trava alguma modalidade de relação. A agência humana engloba as estruturas existentes com sua

capacidade de operação e os agentes com sua capacidade de ação em um cenário em que as estruturas apresentam condições, sejam elas favoráveis ou não, frente à habilidade dos atores sociais em detectar e resolver seus problemas, aprendendo a intervir nos fluxos de eventos sociais, observar a reação dos outros e supervisionar suas próprias ações (LONG e PLOEG, 1994).

Corroborando com Long e Ploeg, Sen (2001) coloca que o sujeito é capaz de debater e interagir, possui ambições, experiências e conhecimento do que o rodeia e apresenta-se ativo e não passivo no que se refere a receber a ação externa.

Conforme o que Long (2007) coloca, a agência materializa-se tanto na articulação de cadeias de atores como na canalização de diferentes elementos como as demandas, bens, instrumentos e informações, através de pontos cruciais de interpretação e interação. Portanto, para compreender como os atores agem em distintas situações, é necessário conhecer o meio onde eles estão inseridos e os recursos que estes possuem para sua ação (LONG, 2007).

Metodologicamente, ao analisar uma população, é importante considerar que os atores possuem inúmeros elementos culturais que se conectam aos diversos estilos de vida, racionalidades e valores, que a abordagem orientada ao ator denomina como repertórios culturais. O repertório cultural fundamenta-se na maneira cognitiva, organizativa e emocional que os atores compreendem o mundo (LONG, 2007).

Na perspectiva orientada ao ator não se ignora as estruturas e sua capacidade de influenciar nas decisões dos atores sociais, porém, assume-se que há o poder de intervenção destes atores através de sua agência. Nessa perspectiva, o ator constrói espaços de ação e de mudança social, processo este diretamente relacionado com o conhecimento (WISKERKE; PLOEG, 2004).

Neste sentido, conforme o que coloca Deponti (2007), ao analisar o desenvolvimento rural à luz da perspectiva orientada ao ator, a noção de estrutura, quando vista como um conjunto específico de forças impulsoras que postula e explica certos fenômenos não proporciona uma explicação suficiente quando se introduz a heterogeneidade na análise. A autora salienta que o enfoque do ator não deseja excluir a ideia de estrutura, mas considerar a construção, a reprodução e a transformação das relações sociais específicas como tema central da análise.

Na POA o ator social não é um termo utilizado exclusivamente para o indivíduo e sim para toda entidade social que possui agência, apresentando-se sob várias formas, além das pessoas individuais, mas também como grupos informais, redes

interpessoais, organizações, agrupamentos coletivos ou na maneira que Long define como os “macro atores”, sendo estes os governos nacionais, a igreja, uma organização internacional, entre outros, e possui capacidade de saber e de atuar, tenta resolver problemas, aprende a intervir no fluxo de eventos em seu entorno, e age por conta própria, mesmo limitado em termos de informação, incerteza e restrições físicas, normativas, políticas e econômicas (LONG, 2007).

Na totalidade de vínculos, vivências e experiências nas quais os atores sociais podem estar inseridos, considera-se que eles possuem mundos sociais, isto é, procedimentos frequentes de resignificação da sua história de vida que os possibilita reordenar e reavaliar suas ações e relações sociais. Além disso, os atores sociais possuem seus modos de vida, ou seja, práticas que englobam inúmeras características como a necessidade dos indivíduos de superar incertezas e adversidades, necessidade de cobrir suas práticas de consumo, projetando assim seus estilos de vida e desempenhando suas obrigações sociais.

Neste sentido, os atores adotam processos organizativos, os quais estão caracterizados pelas práticas que implicam em cooperação, mediação e competição entre indivíduos e grupos, dentro de domínios sociais e entre eles (LONG, 2007).

Os atores sociais, conforme o que coloca Ploeg (2007) atuam em campos sociais¹, “espaços abertos, uma paisagem irregular com limites mal definidos”, com a disponibilidade e a distribuição de elementos diferentes, “produtos de intervenções humanas e não humanas no âmbito local ou global e de processos cooperativos ou competitivos”, tais como: recursos, informações, capacidade tecnológica, grupos e estruturas físicas (PLOEG, 2007).

Os espaços por onde figuram as normas, regras e valores que auxiliam no ordenamento dos arranjos sociais são definidos pela POA como domínios. Estes espaços gerados pelas vivências e confrontos partilhados entre os atores, das quais as arenas (os espaços nos quais as disputas têm lugar) são destacadas por configurações de poder, isto é, dominação e subordinação oriundos dos processos sociais (LONG, 2007).

A noção de interface surge dos processos desenvolvidos na arena e dá uma ideia de algum encontro, ou contato, entre indivíduos com diferentes interesses, recursos, poderes, visões do mundo e repertórios culturais. Esta noção é relevante para

¹ A noção de campo social de Long aproxima-se da noção de campo de Bourdieu no que tange à distribuição de capitais, mas se diferencia no sentido de espaço de disputa e conflito. Para esta última definição Long utiliza o conceito de arena, ou seja, como espaço de incompatibilidades e conflitos (DEPONTI, 2007).

compreender os problemas de heterogeneidade social, de diversidade cultural e conflitos de interesses associados aos processos que envolvem intervenções externas (LONG; VILLAREAL, 1993, LONG; LIU, 2009).

Neste sentido, conforme o que coloca Scott (2000), conflito e poder tornam-se elementos inerentes ao processo de manutenção e transformação das estruturas sociais, em um enfoque em que a própria estrutura é percebida como uma rede de relações (Scott, 2000).

O conjunto de trocas e relações intrincadas entre os atores é definido por esta abordagem como redes, estas trocas vão além das relações entre as pessoas, abarcam também as organizações e sistemas técnicos, extrapolando os domínios institucionais e ligando-se a arenas diversas.

A análise dos dados obtidos, a partir da pesquisa realizada, amparou-se na Perspectiva Orientada ao Ator, a partir da compreensão de que os atores sociais não são apenas demandantes passivos de políticas públicas e condicionados por processos sociais estruturados, mas, protagonistas de sua própria história, com desejos e capacidades que os possibilitam de atuar e modificar o mundo onde estão inseridos.

Adiante apresenta-se a metodologia adotada para a realização deste trabalho.

ENCAMINHAMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa qualitativa realizada possui caráter descritivo e a escolha pela análise, a partir de métodos qualitativos, justifica-se pela possibilidade do método permitir a identificação de nuances que os métodos quantitativos não contemplam. Cita-se, a exemplo disso, a possibilidade de analisar os discursos e as falas que representam a opinião sobre a realidade vivida pelos entrevistados, priorizando-se o ponto de vista dos atores.

Pode-se também conhecer mais e melhor os problemas da implementação e da operacionalização da política analisada, bem como esta escolha permitiu entender os benefícios oriundos de uma política que não eram esperados inicialmente e em sua aplicação geraram novas perguntas e apontamentos relevantes para a compreensão do que foi analisado.

Para atender o primeiro objetivo específico recorreu-se a uma revisão bibliográfica a partir de artigos, dissertações, teses, livros, jornais e dados oficiais

disponíveis em registros institucionais. Assim, revisitou-se alguns trabalhos que objetivaram analisar a política de habitação brasileira, construindo-se a partir disso, um panorama sobre os desdobramentos históricos e políticos que se deram no Brasil até a criação e posterior efetivação do PNHR, conforme está descrito no primeiro capítulo desta dissertação.

Os procedimentos de revisão bibliográfica e análise documental também foram utilizados como suporte para o desenvolvimento do segundo objetivo específico, auxiliando em uma maior compreensão das diretrizes de operacionalização do PNHR, bem como a análise documental de atas de organizações, projetos de lei, documentos jurídicos, publicações administrativas, fontes estatísticas, mapas e fotografias. Além disso, utilizou-se de meios audiovisuais, como vídeos contendo reportagens e entrevistas, aliados à análise de conteúdo das informações obtidas através de entrevistas.

Ainda para contemplar o segundo objetivo deste trabalho, optou-se pelo desenvolvimento de um estudo de campo onde foram entrevistados distintos atores integrantes de organizações sociais gaúchas que participaram das etapas de reivindicação, construção, implementação e que realizam a gestão do Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR).

Para atingir o terceiro objetivo optou-se pela realização de entrevistas semiestruturadas e observação das atividades relativas à execução do PNHR junto aos profissionais do Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR) de Cachoeira do Sul, e também optou-se por entrevistar os beneficiário do PNHR e os demandantes não contemplados pelo programa de habitação em Cachoeira do Sul/RS.

Ao todo foram entrevistadas 15 pessoas no período que compreendeu os meses de novembro de 2015 até janeiro de 2016.

Conforme esclarece Gil (2002), o estudo de campo é focalizado em comunidades, que não são necessariamente geográficas, já que podem ser comunidades de trabalho, de estudo, de lazer ou voltadas para qualquer outra atividade humana e basicamente é desenvolvido por meio da observação direta das atividades do grupo estudado e de entrevistas com informantes para captar suas explicações e interpretações do que ocorre no grupo. Esses procedimentos são geralmente conjugados com muitos outros, tais como a análise de documentos, filmagem e fotografias.

Para a coleta de dados foram realizadas entrevistas semiestruturadas, com roteiro organizado e perguntas previamente testadas para certificar que estas estavam claras e de fácil compreensão. Estas entrevistas foram gravadas com o auxílio de um gravador

digital, e também utilizou-se uma câmera digital para a captura de imagens e vídeos das falas dos entrevistados, mediante a autorização destes atores, através da assinatura de um termo de consentimento livre e esclarecido. O termo foi confeccionado em duas vias, ficando uma em posse do entrevistado e outra em posse do pesquisador.

Conforme Triviños (1987), a entrevista semiestruturada tem como característica questionamentos básicos que são apoiados em teorias e hipóteses que se relacionam ao tema da pesquisa. Os questionamentos dariam frutos a novas hipóteses surgidas a partir das respostas dos informantes. O foco principal seria colocado pelo investigador-entrevistador. Complementa ainda o referido autor, afirmando que a entrevista semiestruturada “[...] favorece não só a descrição dos fenômenos sociais, mas também sua explicação e a compreensão de sua totalidade [...]” além de manter a presença consciente e atuante do pesquisador no processo de coleta de informações (TRIVIÑOS, 1987).

Levou-se em consideração a orientação de Long (2007) de que a abordagem orientada ao ator não toma a fala das pessoas como a verdade, ou uma das verdades, muito menos usa a percepção dos usuários de políticas públicas como avaliação, sem que as mesmas sejam contrastadas com outras falas e proposições teóricas. Porém, é vital o exercício de dar sentido à fala das pessoas, confrontando o que se diz com a realidade vivida (LONG, 2007).

Ainda como técnica utilizada para a realização da pesquisa, salienta-se o uso da observação direta intensiva, que conforme Lakatos & Marconi (1992) é um tipo de observação que “[...] utiliza os sentidos na obtenção de determinados aspectos da realidade. Não consiste apenas em ver e ouvir, mas também examinar fatos ou fenômenos que se deseja estudar”.

Fez-se necessária uma etapa inicial, anterior à saída a campo, um período de investigação informal, que segundo Gil (2002) é um procedimento importante para que o pesquisador tenha entendimento dos fatores que exercem influência nas situações que constituem o objeto de pesquisa e para que se possam descobrir quais variáveis significativas devem ser levadas em consideração e quais os instrumentos serão mais adequados para a condução do estudo.

Esta etapa aconteceu no mês de outubro de 2015 com visitas à cidade onde este estudo realizou-se. Ocorreram conversações pré-agendadas com os agentes de desenvolvimento rural locais da Secretaria Municipal de Agricultura, da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Rio Grande do Sul (Emater/RS), com o

presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais e com integrantes das famílias demandantes e beneficiárias do Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR).

Estas visitas preliminares tiveram como intuito levantar os seguintes pontos: quais Entidades Organizadoras (EOs) operacionalizam o PNHR no município, como a EO organiza os grupos contemplados, quais as principais atribuições e responsabilidades da EO, bem como constatar a disponibilidade destes atores em, futuramente, contribuírem com informações para a realização deste estudo proposto, através do apoio das lideranças locais.

Com base nestes dados preliminares, a população pesquisada pode ser dividida em grupos: a) Entidade Organizadora do PNHR; b) público beneficiário do PNHR; e c) público demandante não contemplado pelo PNHR, definindo-se então, a partir daí, uma amostra estratificada não proporcional, podendo-se assim, categorizar os dados de forma objetiva com os diferentes grupos.

Gil (2002) ressalta que a categorização dos dados, nos estudos de campo, possibilita sua descrição. Contudo, mesmo que a pesquisa seja de cunho descritivo, é necessário que o pesquisador ultrapasse a mera descrição, buscando acrescentar algo ao questionamento existente sobre o assunto.

Posterior à fase de saída a campo e à fase de coleta de dados, realizou-se a transcrição dos dados coletados nas entrevistas. A partir daí ocorreu a redução dos dados, com a finalidade de simplificar e selecionar os dados pertinentes à pesquisa, podendo, então, categorizar estes dados e sistematizar as observações com o objetivo de facilitar a análise e interpretação do material obtido e produzir, a partir daí, inferências.

Concomitante à fase supracitada, ocorreram leituras sobre as teorias que melhor se adequam para compreensão dos dados analisados.

Por fim, a redação desta dissertação realizou-se tentando observar a indicação de Gil (2002), que afirma que o relatório final de uma pesquisa deve ser claro, conciso, preciso e objetivo.

O resumo desta seção introdutória é apresentado no quadro a seguir.

QUADRO 1: Resumo da seção introdutória

Objeto de estudo	Habitação Rural
Conceitos-chave	Agência, repertórios culturais, estrutura, ator social, mundos sociais, modos de vida, processos organizativos, campos sociais, domínios, interface, arena, configurações de poder e redes.
Objetivo geral do trabalho	Descrever a operacionalização do Programa Nacional de Habitação Rural no município de Cachoeira do Sul/RS, apresentando os aspectos históricos, a atuação dos atores sociais envolvidos no processo de construção da política e identificando os principais avanços, entraves e resultados obtidos com o advento do PNHR no município.
Objetivos específicos	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sistematizar a história da habitação no Brasil para conhecer quais etapas antecederam a criação de um programa de habitação voltado para o meio rural; 2. Descrever a atuação dos atores sociais na construção e implementação do Programa Nacional de Habitação Rural e apresentar as diretrizes do PNHR para compreender quais orientações direcionam o plano de ação do PNHR; 3. Caracterizar os atores sociais envolvidos no processo de operacionalização do PNHR em Cachoeira do Sul, identificando suas atuações, as principais estratégias, entraves e resultados obtidos a partir da operacionalização do programa,
Epistemologia	Interpretativa/construcionista
Metodologia	Métodos qualitativos: estudo de campo, entrevista, observação, revisão bibliográfica, documental e análise de discurso.
Atores entrevistados	Representantes de organizações sociais, profissionais do STR, beneficiários e demandantes não contemplados.

Fonte: Atiyel (2016)

1. CONTEXTO HISTÓRICO, POLÍTICO E LEGAL DA HABITAÇÃO NO BRASIL: QUANTOS PASSOS ATÉ CHEGAR AO RURAL?

Este capítulo aborda os fatos históricos e as políticas de habitação criadas no decorrer de distintos governos brasileiros. Salienta-se que o direito à moradia somente foi estabelecido como direito humano, a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), tratado internacional do qual o Brasil é signatário e, mais tarde, esse direito também passou a ser assegurado nacionalmente como direito social, a partir do exposto na Constituição Federal de 1988.

Por sua vez, a moradia digna “[...] não se resume ao simples acesso à unidade habitacional que o indivíduo reside, vista essa unidade de forma isolada do contexto social que o cerca” (PAGANI, 2009 p.119). Assim, o direito à moradia pressupõe condições de habitabilidade relacionadas basicamente a três fatores: infraestrutura, estrutura social e mobilidade, proporcionando aos sujeitos condições de desenvolvimento.

Inicialmente se faz necessário, para uma maior compreensão, relatar a história da habitação no Brasil. Apesar de haver sempre alguma questão divergente ao escolher um ponto de partida para qualquer discussão histórica, decidiu-se começar pela atuação do Segundo império no Brasil. Citam-se adiante fatos históricos que auxiliam na compreensão do processo evolutivo do tema, embora esta dissertação remeta-se à habitação rural, ainda assim, entende-se como indispensável a apresentação da construção histórica no Brasil das políticas que antecederam e, por vezes, originaram o PNHHR.

Tendo clareza dessa perspectiva de entendimento acerca da temática, deve-se atentar para a compreensão de que este processo histórico não se apresenta de forma evolutiva linear e/ou isento de conflitos. Pelo contrário, faz-se necessário compreender que é um processo repleto de tencionamentos e resistências apresentando, por vezes, avanços e conquistas, e que por vezes também recuos e retrocessos (BRITES, 2013).

1.1 BREVE HISTÓRIA DA HABITAÇÃO NO BRASIL

Conforme estudo realizado por Carvalho (1972), ao analisar as políticas públicas voltadas à habitação, somente a partir da criação da primeira entidade de poupança, em 1831, fundada por José Florindo de Figueiredo Rocha e posteriormente transformada

por D. Pedro II em instituição de crédito, denominada Caixa Econômica e Monte de Socorro Federal, encontram-se referências no que tange à habitação no Brasil. Ainda assim, neste período o Império somou esforços somente para adotar medidas visando solucionar problemas relativos à ocupação do espaço urbano.

No que se refere às primeiras atuações do Segundo Império na dinâmica de povoamento do espaço agrário, cita-se a formação das colônias militares agrícolas², que segundo o estudioso naturalista Couto de Magalhães (1875), foi proposta pelo Ministério dos Negócios da Guerra em 1859, com vigência que estendeu-se até meados de 1980 no Brasil, onde o objetivo principal estava relacionado com a manutenção e vigilância do território brasileiro e a criação de um ambiente propício à experiência e ao conhecimento sobre o país, vinculadas ao esforço de descentralização dos centros urbanos.

Com a abolição da escravatura em 1888, originou-se assim o fim do trabalho escravo, os latifúndios não possuíam mais a mesma capacidade de produção, porém as terras não foram redistribuídas à população, em função da resistência dos coronéis. Neste regime de apropriação advém a herança latifundiária brasileira, que tanto contribuiu para as desigualdades sociais pertinentes até aos dias atuais.

Posteriormente com a proclamação da República em 1889 surgiram os elementos fundamentais para a o processo de urbanização e também de industrialização do país, pois “[...] os escravos libertos e os trabalhadores brancos livres foram aos poucos se constituindo em uma massa urbana que, em consequência, passou a demandar produtos industriais para a sua sobrevivência” (MARICATO, 1997 p.56).

Em decorrência disso, a população direciona-se às cidades que, por sua vez, também acabam mostrando-se como grandes mecanismos de segregação³, balizadas pela lógica da propriedade privada. Assim, como estratégia de sobrevivência da população, surge a cidade informal, baseada na autoconstrução em ocupações irregulares do solo, principalmente, em áreas periféricas da cidade.

No ano 1894 o principal espaço de moradia de operários eram os centros urbanos, estas habitações eram classificadas em cinco categorias: hotel-cortiço, casa de cômodos, cortiços improvisados e os cortiços-pátios. Assim, surge a evidência de uma

² As colônias militares agrícolas visavam estabelecer núcleos de povoações, em lugares remotos centrais e despovoados, onde só a princípio podem resistir às privações, e permanecer como colonos, indivíduos habituados à obediência passiva, adquirida pelos severos hábitos da disciplina militar (BRASIL, Ministério de Estado dos Negócios da Guerra. Relatório, 1859).

³ Entende-se por segregação, a separação, o distanciamento, neste caso entre classes e etnias, visto que os ex-escravos (afrodescendentes) constituíam-se como uma imensa massa de pobres.

crise habitacional e os primeiros indícios de segregação social do espaço. A área central das cidades tornou-se principal espaço de moradia dos operários e bairros residenciais surgiram abrigando a elite (BONDUKI, 2011).

Neste contexto não havia nenhum indício de iniciativa do Estado voltada para a questão da habitação. A partir desta configuração, os higienistas brasileiros passaram a advertir, cada vez com mais intensidade, sobre a situação dos centros urbanos que não tardaram a sofrer com a propagação de endemias de febre amarela, cólera e tuberculose, exemplo disso foi a cidade de São Paulo (BONDUKI, 2011).

Perante este cenário, ainda em 1894, o Estado de São Paulo regulamenta a construção operária através do Código Sanitário, Decreto Estadual N° 233 de 2 de março de 1894, uma legislação mais completa, estabelecendo os tipos e as especificações das habitações operárias (BONDUKI, 2011). O Código Sanitário Paulista intervinha:

[...] contra as duas epidemias de 1983 a partir de três frentes de combate – legislação urbanística, planos de saneamento básico e estratégia de controle sanitário –, que são a origem da intervenção estatal no controle da produção do espaço urbano e da habitação (BONDUKI, 2011 p.29).

Neste período, mediante o amparo de uma matriz higienista e através da intervenção do Estado, iniciaram-se as ações de extermínio das formas de moradia coletivas. Muitas famílias foram expulsas do centro e não obtiveram acesso às vilas operárias, acarretando no surgimento das favelas como alternativa de habitação para a população de baixa renda.

A intervenção governamental ocorre somente por intermédio da legislação, além da repressão e extermínio das formas de moradia coletivas, transferindo para o setor privado a responsabilidade de dar conta da demanda habitacional. A política de extermínio das moradias coletivas amparava-se na discussão sanitarista, mas tinha como objetivo maior a ocupação dos centros urbanos pelo capital industrial.

A análise deste primeiro período remonta à gênese da intervenção estatal nas necessidades habitacionais da população. Podem-se apontar pelo menos três elementos característicos desse período: o primeiro diz respeito à matriz higienista, que deu suporte às intervenções feitas pelo Estado, motivada não por uma preocupação com a moradia em si, mas pelos efeitos negativos de sua ausência; um segundo elemento evidente é o caráter autoritário e repressivo das ações, sem diálogo com as pessoas que se encontravam em situação de não moradia ou moradia precarizada. Ainda há um

terceiro elemento a ser ressaltado, o início de uma política focalizada e pontual, que acabava por segregar a situação de moradia por crivo de classe.

Tendo por base esse contexto em que se desenvolveram as primeiras ações referentes à habitação, pode-se perceber que a demanda aumenta e, com ela, a necessidade de ações mais abrangentes. Isso será abordado a seguir.

1.2. A AMPLIAÇÃO DE AÇÕES HABITACIONAIS E O POPULISMO

Em 1930, com a união de forças entre os estados de Minas Gerais, Paraíba e Rio Grande do Sul, formou-se a chamada Aliança Liberal, onde o candidato recém-derrotado ao cargo da Presidência da República, Getúlio Vargas, amparado por seus aliados e através da imposição de armas, deflagraram a Revolução de 30, iniciando assim a Era Vargas (1930-1945).

