

UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL – UFFS
CAMPUS CERRO LARGO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO E POLÍTICAS
PÚBLICAS

TARCIO RICARDO THOMAS

PROGRAMA NACIONAL DE HABITAÇÃO RURAL: ESTUDO DA EXPERIÊNCIA
DE IMPLANTAÇÃO NO MUNICÍPIO DE BOZANO/RS

CERRO LARGO

2021

TARCIO RICARDO THOMAS

**PROGRAMA NACIONAL DE HABITAÇÃO RURAL: ESTUDO DA EXPERIÊNCIA
DE IMPLANTAÇÃO NO MUNICÍPIO DE BOZANO/RS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas (PPGDPP) da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento e Políticas Públicas. Linha de pesquisa 1: Estado, Sociedade e Políticas de Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Edegar Rotta

Coorientador: Prof. Dr. Herton Castiglioni Lopes

CERRO LARGO

2021

Bibliotecas da Universidade Federal da Fronteira Sul - UFFS

Thomas, Tarcio Ricardo
PROGRAMA NACIONAL DE HABITAÇÃO RURAL: ESTUDO DA
EXPERIÊNCIA DE IMPLANTAÇÃO NO MUNICÍPIO DE BOZANO/RS /
Tarcio Ricardo Thomas. -- 2021.
146 f.

Orientador: Doutor Edemar Rotta
Co-orientador: Doutor Herton Castiglioni Lopes
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal da
Fronteira Sul, Programa de Pós-Graduação em
Desenvolvimento e Políticas Públicas, Cerro Largo, RS,
2021.

1. Política Pública. 2. Direito à moradia. 3.
Política de Habitação Rural. 4. Moradia Digna. I. Rotta,
Edemar, orient. II. Lopes, Herton Castiglioni,
co-orient. III. Universidade Federal da Fronteira Sul.
IV. Título.

TARCIO RICARDO THOMAS

**PROGRAMA NACIONAL DE HABITAÇÃO RURAL: ESTUDO DA EXPERIÊNCIA
DE IMPLANTAÇÃO NO MUNICÍPIO DE BOZANO/RS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas (PPGDPP) da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento e Políticas Públicas. Linha de pesquisa 1: Estado, Sociedade e Políticas de Desenvolvimento.

Esta dissertação foi defendida e aprovada pela banca em: 30/08/2021.

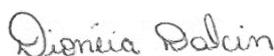
BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Edegar Rotta - UFFS
Orientador



Prof. Dr. Herton Castiglioni Lopes - UFFS
Coorientador



Prof. Dra. Dionéia Dalcin - UFFS



Prof. Dra. Sandra B. V. Fernandes - UNIJUÍ

AGRADECIMENTOS

A Deus por ter-me concedido a oportunidade de construir caminhos para galgar durante os anos, com força e coragem, os degraus do ensino podendo alcançar o tão sonhado mestrado.

Aos familiares que sempre me incentivaram e auxiliaram nesta caminhada. Primeiramente ao meu pai e minha mãe, que mesmo sem muitas condições, sempre me incentivaram a estudar. A minha esposa que sempre soube conduzir nossa família nos momentos em que precisei me dedicar as aulas e demais atividades do mestrado sempre me apoiando. As minhas filhas Brenda e Bianca por serem a minha alegria do dia a dia.

A organização onde trabalho que permitiu a minha saída para as aulas e realização da pesquisa de campo.

Aos ex-gestores e gestor atual do Município de Bozano os quais permitiram a realização da pesquisa auxiliando com o acesso aos dados e depoimento para entrevista.

Aos professores do mestrado por compartilharem de seus conhecimentos nos conduzindo para evolução pessoal e profissional através da quebra de paradigmas, da formação de novos conceitos, da formação de um olhar diferenciado sobre a realidade nos tornando indivíduos diferentes e capacitados.

Ao meu orientador e coorientador que desde o início desta caminhada estiveram presentes, ora, como professor, ora, como orientador sempre apoiando e construindo caminhos para que o orientando conseguisse atingir o objetivo.