Havendo a necessidade de legitimar o poder conquistado pela força, Vargas, percebendo que somente contando com os grupos que apoiavam o movimento, não possuía condições suficientes para sustentar-se no governo, foi buscar nas massas populares a base que garantiria legitimidade para o novo Estado brasileiro. Neste sentido, Vargas apresentou políticas econômicas e sociais para atender as demandas latentes da população.

Neste período histórico, conforme relata Bonduki (1994), ao realizar uma análise social sobre as origens da habitação no Brasil, ocorreu a formulação de um programa público de produção de moradias que possuía ampla aceitação pelas massas populares urbanas e mostrava um governo preocupado com as condições de vida das camadas menos favorecidas da população.

Conforme estudo realizado por Noal e Janczura (2011), que buscaram investigar o início da política de habitação e a oferta de moradias no Brasil, a produção de conjuntos habitacionais em larga escala pelo Estado iniciou-se em 1937, com a adoção das carteiras prediais dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs).

Até então, conforme coloca Duarte (2011) em estudo sobre a habitação na Era Vargas, a inexistência de um sistema de financiamento da casa própria tornava o aluguel de casas e outros tipos de moradia, um processo regular, ainda que estas habitações apresentassem condições precárias. Segundo a referida autora, com a promulgação em 1942 da Lei do Inquilinato, as alternativas encontradas pelo Estado favoreciam a

iniciativa privada já que, com apoio, era estimulada a prover moradias, através do mercado rentista (DUARTE, 2011).

Neste sentido o Estado reconheceu que o problema habitacional não poderia ser resolvido tão somente com o investimento privado, assumindo então, que a intervenção do Estado era indispensável para o desenvolvimento do setor da habitação (BONDUKI, 1994).

Considerando que o governo de Vargas foi pioneiro no que tange à habitação popular no Brasil, ainda assim não se pode afirmar que a política habitacional apresentou-se de forma articulada e coerente e, inclusive, não contemplava, neste período da história, a habitação destinada aos trabalhadores rurais.

Com a mudança do Governo Vargas para o Governo Dutra (1946 - 1951), até então ministro de Guerra da Era Vargas, constituía-se a Fundação da Casa Popular (FCP), em 1946. Com a FCP Dutra seguiu dando continuidade às ações do Estado voltadas para a provisão de casas para a população de menor poder aquisitivo e durante dezoito anos este foi o principal programa habitacional brasileiro (AZEVEDO & ANDRADE, 1982).

Com o aumento da demanda de bens imóveis, devido ao desenvolvimento urbano, o programa habitacional de Dutra não teve continuidade, os recursos financeiros escassos comprometeram seu funcionamento e a FCP fracassou devido à falta de verbas orçamentárias. Cabe destacar que a Fundação da Casa Popular, foi o primeiro órgão nacional destinado exclusivamente à provisão de moradias para a população de baixa renda que apresentou intenção de intervir no crescente déficit habitacional brasileiro, embora as carteiras prediais dos institutos sejam anteriores, essas entidades não tinham por finalidade resolver o problema de habitação (BONDUKI, 1994).

Mesmo com a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, um documento que estabelece um padrão mínimo de sociabilidade e respeito entre os cidadãos, onde os direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais são salientados, ainda assim, o direito à habitação não é concretizado de forma ampla e acessível no país.

No segundo governo de Getúlio Vargas (1951-1954), em janeiro de 1953, tentando reerguer a Fundação da Casa Popular, cogitou-se a ideia de um banco hipotecário ligado à FCP, objetivando fazer empréstimos aos pequenos proprietários de terrenos que desejassem construir sua casa (AZEVEDO e ANDRADE, 1982). Esta proposta inicial deu origem ao banco hipotecário, evidenciando a necessidade da

instituição de um sistema de crédito sólido, capaz de gerar um mercado habitacional autossuficiente, porém a iniciativa não foi efetivada devido à falta de apoio de lideranças partidárias e autoridades governamentais inviabilizando o projeto (AZEVEDO e ANDRADE, 1982).

O governo de Jânio Quadros (1961) teve curta duração, mas ainda assim, o presidente do período, diagnosticando a crescente migração da população rural para o espaço urbano, entendia segundo Azevedo e Andrade (1982), que problemas estruturais das cidades não comportariam a população satisfatoriamente e conseqüentemente essas pessoas eram marginais em potencial, “portadores de uma cultura que não os habilitava à vida urbana e industrial”. O papel do Estado seria, então, “recuperá-los para a civilização”. E a “recuperação” viria por meio de programas sociais, em especial o programa habitacional (AZEVEDO e ANDRADE, 1982 p. 43).

Ainda fazendo referência aos autores supracitados, ao passo dos objetivos sociais haviam também razões de ordem política, tendo em vista que o regime democrático neste período estava sob ameaça. Por sua vez, as questões econômicas que permeavam a política habitacional proposta, possuíam um caráter focado na construção civil. Sabendo-se que a partir da construção massiva de casas próprias seria possível alavancar a indústria de construção civil, o que levaria a construção de novas indústrias e conseqüentemente propiciaria a entrada de novos recursos de capitais no país e a geração de novos empregos para a população (AZEVEDO e ANDRADE, 1982).

A crise habitacional no Brasil agravou-se no Governo Goulart (1961-1964), conseqüentemente ocorreram medidas de congelamento de aluguéis e o período foi marcado pelas ameaças de locação compulsória de imóveis vazios e de desapropriações urbanas (TURCZYN, 2005).

Neste contexto, conforme coloca Leonardo (2003), ao analisar as redes contratuais do mercado habitacional, um Brasil essencialmente rural viu-se, aos poucos, diante do problema sério da crescente urbanização. Nesse sentido, apesar de a moradia já começar a despontar como tema relevante, as intervenções públicas, até então praticadas, visavam tão somente a conter externalidades negativas provenientes da formação desorganizada das cidades, tais como as epidemias causadas pela falta de saneamento básico (LEONARDO, 2003).

Este cenário reverte-se somente com a destituição do Presidente João Goulart, fato que será abordado no próximo tópico.

1.3 MILITARES NO PODER

Em 1964, com a tomada do poder pelos militares, a Fundação Casa Popular é extinta e semelhante ao que ocorreu no governo Vargas, o governo ditatorial tentava apoio e legitimidade para o regime, através do atendimento às necessidades das camadas populares que apareciam com centralidade na política habitacional.

Assim, o recém-instaurado governo militar sanciona a Lei da Habitação (Lei 4.380, de 21 de agosto de 1964), instituindo a correção monetária nos contratos de interesse social, o sistema financeiro para a aquisição de casa própria, cria o Banco Nacional de Habitação (BNH), sociedades de crédito imobiliário, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SFH) e dá outras providências (BRASIL, Lei nº 4.380/1964).

A Lei 4.380/1964 surge como o marco da institucionalização da política habitacional brasileira e é a primeira lei a incluir de fato alguma referência à habitação rural. Até então, no que tange à habitação rural, a legislação brasileira remetia-se apenas à posse, domínio e propriedade da terra, isso porque o acesso à moradia rural se confunde com o acesso à propriedade e como a casa se assenta sobre o solo, confunde-se ainda, com acesso a terra (SILVA, 2014).

De acordo com Turczyn (2005), em estudo que se deteve em analisar o sistema financeiro nacional e a regulação bancária no período do regime militar, a nova política habitacional centrava-se no crédito, instituiu o SFH e o BNH, pautados na correção monetária dos contratos imobiliários. A Lei 4.380/1964 foi editada em caráter de urgência, como medida antirrecessiva, durante o período de ajuste institucional pós-revolucionário, tendo por objetivo principal ativar a indústria de construção e enfrentar a gravíssima crise habitacional que assolava o país (TURCZYN, 2005).

A implementação do SFH foi pioneira no que se refere às políticas habitacionais, uma estratégia para o enfrentamento do quadro apresentado no período e agravado no Governo Goulart. Politicamente, o SFH baseava-se no trinômio: legitimação da revolução, controle do acesso à propriedade privada e desmobilização dos movimentos sociais. Economicamente, procurou aumentar a oferta de emprego, mediante o fomento da construção civil (TURCZYN, 2005).

Segundo esclarece Santos (1999), analisando as políticas federais de habitação no Brasil, a moradia é necessidade básica de todos os seres humanos, o que faz com que todas as pessoas sejam consumidoras em potencial e para o enfrentamento do problema habitacional, a primeira questão que se deve considerar é que os imóveis são bens de

alto valor, exigindo assim elaborados esquemas de financiamento, e não se pode afastar a importância econômica do setor da construção civil, o qual responde por parcela significativa da geração de empregos e do Produto Interno Bruto (PIB) da economia (SANTOS, 1999).

O mercado é definido por Passos e Nogami (1998) como um local ou contexto em que compradores (o lado da procura) e vendedores (o lado da oferta), de bens e serviços, estabelecem contato e realizam transações. Porém, o mercado habitacional, onde o bem fundamental é a moradia, não pode ser definido apenas pela relação entre oferta e demanda. Como bem lembra Machado (2014), de nada adianta construir mais casas, se não houver um mercado devidamente estruturado e organizado para absorver tal produção, sobretudo se considerarmos as populações com menor poder aquisitivo.

No Governo de Castello Branco (1964-1967), com o intuito de beneficiar as famílias com renda de até três salários mínimos, foram criadas por meio da Lei N° 3.282, de abril de 1965, as Companhias de Habitação Popular (COHAB's), ligadas às normas do BNH. Foram realizados “[...] projetos uniformizados e padronizados em todo o país, em torno de 4,3 milhões de unidades, sem considerar as diferenças regionais (geográficas e culturais) e priorizou-se as camadas médias da população” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010 p.8).

Analisando os desdobramentos deste cenário, Silva (2014) explica que embora esta política habitacional perdurasse por 20 anos, muitas críticas foram feitas à produção habitacional no período, em especial referentes à padronização dos conjuntos, problemas na qualidade da execução, falta de infraestrutura e afastamento em relação aos centros urbanos.

Com a especulação imobiliária, que causou o aumento do preço dos imóveis, a COHAB tornou-se atrativa para as camadas médias, o que acabou reforçando a habitação como um mecanismo de concentração de renda.

Em 1973, no Governo Médici (1969-1974) ocorreu o lançamento do Plano Nacional de Habitação Popular (PLANHAP), tendo como público alvo famílias com até cinco salários mínimos mensais; porém, este Plano não apresentou desempenho minimamente satisfatório e também não atendeu a população considerada de baixa renda (até três salários mínimos mensais).

Como a população de baixa renda, de onde partia a maior demanda por moradia, ainda não estava incluída na política habitacional com a ênfase necessária,

[...] a partir de 1975 o BNH adotou, paralelamente aos demais programas, a estratégia de apoiar pequenos projetos de autoconstrução voltados às camadas de baixa renda. Utilizando-se da mão de obra dos próprios mutuários, os custos unitários do investimento poderiam se reduzir substancialmente (SILVA, 2009 p.21).

Essa estratégia para atender a população de baixa renda também não obteve êxito, mesmo assim, observa-se que no período em que os militares estiveram no poder, alguns avanços na estruturação de uma política voltada à habitação foram efetivados.

Em contrapartida o BNH não atendeu as camadas mais pobres da população e, além disso, não observava as particularidades regionais, visto que as obras eram padronizadas, o que pode ser encarado como uma expressão do caráter autoritarista, contribuindo cada vez mais para o acirramento das desigualdades sociais. O BNH constituiu em uma estratégia dos governos militares para trabalhar com a demanda de moradia, extinguindo-se logo após o término do regime ditatorial em 1985.

1.4 O DIREITO À MORADIA NO CONTEXTO DA REDEMOCRATIZAÇÃO

Com a extinção do BNH, suas funções passaram a ser desenvolvidas pela Caixa Econômica Federal (CEF), comprometendo assim a função social da política de habitação, pois a CEF é “[...] um banco comercial, com a necessidade de equilíbrio financeiro e retorno dos investimentos, [...] a execução da política seria apenas um objetivo setorial da CEF, dentre outras atribuições que acumulava” (SILVA, 2009 p.69).

Aliado ao período pós-BNH, os resultados sociais e ambientais oriundos da Revolução Verde⁴ aumentaram a concentração fundiária e alteraram a cultura dos pequenos proprietários rurais, que em muitos casos, não se adaptaram aos novos moldes propostos e foram levados ao êxodo rural, o que contribuiu para um “inchaço” populacional das cidades.

No período pós-BNH, “a gestão da política habitacional passou por vários ministérios [...] tendo, contudo, sofrido descontinuidade em função da criação e extinção desses órgãos por parte dos governos que sucederam” (SILVA, 2009 p.72).

Com o governo de Sarney (1985-1989), ocorreu a criação de um Programa alternativo de habitação, o Programa Nacional de Mutirões Especiais que:

[...] apoiou-se em práticas auto construtivas comunitárias como método de construção, representando o trabalho empregado na obra por parte de seu futuro proprietário como uma contrapartida ao financiamento subsidiado

⁴ A revolução verde surgiu com o propósito de aumentar a produção agrícola através de desenvolvimento de pesquisas em sementes, fertilização e utilização de maquinário.

concedido pelo poder público. Gerido pela Secretaria Especial de Ação Comunitária (SEAC), o programa era custeado com recursos do Orçamento Geral da União (OGU), a título de fundo perdido, e tinha por objetivo atender famílias com renda mensal de até três salários mínimos (SILVA, 2009 p.74).

A autogestão habitacional como prática de construção de moradias administrada pelos futuros moradores, surgiu no Brasil a partir deste Programa na década de 80, muito influenciada pelos movimentos populares de luta por melhores condições de habitação, em um cenário onde as políticas habitacionais não atingiam a população como um todo. Estes movimentos propuseram a formação de entidades representativas da sociedade civil organizada, encarregadas de fazer a promoção e gestão de todas as etapas do empreendimento habitacional (FRIEDRICH, 2013).

Este programa alternativo autogestionário apresentou resultados melhores do que os convencionais, mostrando-se como contraponto e atendendo às famílias de baixa renda (SILVA, 2009). Durante a década de 1980 até o início da década 1990, não foram criados outros programas de financiamento, pois o SFH enfrentava dificuldades de recursos, tendo em vista que o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) sua principal fonte de arrecadação sofria declínio.

Em 1988, ainda no Governo Sarney, ocorre a promulgação da Constituição Federal, contando com a participação efetiva da população durante o processo de aprovação das leis no contexto da redemocratização do Estado. Esse período marca a expansão dos direitos sociais, instituindo-se um sistema de seguridade social, para suprir as demandas apresentadas. Dessa forma, os direitos sociais estão inseridos no âmbito dos direitos e garantias fundamentais, ao lado dos direitos individuais e coletivos, da nacionalidade e dos direitos políticos (SIMÕES, 2010).

A Constituição Federal de 1988 estabelece como direitos do cidadão e dever do Estado: a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desempregados. Ainda no que se refere à Constituição Federal de 1988, a questão da habitação para o trabalhador rural foi inserida no art. 187, do capítulo III da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária.

Salienta-se as mudanças ocorridas na execução das políticas sociais, visto que o Estado passa a ser federativo e descentralizado, organizando-se:

[...] em uma pirâmide de repartição hierárquica dos poderes, cujo vértice é a União Federal, o corpo são os Estados e a base, os municípios. Essa hierarquia institui os limites de poderes e competências por meio dos quais a República, segundo os princípios da Carta Magna, decide acerca das questões de interesse nacional, estadual e municipal (SIMÕES, 2010 p.3).

Com isso, os estados passam a ter autonomia para instituírem constituições estaduais e os municípios leis orgânicas municipais. Além disso, os recursos fiscais, bem como a sua gestão, passam a ser descentralizados. Assim, as políticas sociais passam a ser desenvolvidas pelas três esferas do governo, podendo estas implementar programas em algumas áreas, como é o caso da habitação, porém nenhuma das esferas é obrigada a tal (ARRETCHE, 2000).

Alguns elementos merecem destaque no período pós-ditatorial. Pode-se dizer que esse período marca a conquista da redemocratização e a conquista de direitos sociais, porém na contramão disso, a política habitacional, em sua totalidade, sofre uma estagnação, ou até mesmo um retrocesso, visto que se pauta em ações pontuais e descontínuas, dado o declínio de recursos. Esse período marcou a conquista de direitos, porém, eles não se efetivaram de forma ampla.

Em 1990, Fernando Collor de Mello assumiu a Presidência da República e direcionou a política habitacional para os setores da classe média, como já vinha acontecendo, através de financiamentos de habitações convencionais. A política de habitação, com a extinção do Ministério do Desenvolvimento Urbano, passou a ser atribuição do Ministério da Ação Social.

“Em um mandato curto, a política habitacional que o governo Collor adotou resumia-se basicamente ao Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH) que, como o nome indica, tinha caráter emergencial e em pouco, ou nada, significava mudança estrutural no SFH e na gestão da política” (SILVA, 2009 p.61).

Durante o governo Collor foi aprovada a Política Agrícola, por intermédio da Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, que no seu Capítulo XX dispõe sobre a política de habitação rural nos seguintes artigos:

“**Art. 87.** É criada a política de habitação rural, cabendo à União destinar recursos financeiros para a construção e/ou recuperação da habitação rural. § 1º Parcela dos depósitos da Caderneta de Poupança Rural será destinada ao financiamento da habitação rural. **Art. 89.** O poder público estabelecerá incentivos fiscais para a empresa rural ou para o produtor rural, nos casos em que sejam aplicados recursos próprios na habitação para o produtor rural”.

Itamar Franco, (1992-1994), ao assumir a presidência após o *impeachment* de Collor, procurou fazer algumas mudanças no SFH, mas não mudou suas bases, apenas encaminhou algumas soluções, já que o SFH arrastava consigo problemas desde a extinção do BNH. Lançou ainda os programas Habitar Brasil e o Morar Município, atrelados ao Ministério do Bem-Estar Social, o que reforçou o caráter assistencialista e reduziu a integração da política habitacional à política urbana (SILVA 2009).

Com esses programas, buscava-se resolver a incompatibilidade entre o salário e as parcelas a serem pagas pela habitação; para isso, foi fixado o valor para as parcelas de até 5% do salário mínimo, buscando atender o que é proposto pela Constituição Federal de 1988.

Esse período caracteriza-se pela redução de gastos na área social devido à implantação do neoliberalismo⁵. Aqui, a política de habitação ganha caráter assistencialista, estando vinculada à política de assistência social. Após a redemocratização, a política de habitação ainda não possui um espaço específico para sua implementação, o que demonstra o descaso do Estado perante a população.

1.5 NEOLIBERALISMO

Em 1995, Fernando Henrique Cardoso assume como presidente eleito, consolidando o auge do neoliberalismo no Brasil. Esse governo aposta na política habitacional voltada às elites e à classe média, prevendo também uma participação muito maior do setor privado.

Em contrapartida esse governo investe em incentivos para dar andamento ao processo de descentralização. Isso ocorreu porque o presidente avaliava que a centralização dos recursos e, principalmente, da gestão favorecia a corrupção. Na área de habitação e saneamento, começaram a serem definidas as atribuições de cada esfera do governo, ficando estabelecido que:

[...] caberia à União um papel predominantemente normativo e de fomento: definição das normas da política federal, organização de sistemas nacionais de informação, co-financiamento à execução de programas e correção/compensação de desigualdades regionais [...]. Caberia aos Estados o papel de definição de parâmetros locais dos padrões de oferta dos serviços, bem como de regulação e controle dos programas, que seriam executados primordialmente pelos municípios e/ou pelo setor privado. [...] os municípios seriam a instância mais adequada para a gestão e execução de programas (ARRETCHE, 2000 p.p 93-94).

Em 1995, foi criada a Secretaria de Política Urbana (SEPURB) que, em 1999, ainda no governo FHC, foi substituída pela Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (SEDU).

⁵ Doutrina proposta por economistas franceses, alemães e norte-americanos, na primeira metade do século XX, voltada para a adaptação dos princípios do liberalismo clássico às exigências de um Estado regulador e assistencialista, que deveria controlar parcialmente o funcionamento do mercado.

Para atender a demanda de moradia pelos setores médio e alto da população, foram criados diversos programas como: o Programa de Financiamento à Produção e ao Crédito Individual (durante o segundo mandato de Fernando Henrique), as Companhias Hipotecárias e Fundos de Investimentos Imobiliários, o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), o Programa de Crédito Direto ao Cidadão (Cred-Mac e Cred-Casa) e o Programa Carta de Crédito. A maior mudança desse governo foi a criação do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), também destinado às parcelas da população com rendas mais elevadas.

Mantiveram-se os programas voltados aos segmentos populares de baixa renda (até três salários mínimos) seguindo a lógica da autoconstrução, e ainda o Habitar Brasil e o Pró-Moradia (antigo Morar Município), os quais foram criados no governo de Itamar Franco. Assim, pode-se perceber que o governo de Fernando Henrique Cardoso

[...] foi capaz de criar mecanismos dinamizadores do mercado privado de habitação, beneficiando as classes média e alta, e engendrando os motores da economia por meio do incentivo ao setor de construção civil. Tal estratégia pode se mostrar profícua quando se pretende dinamizar a economia – já que a indústria da construção civil é bastante capilarizada – movimentando o mercado de trabalho, de insumos diretos e intermediários e o de crédito (SILVA, 2009 p.74).

Mesmo com a promulgação da Constituição Federal de 1988 o direito a moradia só foi incorporado diretamente no texto constitucional como direito social, no ano 2000, doze anos após a promulgação da Constituição, através da Emenda Constitucional nº 26, o que ocasionou uma relevante mudança de foco, assim a moradia “[...] deixa de ser apenas fruto da capacidade econômica ou produtiva das pessoas. [...] o acesso à moradia passa a depender também do Estado, que se apresenta como o principal responsável pela salvaguarda dos direitos sociais” (PAGANI, 2009 p.124).

Em outubro de 2001, entrou em vigor a Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece as diretrizes gerais e os princípios da política urbana – O Estatuto da Cidade. Esse Estatuto aponta instrumentos para a política urbana, enfocando os municípios como principais executores da política de desenvolvimento urbano. Ocorre então um esforço para tratar a habitação articulada com o saneamento básico e com transporte coletivo.

O governo de Fernando Henrique Cardoso imprimiu às políticas habitacionais elementos positivos e negativos que merecem ser ressaltados. Como avanços, podemos citar dois elementos: o primeiro diz respeito à criação de uma Secretaria para trabalhar com a demanda habitacional; enquanto o segundo decorre do fato de, posteriormente,

reconhecer a necessidade de trabalhar a moradia interligada à cidade. Dentre os elementos negativos, destaca-se a criação de ações específicas para as classes média e alta, o que ocasionou, mais uma vez, o esquecimento das camadas mais baixas da população, em que o déficit habitacional se concentra, ocasionando a elevação da segregação social.

Verifica-se que nesse período histórico as principais ações destinadas à diminuição do déficit habitacional estão voltadas para o meio urbano e que o neoliberalismo dificultou a materialização do que foi proposto pela Constituição Federal de 1988, no que tange à habitação, o que somente alcançou avanços mais significativos em meados da primeira década dos anos 2000, como demonstra o próximo tópico.

1.6 HABITAÇÃO NA ERA DO NEODESENVOLVIMENTISMO

A política de habitação tardou a se organizar a partir dos moldes da Constituição Federal vigente, obtendo avanços significativos somente a partir de 2003, com o ingresso do presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

O Governo Federal criou o Ministério das Cidades, tendo como Ministro o até então governador do Rio Grande do Sul, Olívio Dutra, que trazia consigo a recente experiência da implementação de programas voltados à habitação e apresentava o perfil político para dialogar e atender às solicitações de diversos setores da sociedade civil organizada.

A criação do Ministério pautava-se principalmente em reverter o processo instalado desde a criação do BNH, quando esse banco público, responsável pelo financiamento da política, assumiu a gestão da política habitacional, sobrepondo-se ao órgão executor responsável. Assim, o Ministério teve por objetivo assumir a função de órgão político responsável pelas diretrizes da política habitacional (SILVA, 2009).

O governo Lula, com o intuito de trabalhar pautado pela gestão democrática e participativa de forma articulada com estados e municípios e com a sociedade civil, tendo a CEF como operadora dos recursos, criou o Conselho das Cidades e, com ele, conselhos estaduais e municipais. Ocorreram também Conferências Nacionais das Cidades em 2003, 2005 e 2007.

Da realização da primeira Conferência Nacional das Cidades resultou a criação do Conselho das Cidades e a aprovação das diretrizes para nova Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004). Desse processo

derivou, em 2004, a aprovação da Política Nacional de Habitação (PNH) no Conselho Nacional das Cidades. A PNH tem por meta principal “promover as condições de acesso à moradia digna a todos os segmentos da população e, em especial, para a população de baixa renda” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004). Para cumprir com sua meta principal

[...] é preciso combinar ações que ampliem o mercado privado em direção às classes médias que atualmente não encontram alternativas para sua moradia e ações de promoção pública que deem conta da população de rendas mais baixas, especialmente aquelas situadas no intervalo de 0 a 5 salários mínimos (MARICATO, 2006 p.27).

Para isso a PNH estruturou-se em três eixos de atuação: I) Integração Urbana de Assentamentos Precários, urbanização, regularização fundiária e inserção de assentamentos precários; II) provisão da habitação; III) integração da política de habitação à política de desenvolvimento urbano (MCidades, 2004).

O lançamento do Plano Nacional de Habitação iniciou com a apresentação das experiências e propostas de habitação rural existentes. Com a participação neste painel da Caixa Econômica Federal, do Ministério das Cidades, do Ministério do Desenvolvimento Agrário, do Incra, do Sistema Cresol, da CREHNOR, da Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul (Fetraf-Sul/CUT), da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra e o Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA).

Em 2003, ano de lançamento do PNH, o déficit habitacional entre a população rural brasileira, segundo dados do governo federal, era de 1,2 milhões de unidades, o que significa 18,6% da carência habitacional total no país (6,6 milhões). O convênio entre o Sistema Cresol e o Ministério das Cidades concluiu a construção, em 2004, de 1.280 casas para agricultores familiares nos três estados da região sul brasileira: no Paraná foram 561 casas; em Santa Catarina 377 casas e no Rio Grande do Sul 342 casas.

Este Programa possibilitou a construção de casas de baixo custo para a população rural, destacando a atenção do Governo Federal para o fortalecimento da agricultura familiar propiciando casas dignas aos beneficiários.

No ano de 2005, foi criada a Lei nº 11.124, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social que tem por objetivo

“[...] permitir o acesso à moradia digna e sustentável para as populações de menor renda como forma de promover a inclusão social e a promoção, articulação e acompanhamento da atuação dos órgãos

do setor habitacional envolvidos no âmbito dos três governos” (PAGANI, 2009 p.76)”.

Essa mesma Lei cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social objetivando “[...] somar todos os recursos para aplicá-los em programas de habitação popular, seja para a compra da casa própria, aquisição de material de construção, recuperação de imóveis e regularização fundiária” (PAGANI, 2009, p.77).

O governo Lula trabalhou com a redução de juros, facilitando à população o acesso aos programas habitacionais. Dessa forma, atingindo uma parcela significativa da população de baixa renda

“em 2002, 73% dos financiamentos eram destinados à faixa de renda acima de 5 salários mínimos, em 2007 essa proporção era de 30%, com a faixa de renda até 5 salários mínimos acessando 70% do total dos investimentos. Essa inversão representa importante avanço na perspectiva histórica das políticas habitacionais, principalmente com a inclusão mais substancial da faixa de renda de até três salários mínimos” (SILVA, 2009, p.103).

Durante o governo Lula ocorreu a reestruturação do financiamento da política de habitação, produzindo, assim, alterações nos programas que já eram desenvolvidos, redirecionando-os às faixas mais pobres, e criou o Programa Crédito Solidário para contemplar esta parcela da sociedade.

De acordo com o Relatório da Fundação João Pinheiro (2007), o déficit habitacional no Brasil, neste ano, apresentava-se em torno de 6.272.645 unidades habitacionais, sendo que destas, 1.092.882 situam-se na área rural. Dessa forma, demonstrava-se a necessidade de continuar expandindo o processo de desenvolvimento rural que valorizasse a inclusão social e melhores condições de vida para as famílias rurais visando a permanência no campo.

Em 2007, o Governo Federal lançou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), como a grande política deste Governo a ser desenvolvido pela Casa Civil, o que ocasionou a diminuição do poder do Ministério das Cidades, visto que é um programa de grande dimensão que trabalha com o acesso à moradia.

O PAC visa “acelerar o ritmo de crescimento da economia; aumentar o emprego e a renda e diminuir as desigualdades sociais e regionais; manter os fundamentos macroeconômicos (inflação, consistência fiscal e solidez nas contas externas)” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2007, p.3). A partir do PAC, várias obras foram realizadas e, entre as obras de infraestrutura, estão incluídas a produção de habitação, saneamento e transporte.

Dadas às proporções do déficit habitacional no campo e as experiências ocorridas em torno das reivindicações da população rural, canalizadas através das organizações sociais, a habitação rural consolidou-se em 2009, como Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR):

[...] que passou a integrar o Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV, junto à CAIXA e ao Ministério das Cidades. Instituído pela Portaria Interministerial nº 326, de 31 de agosto de 2009, com diversas alterações das proposições iniciais, o mesmo tem hoje como objetivo principal financiar a construção, reforma ou ampliação da moradia dos agricultores familiares (BOLTER, 2013, p.100).

O Programa, de abrangência em todo território brasileiro, visa atender à população que vive no campo como os agricultores familiares e trabalhadores rurais, ou pertencentes às comunidades tradicionais (PMCMV, 2009), tendo como público alvo as famílias com renda bruta anual de até sessenta mil reais. Para acessar ao Programa a população deve ser organizada por Entidades Organizadoras (EOs):

[...] de caráter público (prefeituras, governos estaduais e do distrito federal, e respectivas companhias de habitação, quando houver), e de caráter privado como entidades representativas dos grupos associativos (entidades privadas sem fins lucrativos, sindicatos, associações, condomínios e cooperativas) (PMCMV, 2009).

Essas Entidades Organizadoras trabalham na seleção dos beneficiários e no desenvolvimento dos projetos habitacionais, prestando contas aos agentes financeiros do Programa (Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil).

O PNHR também tem ações em parceria com o Programa Cisternas, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que trabalha com o combate da pobreza rural e a construção de cisternas para captação e armazenamento de água de chuva nas propriedades rurais.

Em 2011, assume Dilma Rousseff, que dá continuidade ao programa e amplia os investimentos voltados à habitação rural. Desde a reestruturação do formato do PNHR no ano de 2009, o maior número de residências construídas pelo Programa ocorreu no ano de 2013, com 53.100 unidades e investimentos de R\$ 1.486.249,00 segundo os dados da Caixa Econômica Federal em 2015.

Assim, observa-se que, no Brasil, ao longo dos anos, a questão da habitação vem sendo trabalhada de diversas maneiras, ora com a intervenção mais direta do Estado, ora o Estado cumpre meramente o papel de facilitador e de órgão normativo.

Evidencia-se, ao longo da trajetória da política de habitação no Brasil até o início da década de 2000, que esta cumpria funções importantes para o desenvolvimento

e sustentação do sistema capitalista. Com isso, atendia mais as necessidades da iniciativa privada (para quem destina recursos) e das classes dominantes, capazes de pagar pelo acesso à moradia digna e à cidade. Enquanto isso, as necessidades da classe subalterna mostravam-se cada vez maiores, demonstrando a ampliação das desigualdades sociais, que se acirram devido à política habitacional desenvolvida ao longo dos anos. Já se referindo aos avanços, podem-se citar especialmente a esfera institucional, evidenciando as novas leis, novos órgãos públicos, novos espaços de participação popular por exemplo.

Constata-se, ainda hoje, cerca de oitenta e cinco anos após os primeiros indícios de intervenção do Estado na questão habitacional, que o problema está longe de ser solucionado. Especialmente no que tange à habitação rural, até porque todos os programas voltados à habitação formulados antes do PHR não contemplavam a habitação rural, não levando em consideração as diferentes necessidades e condições da população rural.

Mesmo que tardiamente, percebe-se que o Programa Nacional de Habitação Rural busca minimizar o déficit habitacional e proporcionar às famílias rurais o acesso à moradia digna, demonstrando que é possível promover qualidade de vida aos moradores da área rural.

O Próximo capítulo apresenta a descrição das diretrizes do PNHR, bem como o papel dos atores sociais na construção, reestruturação e operacionalização do Programa.

A seguir apresenta-se um quadro resumo com os principais fatos históricos relacionados à habitação no Brasil.

Quadro 2: Evolução histórica da habitação no Brasil



Figura 1: Cortiço no Rio de Janeiro/RJ no começo do século XX
 Fonte: <http://acertodecontas.blog.br>



Figura 2: Habitações operárias em São Miguel Paulista/SP
 Fonte: <http://www.planhabdauufes.blogspot.com.br>



Figura 3: Conjunto IAPI, São Paulo - 1947.
 Fonte: <http://www.planhabdauufes.blogspot.com.br>



Figura 4: conjuntos habitacionais "BNH" década de 70
 Fonte: <http://www.planhabdauufes.blogspot.com.br>



Figura 5: Cohab década de 80
 Fonte: <http://www.planhabdauufes.blogspot.com.br>



Figura 6: Habitar Brasil década de 90
 Fonte: <http://www.planhabdauufes.blogspot.com.br>



Figura 7: Pró -moradia década de 90
 Fonte: <http://www.planhabdauufes.blogspot.com.br>



Figura 8: Minha Casa, Minha Vida, 2009
 Fonte: <http://www.planhabdauufes.blogspot.com.br>



Figura 9: Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), 2009
 Fonte: <http://www.planhabdauufes.blogspot.com.br>

2. O PAPEL DOS ATORES NA CONSTRUÇÃO SOCIAL DE UMA POLÍTICA PÚBLICA

A implementação de políticas públicas, *a priori*, visam responder as demandas particulares da população. Inicialmente é necessário dar visibilidade às necessidades dos grupos sociais, para tanto, se faz necessário, mesmo que minimamente, a organização destes grupos para que suas pautas possam ser encaminhadas.

Conforme coloca Ruiz (2013)

“os direitos sociais são construção histórica, produtos da vida em sociedade, da luta existente entre classes e/ou segmentos sociais pela conquista de seus interesses. São resultados de processos concretos de disputa, não dádiva divina ou premissa estabelecida previamente para a vida dos indivíduos sociais” (RUIZ, 2013, p.78).

A necessidade do desenvolvimento social no campo, apresenta-se como uma demanda latente historicamente construída, alicerçando diversas lutas sociais neste espaço, impulsionando, também, o surgimento do Programa Nacional de Habitação Rural. Compreende-se neste estudo que as políticas públicas são elementos fundamentais para a materialização dos direitos positivados.

Tendo por base essa perspectiva que envolve diretamente as arenas e as configurações de poder como palco para a formulação das políticas para o meio rural, entende-se que os atores sociais, através de sua agência, participam do processo de construção da política social e materialização do direito à moradia digna implementada por meio do PNHR.

Tendo em vista que a perspectiva orientada ao ator busca compreender o modo como distintos atores influenciam na formulação e na implementação de políticas e projetos de desenvolvimento, afetando seus resultados, este capítulo se detém na análise do papel dos atores sociais na construção da política nacional de habitação rural. Busca-se aqui compreender onde e como ocorreram as negociações iniciais e quais os atores figuraram neste cenário e foram determinantes para formular/moldar esta política.

Ainda neste capítulo há a descrição dos domínios da política, em especial o regulamento e as diretrizes do PNHR, para que se possa compreender, mesmo que localmente, como os atores sociais adaptam a política às suas necessidades.

2.1 MOVIMENTOS SOCIAIS E O DIREITO À MORADIA

A falta de uma moradia digna para a população rural é, em um primeiro momento, um problema individual que passa a ser coletivo, tendo em vista que existem inúmeras famílias que compartilham este mesmo problema em distintas comunidades rurais de diversas regiões brasileiras.

A partir disto se faz necessário que os atores sociais, através de sua agência, apresentem a capacidade de expressar este problema para inseri-lo na agenda de governo.

Na definição de Aguilar Villanueva (2000), a agenda de governo é determinada, em um primeiro momento, por um estágio em que os órgãos do governo decidem dirigir sua atenção para a percepção de determinados problemas, assuntos ou demandas. Nesta etapa de definição sobre quais assuntos o Estado decide atuar, com base em sua legitimidade, é imprescindível que haja o apoio e a mobilização para a participação popular, incluindo assim, os problemas dos grupos sociais na agenda.

Entende-se que a agenda está em constante discussão, não sendo um processo encerrado, tendo em vista que as políticas públicas, em especial no caso da habitação aqui tratada, podem ser reajustadas, seja em sua concepção ou em sua execução, e assim o processo da política pública volta a estágios anteriores em sua reformulação e ajustes na implementação, figurando como um processo constantemente revisitado.

Em outro momento, quando a demanda social já está inscrita na agenda, há um próximo passo que se denomina-se como tomada de decisões, que normalmente fica a cargo dos representantes políticos que, em significativa atuação, decidem baseados em dados, sejam eles econômicos ou políticos, porém, nem sempre tomam como base o perfil heterogêneo dos destinatários das políticas públicas e suas distintas necessidades.

Neste sentido, torna-se fundamental a participação dos atores sociais para que contribuam na construção de políticas públicas ou programas que atendam às necessidades dos beneficiários e para que estes possam sugerir algumas possíveis soluções ou sugestões que contemplem suas realidades e necessidades. Quando esta participação dos atores sociais se torna possível, estes sentem-se comprometidos com as possíveis soluções, cabendo-lhes o direito de participar e não somente reclamar as decisões, algumas vezes equivocadas, de seus representantes.

Para Kon e Borelli (2015), a agenda pode ser entendida como o espaço problemático de uma sociedade. Um determinado tema é incorporado à agenda quando

é identificado como problema passível de se converter em política pública. Esse processo não deve ser entendido como estritamente técnico, a identificação do problema e a construção da agenda envolvem valores e interesses, estão condicionadas a elementos ideológicos e a projetos políticos e refletem as relações de poder entre os atores sociais envolvidos. As políticas públicas, por sua vez, seriam posicionamentos possíveis em relação a essa agenda, dadas as possibilidades teóricas, políticas e materiais apresentadas aos atores que participam do jogo político.

Nesta perspectiva, o ator, por meio da sua agência, intervém nos processos de desenvolvimento, não sendo apenas um receptor de políticas públicas. A exemplo disso cita-se, adiante, um processo iniciado no estado do Rio Grande do Sul que originou a primeira experiência nacional de um programa de habitação voltado especificamente à população rural, e que fundamentou as bases do PNHR.

As articulações por uma linha de crédito voltada à habitação iniciaram-se a partir da criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)⁶ destinado a estimular a geração de renda e melhorar o uso da mão de obra familiar, por meio do financiamento de atividades e serviços rurais agropecuários e não agropecuários desenvolvidos em estabelecimento rural ou em áreas comunitárias próximas.

Em 1995 o Pronaf possuía apenas duas linhas de crédito, sendo uma para custeio e outra para investimento, que contemplavam os produtores rurais que apresentassem a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP).

Segundo relato do presidente da Cooperativa Habitacional da Agricultura Familiar (COOHAF), entrevistado 1, que acompanhou os desdobramentos de reivindicação e implementação desta política de habitação enquanto membro dirigente da Federação dos Trabalhadores na Agricultura no Rio Grande do Sul (FETAG/RS), a necessidade de uma linha de financiamento habitacional foi despertada pelo fato de que inúmeros agricultores, a partir da contratação do Pronaf Investimento no estado do Rio Grande do Sul, destinaram os recursos financeiros para a construção de casas novas ao invés de galpões para o armazenamento e beneficiamento da produção agrícola, conforme o contrato firmado entre as partes, neste caso, o banco e os agricultores.

⁶ O principal foco do Pronaf é a oferta de crédito rural. Ele se inicia com modalidades de crédito produtivo para os agricultores familiares, em geral. Com o passar do tempo veio a se compor de várias modalidades como Pronaf Mulher, Pronaf Jovem, Pronaf Agroecologia, entre outros. Com essas modalidades, estabelecem-se diferenciações de públicos e de ênfases para o desenvolvimento da agricultura familiar, explicitando a necessidade de trabalhar o desenvolvimento rural integrando diferentes focos e setores (MUNARINI, 2009).

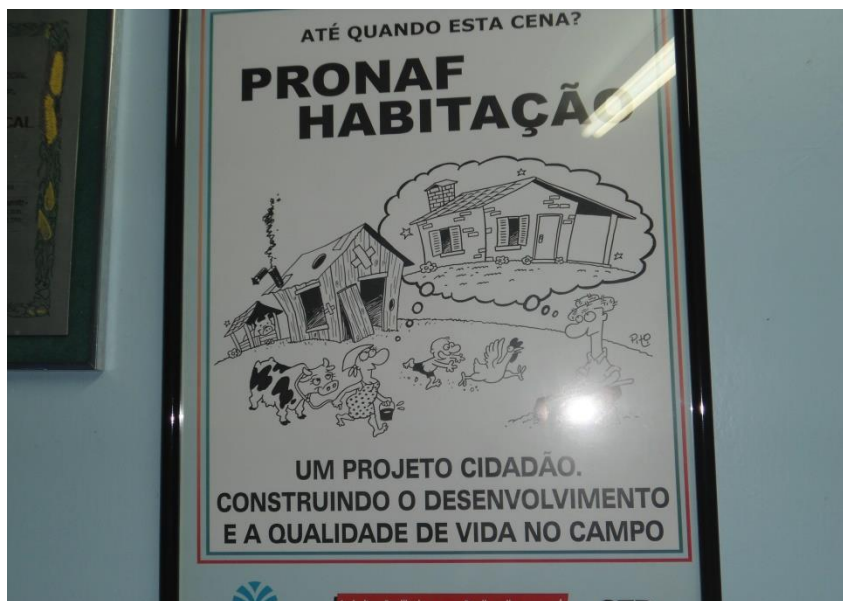
Tendo em vista que o recurso financeiro do Pronaf Infraestrutura é destinado para a aplicação em edificações que aumentem a quantidade ou a qualidade da produção agrícola, gerando um maior lucro ao produtor rural para que este possa reembolsar o agente financeiro, foi constatado, a partir de vistorias realizadas pelos profissionais da Emater/RS encarregados pelo acompanhamento e fiscalização do financiamento, um desvio da destinação final do recurso. Porém, conforme afirmou o entrevistado 1, um “desvio necessário”. Ocorreu neste período uma inversão realizada pelos beneficiários, onde o recurso financeiro foi empregado na construção de casas novas, tendo em vista que os agricultores contratantes do Pronaf possuíam uma habitação precária, e a antiga moradia foi destinada a cumprir a função de galpão, servindo para o armazenamento da produção.

Segundo o entrevistado 1, os responsáveis pela fiscalização do emprego do recurso oriundo do Pronaf “fizeram vistas grossas” sobre este fato, não culpabilizando os beneficiários, tendo em vista que a nova moradia não aumenta a produção agrícola, porém, amplia a qualidade de vida que é de suma importância para qualquer ser humano. A partir deste fato evidenciou-se que a demanda por uma linha de crédito subsidiada que contemplasse a habitação era uma pauta importante para contemplar a necessidade de bem viver de inúmeras famílias no estado do Rio Grande do Sul.

No ano de 1999 o Grito da Terra⁷ - mobilização de caráter reivindicatório e principal evento da agenda do movimento sindical do campo, promovido pela Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG) e apoiado pelas Fetags e pelos STRs - realizou no estado do Rio Grande do Sul um acampamento na sede da Secretaria Estadual de Agricultura, no município de Porto Alegre/RS. O acampamento teve duração de três dias e neste período ocorreram debates e passeatas pelo município, onde os participantes deslocavam-se portando uma casa simbólica e cartazes com os dizeres: “Pronaf habitação: um projeto cidadão construindo desenvolvimento e qualidade de vida no campo”, ilustrado pela imagem a seguir.

⁷ O primeiro Grito da Terra no Brasil foi organizado em 1995, uma manifestação considerada como uma espécie de data-base dos agricultores familiares, dos trabalhadores sem-terra e dos assalariados e das assalariadas rurais brasileiras. As Fetags também promovem os Gritos da Terra Estaduais, que negociam com os governos estaduais a pauta de reivindicações dos trabalhadores e das trabalhadoras rurais (FETAG/RS).

Figura 1: Foto do cartaz desenvolvido pela FETAG/RS utilizado nas manifestações populares.



Fonte: Atiyel (2015).

Além da notoriedade para a pauta da habitação, o Grito da Terra possibilitou a promoção de um encontro com o recém-eleito governador do estado do Rio Grande do Sul na época, Olívio Dutra, que acatou as reivindicações dos movimentos sociais e iniciou as tratativas para a elaboração de um programa voltado à habitação rural.

No próximo tópico serão expostos os fatores e encaminhamentos originados por este encontro.

2.2 PROTAGONISTAS DA POLÍTICA: COMO OS ATORES SOCIAIS CRIARAM UM PROGRAMA DE HABITAÇÃO

Pode-se dizer que foi no estado do Rio Grande do Sul que iniciaram-se as primeiras tratativas para a efetivação de um programa de habitação voltado especificamente para a área rural.