As pessoas que fizeram parte da pesquisa pela receptividade obtida em cada lugar onde cheguei, sempre bem recebido com um cordial e alegre cumprimento.

RESUMO

O déficit habitacional, no Brasil, é problema crônico, atingindo tanto a área urbana quanto a rural. No intuito de reverter o cenário de déficit e de atender às reivindicações de movimentos sociais ligados ao meio rural, o Governo Federal, em 2009, criou o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), tendo como finalidade possibilitar o acesso a moradia digna aos agricultores familiares, trabalhadores rurais e as comunidades tradicionais. O objetivo do estudo é analisar o processo de implantação do PNHR no Município de Bozano/RS. Identificando os diferentes atores, suas ações, desafios durante a operacionalização do PNHR e resultados da implantação da política social ao longo do tempo. O Município de Bozano foi selecionado para a pesquisa em virtude de ter se habilitado como Entidade Organizadora (EO) do PNHR, viabilizando a construção de 42 unidades habitacionais, contratadas através do PNHR-Grupo 1, em 2013, e concluídas em 2015. Com base nos referenciais da abordagem fenomenológica, realizou-se revisão bibliográfica, pesquisa documental e entrevistas com gestor da entidade organizadora, integrantes da Comissão de Representantes do Empreendimento e Beneficiários. Constatou-se que o PNHR contribuiu para a (re)produção do espaço rural analisado; que a entidade organizadora atuou de forma eficaz no processo de implantação e operacionalização do PNHR; que o processo implantado possibilitou o desenvolvimento da concepção da importância social e econômica do campo ao público beneficiário e envolvidos; e que o projeto contribuiu para a geração de condições de segurança social e inclusão dos beneficiários. Os beneficiários tiveram melhorias na qualidade de vida, com acesso a moradia digna, assegurando a sua permanência no campo e permitindo a reprodução social.

Palavras-chave: Política Pública. Direito à moradia. Política de Habitação Rural. Moradia Digna.

ABSTRACT

The housing deficit in Brazil is a chronic problem, affecting both urban and rural areas. In order to reverse the deficit scenario and meet the demands of social movements linked to the rural environment, Federal Government, in 2009, created the National Rural Housing Program (NRHP), under My Home My Life Program (MHMLP), with the purpose of providing access to worthy housing for farmers family, rural workers and traditional communities. The aim of the study is to analyze the process of implementing the NRHP in the municipality of Bozano/RS. Identifying the different actors, their actions, challenges during the operationalization of the NRHP and results of the implementation of the social policy over time. The Municipality of Bozano was selected for the research because it was qualified as an Organizing Entity (OE) of the NRHP, enabling the construction of 42 housing units, contracted through the NRHP-Group 1, in 2013, and completed in 2015. Based on the references of the phenomenological approach, a literature review, documentary research and interviews with the manager of the organizing entity, members of the Committee of Representatives of the Enterprise and Beneficiaries, were done. It was found that the NRHP contributes to the (re)production of the analyzed rural space; that the organizing entity acted effective in this process of implementation and operationalization of the NRHP; that the implemented process enabled the development the concept of the social and economic importance of the field to the beneficiary and involved public; and that the project contributed to the generation of social security conditions and inclusion of beneficiaries. Thus, beneficiaries had improvements in their quality of life with access to worthy housing, ensuring their permanence in the countryside and allowing social reproduction.