Conforme relata Larratea (2004), ao estudar as políticas públicas voltadas à habitação durante o governo de Olívio Dutra no Rio Grande do Sul no período de 1999 a 2002, no ano de 1999 ocorreu a I Conferência Estadual de Habitação.

Participaram desta conferência integrantes de movimentos sociais como o Movimento do Pequenos Agricultores (MPA), representantes da FETAG/RS, CONTAG/RS e integrantes do Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLM), entre outros.

A Conferência teve duração de onze meses, dividindo-se em etapas, sendo a primeira através da Plenária Geral de lançamento da conferência em janeiro de 1999, onde foram apresentadas e aprovadas as diretrizes de discussão e de participação; a segunda etapa ocorreu em junho do mesmo ano, com a ocorrência de quatro seminários temáticos sobre regularização fundiária; cooperativismo habitacional autogestionário e popular; financiamento e produção habitacional; e tecnologias não-convencionais. Este debate envolveu técnicos e representantes de movimentos populares, além dos especialistas em cada área citada.

Até o período final da Conferência, em novembro de 1999, aconteceram pelo estado do Rio Grande do Sul doze pré-conferências regionais, nos municípios de Porto Alegre, Tramandaí, São Leopoldo, Caxias do Sul, Santa Cruz do Sul, Santa Maria, Pelotas, Santana do Livramento, Uruguaiana, Erechim e Santo Ângelo. Nestas plenárias ocorreram o debate e a aprovação das diretrizes que originaram a política pública para a área de habitação para o estado. Após estas etapas, pôde-se fazer uma leitura das distintas realidades regionais, bem como condicionar as ações pautadas nos dados fornecidos pelas organizações participantes, legitimando, assim, as futuras ações do Estado para a área da habitação.

Com base nas resoluções iniciais da I Conferência Estadual de Habitação, ocorreu a criação da Secretaria Especial de Habitação (SEH) através da Lei 11.324/99, que possuía como intuito principal a viabilização e a promoção do acesso à habitação urbana e rural para a população de baixa renda, implementando, inclusive, uma política de subsídios, possibilitando a definição de fontes de recurso e das modalidades de financiamento das unidades habitacionais. Até então, as questões do Estado relativas à demanda por habitação, ficavam a cargo da Secretaria de Obras Públicas e Saneamento, sem demonstrar, até este período, nenhum resultado satisfatório que atenuasse a demanda por moradias, tanto no campo quanto no espaço urbano.

A Secretaria Especial de Habitação estruturou-se dividida em departamentos, como o Departamento de Produção e Programas Habitacionais (DEPRO), composto por um corpo técnico responsável pela elaboração de projetos e programas de produção de moradias populares, trabalhando com tecnologias alternativas para construção de casas com custo mais acessível. A SEH era também composta pelo Departamento de Cooperativismo (DECOOP), responsável por dar suporte técnico e educacional para grupos associados que desejassem se organizar em cooperativas habitacionais, e pelo Departamento de Regularização Fundiária (DERER), responsável por auxiliar no

reconhecimento jurídico da posse de propriedades ditas irregulares. A Secretaria ainda contava com a Assessoria de Relações Comunitárias, responsável por ligar as bases sociais do governo às políticas desenvolvidas na SEH, além de prestar apoio à criação de conselhos municipais de habitação nas cidades do Estado do Rio Grande Do Sul (SECRETARIA ESPECIAL DE HABITAÇÃO, 2002).

O início dos trabalhos realizados pela Secretaria Estadual se deram concomitantes à sua efetivação, no início do ano de 2000, com a idealização e implementação de programas voltados à habitação, como o Programa Moradia Popular, que buscava atender às demandas elencadas na Conferência, como a construção de habitações para as famílias de baixa renda, a fundo perdido ou com custo mínimo. Para que o Programa pudesse se efetivar, foi acordado que a renda máxima das famílias beneficiárias seria de até cinco salários mínimos e cada município que aderisse ao Programa daria uma contrapartida igual ou superior a 50% do valor do investimento e providenciaria o terreno, a infraestrutura e a mão-de-obra técnica dos projetos e, por sua vez, os beneficiários pagariam parcelas de até 20% do valor de seus rendimentos mensais para o Fundo de Habitação de cada município (LARRATEA, 2004).

Outro Programa implementado no início dos anos 2000 no governo Olívio Dutra foi o Programa de Regularização Fundiária, que consistia na regularização de áreas ocupadas irregularmente, ficando a cargo do governo vigente o repasse de recursos para os municípios onde a ocupação tivesse ocorrido em áreas privadas. Até o ano 2002, segundo dados da Secretaria de Habitação, ocorreu a regularização fundiária em 41 áreas de 15 municípios no estado do Rio Grande do Sul, beneficiando 20.325 famílias.

Entre os programas criados a partir da I Conferência Estadual de Habitação está também o Programa de Incentivo às Cooperativas Habitacionais Autogestionárias, formulado para fomentar cooperativas habitacionais, oferecendo apoio e suporte técnico aos grupos organizados que optaram por formar cooperativas ou oferecendo auxílio e investimento para as cooperativas que já estavam organizadas até então. Neste período as cooperativas habitacionais vinculadas ao Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA) e à Federação dos Trabalhadores na Agricultura (FETAG) foram beneficiadas com esta política.

A Cooperativa de Crédito Rural com Integração Solidária (CRESOL), que integra uma rede de organizações da agricultura familiar, passou, na época, a ser o agente financeiro do Programa.

Conforme coloca o presidente da COOHAF, entrevistado 1, foram liberados pelo governo do estado três milhões de reais para as cooperativas de habitação já estruturadas no estado, sendo destinado um milhão de reais para a Cooperativa Habitacional da Agricultura Familiar, vinculada à FETAG/RS, outro para a Cooperativa de Habitação dos Agricultores Familiares (COOPERHAF) vinculada à Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar da Região Sul (FETRAF-SUL) e outro milhão de reais para a cooperativa de habitação vinculada ao MPA.

Até o fim de 2003, a COOHAF concluiu 225 casas em 40 municípios do estado do Rio Grande do Sul. Os municípios contemplados foram escolhidos dispersos entre sete regionais da FETAG/RS, tendo como critério para esta escolha as regionais que em 1999 colocaram como primeiro ponto de pauta para o Grito da Terra o tema “habitação rural”.

Posteriormente, e ainda analisando as ações voltadas para a habitação no Governo Olívio Dutra, cita-se a criação do Programa que serviu como base para o PNHR, o Programa Estadual de Habitação Rural (PHRRS), com uma linha de crédito específica para a habitação rural. Formulado com um esforço conjugado do Governo do Estado através de ações integradas com as comunidades rurais organizadas e em conjunto com o Gabinete de Reforma Agrária, obtinha repasse de recursos da Caixa Econômica Federal e da Secretaria Estadual de Agricultura e Abastecimento.

A necessidade da implementação da proposta voltada à habitação foi indicada no Orçamento Participativo⁸, ou seja, uma escolha da população, urbana e rural, ressaltando o projeto como uma das principais prioridades para o Estado.

A estrutura do programa foi baseada em uma estratégia que garantisse a participação dos futuros moradores (beneficiários) também na fase de planejamento e nas fases de implantação, construção, acompanhamento e avaliação das ações por meio de uma comissão formada que articularia a discussão entre governo e beneficiários.

O Programa Estadual de Habitação Rural contemplou quatro diferentes públicos, como os agricultores sem terra, agricultores atingidos por barragens, agricultores que estavam alocados em áreas indígenas demarcadas e que estavam sendo reassentados, e ocupantes de áreas devolutas do estado, que são cidadãos que têm a posse da terra, mas não possuem documento legalizando sua situação. Essas pessoas têm dificuldades de

⁸ O Orçamento Participativo é uma instância política, representando a criação de um novo centro decisório, juntamente com o poder Executivo e Legislativo, democratizando a ação política e estimulando a integração da população nas decisões. (GENRO, 1997).

obter qualquer tipo de financiamento ou crédito, porque as instituições financeiras ou comerciais exigem documento de residência, posse ou de propriedade da terra.

O PHRRS tinha entre seus objetivos principais a redução do déficit habitacional rural, a melhoria das condições de moradia, a promoção de planejamento no campo e desenvolvimento de tecnologias de baixo custo adequadas às condições locais, buscando oferecer ferramentas para melhores condições de vida da população rural. (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2002).

Os beneficiários do Programa tinham dezesseis anos para pagar as parcelas do investimento, sendo os quatro primeiros anos de carência, isto é, não havia a necessidade dos contemplados quitarem suas parcelas neste período. Estipulou-se que as prestações seriam cobradas sem juros e a referência para o cálculo seria estipulada pelo preço anual do milho (LARRATEA, 2004).

As plantas arquitetônicas residenciais foram fornecidas pela Secretaria Estadual de Habitação e, embora fossem padronizadas, o beneficiário poderia escolher entre uma planta com dois ou três dormitórios e escolher também o material para a construção, optando por madeira, mista ou alvenaria. Até o ano final do governo de Olívio Dutra o Programa Habitação Rural ofereceu casas de baixo custo para 3.773 famílias de moradores da área rural em 37 municípios (RELATÓRIO DE GESTÃO/SEH, 2002).

2.3 O PROGRAMA DE HABITAÇÃO RURAL: DO RIO GRANDE DO SUL PARA O BRASIL

Em 2003, com base na experiência do Rio Grande do Sul, o então Ministro das Cidades Olívio Dutra, ex-Governador do Rio Grande do Sul, e o Ministro do Desenvolvimento Agrário, ex-Vice-Governador do Rio Grande do Sul no mesmo período, expandiram nacionalmente o Programa de Habitação Rural (PHR), com objetivo de reduzir o histórico déficit habitacional dos territórios rurais, oferecendo acesso facilitado à política social de habitação rural por parte dos agricultores familiares em condições socioeconômicas mais vulneráveis, contando para tanto, com uma linha de crédito específica para a habitação rural, sendo este vinculado ao Programa Nacional de Habitação (PNH). Durante a sua execução, representantes de organizações sociais apresentaram a necessidade de algumas alterações, principalmente no que tange ao enquadramento dos beneficiários do Programa (BOLTER, 2013).

O PHR foi desenvolvido, inicialmente com o objetivo principal de atender às famílias com renda entre um e três salários mínimos. Isto correspondia, em 2004, a 73,7% do total de domicílios rurais que se enquadravam nos 85,2% dos estabelecimentos rurais brasileiros definidos como familiares (ESTATÍSTICAS, 2006).

O PHR iniciou em 2003 com três modalidades de contratos: a) Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH); b) Carta de Crédito com Operações Coletivas – FGTS (CCFGTS); e c) Crédito Solidário (FDS). Além disso, a modalidade CCFGTS dividia-se em dois tipos:

- a) para o agricultor que possuía renda mensal de até um salário mínimo, obteria subsídio de R\$ 5.907, ficando o restante da obra sob sua responsabilidade;
- b) para o agricultor cuja renda mensal fosse maior que R\$ 930 e menor que R\$ 1.500, o subsídio era de R\$ 3.000, sendo que o restante poderia ser financiado em até 96 meses.

Quadro 3: Modalidades de contratos do PNHHR entre 2003 e 2009

Programa PSH	Programa CCFGTS Operações Coletivas	Programa Operações Coletivas	Programa Crédito Solidário
Modalidade: Leilão Subsidiado Recurso: variavam entre R\$ 2.000 e R\$ 4.500 (por família)	Modalidade: Caução (fundo perdido) Recursos : R\$ 5.907 (subsidiado)	Modalidade: Financiamento Recursos: R\$ 3.000 (subsidiado)	Modalidade: Financiamento Recursos: R\$ 10.000 p/ construção e R\$ 7.500 p/ reforma
Contrapartida oferecida por municípios ou estados, podendo ou não ser cobrada dos beneficiários	Contrapartida: R\$ 2.093	Financiado: R\$ 6.000	Contrapartida: Não havia, portanto o recurso era todo financiado diferindo do CCFGTS.
Público Alvo: agricultores com renda até R\$ 465 mensais	Público alvo: agricultores com renda até um salário mínimo	Público alvo: agricultores com renda de R\$ 930 a R\$ 1.500	Público alvo: agricultores com renda até três salários mínimos
Prazo de devolução: varia conforme proposta da entidade promotora, até 72 meses	Prazo de devolução: não há devolução	Prazo de devolução: até 96 meses	Prazo de devolução: até 240 meses
Fonte dos recursos: Banco Central do Brasil	Fonte dos recursos: FGTS	Fonte dos recursos: FGTS	Fonte dos Recursos: FDS

Fonte: Munarini (2009).

O Programa de Habitação Rural apresentou esta configuração, acima exposta, até o ano de 2009.

Concomitante a este período de desenvolvimento da primeira etapa do PHR, ocorreu a idealização do Plano Nacional de Habitação, previsto pela Lei 11.124/05, e elaborado entre agosto de 2007 e dezembro de 2008. O Plano Nacional de Habitação objetivou, principalmente, conferir estabilidade para a política habitacional, protegendo-a de oscilações políticas e orçamentárias, responsáveis pela fragmentação da intervenção do poder público no setor.

Um dos resultados do Plano Nacional de Habitação foi a reelaboração do agora Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), criado em 2009. Integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV, que seguiu objetivando a produção ou reforma de imóveis aos agricultores familiares e trabalhadores rurais, por intermédio de operações de repasse de recursos do Orçamento Geral da União ou de financiamento habitacional com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, reduzindo o déficit habitacional rural.

Na tabela abaixo apresenta-se o índice do déficit habitacional rural no Brasil anterior à implementação do PNHR.

Tabela 1: Déficit Habitacional Rural no Brasil no ano de 2008.

Região	Déficit Habitacional Rural	%
Norte	107.058	11,68
Nordeste	641.107	69,95
Sudeste	76.888	8,39
Sul	61.813	6,74
Centro-Oeste	29.612	3,23
Brasil	916.478	100,00

Fonte: IBGE, 2008.

As principais regulamentações do PNHR atualmente são dadas pela Lei Federal 11.977/2009, pelo Decreto 6.962/2009 e pelas Portarias Interministeriais 326/2009, 462/2009, 181/2010, 395/2011 e Portaria Ministério das Cidades 406/2011. Pode-se dizer que a partir de 2009 ocorreu a expansão do programa e através da participação das Entidades Organizadoras (EOs), o PNHR ganhou maior notoriedade.

2.4 NÚMEROS DO PNHR

Até 2014 o número de habitações contratadas pelo Programa Nacional de Habitação Rural, a partir de 2009, atingiu o patamar de 122.013 mil novas moradias, de acordo com informações da Superintendência Nacional de Habitação Rural (SUHAR, da Caixa Econômica Federal).

No decorrer dos cinco anos de operacionalização do novo formato do PNHR, podemos registrar a produção de habitações anual, como demonstrado na tabela 2.

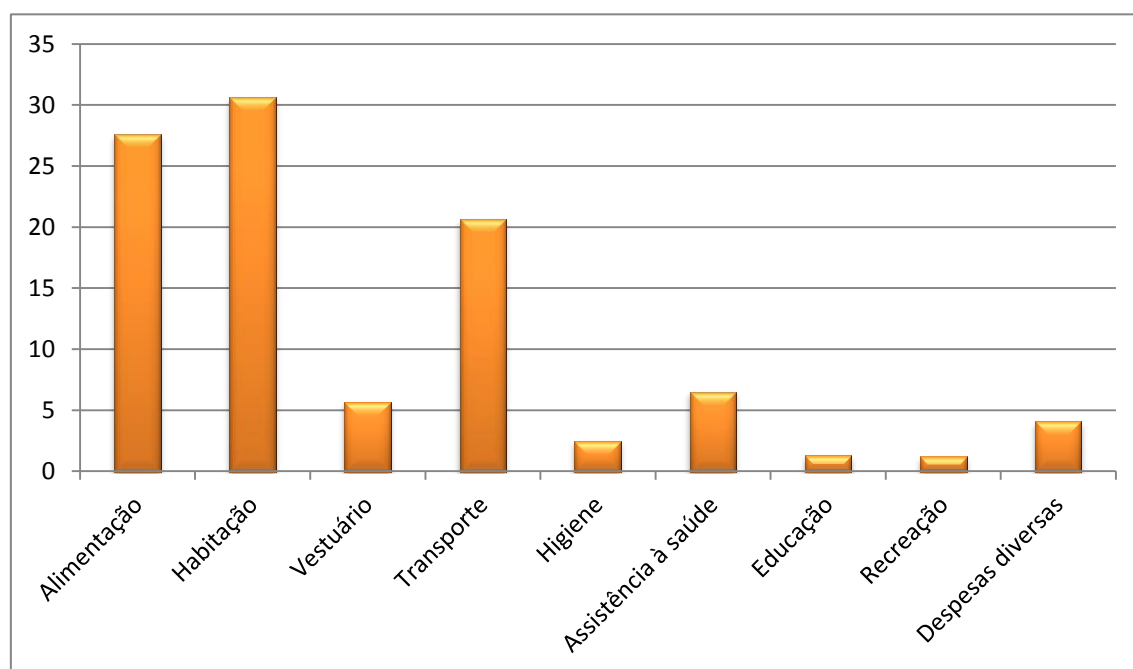
Tabela 2: Distribuição anual do número de habitações realizadas pelo PNHR

ANO	NÚMERO DE HABITAÇÕES
2009	113
2010	7.000
2011	11.000
2012	41.000
2013	52.000
2014	10.900
Total	122.013

Fonte: Superintendência Nacional de Habitação Rural (2014).

Em 2009, conforme dados do DIEESE, a despesa média de uma família moradora no meio rural, com quatro integrantes, dividia-se da seguinte forma:

Gráfico 1: Despesa média de uma família no meio rural em 2009 em (%)



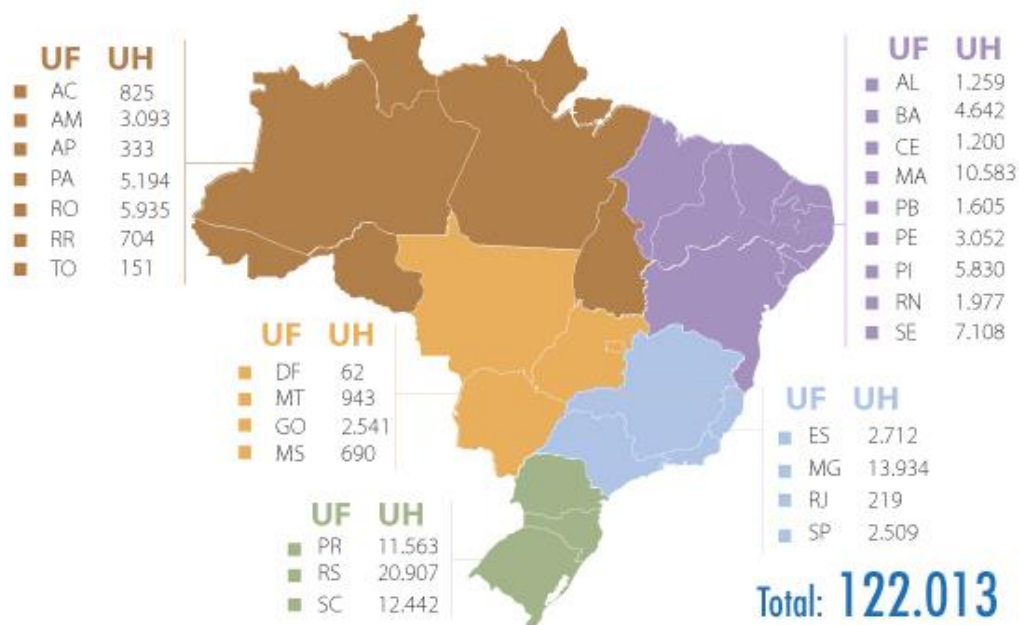
Fonte: IBGE. Pesquisa de Orçamentos Familiar. Elaboração: DIEESE (2009).

Observa-se que parte significativa do percentual refere-se às despesas com habitação, isso demonstra que o segmento habitação demanda um alto valor do rendimento mensal, além disso, a habitação é uma necessidade básica do ser humano, de modo que toda família é uma demandante em potencial do bem habitação.

Por fim apresenta-se, a seguir, uma figura que ilustra a divisão de habitações construídas entre o ano de início do PNHR em 2009 até o ano de 2014 nos estados brasileiros em números cardinais. Salienta-se que o estado do Rio Grande do Sul apresenta o maior número de habitações construídas no Brasil a partir do PNHR (20.907), destas 240 unidades habitacionais foram construídas em Cachoeira do Sul através da Entidade Organizadora Sindicato dos Trabalhadores Rurais.

O dado que mostra um maior número de casas construídas no Rio Grande do Sul se justifica pelo fato do estado ser pioneiro na articulação de programas de habitação, que serviu de base para a estruturação de cooperativas de habitação, e também pela *expertise* das EOs que, desta forma, possibilitaram um ágil encaminhamento do Programa no RS.

Figura 2: Distribuição de habitações construídas pelo PNHR no Brasil até 2014



Fonte: Superintendência Nacional de Habitação Rural (2014).

2.5 ENTENDENDO O PNHR

Embora este trabalho esteja centrado na análise da ação dos atores sociais na construção e operacionalização do PNHR, é necessário conhecer as diretrizes do programa para podermos compreender como os atores sociais adaptam estas estruturas a sua realidade.

Nas diretrizes do PNHR está descrito que este programa de habitação não prevê apenas a construção de moradias no meio rural, mas, o encaminhamento da construção de exemplos de territórios sustentáveis, geridos por comunidades atuantes que lutam por seus direitos, que avançam no sentido da melhoria da qualidade de vida para todos e todas.

Segundo a Portaria Nº 593, de 13 de dezembro de 2012 (Publicada no DOU em 19/12/2012, seção 1, páginas 80 a 82), no artigo 2º, constituem-se as demais diretrizes do PNHR, o que segue:

- I - as unidades habitacionais produzidas ou reformadas no âmbito do PNHR terão soluções de abastecimento de água, esgotamento sanitário e energia elétrica, adotadas para a região;
- II - os projetos arquitetônicos deverão apresentar compatibilidade com as características regionais, locais, climáticas e culturais da localidade, e ainda prever a ampliação futura da unidade habitacional;
- III - atendimento à mulher responsável pelo domicílio;
- IV - atendimento a idosos e pessoas com deficiência, conforme demanda, observado o disposto no art. 73, inciso II, da Lei nº 11.977 de 2009;
- V - atendimento às famílias em situação de emergência ou calamidade pública reconhecida por Portaria da Secretaria Nacional de Defesa Civil do Ministério da Integração Nacional;
- VI - atendimento às famílias do Grupo I sem acesso a solução de abastecimento de água, em conjunto com o Programa Cisternas, a cargo do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome;
- VII - atendimento às famílias residentes em municípios constituintes do Programa Territórios da Cidadania, a cargo do Ministério do Desenvolvimento Agrário;
- VIII - atendimento a famílias integrantes de comunidades quilombolas, extrativistas, pescadores artesanais, ribeirinhos, indígenas e demais comunidades tradicionais;
- IX - atendimento a projetos que contemplem parâmetros de sustentabilidade ambiental; e
- X - atendimento a projetos que contemplem parcerias de capacitação, de Assistência Técnica - ATEC e Trabalho Social - TS com instituições públicas e privadas especializadas.