Keywords: Public Policy. Right to housing. Rural Housing Policy. Worthy Housing.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Região Noroeste Colonial destaque para o Município de Bozano	66
Figura 2 - Paisagens do interior do Município de Bozano - Distrito de Santa Lúcia (A), Distrito de Salto (B), Linha 11 - Letos (C), Linha 13 - Boa Esperança (D).	72
Figura 3 - Comparação entre o IDH-M do Município de Bozano e do Estado do Rio Grande do Sul no ano de 2010	74
Figura 4 - Distribuição das casas na área rural do Município de Bozano.....	84
Figura 5 - Especificações mínimas das Unidades Habitacionais	96
Figura 6 - Fachada da unidade habitacional	97
Figura 7 - Publicação de Extrato do Termo de parceria	98
Figura 8 - Plantas frutíferas distribuídas.....	105
Figura 9 - Condições das moradias dos beneficiários, anteriores ao PNHR	110
Figura 10 - Andamento das obras	112
Figura 11 - Casas concluídas ou em fase de conclusão	113
Figura 12 - Evolução da residência: (A) Antes do PNHR, (B) casa do PNHR concluída e (C) casa ampliada	117
Figura 13 - Residência dos pais e a nova residência	118
Figura 14 - Casa do PNHR não habitada	120
Figura 15 - Casa ampliada	123
Figura 16 - Situação da residência anterior ao PNHR: (A) Frente da residência; (B) Teto da sala; (C) Paredes da cozinha com rachadura	124
Figura 17 - Residência do PNHR finalizada e ampliada: (A) Residência do PNHR finalizada; (B) Residência ampliada - situação atual	125

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Estabelecimento agropecuários em grupos de área total no Município de Bozano em 2006	69
Tabela 2 - Estabelecimentos, área e percentuais de agricultura familiar e agricultura não familiar no Município de Bozano em 2006.....	69
Tabela 3 - Produto Interno Bruto do Município de Bozano de 2010 a 2018.....	73
Tabela 4 - Famílias inscritas no Cadastro Único e beneficiárias do programa Bolsa Família – Bozano/RS	75
Tabela 5 - Déficit habitacional total em valores absolutos – 2010.....	77

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Atuação dos agentes financeiros e operadores do PNHR	61
Quadro 2 - Condição do produtor em relação às terras por estabelecimento	68
Quadro 3 - Déficit habitacional estimado para o Município de Bozano – 2010	78
Quadro 4 - Composição do investimento	83
Quadro 5 - Ordem cronológica dos fatos ocorridos para implantação do empreendimento PNHR – Bozano.....	87
Quadro 6 - Cronograma de liberação dos recursos financeiros do PNHR	89
Quadro 7 - Escolaridade formal dos beneficiários.....	108
Quadro 8 - Idade do beneficiário titular	109

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Distribuição do déficit urbano e rural no ano de 2010.....	77
--	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AMUPLAM	Associação dos Municípios do Planalto Médio
ATEC	Assistência Técnica
BNH	Banco Nacional de Habitação
CEF	Caixa Econômica Federal
CEP	Comitê de Ética em Pesquisa
COHAB	Companhia de Habitação
CRE	Comissão de Representantes do Empreendimento
DAP	Declaração de Aptidão ao Pronaf
EO	Entidade Organizadora
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FNHIS	Fundo Nacional de Interesse Social
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
MBES	Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social
MC	Ministério das Cidades
MDU	Ministério do Desenvolvimento Urbano
MF	Ministério da Fazenda
MNPO	Manual de Normas e Procedimento Operacionais
MPO	Ministério do Planejamento e Orçamento
OGU	Orçamento Geral da União
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PIB	Produto Interno Bruto

PlanHab	Plano Nacional de Habitação
PLS	Planilha de Levantamento de Serviços
PMCV	Programa Minha Casa Minha Vida
PNH	Política Nacional de Habitação
PNHR	Programa Nacional de Habitação Rural
PNHU	Programa Nacional de Habitação Urbana
PNRA	Programa Nacional de Reforma Agrária
PPA	Plano Plurianual
PTTS	Projeto do Trabalho Técnico Social
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SEPRUB	Secretaria de Política Urbana
SFH	Sistema Financeiro Habitacional
SNHIS	Sistema Nacional de Interesse Social
RT	Responsável Técnico
TS	Técnico Social
UH	Unidades Habitacionais