Um diferencial desta política diz respeito ao controle da gestão dos recursos públicos, que no PNHR é realizado pelos movimentos populares, associações e cooperativas de habitação, incluindo a gestão do processo da produção da unidade habitacional no que diz respeito à definição do terreno, do projeto, da equipe técnica que acompanhará os beneficiários, da forma de construção, da compra de materiais, da contratação de mão de obra, da organização do mutirão, da prestação de contas e organização da vida comunitária.

O PNHR contempla agricultores familiares e trabalhadores rurais, com condição comprovada mediante Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) no caso de agricultores familiares, e para os trabalhadores rurais a comprovação desta condição pode se dar pela apresentação da carteira de trabalho, contrato de trabalho ou declaração em papel timbrado de cooperativa, sindicato e associação de que o proponente participa ou declaração pelo empregador com firma reconhecida em cartório ou por comprovante de proventos do INSS, se aposentado de caráter permanente.

São também beneficiários do PNHR e enquadrados como “agricultores familiares”, segundo estipula o próprio programa e embora semanticamente e culturalmente não o sejam, os pescadores artesanais; extrativistas; silvicultores; aquicultores; maricultores, piscicultores, bem como os pertencentes às comunidades quilombolas e os povos indígenas.

Conforme consta no material fornecido pela Caixa Econômica Federal, elaborado em 2014 e que esclarece o funcionamento do PNHR, que é parte integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), este Programa objetiva a produção ou reforma de imóveis aos agricultores familiares e trabalhadores rurais, por intermédio de operações de repasse de recursos do Orçamento Geral da União ou de financiamento habitacional com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), reduzindo o déficit habitacional rural.

Os recursos são concedidos individualmente e diretamente às pessoas físicas, para a aquisição de material de construção e pagamento dos serviços de mão-de-obra destinados à produção da unidade habitacional, seja para a sua construção, conclusão, reforma ou ampliação do imóvel.

Entre os Ministérios envolvidos neste processo estão o Ministério da Fazenda (MF), responsável pelo repasse dos recursos financeiros do Orçamento Geral da União (OGU) para aplicação no Programa e o Ministério das Cidades (MCidades), que é o gestor da aplicação dos recursos, responsável por estabelecer os parâmetros

operacionais do Programa, bem como acompanhar e avaliar os resultados obtidos na aplicação dos recursos do OGU.

Entres os bancos responsáveis por analisar e acompanhar as propostas de intervenção habitacional sob os aspectos jurídico, cadastral, econômico-financeiro e técnico, de arquitetura, engenharia e trabalho social estão a Caixa Econômica Federal (CEF) e Banco do Brasil (BB).

Ainda há a participação de Entidades Organizadoras (EOs), que se apresentam como pessoa jurídica sem fins lucrativos que contratam ou formam parceria com a Caixa Econômica Federal ou com o Banco do Brasil para viabilizar a execução do empreendimento. Estas entidades podem ser representadas por cooperativas, associações, sindicatos e poder público dos estados ou municípios.

O quadro a seguir expõe as funções definidas legalmente destinadas aos bancos e às entidades organizadoras participantes do PNHR.

QUADRO 4: Atuação dos agentes financeiros e operadores do PNHR

BB e CEF	ENTIDADES ORGANIZADORAS
Controlar e acompanhar a execução orçamentária e pelo repasse de informações ao MCidades	Elaborar e apresentar ao banco todos os documentos do estudo prévio de viabilidade e da proposta de intervenção habitacional (empreendimento), obedecendo ao limite máximo de 50 Unidades Habitacionais (UH) e mínimo de 04 UH por proposta/projeto
Definir e divulgar os procedimentos operacionais necessários à execução do Programa;	Promover/produzir as unidades habitacionais rurais. Destaca-se que porventura, caso ocorra algum problema com o andamento de uma determinada obra em execução, são suspensos futuros convênios/contratos entre o banco e a entidade organizadora, até que esta regularize a situação e o andamento da obra.
Receber as propostas/projetos de intervenção;	Promover ações necessárias ao planejamento, elaboração e execução da proposta, em especial, no que se refere à assistência técnica e assistência ao projeto de trabalho técnico social.
Realizar a análise jurídica/cadastral, técnica de engenharia e do trabalho social, econômico-financeira da proposta	Realizar assembleia para eleição da Comissão de Representantes do Empreendimento (CRE) por maioria absoluta de votos, com registro em Ata de Assembleia
Contratar as operações com os beneficiários	Contratar Responsável Técnico - RT ou Assistência Técnica - ATEC;

Liberar os recursos	Apresentar mensalmente ao banco uma Planilha de Levantamento de Serviços (PLS), conforme os projetos técnicos, especificações e cronograma físico-financeiro global aprovado, juntamente com os demais documentos necessários para a liberação das parcelas
Acompanhar o andamento das obras	Fiscalizar, acompanhar a execução e a medição das obras e serviços do empreendimento, por meio de RT ou ATEC contratada e responsabilizar-se perante o banco pela execução da intervenção, juntamente com os beneficiários

Fonte: Adaptação da Cartilha do PNHR do Banco do Brasil

Disponível em: <<http://www.bb.com.br/docs/pub/inst/dwn/CartilhaPNHR.pdf>>

Segundo a listagem disponível nos arquivos *on line* da Secretaria Nacional de Habitação, boa parte das EOs do PNHR no estado do Rio Grande do Sul, até o ano de 2014, apresentam-se como cooperativas e estão vinculadas a Sindicatos de Trabalhadores Rurais (STRs) e, em outros casos, apresentam-se como associações habitacionais ou associações comunitárias.

Neste sentido, conforme Lago (2012), a escolha do termo, no entanto, não está relacionada a maior ou menor adesão aos princípios da cooperação na produção da habitação e eventualmente, há a articulação entre associações e cooperativas para a compra conjunta de materiais de construção como estratégia de redução dos custos de produção (LAGO, 2012).

Conforme o que coloca Pinho (1966), embora etimologicamente cooperação, cooperativa e cooperativismo derivem do verbo cooperar, de origem latina *cooperari* (*cum e operari*), que significa trabalhar com alguém, ainda assim, estes são conceitos distintos. Enquanto a cooperação significa ação conjunta com vista ao mesmo objetivo, o cooperativismo, por sua vez, significa sistema, doutrina ou ideologia e, finalmente, a cooperativa seria uma entidade ou instituição onde as pessoas cooperam objetivando o mesmo fim.

No que diz respeito aos Responsáveis Técnicos (RTs), profissionais indicados pela EO, responsáveis pelos projetos técnicos de arquitetura, engenharia, trabalho social e pelo andamento das execuções das obras, devendo prestar assistência técnica às pessoas que estiverem participando da construção das unidades habitacionais, orientando-as tecnicamente sempre que necessário.

Existem também os responsáveis técnicos pelo trabalho social, que são profissionais das áreas de Pedagogia, Sociologia, Serviço Social ou Psicologia, que

possuam experiência em trabalho comunitário. Estes profissionais ficam encarregados de promover encontros mensais, com os grupos de beneficiários para a promoção de espaços de formação/discussão sobre temas relacionados à moradia, ao bem-estar, ao lazer, à saúde, saneamento, meio-ambiente, modos de produção sustentáveis e diversos outros temas que estejam relacionados e sejam de interesse ao grupo familiar contemplado.

Na atual configuração do PNHR, os subsídios repassados às EOs, são de R\$ 1.000,00 por família contemplada, sendo destinados R\$ 600,00, para a execução de assistência técnica de arquitetura e engenharia e R\$ 400,00 referentes ao custo com a execução do trabalho social, repassados conforme cronograma físico-financeiro.

No PNHR a participação da assessoria técnica constitui uma forte relação com as entidades as quais estão vinculadas, conferindo aos projetos, através da ação de profissionais comprometidos, a possibilidade de uma transformação social. Neste sentido, podemos pensar a construção da moradia, nos moldes do PNHR, como não somente uma mercadoria a ser consumida, mas também, como uma estratégia de inclusão dos beneficiários em processos econômicos, políticos e sociais.

Não é obrigatória a contratação de técnicos não pertencentes às EOs, caso as entidades queiram e possam assumir esta função através de seu quadro de funcionários, sendo permitido assim, a arrecadação do valor destinado para este fim pela entidade organizadora.

Relativo aos beneficiários do PNHR é permitido que pessoas físicas sejam beneficiárias do programa, para tanto, considera-se o valor total da renda bruta constante na Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) e, neste caso, o comprometimento da renda familiar não é observado no cálculo realizado para fixar o valor do pagamento das parcelas de contrapartida.

Tabela 3: Faixas classificatórias de acordo com a renda do beneficiário

Grupos	Classificação*	Valor do benefício	Contrapartida	Renda anual bruta
G1 Famílias vulneráveis financeiramente	Agricultura Familiar Periférica e/ou de Subsistência	R\$ 28.500,00 para casa nova ou R\$ 15.000,00 para reforma	4% do capital em um período de 4 anos.	Máximo R\$ 15.000,00

G2 Famílias intermediárias economicamente	Agricultura Familiar em Transição	R\$ 20.000,00 com subsídio de R\$ 7.000,00	Em dez anos com juro de 5% mais a taxa referencial (TR) ao ano.	R\$ 15.000,00 a RS 30.000,00
G3 Famílias estáveis economicamente	Agricultura Familiar Consolidada e Integrada ao Mercado	R\$ 40.000,00 sem subsídio	Em dez anos com juros de 6% ao ano mais TR	Máximo R\$ 60.000

* Classificação proposta por FAO/INCRA (1996).

Fonte: Cartilha PNHR da Caixa Econômica Federal (2014).

Para ser contemplado com o financiamento, o beneficiário deverá ainda:

a) ser indicado pela Entidade Organizadora; b) ter capacidade civil; c) possuir CPF de forma regular junto à Receita Federal; d) ser brasileiro nato ou naturalizado (se estrangeiro, ter visto permanente no país); e e) apresentar DAP emitida no máximo seis meses antes da data da apresentação da proposta/projeto de intervenção no caso de ser agricultor familiar (BRASIL, 2009).

O financiamento do PNHR é concedido a grupos de beneficiários de no mínimo quatro e no máximo 50 pessoas. Não é exigida nenhuma espécie de garantia para a concessão do valor do imóvel, nem mesmo a inscrição do beneficiário no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), porém o terreno onde a unidade habitacional será construída deverá estar em posse do beneficiário, ou de propriedade de terceiros, parentes de até 3º grau e com cláusula de usufruto vitalício.

O beneficiário não poderá apresentar área maior do que quatro módulos fiscais ou ter figurado, a qualquer época, como beneficiário de programa habitacional lastreado nos recursos do OGU, do INCRA ou de desconto habitacional concedido com recursos do FGTS.

É necessário que a obra esteja acabada em um prazo mínimo de quatro meses e máximo de 12 meses, período este em que todos os integrantes do grupo deverão apresentar suas obras concluídas para que um próximo grupo possa ser contemplado também, caso alguma obra esteja em atraso haverá o “trancamento” do andamento do PNHR no município e este só poderá ser retomado quando esta etapa for concluída.

Há também a necessidade de uma Comissão de Representantes do Empreendimento (CRE) em cada município que opera o PNHR. A função desta

comissão é responsabilizar-se pela gestão dos recursos financeiros, a prestação de contas aos demais beneficiários e a coordenação do conjunto da obra.

A CRE é eleita em assembleia e registrada em Ata, a qual deve ser registrada no Cartório de Títulos e Documentos. É dispensado o registro da Ata no Cartório, desde que a mesma seja assinada por todos os beneficiários do grupo.

A CRE é composta por, no mínimo, três integrantes, sendo dois beneficiários do projeto e um representante indicado pela Entidade Organizadora. É necessário que o representante indicado pela Entidade Organizadora possua poderes legais para representá-la. Para o recebimento dos recursos necessários à execução das obras e serviços do empreendimento, a CRE deve abrir conta corrente conjunta, tendo como titulares os representantes da CRE, enquanto pessoas físicas, em uma agência do Banco do Brasil ou da Caixa Econômica Federal mais próxima do empreendimento ou na de relacionamento dos beneficiários.

São permitidos pelas diretrizes do PNHR os regimes de **autoconstrução assistida**, da qual a construção é executada pelo beneficiário com o auxílio de assistência técnica especializada ou **mutirão assistido**, onde a construção é executada pelos beneficiários, reciprocamente, com o auxílio de assistência técnica especializada como um engenheiro, mestre de obras, pedreiro, eletricista, entre outros profissionais.

Ainda é possível a **administração direta**, sendo a construção executada pelos funcionários da Entidade Organizadora ou por mão-de-obra a ela vinculada ou ainda o regime de **empreitada global** onde a construção é executada por uma construtora, que administra os recursos humanos, financeiros e materiais necessários à execução do empreendimento.

Na adoção do regime de construção empreitada global, se a EO for o Poder Público, estará sujeita à aplicação da Lei de Licitações e independentemente do regime de construção adotado, até 25% do subsídio concedido ao beneficiário para edificação da UH pode ser destinado ao pagamento dos custos com mão-de-obra.

Todas as unidades habitacionais vinculadas ao projeto de intervenção devem ser executadas por meio do mesmo regime de construção e todas as unidades habitacionais vinculadas ao projeto de intervenção devem estar localizadas no mesmo município ou em, no máximo, três municípios distintos, desde que sejam limítrofes. As construções, em seu término, devem apresentar condições de habitabilidade, salubridade e segurança, bem como, serem dotadas de infraestrutura básica ou no mínimo soluções para abastecimento, água potável, energia e esgoto sanitário.

Por sua vez, o beneficiário do PNHR é responsável por:

- a) retornar à CAIXA a contrapartida do beneficiário, correspondente ao subsídio concedido para a construção da unidade habitacional;
- b) participar e acompanhar a execução das obras por meio da comissão de representantes eleita em assembleia realizada entre os beneficiários;
- c) participar das atividades do Projeto de Trabalho Técnico Social – PTTS; e
- d) participar das etapas da construção, quando o regime adotado para produção das unidades habitacionais for o de autoconstrução assistida ou mutirão assistido.

Por fim, o agente financeiro realiza a liberação das parcelas dos recursos financeiros repassados para as EOs para a construção dos empreendimentos contratados no PNHR, em todas as regiões do Brasil, seguindo o seguinte cronograma:

Tabela 4: Cronograma de liberações do recursos financeiros

Medição acumulada	Liberação acumulada
Contratação	15%
5% de obra	30%
30% de obra	45%
45% de obra	60%
60% de obra	75%
75% de obra	90%
90% de obra	95%
100% de obra	100%

Fonte: Secretaria Geral COOHAF/FETAG – RS.

O próximo capítulo abordará a forma como se dá a operacionalização do PNHR em Cachoeira do Sul, a atuação da Entidade Organizadora, a história e a visão dos beneficiários e também dos demandantes não contemplados pelo Programa.

3. A OPERACIONALIZAÇÃO DO PNHR EM CACHOEIRA DO SUL: MOBILIZAÇÃO, ORGANIZAÇÃO E FORTALECIMENTO SOCIAL

Neste capítulo encontra-se a caracterização dos atores sociais envolvidos no processo de operacionalização do PNHR em Cachoeira do Sul, incluindo, as principais características da EO pesquisada e do município onde a pesquisa foi realizada.

Ainda neste capítulo há a descrição da atuação dos atores sociais que se relacionam de distintas formas com o Programa, identificam-se também as estratégias adotadas, os entraves encontrados e alguns resultados obtidos através do PNHR na vida dos beneficiários.

Parte-se do princípio, para a realização desta análise, que o PNHR não é uma lei imutável, pré-estabelecida e sim uma construção social, portanto não há a pretensão de se fazer uma averiguação entre as diretrizes do Programa e os dados obtidos com a pesquisa, conferindo se a realidade social obedece à legislação do Programa; pelo contrário, busca-se analisar como os atores sociais adequam ou readaptam a Política para atender às suas necessidades e aos seus desejos.

3.1 CARACTERÍSTICAS DE CACHOEIRA DO SUL/RS E DA ENTIDADE ORGANIZADORA DO PNHR NO MUNICÍPIO

O município de Cachoeira do Sul está localizado na região central do estado do Rio Grande do Sul, distante cerca de 200 km da capital Porto Alegre, sendo o quinto município mais antigo do estado, constituindo uma área de 3.775,167 Km² (IBGE, 2010).

Cachoeira do Sul possui aproximadamente 83.827 habitantes, segundo dados da Fundação de Economia e Estatística (FEE, 2010). Deste total, 12.127 (14,47%) se encontram na área rural e os demais 71.700 (85,53%) vivem na área urbana. A zona rural divide-se em sete distritos: Ferreira, Bosque, Três Vendas, Barro Vermelho, Capané e Cordilheira.

O Município tem sua economia centrada na atividade agropecuária, com destaque para o cultivo do arroz irrigado e da soja (IBGE, 2010). Uma das suas características refere-se a ampla diversidade de sistemas agrários, de caracterização colonial até empresariais intensivos e sistemas produtivos que vão do cultivo para a

subsistência, passando pela pecuária extensiva até lavoura empresarial (RODRIGUES et al, 2007).

Abaixo, a figura X ilustra a localização do município no estado do Rio Grande do Sul.

FIGURA 3: Localização do município de Cachoeira do Sul/RS



Fonte: Atlas socioeconômico do Rio Grande do Sul (2012).
Disponível em: <www.atlassocioeconomico.rs.gov.br>

A Entidade Organizadora responsável por operacionalizar o PNHR em Cachoeira do Sul é o Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR), filiado à Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura do Estado do Rio Grande do Sul (FETAG/RS), possui extensão de base territorial no município de Novos Cabrais/RS.

Um sindicato é uma entidade civil, sem fins lucrativos, que reúne pessoas de um mesmo segmento profissional, atua na mobilização social e em defesa dos interesses profissionais, sociais e políticos dos seus associados, em uma base territorial. São também dedicados aos estudos da área onde atuam e realizam atividades (palestras, reuniões, cursos) voltadas para o aperfeiçoamento profissional dos associados (CÓDIGO CIVIL, 2002).

O Brasil possui, segundo dados de 2011 do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), 2.264 sindicatos dos trabalhadores rurais que possuem 25% da população residente no meio rural associada.

O STR de Cachoeira do Sul foi fundado no ano de 1963 e conta atualmente com aproximadamente 4.000 (quatro mil) associados, sendo um dos sete STRs filiados à FETAG/RS, que possuem um departamento técnico que presta assistência técnica para seus associados.

No próximo tópico há a descrição das etapas de operacionalização do PNHR que competem ao STR de Cachoeira do Sul e a análise da atuação dos diversos atores sociais envolvidos neste processo.

3.2 A ATUAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO STR

No ano de 2001 o STR de Cachoeira do Sul vivenciou sua primeira experiência com a construção de moradias no meio rural. Por indicação da FETAG/RS e com a concordância do Sindicato, através do PHRRS, criado no Governo Olívio Dutra, concluiu a construção de cinco casas no município. Por ser um programa piloto e devido ao fim do mandato do Governador Olívio Dutra em 2002, este programa não teve continuidade e somente no ano de 2009 o STR voltou a ter novamente experiências com habitação, mais especificamente com o PNHR, que possibilitou a contemplação de seus associados.

A partir de 2009 até os dias atuais, através do PNHR, o Sindicato promoveu a construção de 240 casas novas para os beneficiários enquadrados no G1, 60 reformas de moradias nos seus distintos distritos rurais de Cachoeira, e 10 casas no município de Novos Cabrais, onde o STR possui uma extensão de base.

As casas construídas pelo STR em parceria com a Cooperativa de Habitação da Agricultura Familiar (COOHAF) vinculada à FETAG/RS possuem plantas padronizadas pela cooperativa, apresentam área de 60,00m², são de alvenaria, em terreno impermeabilizado, revestidas com argamassa de cimento, com esquadrias de madeira, possuem cobertura de telha de barro, com forro interno de PVC, com piso interno cerâmico, com calçada externa e possuem três quartos. Além disso, apresentam instalações hidrossanitárias e instalações elétricas, contando com lâmpadas fluorescentes e ponto com antena de TV.

O STR de Cachoeira do Sul operacionaliza o PNHR vinculado à Caixa Econômica Federal, agente responsável pelo repasse financeiro. Após juntar e conferir os documentos do grupo de beneficiários demandantes, o STR repassa a documentação para CEF para que esta faça a conferência, a contratação, a liberação dos recursos financeiros e, a partir disso, a CEF realiza esta etapa em um período médio de 30 a 90 dias.

A CEF libera uma porcentagem dos recursos financeiros para a construção das casas do grupo demandante seguindo um cronograma que tem relação com as medições

das obras que estão sendo realizadas. Por sua vez, o STR opta por reservar o valor, que é liberado de forma fracionada, em uma conta poupança conjunta na CEF, em nome dos beneficiários.

Com o valor obtido ao final do processo são pagos os profissionais de engenharia, arquitetura e os técnicos responsáveis pelo trabalho social, bem como os fornecedores do material de construção.

A opção pela poupança se fez necessária, enquanto estratégia, para que o STR possa acessar o rendimento mensal em caso de imprevistos relacionados à produção da habitação, em especial com a contratação de mão-de-obra especializada para a construção das moradias, como os eletricitistas e encanadores, por exemplo, que não são fornecidos e nem indicados pelo Programa, mas que são imprescindíveis na construção de uma casa, tendo em vista que a construção fica a cargo dos beneficiários e boa parte deles não possui este conhecimento especializado.

O STR destina dois profissionais do quadro de seu departamento técnico para trabalhar com as questões de habitação rural. Estes profissionais exercem esta atividade no período de suas jornadas de trabalho, porém, o PNHR não remunera o STR pelo desenvolvimento deste serviço.

Após formar um grupo de beneficiários com dez famílias contempladas, o primeiro procedimento é providenciar os documentos e declarações exigidas pela CEF com a apresentação de um estudo de viabilidade técnica e a proposta do trabalho social que irá ser realizado com o grupo de beneficiários.

Nesta etapa o maior gargalo encontrado pelos profissionais do STR de Cachoeira do Sul é providenciar os documentos que comprovem que o futuro beneficiário é proprietário do terreno onde a habitação será construída ou, caso o beneficiário não seja proprietário de um terreno, que a área escolhida foi cedida formalmente por terceiros para este fim. Esta etapa torna-se um gargalo devido aos inúmeros casos em que os beneficiários não possuem a escritura do terreno ou nenhuma declaração de área cedida, ou área de simples ocupação. Fica a cargo das EOs obter as certidões expedidas pelo cartório que comprovem a propriedade ou a posse do terreno em nome de um dos futuros beneficiários do grupo familiar.