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	16
2	O CAMINHO METODOLÓGICO DA PESQUISA	24
2.1	ABORDAGEM DA PESQUISA.....	24
2.2	CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA	25
2.3	CONTEXTUALIZAÇÃO E DEFINIÇÃO DOS PARTICIPANTES DA PESQUISA	28
2.4	COLETA E ANÁLISE DE DADOS	30
2.5	ASPECTOS ÉTICOS DA PESQUISA	33
3	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	35
3.1	AÇÃO ESTATAL (ESTADO).....	35
3.2	POLÍTICAS PÚBLICAS	38
3.3	POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO NO BRASIL.....	43
3.4	PROGRAMA NACIONAL DE HABITAÇÃO RURAL – PNHR	54
4	O PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DO PNHR NO MUNICÍPIO DE BOZANO/RS: RETRATOS DE UMA EXPERIÊNCIA EXITOSA	65
4.1	PRECEDENTES A IMPLANTAÇÃO AO PNHR NO MUNICÍPIO DE BOZANO	65
4.1.1	Atividades produtivas no Município de Bozano	70
4.1.2	População e Indicadores Sociais	73
4.1.3	Cenário de Déficit Habitacional Rural.....	76
4.2	O PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DO PNHR NO MUNICÍPIO DE BOZANO A PARTIR DE SUAS DIRETRIZES.....	80
4.3	ATORES ENVOLVIDOS NO PROCESSO DE OPERACIONALIZAÇÃO DO PNHR: ATUAÇÕES, PRINCIPAIS ESTRATÉGIAS, DIFICULDADES E RESULTADOS OBTIDOS NA OPERACIONALIZAÇÃO.....	90
4.3.1	Órgãos Gestores.....	90
4.3.2	Agente Operacional e Financeiro.....	92
4.3.3	Entidade Organizadora - EO	94
4.3.4	Responsáveis Técnicos - RTs	102
4.3.5	Comissão de Representantes do Empreendimento - CRE	105
4.3.6	Beneficiários	107
4.4	CONSOLIDAÇÃO DO PNHR: FATORES QUE CONTRIBUÍRAM NA	

	MELHORIA DE VIDA E MANUTENÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS NO MEIO RURAL	115
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	126
	REFERÊNCIAS.....	132
	APÊNDICE A - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE).....	139
	APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTAS	142

1 INTRODUÇÃO

Desde as primícias da evolução humana, morar é uma necessidade do cotidiano do homem. Trata-se de um local onde o mesmo possa abrigar-se da chuva, do frio, dos perigos de animais ferozes, ou de outros adventos que possam trazer prejuízos a sua saúde física e mental. A moradia tem como objetivo proporcionar segurança, sensação de bem-estar, lugar para realizar atividades diárias, possibilitando aos indivíduos e aos grupos sociais desenvolverem as suas capacidades e realizarem seus desejos.

O homem sempre procurou um local para se acolher. Isso significa afirmar, que independente de qualquer aspecto, é preciso morar. Portanto, a habitação é essencial, e todos carecem dela, independente da condição social, devendo ser compreendida como um produto de uma necessidade humana básica de todo o indivíduo. As peculiaridades intrínsecas da moradia a coloca em um patamar de relevância, sendo reconhecida como direito social, constituindo um fator determinante de inclusão social (MONTEIRO; VERAS, 2017).

Neste sentido, o Estado, através de políticas públicas, deve proporcionar a garantia dos direitos sociais dos indivíduos. A Constituição Federal (1988) define, em seu artigo 6º, que “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados [...]”. Dessa forma, o direito à moradia é direito de igualdade, considerando-se como um direito social de acesso, consagrado pelo simples fato de o indivíduo existir. Através dele, faz-se a justiça distributiva, repassando bens à sociedade por meio do capital produzido em certo período (BARIN, 2006).

A Constituição Brasileira, em seu art. 23, parágrafo IX, define que “é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”. O acesso a condições de habitação para as populações menos favorecidas da sociedade deve ser caráter prioritário, dadas as condições de grupos sociais vulneráveis sem condições econômicas para aquisição de moradia dotada de estrutura básica para residir. Assim, é preciso implantar políticas habitacionais eficazes e contínuas que proporcionem a inclusão destes indivíduos na sociedade (MONTEIRO; VERAS, 2017).