Esta etapa requer, além de tempo, recursos financeiros. Como já exposto neste trabalho, as EOs não recebem verbas no PNHR para este fim, somente para a contratação de técnicos e a compra do material de construção. Uma estratégia adotada pela COOHAF é a solicitação de que os futuros beneficiários se filiem à Cooperativa de

Habitação. Ao se filiar à COOHAF, cada novo associado paga uma taxa única de R\$ 150,00, o montante arrecadado serve para o pagamento de certidões necessárias para a comprovação da posse ou cedência da terra, entre outros fins.

O STR de Cachoeira do Sul, atualmente, opta por trabalhar com grupos de beneficiários de no máximo dez famílias por vez. Conforme coloca o técnico responsável pela coordenação do PNHR em Cachoeira do Sul (entrevistado 4), o STR já trabalhou com grupos mais numerosos (até com 30 famílias de beneficiários), o que gerou muitos transtornos, pois segundo coloca o referido entrevistado, as casas devem estar prontas para serem habitadas em um período de um ano, e caso algum beneficiário não cumpra este prazo, novas contratações não serão permitidas pela CEF. Portanto, trabalhar com grupos menores possibilita um maior controle e uma menor probabilidade de que algum beneficiário não cumpra este prazo.

Entre os documentos solicitados pelo STR há a exigência de que o beneficiário do G1 esteja inscrito no Cadastro Único (CadÚnico)⁹ do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), apresentando documentação comprobatória. Embora não seja uma exigência do PNHR, os profissionais do STR o exigem.

A razão pela qual os profissionais do sindicato utilizam esta exigência como estratégia, segundo o que coloca o entrevistado 4, é pelo respaldo que o documento confere,

“[...] afinal o CadÚnico é um cadastro realizado pelo Governo Federal que comprova a vulnerabilidade social dos futuros contemplados e, caso futuramente ocorra alguma vistoria por parte do Governo Federal, o Sindicato não poderá ser responsabilizado por destinar recursos financeiros públicos para famílias que não estavam enquadradas na faixa salarial prescrita e também, por outro lado, esta exigência é para dar prioridade para que as famílias de baixa renda sejam beneficiadas primeiro” (ENTREVISTADO 4).

Ao ser questionado se sempre ocorreu a exigência deste documento aos futuros beneficiários o entrevistado 4 salienta que isso vem ocorrendo a partir de 2011, ano em que o PNHR não foi operacionalizado durante um período de auditoria. Analisando este dado, pode-se dizer que os profissionais do STR de Cachoeira do Sul utilizam-se desta estratégia por duas razões, primeiro pelo grande número de demandantes por habitação rural no município e, como retrata a opinião do entrevistado 4, dar “preferência” aos

⁹ O Cadastro Único forma um conjunto de dados referente as famílias do Brasil que estão em situação de pobreza e extrema pobreza. Essas informações de cada núcleo familiar são utilizadas pelo Governo Federal, pelos Estados e pelos municípios para implantação de políticas públicas que tem como objetivo promover a melhoria da vida dessas famílias.

inscritos no CadÚnico é uma estratégia mais adequada do que realizar um sorteio e, conseqüentemente, justifica a escolha das famílias em condição de vulnerabilidade social perante às demais famílias inscritas no programa.

O segundo motivo de solicitar um documento extra aos da listagem oficial do Programa, expressado pelo entrevistado 4, é pela garantia de não serem lesados por algum demandante de “má-fé”, tendo em vista que a comprovação de renda seria atestada por duas organizações, o STR e a Secretaria Municipal de Trabalho e Assistência Social (STAS) de Cachoeira do Sul, responsável pela realização do CadÚnico. Salienta-se que o STR atende em seus grupos de contemplados demandantes que não estão inscritos no CadÚnico, porém, priorizam-se os que estão.

Além deste critério para a seleção dos beneficiários, o entrevistado 3 revela que há uma lista de demandantes que pretendem acessar o benefício da habitação, porém, por opção do STR, não é seguida uma ordem de inscrição. A definição de grupos de beneficiários se dá, além da situação de vulnerabilidade social, pelo critério geográfico, tendo em vista a grande extensão territorial do município. Portanto, ao formar um novo grupo para ser contemplado, a EO analisa em qual distrito está o maior número de demandantes inscritos no CadÚnico.

Os profissionais do STR de Cachoeira do Sul compreendem que formar grupos de beneficiários em regiões próximas, na maioria das vezes no mesmo distrito rural, gera facilidades para algumas etapas do PNH, como a entrega do material de construção, que pode ser realizada na mesma data, e a vistoria realizada pelos engenheiros e pelos profissionais do STR ao longo dos meses fica facilitada, não havendo a necessidade dos profissionais do Sindicato se ausentarem da sede em muitos dias durante o mês.

Outro fator levado em consideração pelos profissionais do STR para a tomada desta decisão é a facilitação do desenvolvimento do trabalho dos técnicos sociais que podem reunir mensalmente todos os contemplados na zona rural, sem que estes precisem se deslocar até a sede do STR na zona urbana.

Anterior à fase de início do trabalho dos técnicos sociais, os profissionais do STR promovem uma primeira reunião com todos os membros das famílias do grupo de beneficiários. Esta reunião inicial é utilizada como um espaço para o repasse de informações do processo organizativo para os beneficiários, onde se conhecem as histórias familiares, começa-se a compreender a visão que os contemplados possuem sobre o futuro, a partir da casa nova, suas motivações e inicia-se um processo de

diagnóstico para compreender quais são as principais limitações para a construção das casas para cada grupo familiar. É também neste espaço que se faz o “planejamento inicial” das futuras ações que o STR, em conjunto com os beneficiários, tomará.

O termo “planejamento inicial” é utilizado pelos profissionais do STR de Cachoeira do Sul e ao ser questionado do porquê da utilização desta expressão, o entrevistado 3 revela que compreende o planejamento (através de seu repertório cultural), como uma “determinação antecipada de como uma certa realidade se comportará”, mas devido aos elementos culturais presentes (mundos de vida) de um público diverso de beneficiários, este planejamento é maleável e adaptável conforme as situações se apresentam durante o desenvolvimento do processo.

O entrevistado 3 ainda esclarece que, em sua concepção, “o fracasso de um planejamento é quase certo se os desenvolvimentistas forem incapazes de fazer com que as pessoas na base entendam o PNHR, em especial, como deve ser operacionalizado, as atribuições de cada ator e que benefícios a moradia nova pode propiciar”.

Atrelado a isso, outra questão colocada pelo entrevistado 3 é o acesso a informação “que capacite os atores a entender o que está acontecendo e, mais importante ainda, o que vai acontecer com eles” (ENTREVISTADO 3). A ideia explicitada aqui remete à importância de melhorar a qualidade das informações disponíveis que os atores têm acesso para poderem transitar nessas arenas políticas.

Outro propósito desta reunião inicial é promover uma espécie de “motivação” aos beneficiários, onde as configurações de poder são desmistificadas. Para o entrevistado 3 “a autoconfiança dos atores locais e a apropriação dos propósitos do PNHR só podem progredir quando os atores sentem que têm poder sobre seu ambiente”.

Compreende-se que, na visão dos profissionais do STR de Cachoeira do Sul, a proposta de desenvolvimento do PNHR está atrelada a uma noção de “empoderamento” dos atores sociais beneficiários do Programa. Quando questionado sobre como se dá este “empoderamento” no desenvolvimento do PNHR, o entrevistado 3 descreve que “é necessário que os beneficiários tenham a capacidade real de decidir e intervir, principalmente na tomada de decisões relativas à construção da habitação e nos espaços de formação ao longo deste período para que o resultado do programa traga, de fato, melhorias na qualidade de vida dos beneficiários”.

Ainda enquanto atuação dos profissionais do STR há a negociação e a compra do material para construção das casas. O fornecimento do material de construção é realizado por três empreendimentos comerciais do município. Estes fornecedores são

chamados pelos profissionais do STR de “parceiros”. A denominação “parceiro” está relacionada com o fato de que cada fornecedor só receberá o valor do material entregue para a construção das casas após estas estarem concluídas, o que pode variar de oito a doze meses, dependendo do grupo de beneficiários.

Cada empreendimento comercial atende um grupo de beneficiários por vez, havendo uma espécie de rodízio entre os três fornecedores. O objetivo de elencar três empreendimentos, conforme o entrevistado 4, é para que não haja o favorecimento de apenas um fornecedor, o que poderia gerar dúvidas ou conclusões equivocadas em uma possível auditoria.

O STR realiza a cada novo grupo de beneficiários uma tomada de preços entre os três fornecedores do município. Esta verificação não é exigida pelas normas do PNHR, a regra neste aspecto é de que as casas do G1 sejam construídas com o valor máximo de R\$ 28.500,00, porém o STR verifica os preços praticados no comércio local para que não haja uma diferença muito grande nos valores entre os empreendimentos parceiros, e para que se possa acertar com antecedência o valor que será repassado futuramente para o fornecedor.

O entrevistado 4 lembra que desde o ano de 2009, quando o STR começou a operacionalizar o PNHR, ocorreu a exclusão de apenas um fornecedor de material de construção deste sistema, por não se adequar e deixar de cumprir o acordo, ocorrendo divergências de preços no período de realização do pagamento e pela ausência de material nas entregas realizadas.

Outros atores que merecem destaque na operacionalização do PNHR em Cachoeira do Sul são os RTs. O próximo tópico discorre sobre esta atuação.

3.3 A ATUAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS TÉCNICOS – RTs

Os RTs são profissionais indicados pela EO, responsáveis pelos projetos técnicos de arquitetura, engenharia e trabalho social e suas execuções.

O recurso para o pagamento destes profissionais é direcionado da seguinte forma, para cada grupo de beneficiários de habitação são destinados pela CEF R\$1.000,00 por família contemplada para a contratação de mão de obra técnica. Para o trabalho de engenharia civil (entrevistado 6) são destinados R\$ 600,00, empregados para custear a mão-de-obra do profissional e para pagar o material de trabalho que o mesmo necessita para o desenvolvimento de sua função. Os outros R\$ 400,00 são

destinados para o pagamento da mão-de-obra da assistente social (entrevistada 5) contratada pelo STR. Tendo em vista que o STR trabalha com grupos de 10 famílias de contemplados por vez, logo disponibiliza de R\$ 10.000,00 por grupo para um período de trabalho que varia de oito a doze meses.

O engenheiro civil presta serviço diretamente para a COOHAF, disponibilizando plantas para a construção das habitações e participando de algumas vistorias esporádicas realizadas ao longo do período de construção e finalização das casas e a assistente social contratada pelo STR realiza, além do planejamento do Projeto de Trabalho Técnico Social – PTTS, a implementação e a sua avaliação. Estas etapas compreendem o período pré-obras, durante a obra e pós-ocupação.

No que diz respeito ao Projeto de Trabalho Técnico Social, desenvolvido pela assistente social, este é caracterizado como um documento que sistematiza a proposta de trabalho junto aos beneficiários. Por recomendação da CEF, as intervenções relacionadas ao desenvolvimento do trabalho social devem ter enfoque multidisciplinar, fundamentando-se nos princípios de participação comunitária, sustentabilidade dos empreendimentos e preservação ambiental.

A técnica social que atua no PNHR em Cachoeira do Sul realiza em média dez encontros, ao longo de doze meses, com os grupos de beneficiários, trabalhando temáticas escolhidas pela Assistente Social contratada pelo STR em conjunto com as famílias beneficiárias.

A escolha das temáticas a serem trabalhadas se dá mediante um prévio diagnóstico que traça o perfil do grupo familiar contemplado, embora as diretrizes do PNHR estabeleçam algumas temáticas prioritárias para serem trabalhadas no período em que a construção das casas está em andamento, ainda assim, a assistente social prefere identificar junto aos beneficiários quais temas são mais relevantes para serem desenvolvidos.

A entrevistada 5 esclarece que o diagnóstico inicial serve para uma escolha mais acertada das temáticas trabalhadas, tendo em vista os distintos modos de vida e o repertório cultural dos participantes, a escolha feita pelos próprios participantes, na opinião da entrevistada 5, “gera maior comprometimento e interesse dos beneficiários”.

Entre as temáticas mais solicitadas pelos participantes a entrevistada 5 cita: formas de geração de renda no meio rural, saneamento básico, técnicas de paisagismo, destinação correta de resíduos no meio rural, reutilização dos resíduos recicláveis para artesanato e produção de adubos orgânicos para a utilização em hortas.

A entrevistada 5 salienta um aspecto importante que direciona as dinâmicas dos encontros, a participação nas formações realizadas pelo PNHR têm como público principal as mulheres. Embora o PNHR seja uma política social que contempla todo o grupo familiar, ainda assim a participação de homens e dos jovens no espaço de formação é pequena, logo, a temática escolhida contempla em especial o interesse das mulheres.

Outro dado que caracteriza estes grupos de trabalho e justifica a presença de um número expressivo de mulheres nos encontros, está descrito nas planilhas de controle da entrevistada 5, onde parte significativa das beneficiárias são chefes de família cujo grupo familiar é composto por mulheres que possuem filhos com idade inferior a 12 anos.

Concomitantemente à construção das habitações pelos beneficiários, é colocado em prática o projeto social idealizado pela EO em parceria com os beneficiários. Para o desenvolvimento do projeto social as normas do PNHR estipulam o perfil dos profissionais que as EOs podem contratar para este fim, como profissionais da Pedagogia, Sociologia, Serviço Social ou Psicologia, embora a CEF oriente que o desenvolvimento do trabalho social deva ter enfoque multidisciplinar.

Desta maneira, desconsidera-se a possibilidade de contratação formal de outros profissionais para o desenvolvimento de trabalhos sociais, como por exemplo, advogados que contemplariam a demanda de orientações práticas, como a legalização das áreas onde a futura construção irá ocorrer ou que pudessem capacitar os atores vinculados às EOs, ou talvez profissionais como administradores que trabalhassem tanto a gestão financeira das famílias beneficiárias como as questões administrativas pertinentes às entidades vinculadas na operacionalização do PNHR.

Na tentativa de contornar este entrave burocrático, o STR passou a convidar alguns profissionais, não relacionados na listagem supracitada, que de alguma forma tivessem algum tipo de relação com a Organização e que pudessem, de forma gratuita, contribuir nestes espaços de formação. O STR cita, a exemplo disto, a participação de um dentista, que trabalhou a questão da saúde bucal, a participação de um tecnólogo em agropecuária que trabalhou questões de produção agrícola, uma tecnóloga em agroindústria que trabalhou a questão de novas fontes de renda no campo a partir da transformação da matéria-prima agrícola, um engenheiro ambiental que trabalhou questões relativas à destinação correta de resíduos e formas alternativas de geração de energia, para citar alguns exemplos.

A União Nacional por Moradia Popular (UNMP), movimento social iniciado em 1989, sugere há alguns anos entre suas pautas que se crie uma

“[...] rede nacional para integração das assessorias técnicas, da formação e capacitação destinada ao gestor popular de programas de habitação. Com assessoria multidisciplinar promovida pela Caixa, envolvendo diversas áreas: social, arquitetura, engenharia, jurídica, administrativa financeira, comunicação, e da necessidade de criação de uma escola nacional de formação política para lideranças do movimento de moradia (multiplicadores) e assessores (formação política)” (CARTA ABERTA DA UNIÃO NACIONAL POR MORADIA POPULAR, 2010).

Cita-se também a participação de agentes externos ao PNHR, como a Prefeitura de Cachoeira do Sul, que em parceria com o STR auxilia, quando necessário, com a terraplanagem das áreas onde a construção das moradias irá ser realizada, também auxilia com equipamentos para a abertura de fossas sépticas, e em duas ocasiões cedeu areia, matéria-prima necessária para a construção das habitações.

O último reajuste no valor destinado à compra de materiais de construção para a construção das casas ocorreu em 2012, conforme boletim da CEF (2014). Antes deste período o valor destinado ao G1 era de 25.000,00, e atualmente o valor corresponde a 28.500,00. A partir da visão dos entrevistados, pode-se dizer que atualmente este valor não vem sendo suficiente para cobrir todos os itens listados para a aquisição do material de construção. Somente com a formação de parcerias e com auxílio de outros agentes locais é possível, atualmente concluir as habitações.

3.4 A ATUAÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS

Os beneficiários do PNHR são os componentes do grupo indicado pela EO, devidamente enquadrados nas condições estabelecidas pelo Programa, após a assinatura dos contratos. Entre estes componentes do grupo, é necessário que ocorra a seleção de três beneficiários para a constituição de uma Comissão de Representantes do Empreendimento (CRE). Sem esta responsabilização inicial, os empreendimentos não aconteceriam.

Estes componentes da Comissão são responsáveis por abrir uma conta poupança na CEF para realizar o depósito da verba destinada à construção das casas do grupo. Além disso, acompanham as vistorias para liberação das parcelas provenientes da CEF e têm a incumbência de repassar informações pertinentes aos demais beneficiários do grupo.

Este processo de escolha dos integrantes da Comissão nem sempre é tarefa simples, e para o Entrevistado 2 “produzir uma representação entre atores sociais tão distintos sempre é um ponto de conflito”.

Para compreender a atuação dos atores sociais neste Programa foram entrevistados cinco beneficiários e três demandantes não contemplados pelo PNHR em Cachoeira do Sul.

A primeira entrevistada é uma beneficiária do Programa, (ENTREVISTADA 8), uma mulher de 42 anos, atualmente produtora feirante, divorciada, mãe de dois filhos menores de idade, ex trabalhadora rural e ex-vítima de violência doméstica e contemplada com a habitação pelo PNHR em 2012.

A entrevistada relata que foi casada durante dezoito anos, neste período sempre trabalhou como empregada rural informal em propriedades rurais de terceiros, desempenhando funções na produção agrícola e trabalhos domésticos na casa de seus empregadores. A partir do décimo ano de casamento, conforme depoimento da entrevistada, seu marido iniciou um envolvimento com álcool que gerou dependência.

Em decorrência da não aceitação da condição do marido, em especial pela recusa deste em procurar tratamento especializado, iniciou-se em sua vida um período de muitas discussões e posteriores agressões físicas provenientes da ação de seu marido.

“Eu sabia que deveria tomar uma atitude, nem meu pai me batia quando era vivo, não poderia deixar mais que um homem, que nem cuidava dos próprios filhos, bater em mim. Eu sentia vergonha de mim mesma, me via como uma coisa sem valor e meus filhos não estavam me respeitando mais. Foi então que uma vizinha me convidou para ir em uma reunião¹⁰ do Sindicato que iria ocorrer na localidade que eu morava na época. Lá eu ouvi sobre o programa de habitação e vi que eu poderia ter minha própria casa e me separar, criando meus filhos em uma casa boa” (ENTREVISTADA 8).

A entrevistada 8 conseguiu regularizar um terreno cedido por sua irmã e apresentar uma certidão no Sindicato, como era inscrita no CadÚnico, teve preferência e após 4 meses do período de inscrição no PNHR, foi selecionada como beneficiária.

“No mesmo dia que fiquei sabendo que fui selecionada no Programa eu saí de casa com meus filhos, fui para a casa da minha irmã onde eu já plantava algumas verduras e procurei um advogado para me separar. A minha irmã me emprestou dinheiro para pagar R\$ 150,00 para a Cooperativa e nas palestras de formação eu vi que poderia produzir mais na minha horta e também fazer pães caseiros para vender na feira. Hoje eu tenho a minha casinha novinha. Estou

¹⁰ Os profissionais do STR de Cachoeira do Sul realizam saídas a campo quinzenais em alternadas localidades rurais do município. O objetivo destas reuniões é ouvir o associado em suas reclamações e sugestões para obter um *feedback* para melhorar a gestão. A reunião também tem por objetivo informar sobre a atuação do sindicato e as novas ações realizadas.

comprando aos poucos o que está faltando de móveis e outros eu ganhei de amigos. Mas nem se compara, depois da casa nova parece que eu renasci e virei outra pessoa. Eu ando de cabeça erguida, não devo nada para ninguém e nunca mais vou permitir que homem nenhum encoste a mão em mim” (ENTREVISTADA 8).

Quando questionada se enfrentou alguma dificuldade para conseguir a contrapartida financeira exigida pela CEF para a quitação das parcelas anuais, a entrevistada 8 afirmou que se programou para isso por indicação do STR, tendo em vista que já possuía renda vinda da atividade de comercialização na feira livre e, em suas palavras, “cada parcela que eu pago por ano é o valor de um mês de aluguel em uma casa na cidade”.

Quando questionada qual palavra melhor definiria o PNHR em sua vida, a partir de sua visão de mundo e de sua condição, a entrevistada 8 cita a expressão “fundamental”.

Figura 4: Habitação da entrevistada 8



Fonte: Atiyel (2015).

Outros dois entrevistados (9 e 10), formam um casal há 40 anos, atualmente aposentados de 61 e 57 anos e participantes do primeiro grupo de beneficiários do PNHR que tiveram sua moradia concluída no ano de 2010. Hoje vivem exclusivamente da renda proveniente de suas aposentadorias. Quando questionados sobre o fato de possuírem uma casa própria, a partir do PNHR, a esposa chora e relata:

“Quando nos casamos a situação era bem difícil, o dinheiro era pouco e o meu marido era muito doente. Eu nunca poderia imaginar, naquela época, que um dia a gente conseguiria a aposentadoria e teríamos a nossa própria casa. Temos casa, renda, o preço da luz aqui no interior é barato, a água é da

propriedade e hoje o único remédio que tomamos é para controlar a pressão e é o Governo que dá¹¹, então é uma vida bem tranquila. Falam mal do Governo, dizem que são todos ladrões, mas se não fossem estes ladrões aí, o povo já tinha todo morrido” (ENTREVISTADA 10).

O casal de aposentados conta que solicitou o auxílio de amigos e parentes para realizar a construção de sua habitação e se não fosse o empenho de muitas pessoas eles não teriam atingido a meta de construir a casa em um período de um ano. Os entrevistados ainda revelam que a contratação de mão-de-obra especializada para a instalação elétrica foi custeada pela COOHAF e caso este auxílio não ocorresse, provavelmente estes beneficiários, em suas próprias opiniões, não conseguiriam concluir a obra.

Para este casal a palavra que melhor define o PNHR é “dignidade”.

Figura 5: Habitação dos entrevistados 9 e 10



Fonte: Atiyel (2015)

Os entrevistados 11 e 12 também formam um casal, são jovens de 23 e 21 anos, casaram-se recentemente, após o homem inscrito no PNHR, concluir a obra de sua nova moradia. Produzem hortifrutigranjeiros (no momento, na propriedade dos pais do casal) desenvolvendo uma agricultura de base ecológica e comercializando os produtos através do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Foram beneficiários do PNHR no último grupo que encaminhou a construção de casas pelo STR em 2014 e concluíram a obra em 2015.