As políticas públicas habitacionais brasileiras constituíram-se a partir de diversos momentos ocorridos ao longo da história, decorrentes de processos característicos de cada período, motivados pelo deslocamento das massas populacionais e pelas pressões sociais exercidas sobre o cenário político. A partir da década de 1930, devido ao avanço do processo de industrialização no Brasil, as cidades assumiram papel de destaque na produção econômica e passaram a concentrar a maior parte da população, que se deslocava do meio rural para a zona urbana com objetivo de inserção no mercado de trabalho¹.

A estratégia governamental de desenvolvimento e modernização da agricultura aplicada no Brasil ampliou as políticas públicas de ordem econômica e, com o passar do tempo, constatou-se que estas não eram suficientes para a permanência das famílias no meio rural, sendo que muitas vezes essas políticas favoreciam o êxodo rural. A partir desta percepção, vislumbrou-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).

A demanda por moradia é um dos elementos que justifica a criação de programas de habitação para a população residente no meio rural. Dessa forma, o estudo aborda a política de habitação, como ênfase à política de habitação rural, tendo em vista que a moradia é um direito humano e também assegurado, dentre os direitos sociais, pela Constituição Federal de 1988, que, conforme Atiyel (2016), expressou as reivindicações e as necessidades do povo brasileiro, que vinham sendo solicitadas 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.

A aquisição da casa própria além de ser um sonho de muitos brasileiros está entre as prioridades das famílias. O déficit habitacional do Brasil pode ser caracterizado como uma dívida do país com a população, decorrente de políticas públicas adotadas, seja em nível urbano ou rural, que acarretaram no deslocamento de massas populacionais e na precarização das moradias, atingindo o déficit apresentado nas últimas décadas. De acordo com o Relatório da Fundação João Pinheiro (2009), o déficit habitacional no Brasil, em 2007, estava estimado em

¹ FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. 32. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2005.

6.272.645 unidades habitacionais, sendo que destas, 1.092.882 situavam-se na área rural. Em virtude deste cenário, verifica-se a importância da interferência governamental para reverter essa situação, garantindo a criação de políticas públicas sociais ligadas ao processo de desenvolvimento rural, que proporcionassem a inclusão social, melhoria da qualidade de vida e condições para permanência no campo com dignidade.

A primeira política habitacional brasileira, relevante e formal, pode ser identificada a partir da criação da Fundação Casa Popular, em 1946. Em 1964, no início do Regime Militar decorrente do processo de reformas estruturais e conjunturais implantado na época, surge o Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e o Banco Nacional da Habitação (BNH). Em 1986, o BNH foi extinto e as suas atribuições foram transferidas para a Caixa Econômica Federal (CEF)². Em 1988, com as alterações trazidas pela edição da nova Constituição Federal, cria-se o Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social (MBES). Neste período, com base na Constituição, promove-se o processo de descentralização no qual se estabelece uma redefinição de competências, passando atribuições aos Estados e Municípios para gerir os programas sociais, e, entre eles, o de habitação no meio urbano e rural, através da adesão a programas propostos por outros níveis de governo ou pela própria obrigação constitucional (BRASIL, 2004).

Em 2003, decorrente de um modelo participativo e democrático elaborou-se um documento que apresentou as demandas para a construção da Política Nacional de Habitação (PNH), materializada pela edição da Lei nº 11.124/05. Essa lei criou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e o Conselho Gestor do FNHIS (BRASIL, 2009).

A PNH institui um programa voltado ao meio rural, 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 (ROVER; MUNARINI, 2010). Tratava-se de uma linha de crédito específica junto à CEF destinada para habitação rural. Durante a execução deste programa várias

² Caixa Econômica Federal (CEF) é uma instituição financeira brasileira sob a forma de empresa pública, dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e autonomia administrativa, vinculada ao Ministério da Fazenda (BRASIL, 1969).

reformulações foram sendo realizadas, decorrentes de reivindicações da população rural canalizada através das principais organizações sociais rurais do país, culminando na edição da Portaria Interministerial nº 326, de 31 de agosto de 2009, na qual o PHR reformulado passa a ser denominado de Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) (BOLTER, 2013).