¹¹ A entrevistada refere-se ao Programa Farmácia Popular do Ministério da Saúde.

Os entrevistados revelam que financiaram um terreno e logo foram contemplados pelo programa de habitação. Os entrevistados 11 e 12 relatam que construíram a casa com a mão-de-obra contratada de um profissional da área de construção civil. Adiante um trecho do relato do entrevistado 11:

“O recurso vindo do PNHR foi o que possibilitou a construção da nossa casa através do material de construção fornecido, porém, tivemos que pagar outras coisas, como os pedreiros, mas ainda assim, foi muito bom ser beneficiado por este Programa. Foi uma coisa que nos motivou a trabalhar mais e querer tudo novo para nossa casa. Tudo o que a gente faz é pensando em como deixar nossa casa e nossa propriedade ainda melhor. Podemos dizer que esta casa nova mudou o rumo de nossas vidas, conseguimos até nos casar” (ENTREVISTADO 11).

Ao associarem uma palavra ao PNHR, o casal cita as expressões “alegria” e “mudança”.

Figura 6: Habitação dos entrevistados 11 e 12



Fonte: Atiyel (2015)

3.5 O DIREITO À HABITAÇÃO É PARA TODOS, MAS NEM TODOS TÊM DIREITO À HABITAÇÃO

Este tópico retrata alguns casos de demandantes do PNHR que não conseguiram ter acesso à habitação por não se enquadrarem na regulamentação e exigências do Programa, o que não significa que estes atores sejam demandantes que possuem casa própria ou que o estado de suas habitações não seja precário.

O entrevistado (13) é indígena, da etnia Guarani Mbyá, de 38 anos, demandante de habitação e que negocia junto à EO e à COOHAF uma forma de produzir as

habitações respeitando a cultura e as necessidades apresentadas pela própria comunidade indígena. Segundo ele relata,

“a gente quer casas um pouco diferente, sem janelas, por exemplo, porque em nossa cultura quando realizamos o ritual de apresentação das crianças que nascem aos espíritos dos ancestrais, com janela eles não poderão passar pelas casa” (ENTREVISTADO 13).

Nota-se que os distintos repertórios culturais dos beneficiários apresentam-se na operacionalização do PNHR como novos fatores presentes nas arenas, e que requerem dos atores sociais habilidades para modificar os domínios do Programa, contemplando, assim, a história, as crenças e a necessidade dos beneficiários que o Programa não prevê.

A entrevistada 14 é uma demandante do PNHR de 29 anos, solteira, cabelereira e que não conseguiu ser contemplada com a habitação através do PNHR. O principal motivo para a recusa de sua solicitação está relacionado ao fato de que ela não possui a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP).

A DAP, segundo o Ministério da Agricultura, é o instrumento que identifica os agricultores familiares e/ou suas formas associativas organizadas em pessoas jurídicas, aptos a realizarem operações de crédito rural ao amparo do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf.

Para obter a DAP a entrevistada 14 deveria, segundo especifica as regras do Pronaf, obter no mínimo cinquenta e cinco por cento da renda familiar da exploração agropecuária. Embora a entrevistada resida em área rural, ela desenvolve uma atividade não-agrícola para obter renda, logo, não tem acesso a DAP e conseqüentemente não conta com a possibilidade de acessar o Programa de habitação. Na opinião da entrevistada, no que se refere ao não enquadramento nas regras do PNHR, ela coloca que:

“isso é uma injustiça, afinal eu moro no campo e trabalho aqui também, minha vida está aqui, o meu único pecado é que eu não planto, mas eu corto cabelo de pessoas que moram no campo e que plantam. Eu não concordo com a ideia de que quem mora no campo tem que plantar ou criar alguma coisa para ser enquadrado como agricultor familiar, eu não trabalho com agricultura, mas trabalho no campo. Será que os moradores daqui precisam ir até a cidade cortar os cabelos? Se eu tentar entrar em um programa de habitação na cidade, eu também não vou conseguir porque lá vão dizer que eu sou do campo e aí eu já nem sei de onde eu sou mesmo” (ENTREVISTADA 14).

Nota-se, a partir da fala da entrevistada 14, que na formulação das diretrizes do PNHR, assim como em outras políticas públicas destinadas ao universo rural, são

desconsideradas situações específicas como as dos trabalhadores/produtores que exercem exclusivamente atividades não agrícolas no meio rural.

Dados do DIEESE (2011) mostram que existe um percentual significativo de ocupados não agrícolas em empreendimentos no meio rural no estado do RS, que gira em torno de 31%. Analisando somente o Rio Grande do Sul, pode-se dizer que quase um terço da população ocupada, e que exerce atividades não agrícolas no meio rural, está fora dos parâmetros utilizados para seleção de beneficiários de políticas públicas, pois nesta condição não podem acessar a DAP.

O entrevistado 15, homem, 43 anos, agricultor, casado, pai de três filhos, sendo dois destes menores de idade, é mais um demandante não contemplado que consta no histórico do PNHR.

O entrevistado 15 conta que nasceu e sempre morou em área rural. Em 2013 perdeu sua moradia em um incêndio que consumiu sua habitação por completo. Conforme relato do entrevistado 15,

“não havia ninguém da família em casa naquela hora que o fogo começou e até hoje a gente não sabe ao certo porque o fogo começou, não estava chovendo e a fiação não era velha. A gente perdeu tudo e se não fosse a nossa família e os amigos não teríamos nem roupa para trocar naquele dia. Depois daquilo nunca mais tive condições de erguer uma casa nova, negocieei mal a minha produção em dois anos seguidos e estamos morando na casa da minha sogra de favor” (ENTREVISTADO 15).

Nas regras do Programa de Habitação está estabelecido que o beneficiário possa possuir no máximo quatro módulos fiscais. Em Cachoeira do Sul o módulo fiscal corresponde a 20 hectares, logo o tamanho máximo da propriedade para o enquadramento no PNHR e para a obtenção da DAP é de 80 hectares. O entrevistado 15 possui 83 hectares registrados na escritura da terra em seu nome.

O fato de possuir três hectares além do estabelecido nas normas do PNHR impossibilita o entrevistado 15 de acessar o benefício do Programa, entanto na prática, estes três hectares não modificam a situação do demandante em nada.

Os entrevistados 3 e 4, responsáveis pelo atendimento aos demandantes e beneficiários do PNHR em Cachoeira do Sul, apontam que além destes três casos de demandantes não contemplados há também os não contemplados pela condição de não enquadramento entre a renda familiar e a modalidade do Programa demandada pela família. Outro fator que impossibilita os demandantes de acessarem o Programa de

habitação diz respeito à falta ou dificuldade de muitas famílias do meio rural em conseguir os recursos necessários para a contrapartida de 4% exigida pelo PNHR.

Ao analisar o material para a realização deste capítulo, em especial a fala dos entrevistados, fica evidente que um elemento “não humano” está fortemente presente nesta análise e não pode ser desconsiderado: a casa. Embora o foco desta análise seja a atuação dos atores sociais, a sua relação com elementos “não humanos” deve ser observada.

A casa finalizada está muito além de ser apenas o produto final desta política e, em certa medida, ela condiciona a ação humana. Podem-se citar os casos aqui descritos nas entrevistas, onde a esposa livrou-se da violência doméstica a partir da perspectiva de conseguir morar em uma casa somente com seus filhos e sem a presença do agressor, ou o casal de aposentados que, a partir de sua casa própria, não compromete sua renda com o pagamento de aluguel e, assim, não necessitam trabalhar para obter outra fonte de renda, ou ainda o jovem casal que, a partir da conquista da moradia, pôde realizar seu sonho de casar.

Analisando o material da entrevistada 5, que consiste em planilhas arquivadas da avaliação final do Programa com as famílias contempladas, que está prevista no projeto social, ocorrendo mais especificamente quando os moradores já estão instalados em suas novas moradias, encontra-se o registro da percepção dos entrevistados, a partir de seus mundos sociais, sobre as mudanças ocorridas no período de um ano após o término da construção da casa. É relevante salientar que está assinalado pelas famílias contempladas que a casa nova possibilita a permanência dos filhos (jovens) morando e trabalhando na área rural; há também o registro de que ocorreu uma diminuição de doenças respiratórias entre os membros das famílias, consequência talvez, de uma habitação mais bem estruturada fisicamente; ainda há o aumento da aquisição de bens, como móveis e eletrodomésticos para a casa nova, pois a partir da nova moradia vem a vontade dos beneficiários em obter “tudo novo”, conforme a observação da entrevistada 5. Também há relatos de diminuição de casos de picadas de insetos e animais peçonhentos, tendo em vista que as novas moradias possuem portas e janelas que podem ser bem vedadas, e isso é uma maneira de barrar a entrada destes vetores dentro do ambiente doméstico.

Ressalta-se ainda, com base nos dados arquivados pela entrevistada 5, um número significativo de mulheres beneficiárias do Programa, que divorciaram-se após a obtenção da nova moradia, permanecendo na habitação oriunda do PNHR. Na

interpretação deste contexto, a entrevistada 5 afirma que, de algum modo, a casa nova proporciona às mulheres uma maior autonomia, inclusive para se divorciarem.

Estes fatos aqui relatados são consequências não esperadas deste Programa de habitação, propiciadas a partir da construção de uma casa nova, do que se compreende que a casa torna-se muito mais do que uma estrutura física onde as famílias se abrigam, mas um espaço de convivência e, conforme ilustra a entrevistada 10, “antes do PNHR eu morava em uma casa e agora eu tenho mais do que uma casa, eu tenho um lar, um lugar de onde vem a força para seguir acreditando que tudo nesta vida tem jeito” (ENTREVISTADA 10).

Embora se possa constatar que o Programa e o seu produto final, a casa, tragam melhorias na qualidade de vida dos atores do meio rural, ainda assim, há muito a ser reformulado e melhorado. Cita-se adiante, no próximo tópico, a partir da visão dos atores entrevistados, relatos de entraves que dificultam ou impossibilitam a operacionalização de uma forma mais eficiente deste Programa, bem como sugestões e opiniões dos entrevistados para que ocorram modificações que tragam melhorias ao funcionamento do PNHR.

3.6 OS PRINCIPAIS ENTRAVES NA OPERACIONALIZAÇÃO DO PNHR

Na opinião do entrevistado 1, presidente da COOHAF, o PNHR é um excelente Programa de Habitação que já propiciou moradias e aumento na qualidade de vida para os moradores da zona rural, porém,

“o maior problema está na conjuntura política e econômica nacional atualmente, vamos entrar para a terceira etapa do PNHR e a contratação de novas casas está paralisada devido à falta de destinação de recursos para o Programa” (ENTREVISTADO 1).

Segundo dados do Ministério das Cidades (2014), o último repasse de recursos para a realização de novos contratos para a construção de casas para os grupos de beneficiários do PNHR, ocorreu em março de 2014, sendo que até o final do ano de 2015 as construções foram concluídas. No ano de 2016 não ocorreram repasses de recursos até a conclusão desta pesquisa.

Outra questão colocada pelo entrevistado 1 diz respeito ao repasse de recursos para as entidades organizadoras desenvolverem o trabalho de gestão do Programa. Conforme descrito nas regras do PNHR, o mesmo destina um valor para a aquisição do

material de construção e para o pagamento dos responsáveis técnicos, não havendo nenhum repasse para o pagamento das EOs.

“As EOs têm um custo para trabalhar e não podem disponibilizar todo o potencial da organização para dedicar a este Programa, até porque o quadro social de profissionais tem outras atribuições junto aos associados dos STRs. A COOHAF atende todos os sindicatos filiados à FETAG no Rio Grande do Sul, fornecendo uma estrutura “guarda-chuva”, os STRs, enquanto entidades organizadoras do PNHR, realizam o operacional, o beneficiário é filiado ao sindicato, pagando anuidade para manter a organização e ainda o beneficiário deve ser associado à Cooperativa de Habitação, pagando uma taxa única para a Cooperativa, que acaba sendo revertida para ele mesmo, quando é necessário pagar algum documento que o beneficiário não possui ou contratar mão-de-obra para finalizar a construção de suas casas” (ENTREVISTADO 1).

O entrevistado 2, atual Secretário de Habitação do Rio Grande do Sul, salienta que “caso ocorram outros gastos extras imprevistos neste processo, fica a cargo das cooperativas de habitação cobri-los, não havendo respaldo dentro de seu estatuto e perante as normas que o programa prevê, os responsáveis responderão judicialmente perante ao Ministério Público” (ENTREVISTADO 2).

Percebe-se, a partir do exposto acima, que na atual configuração do PNHR é a partir da atuação e do compromisso das EOs em operacionalizar o Programa, que este vem obtendo êxito, porém, fica evidente que existem penalidades para as entidades organizadoras, que se responsabilizam sem remuneração para tal.

Uma das reivindicações da FETAG é de que 2% do valor total destinado a cada grupo de contemplados pelo PNHR, que pretendem realizar a construção das moradias, sejam repassados para as EOs para que estas possam se manter enquanto co-gestoras do Programa.

Os atores justificam esta reivindicação a partir de uma comparação com o Programa Minha Casa, Minha Vida, que realiza o processo de construção de casas no meio urbano através da contratação de construtoras, o que torna esta modalidade onerosa. Em contrapartida, o PNHR utiliza para a construção das casas a mão-de-obra do próprio beneficiário, logo, os resultados são obtidos por um custo bem mais baixo.

Os dados da CEF (2015) mostram que o investimento total realizado pelo Governo Federal no Programa Minha Casa, Minha Vida, desde o ano de 2009 até o momento, é de aproximadamente R\$ 270 bilhões, enquanto o PNHR recebeu R\$ 3,84 bilhões.

Analisando outros pontos que podem ser melhorados para a operacionalização do PNHR e para se obter melhores resultados, na colocação do entrevistado 3,

“o valor destinado para a construção das casas está defasado e, além disso, é necessário vir um recurso casado para a construção e para a mão-de-obra especializada. Hoje o recurso financeiro destinado ao G1 só paga o material de construção, embora esteja previsto que o beneficiário deva disponibilizar mão de obra para a construção da casa, ainda assim, ele é só um agricultor, não entende de instalação hidráulica e elétrica, por exemplo, e quando o beneficiário não pode pagar por este serviço especializado, a obra fica paralisada, o que conseqüentemente, atrasa a operacionalização de um grupo inteiro e até que isso seja resolvido novos contratos não poderão ocorrer, e é aí que a Cooperativa de Habitação entra em ação, através do pagamento de um profissional especializado” (ENTREVISTADO 3).

Até o atual momento, conforme dados disponibilizados pelo STR de Cachoeira do Sul, das 240 famílias contempladas, mais da metade precisaram do auxílio financeiro da Cooperativa de Habitação para a conclusão das obras.

Ao listar quais são os maiores entraves encontrados para a operacionalização do PNHR em Cachoeira do Sul, o Entrevistado 4 cita a demora para a liberação dos recursos pela CEF. Embora o STR providencie todos os documentos exigidos, a conferência realizada pelos funcionários da CEF é, na opinião do entrevistado 4, um fator que atrasa o andamento do processo.

Além disso, o entrevistado 4 acredita que as regras para o enquadramento dos demandantes por habitação no PNHR devem ser redefinidas, em especial no que tange à comprovação de renda do grupo familiar e em relação às pessoas que não conseguem ter acesso à DAP, por não se encaixarem nos padrões exigidos pelo PRONAF.

Outro ponto salientado pelo entrevistado 4 é que após a conclusão da obra da casa não há fiscalização do agente financeiro sobre a real destinação da moradia. A única ação que comprova que a casa está sendo utilizada pela família contemplada ou sendo utilizada com a finalidade de habitação é o relatório do técnico social, realizado em Cachoeira do Sul, porém, como bem lembra o entrevistado 4, esta etapa nem sempre está prevista em todos os projetos sociais dos demais municípios brasileiros. Por fim, o entrevistado 4 acredita que para o PNHR atingir seus objetivos de forma mais rápida e eficiente é necessário que as EOs tenham mais autonomia para trabalhar. “O Programa é bem engessado e a liberdade para as EOs adequarem-se às necessidades dos beneficiários é mínima. Eu acredito que as características locais não são totalmente levadas em consideração no cenário nacional para a formulação deste Programa” (ENTREVISTADO 4).

Neste sentido, conforme coloca Long (2001), as populações rurais são essencialmente heterogêneas, combinando diversas formas de domínio social, logo, ao formular um Programa, que é aplicado em todo território nacional sem margem para a adequação em cada estado, leva as EOs a inventarem alternativas para solução de seus próprios problemas. Alternativas estas, muitas vezes, restringidas por aspectos burocráticos e legais.

O entrevistado 1, ao ser questionado sobre o que poderia ser melhorado no Programa, afirma que o PNHR poderia ser associado a outros projetos complementares, como a construção de biodigestores¹² que propiciariam bons resultados, como a produção de energia limpa, além de compostos biofertilizantes que poderiam incentivar a produção orgânica nas propriedades rurais, o que, conseqüentemente, influenciaria na saúde preventiva e na qualidade de vida dos beneficiários do PNHR.

Sobre a instalação de biodigestores nas propriedades rurais, Fukayama (2008), indica que indiretamente podem ocorrer alguns benefícios como: alterações nas relações familiares e sociais nas camadas de baixa renda em função do fornecimento de energia de baixo custo; menor dependência de combustíveis fósseis e geração de empregos (FUKAYAMA, 2008).

Outra indicação do entrevistado 1 é que o PNHR propicie placas solares para a geração de energia elétrica de baixo custo, tendo em vista que estas são comercializadas a preços acessíveis, e podem ser instaladas pelo beneficiário mediante orientação que poderá ser fornecida nos espaços de formação.

Atualmente, o único projeto associado ao PNHR é o “projeto cisterna” estabelecido nas normas do PNHR que beneficia somente agricultores familiares residentes na região do semiárido nordestino no Brasil.

Este fato é severamente criticado pelo entrevistado 1, que embora compreenda que há uma questão histórica de escassez de água naquela região, ainda assim, o entrevistado alega que, dependendo do ano os agricultores gaúchos de determinadas regiões do estado também ficam prejudicados pela falta de chuvas em alguns meses, e sugere que o projeto cisterna poderia contemplar os beneficiários das demais regiões brasileiras.

Outra sugestão que poderia ampliar a capacidade dos beneficiários obterem renda, segundo o entrevistado 1, é a implementação de hortas nas propriedades dos

¹² De maneira ampla, os biodigestores são reservatórios fechados onde ocorrem processos anaeróbios e há a produção de biogás que pode ser utilizado como fonte energética.

beneficiários ou estruturas para a criação de pequenos animais, como os “galinheiros”.

O entrevistado 1 revela que já existem alguns projetos similares em determinados territórios rurais brasileiros em andamento, porém a ideia é que este recurso para as hortas ou galinheiros seja liberado de forma conjunta com o valor para a construção das casas.

Embora entre as temáticas tratadas no projeto social nos espaços de formação, o tema “produção de hortas” seja sempre contemplado, seria mais uma incumbência da EO acompanhar o desenvolvimento desta proposta, bem como prestar assistência técnica para a construção, produção e comercialização dos produtos oriundos desta ação (ENTREVISTADO 1).

O Presidente do Sindicato constata que o PNHR não é um programa consolidado, tendo em vista que interferências oriundas do cenário político e econômico brasileiro comprometem o seu desenvolvimento. A exemplo disso, o mesmo informa que a última destinação de verbas para à construção de novas casas em Cachoeira do Sul ocorreu no final de 2014, e a operacionalização do PNHR ocorreu no decorrer dos dez primeiros meses do ano de 2015; posterior a isso, não há informações de quando novamente os recursos serão liberados.

Por fim, salienta-se que embora a EO não seja remunerada para operacionalizar o PNHR, ainda assim há um efeito importante que acontece a partir do PNHR: o sindicato ampliou significativamente o seu quadro social, e é sabido que os STRs não se mantêm com recursos oriundos dos governos, e sim com a contribuição de seus associados através do pagamento das anuidades.

O STR de Cachoeira do Sul estipula que os demandantes do PNHR sejam ou tornem-se associados ao Sindicato, fato que, conseqüentemente, alavancou significativamente o número de associados ao STR a partir de 2009.

Os beneficiários entrevistados compreendem que melhorando as condições de moradia no meio rural, amplia-se a perspectiva de continuar vivendo no espaço rural, tanto para adultos, idosos e jovens. A partir disso, além de valorizar o PNHR, os beneficiários passam a requerer que esta política se torne permanente, e temem mudanças que podem ocorrer no cenário político nacional que venham a promover um declínio das ações voltadas à habitação rural.

3.7 GRAU DE CONSOLIDAÇÃO DO PNHR: CERTEZAS E INCERTEZAS

Tendo em vista que, em suas diretrizes, alguns princípios deverão estar presentes no desenvolvimento do PNHR, como o protagonismo e a autonomia dos diversos atores, bem como a sustentabilidade das ações em rede e o empoderamento dos envolvidos no processo, pode-se questionar, analisando os critérios de distribuição e regularização dos recursos públicos empregados no PNHR, até que ponto a atuação das organizações populares tem sua autonomia respeitada frente aos processos burocráticos exigidos nas diretrizes do PNHR?

Cabe ressaltar ainda que, segundo as diretrizes do PNHR, no desenvolvimento do Programa as ações definidas pelas Entidades Organizadoras devem prezar por uma maior autonomia das atividades realizadas pelos beneficiários do Programa, e estes grupos específicos da população, ao final do processo, devem se reconhecer como um grupo empoderado, porém, no cenário atual da operacionalização do PNHR, pode-se citar alguns entraves que interferem diretamente na autonomia de decisão destes grupos, como por exemplo, no final de 2011, em decorrência de denúncias feitas em outras áreas do governo, iniciou-se uma investigação acerca dos repasses de recursos públicos para as Organizações Não Governamentais (ONGs) e entidades sem fins lucrativos. O Governo Federal, em resposta, reagiu suspendendo o repasse dos recursos e realizando auditorias nos projetos contratados, por sua vez, os movimentos populares criticaram a criminalização das entidades sociais,

“considerando que é inaceitável, inexplicável e arbitrária a suspensão destes repasses, para a Produção da Moradia, uma vez que os critérios de seleção, contratação e desenvolvimentos dos projetos são amplamente transparentes e obedecem tanto a lógica quanto o rito processual dos sistemas governamentais e jurídicos, com efetivo controle social” (CARTA AO POVO BRASILEIRO DO XII ENCONTRO NACIONAL DE MORADIA POPULAR, Belo Horizonte, 2011).

Ainda que todos os empreendimentos do PNHR tenham tido continuidade após o término do período de suspensão, fica evidente que existem fragilidades atreladas ao PNHR e situações nas quais as EOs não podem interferir.