No mesmo ano, houve a edição do Plano Nacional de Habitação (PlanHab), com vigência até 2023. O principal objetivo do PlanHab era de formular uma estratégia de longo prazo (15 anos) para equacionar as necessidades habitacionais do país. Procurando implementar um conjunto de ações capazes de construir um caminho que permitisse avançar no sentido de atingir o principal objetivo da Política Nacional de Habitação: universalizar o acesso à moradia digna para todo o cidadão brasileiro (BRASIL, 2009).

Apesar das garantias legais e de um longo período transcorrido pelas políticas públicas habitacionais, as políticas de habitação rural somente entram em evidência, de fato, no ano de 2009, através do lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que apresentava como um dos eixos o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). O PMCMV possuía como objetivo principal diminuir o déficit habitacional através de dois subprogramas: o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) (BRASIL, 2013).

O PNHR apresenta como seu objetivo principal: “Produzir novas unidades habitacionais nas propriedades rurais, posses e em agrovilas, ou reformar as existentes.” (BRASIL, 2013, p. 1). Tendo como recursos originários para sua implementação o Orçamento Geral da União (OGU), como forma de subsídios, e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), em forma de financiamento, e com o apoio da CEF como agente operacional desta política de habitação, iniciando as primeiras contratações já no ano de 2009 (KONRAD, 2016).

Do ano de 2009 a 2018 foram contratadas 215.749 unidades habitacionais através do PNHR, tendo uma média geral de quase 22 mil unidades habitacionais por ano. Entretanto, nos primeiros três anos, as contratações foram baixas, totalizando apenas 19.096 unidades. Uma das estratégias utilizadas para reverter esse quadro, a partir de 2012, foi estabelecer parcerias com entidades e prefeituras para gerar resultados expressivos. Em 2012 altera-se o panorama, com 41.704 unidades contratadas, e o ápice das contratações ocorre em 2013, com 53.398 unidades contratadas. Destas, 18.619 foram na região sul do país (CEF, 2019; OLIVEIRA,

2020).

No ano de 2013 o Município de Bozano/RS faz adesão ao PNHR, atuando como Entidade Organizadora (EO) de forma inédita, viabiliza a construção de 42 unidades habitacionais no meio rural com subsídios do Orçamento Geral da União, atendendo a demanda existente de moradias na área rural do município. Alguns fatores que levaram o Município de Bozano a pleitear o PNHR são: ser um pequeno município do interior do Estado do Rio Grande do Sul com aproximadamente 2.200 habitantes, essencialmente agrícola, com a maior parcela da população distribuída no meio rural. O seu número total de domicílios, em 2010, conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE), era de 703, distribuídos na área urbana e rural. No meio urbano, haviam 242 domicílios, para uma população de 629 habitantes, representando uma média de 2,59 habitantes por domicílio. No meio rural, haviam 461 domicílios, para uma população de 1.571 habitantes, representando uma distribuição média de 3,40 habitantes por domicílio.

A adesão ao PNHR, realizada pelo município de Bozano, visava suprir as carências identificadas pelo mesmo em termos de condições adequadas de habitação para a população residente no meio rural, resultante da falta de habitações e da precariedade das existentes. Deste processo emerge o questionamento básico dessa pesquisa: De que forma ocorreu o processo de implantação do PNHR no Município de Bozano?

Para tanto, este estudo tem como objetivo geral analisar o processo de implantação do PNHR no Município de Bozano/RS. Através de levantamento documental e indagação de atores envolvidos no processo de implantação do PNHR, no intuito de analisar como ocorreu a operacionalização do programa e os resultados alcançados com a implantação desta política habitacional. Para alcançar o objetivo geral, têm-se os seguintes objetivos específicos: realizar uma retrospectiva histórica da política habitacional brasileira; compreender o processo de criação do PNHR; descrever o processo de implantação do PNHR no Município de Bozano/RS; caracterizar a atuação dos atores envolvidos na operacionalização do PNHR; e analisar a consolidação do PNHR no Município de Bozano/RS, no período de 2015 a 2020.