Ainda analisando alguns aspectos que interferem no desenvolvimento do Programa tendo como base o ano de 2015, cita-se a ocorrência de um atraso no calendário de repasses de verbas para a operacionalização do PNHR e devido ao ajuste fiscal realizado neste ano, nos primeiros quatro meses de 2015, R\$ 272,1 milhões foram destinados ao PNHR, tendo-se uma redução de R\$ 449,2 milhões em relação ao mesmo

período do ano anterior, quando 721,2 milhões foram destinados à habitação rural (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2015).

Analisando estes dados, pode-se refletir que o protagonismo social é afetado na medida em que decisões tomadas pelos bancos ou representantes governamentais, interferem negativamente no planejamento dos atores sociais, que ficam à mercê das decisões e ações que não contemplam as demandas coletivas, gerando assim, um enfraquecimento da condução do Programa. O protagonismo fica então restrito a um número pequeno de participantes do processo e, neste contexto, a participação decisória não fica a cargo das EOs.

Isso cria o que Long chama de ‘esfera da ignorância’, em que os atores são rotulados de homens invisíveis em contraste com *experts* que são visíveis e autoritários. O processo social é altamente complexo e não pode ser manipulado através da injeção externa de fontes de poder e de autoridade (LONG, 2001).

Ainda assim, pode-se dizer que a criação do PNHR está inserida em um contexto que reflete a mudança de percepção sobre o papel das políticas públicas, a partir da gestão que se iniciou em 2003, pautado em uma nova relação do Estado com a sociedade e que buscou ressaltar a importância do Estado como um ator político relevante e atuante no cenário nacional (BOLTER; SCHNEIDER; HAAS, 2015).

Neste sentido, conforme os autores supracitados, torna-se relevante reavaliar a maneira como são gerenciados os recursos públicos e os convênios firmados entre o governo e as EOs. Esta gestão do Programa, que se torna assim compartilhada, também gera problemas nos projetos em suas prestações de contas, sendo necessária a construção de canais de comunicação mais efetivos que facilitem a cooperação entre os envolvidos e propicie o debate de aspectos técnicos que impedem o avanço do PNHR, aproximando, assim, todas as esferas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A contribuição deste trabalho consiste em disponibilizar dados sobre a operacionalização do PNHR em um município do estado do Rio Grande do Sul, apontando as formas específicas que uma EO adota para conseguir atingir o objetivo de gerir o PNHR.

Acredita-se que estes dados podem servir para retroalimentar as ações realizadas pelo Programa, que poderão propiciar ajustes para manter o sistema funcionando corretamente ou contribuir para o desempenho ou conduta de outras EOs que operacionalizam o PNHR.

É relevante mencionar que atualmente são poucos os trabalhos acadêmicos que se dedicam aos estudos sobre o Programa Nacional de Habitação Rural, um programa que pode ser considerado recente na história nacional. Existem na literatura brasileira uma pequena quantidade de trabalhos que analisam a operacionalização do PNHR por uma EO.

Pode-se, a partir da sistematização do processo histórico da habitação no Brasil, constatar que as primeiras atuações governamentais voltadas a este segmento se deram na década de 30, no governo Vargas, com a construção de conjuntos habitacionais em larga escala, porém, no que tange à habitação rural, foi somente no governo Lula, a partir de 2003, amparado pela experiência do estado do Rio Grande do Sul, que ações governamentais voltaram seu olhar para o rural. A partir daí surge então o PNHR, que passou por um período de reformulação, apresentando o formato atual a partir de 2009.

No que se refere à atuação dos atores sociais na construção do PNHR, pode-se dizer que foi a partir da mobilização social dos representantes de movimentos sociais ligados ao campo e da própria população rural, que a pauta habitação rural passou a ganhar visibilidade.

O estado do Rio Grande do Sul foi o pioneiro no desenvolvimento de um Programa Habitacional voltado especificamente à Habitação Rural. Este pioneirismo carregou consigo um exemplo de formato que se aperfeiçoou e replicou-se em todo território nacional contemplando um número significativo de moradores do campo.

A análise dos dados mostrou que há uma desarmonia entre as diretrizes do PNHR e as necessidades dos atores sociais envolvidos na operacionalização do programa. Ainda assim, algumas adaptações são realizadas, localmente, para que o Programa seja bem sucedido no município de Cachoeira do Sul.

A EO estudada, uma entidade sindical sem vínculo com o governo federal, cumpre papel de operacionalizadora de uma política pública, disponibilizando funcionários do seu quadro social para a operacionalização do PNHR sem que estes sejam remunerados para tanto.

Ressalta-se a contribuição favorável do Programa ao longo dos anos em diminuir o déficit habitacional do Brasil, embora os dados mostrem que o maior número de contratações por moradia realizou-se na região sul e a maior demanda por moradia esteja presente na região nordeste do país. Justifica-se esta questão pelo fato do Programa de Habitação ter sido iniciado nos estados do sul do País.

Existem algumas limitações para a operacionalização do PNHR em Cachoeira do Sul, que “deixam de fora” muitos demandantes por habitação e que podem ser sanadas com a reformulação do PNHR e, apesar dos resultados positivos, os atores sociais indicam algumas ações que poderiam potencializar o Programa e oferecer aos beneficiários uma melhoria na qualidade de vida e, por vezes, uma nova fonte de renda.

Os resultados da pesquisa mostram que se faz necessário o desenvolvimento de mecanismos de avaliação do impacto e da eficácia do PNHR na vida dos beneficiários para a geração de dados que podem adequar o Programa às características dos seus destinatários e, assim, desenvolver uma intervenção mais eficaz. Entre os critérios poderão estar inclusos parâmetros quantitativos, como por exemplo, números de processos e de atendimentos dos grupos familiares das distintas EOs e também qualitativos, a partir da criação de indicadores sobre os progressos alcançados a partir da política.

A continuidade da operacionalização do PNHR depende de um fator fundamental que é a disponibilização de recursos financeiros oriundos do Governo Federal. Analisando o último período, o ano de 2015, nenhuma ação foi direcionada neste sentido para a realização de repasses financeiros para as EOs, logo, admite-se que o PNHR, além de não ser prioridade na agenda política, não pode ser considerada uma política pública consolidada.

Compreende-se que para propiciar uma melhor qualidade de vida para os moradores do campo uma série de ações devem ser disponibilizadas para o segmento, como acesso ao serviço de saúde, à assistência técnica, à renda, um custo menor de produção, entre outras ações. Porém, propiciar habitação digna ao povo do campo é um grande passo para o bem viver e para uma nova perspectiva de vida.

Sugere-se, para pesquisas futuras, que se faça a análise de outras EOs do PNHR, descrevendo como os atores sociais operacionalizam e adaptam a política para suas realidades e enfrentam as limitações da mesma.

REFERÊNCIAS

- ARRETCHE, M. T. da Silva. **Estado federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan, 2000.
- AZEVEDO, S. Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-1986): criação, trajetória e extinção do BNH. **Revista de Administração Pública**, v.22, n.4, out./dez. 1988.
- AZEVEDO, S.; ANDRADE, L. A. G.; **Habitação e Poder**: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.
- ABECIP (Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança) **O Sistema Financeiro da Habitação em seus 30 Anos de existência**: realizações, entraves e novas proposições. 1994.
- BAUER, M. W.; GASKELL, G. (Ed.). *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático*. Petrópolis: Vozes, 2003.
- BOLTER, J. A. G. **Interfaces e cogestão nas políticas para agricultura familiar**: uma análise do Programa Nacional de Habitação Rural. Tese (Tese de Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural/UFRGS, 2013.
- BONDUKI, N. G. **Origens da habitação social no Brasil**. *Análise Social*. Vol. XXIX (127), 1994 (3º). Disponível em: <<http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1223377539C9uKS3pp5Cc74XT8.pdf>>. Acesso em: nov. 2015.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado, 1988.
- BRASIL. Decreto Federal n. 6.819 de 13 de abril de 2009. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**.
- BRASIL. Lei 4.380, de 21 de agosto de 1964. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**.
- BRASIL. Ministério de Estado dos Negócios da Guerra. Relatório, 1858. Rio de Janeiro: *Typographia Universal de Laemmert*, 1859. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**.
- BRASIL, Ministério das Cidades. **Instrução Normativa N° 8, de 26 de março de 2009**. Regulamenta o trabalho social executado em intervenções de provisão habitacional e de urbanização de assentamentos precários das Ações e Programas geridos pelo Ministério das Cidades.
- BRASIL, Ministério das Cidades. **Política Nacional de Habitação**. Brasília, 2004.
- BRASIL. Presidência da República. **LEI N° 11.124, DE 16 DE JUNHO DE 2005**. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS.
- CARVALHO, D. M. O Plano Nacional de Habitação e sua reformulação. **Revista Forense**. Rio de Janeiro, v. 237, 1972.
- CÓDIGO CIVIL. (2002). **Série fontes de referência. Legislação n. 43**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA (CONTAG). **Anais – II Congresso nacional dos trabalhadores rurais**. Brasília (DF): CONTAG, 1973.

COUTO DE MAGALHÃES, J. V.. **Memória sobre as colônias militares, nacionais e indígenas**. Rio de Janeiro: Tipografia da Reforma. 1875. Disponível em: <http://www.fflch.usp.br/dl/documenta/fichas_descritivas/Magalhaes_1876.htm>. Acesso em: out. 2015.

DATALUTA, **Relatório 2014**. DataLuta, 2015.

DELGADO, G. C. A Questão Agrária e o Agronegócio no Brasil. In: CARTER, Miguel (Org.). **Combatendo a Desigualdade Social: o MST e a Reforma Agrária no Brasil**. São Paulo: Editora UNESP, 2010.

DUARTE, M. P. L. **Estado e habitação popular: o ideário da casa própria na era Vargas**. 2011

ESTATÍSTICAS DO MEIO RURAL 2010-2011. 4.ed. / **Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos**; Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural; Ministério do Desenvolvimento Agrário. -- São Paulo: DIEESE; NEAD; MDA, 2011.

FAO/INCRA. **Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável**. Brasília: FAO/INCRA, 1994.

FUKAYAMA, E. H. **Características Quantitativas e Qualitativas da Cama de Frango sob Diferentes Reutilizações: efeitos na produção de biogás e biofertilizante**. Tese (Doutorado em Zootecnia) - Universidade Esta

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil**. Belo Horizonte: 2007.

GRANOVETTER, M. The strength of weak ties. **The American Journal of Sociology**, v. 78, n. 6, p. 1360-1380, May, 1973.

GRITO DA TERRA BRASIL. **Pauta de reivindicações do grito da terra Brasil/96**. Brasília (DF): CUT, CONTAG, 1996.

GIDDENS, A. **The constitution of society: an outline of the theory of structuration**. UK: Cambridge, Polity Press, 1984.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Histórico**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>. Acesso em: 24 de abr. de 2015.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Informações Estatísticas**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>. Acesso em: 25 de abr. de 2015.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. **Perfil dos municípios brasileiros 2008**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA E ECONOMIA APLICADA. Capítulo 7. Desenvolvimento Rural. In: IPEA. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**, n. 20, 2012.

JORNAL DA CAIXA. **Caixa assina contrato n. 4.000 na agricultura familiar**. Disponível em: <<http://www20.caixa.gov.br/Paginas/Default.aspx>> Acesso em: nov. 2015.

KAGEYAMA, A. *et al.* O novo padrão agrícola brasileiro: do complexo rural aos complexos agroindustriais. In: DELGADO, G. (Org.). **Agricultura e políticas públicas**. Brasília (DF): IPEA, v. 1, 1990, p. 113-223.

KRAEMER, L. **A assistência social e a população rural na região da produção do RS: a (in)visibilidade como condicionante da garantia de acesso**. Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre, pelo Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2006.

LEONARDO, R. X. **Redes Contratuais no Mercado Habitacional**. São Paulo: RT, 2003.

LONG, N. Du paradigme perdu au paradigme... retrouvé? Pour une sociologie du développement orientée vers les acteurs. **Le bulletin de l'APAD**, n. 7, Les sciences sociales et l'expertise en développement, [En ligne], mis en ligne le: 13 décembre 2008. Disponível em: <<http://apad.revues.org/document2183.html>>. Acesso: fev. 2015.

LONG, N. **Development sociology: actor perspectives**. London; New York: Routledge, 2001. 293 p.

LONG, N. **Sociología del desarrollo: una perspectiva centrada en el actor**. México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social: El Colegio de San Luis. 2007, 504 p.

LONG, N.; LIU, J. The Centrality of Actors and Interfaces in the Understanding of New Ruralities: **A Chinese Case Study**. **Journal of Current Chinese Affairs**, 38 (4): 63-84, 2009.

LONG, N.; PLOEG, J. P. **Heterogeneidade, ator e estrutura: para a reconstituição do conceito de estrutura**. In: SCHNEIDER; S.; GAZOLLA, M. (Orgs.). Os atores do Desenvolvimento Rural: perspectivas teóricas e práticas sociais. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2011. p. 21-48.

LONG, N.; VILLARREAL, M. **Exploring development interfaces: From knowledge transfer to transformation of meaning**. In: SCHUURMAN, F. (ed). *Beyond the Impasse: New directions in Development theory*. Zed Press, London. 1993. p 140-168.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de Pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisas, elaboração e interpretação de dados**. 6. Ed. 2 reimpr. São Paulo: Atlas, 2007.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 6.ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MARICATO, E. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2011.

MARICATO, E. O ministério das cidades e a política nacional de desenvolvimento urbano. In: **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**. IPEIA: fev. de 2006.p. 211-220.

MARICATO, E. **Habitação e Cidade**. In: **Espaço & Debate**. Coordenação: Wanderley Loconte. São Paulo: Atual, 1997.

MARTINS, S. P. (2009). **Direito do trabalho**. (25a ed.) São Paulo: Atlas.

MCIDADES, Ministério das Cidades. **Trabalho Social em Programas e Projetos de Habitação de Interesse Social**. Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

MDS, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **VII Conferência Nacional de Assistência Social.**

Disponível em: < <http://www.mds.gov.br/>>

Acesso em: jan. 2016.

MEDEIROS, L. S. de. Trabalhadores rurais, agricultura familiar e organização sindical. **São Paulo em Perspectiva**, v. 11, n. 2, p. 65-72, 1997.

MUNARINI, P. R. **A política de habitação rural brasileira e o desenvolvimento da agricultura familiar no oeste catarinense.** 2009. 71 p. Monografia (Curso de Agronomia) – Universidade Comunitária Regional de Chapecó, Chapecó, 2009.

NOAL, E. B.; JANCZURA, R. A política nacional de habitação e a oferta de moradias. **Textos & Contextos** (Porto Alegre), v. 10, n. 1, p. 157-169, jan./jul. 2011. Disponível em:

<<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/viewFile/7257/6431>>. Acesso em: abr. 2015.

PAGANI, E. A. **O direito de propriedade e o direito à moradia:** um diálogo comparativo entre o direito de propriedade urbana imóvel e o direito à moradia. Porto Alegre: EDUPUCRS, 2009.

PASTORINI, A. Quem mexe os fios das políticas sociais? Avanços e limites da categoria “concessão-conquista”. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**. Ano XVIII, nº 53, março de 1997. São Paulo: Cortez. p. 80-101.

PASTORINI, A. **A categoria “questão social” em debate.** 3. Ed. São Paulo: Cortez, 2010.

PLOEG, J.D. **Camponeses e impérios alimentares:** lutas por autonomia e sustentabilidade na era da globalização. Porto Alegre: UFRGS, 2008.

RAMOS, P. (org). **Dimensões do agronegócio brasileiro:** políticas, instituições e perspectivas. Brasília: MDA, 2007.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei Nº 11.324, de 14 de Maio de 1999.** Introduz alterações na Lei nº 10.356, de 10 de janeiro de 1995, dispõe sobre a Secretaria Especial da Habitação e dá outras providências.

RIO GRANDE DO SUL. **Departamentos.** Disponível em:

<<http://www2.sehabs.rs.gov.br/portal/index.php?acao=institucional&cod=departamentos>>.

Acesso em: abr. de 2015.

RIO GRANDE DO SUL. **Apresentação.** Disponível em:

< <http://www2.sehabs.rs.gov.br/portal/index.php?acao=institucional&cod=apresentacao>>.

Acesso em: abr. de 2015.

RODRIGUES, S. L.; BREITENBACH, R; NEUMANN, P. S. **Diferenciação do espaço agrário do município de Cachoeira do Sul – RS.** In: XLV Congresso da Sociedade Brasileira de Sistemas de Produção.

SCHMITT, C.J. A CUT dos colonos: histórias da construção de um novo sindicalismo no campo no Rio Grande do Sul. In: NAVARRO, Z. **Política, protesto e cidadania no campo:** as lutas sociais dos colonos e dos trabalhadores rurais do Rio Grande do Sul. Porto Alegre (RS): Ed. da Universidade, 1996, p. 189-226.

SCHMITT, C. J. **Redes, atores e desenvolvimento rural:** perspectivas na construção de uma abordagem relacional. *Sociologias*, v. 13, n. 27, p. 82-112, 2011.

SCHNEIDER, S. **A pluriatividade na agricultura familiar.** Porto Alegre (RS): Editora da UFRGS, 2003.

SCHNEIDER, S.; GAZOLLA, Marcio. Os atores entram em cena. In: SCHNEIDER; S.; GAZOLLA, M. (Orgs.). **Os atores do Desenvolvimento Rural:** perspectivas teóricas e práticas sociais. Editora da UFRGS, Porto Alegre. 2011. p. 11-17.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SCOTT, J. **Social Network Analysis. A Handbook.** London/Newbury Park / New Delhi: Sage Publications, 2000.

SILVA, J. M.; MARIQUITO; N. **Os interesses em torno da Política de Habitação Social no Brasil: a autogestão no Programa Crédito Solidário.** Dissertação apresentada ao Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro como requisito para a obtenção do título de mestre. Rio de Janeiro, 2009.

SIMÕES, C. **Curso de Direito do Serviço Social.** 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

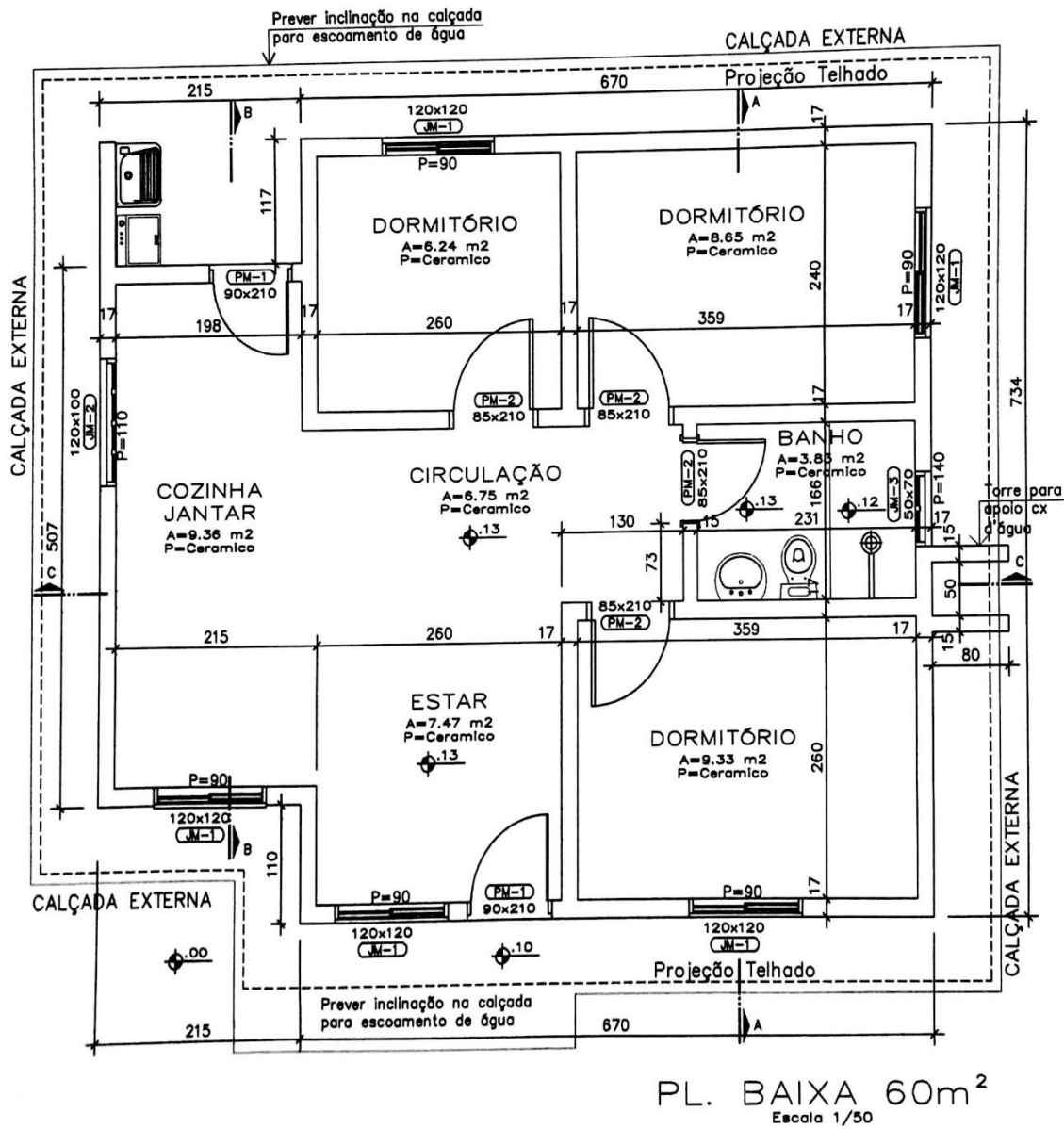
VASCONCELOS, J. R.; CÂNDIDO Jr., J. O. **O problema habitacional no Brasil:** déficit, financiamentos e perspectivas. Brasília: IPEA, abr. 1996. (Texto para Discussão, n. 410).

VILLANUEVA, L. F. A. **Antologías de Política Pública I– IV** (“El estudio de las políticas públicas”; “La hechura de las políticas públicas”; “Problemas públicos y agenda de gobierno”; “La implementación de las políticas”) – México: Miguel Angel Porrúa, 2000.

WANDERLEY, M. de N. B. A Ruralidade no Brasil Moderno - por um pacto social pelo desenvolvimento rural. In: **El mundo rural:** transformaciones y perspectivas à la luz de la nueva ruralidade. Bogotá.out. 2003. p.31-44

WISKERKE, J.S.C.; PLOEG, J.D. (Org). **Seeds of Transition – Essay on novelty production, niches and regimes in agriculture.** Assen: Royal Van Gorcum, 2004.

ANEXO 1: Planta Baixa confeccionada pela Cooperativa Habitacional da Fetag.



Fonte: Cooperativa Habitacional da Fetag (2015).