A realização da retrospectiva histórica da política habitacional brasileira é um objetivo relevante para compreender-se como se constituem as políticas ligadas à habitação ao longo dos anos. O segundo objetivo estrutura-se com intuito de

compreender o processo de criação do PNHR, fator fundamental para conseguir analisar a política sob o prisma de sua constituição. Para descrever o processo de implantação do PNHR no Município de Bozano, foi necessário acessar documentos e realizar entrevistas, buscando reconstituir a trajetória dos fatos ocorridos e os aspectos ligados à sua concretização.

Através da caracterização da atuação dos atores envolvidos na operacionalização do PNHR, procura-se identificar o papel de cada agente no processo de construção do empreendimento, através de relatos estabelecidos nas entrevistas realizadas, documentos e normativas do programa.

E por fim, com o último objetivo específico procura-se analisar a consolidação do PNHR no Município de Bozano através da situação estabelecida a partir da data de entrega das unidades habitacionais em 2015 até o ano da realização da pesquisa, identificando a situação dos beneficiários, com objetivo de verificar a efetividade em relação aos principais objetivos do programa, o acesso à moradia digna e a qualidade de vida no campo.

Por meio do exposto, percebe-se que o estudo abrange a interdisciplinaridade prevista pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas, inclusive atinentes a linha 01: Estado, Sociedade e Políticas de Desenvolvimento, bem como envolvendo um dos objetivos específicos deste programa: “conhecer e analisar as políticas governamentais vigentes no que diz respeito à questão do desenvolvimento e das políticas públicas”, sendo que o estudo da implantação de uma política pública habitacional voltada para o meio rural implantado em um município da região Noroeste Colonial do Rio Grande do Sul, atrela-se aos objetivos do Mestrado de Desenvolvimento e Políticas Públicas.

Estudar o processo de implantação de uma política pública de habitação para o meio rural, no caso o Programa Nacional de Habitação Rural, justifica-se pela necessidade de se pensar que o acesso à moradia digna proporciona maior qualidade de vida para as populações rurais. Existe uma carência de estudos voltados às políticas públicas de habitação para o meio rural, conforme apontam os pesquisadores Rodrigues e Moreira (2016, p. 178) ao apresentar os resultados de sua pesquisa sobre produções científicas relacionadas à habitação e políticas públicas: “[...] percebeu-se o predomínio das pesquisas em âmbito urbano, isto é, nota-se a carência de pesquisas que contemplem a habitação e a realidade rural.” Assim, o presente estudo contribui em diminuir a lacuna existente de pesquisas relacionadas às políticas

habitacionais voltadas ao meio rural, especificamente sobre o Programa Nacional de Habitação Rural.

Optou-se pelo estudo no Município de Bozano em virtude de ser uma entidade pública que desenvolveu o PNHR, constituindo-se como Entidade Organizadora, possibilidade que se constituiu na perspectiva de fortalecer e aumentar as contratações do PNHR, viabilizando a produção de unidades habitacionais em maior escala. Conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE), em torno de 70% dos municípios brasileiros possuem população até 30 mil habitantes. Estes municípios, em sua maioria, têm sua economia baseadas na agricultura, pecuária e extrativismo, e concentram um contingente populacional expressivo no meio rural. O município de Bozano é um destes municípios, possuindo 71,4% da população no meio rural. Ocupa uma área territorial de 201 km², com uma densidade demográfica de 10,9 habitantes por km², sua economia é essencialmente agrícola e apresenta um Índice de Desenvolvimento Humano (IDHM), em 2010, de 0,745, considerado alto.

Em virtude das políticas habitacionais voltadas ao meio rural, serem recentes no Brasil, em especial o PNHR, a relevância do estudo encontra-se pela necessidade de interpretação da sociedade diante das relações entre o acesso à moradia digna, como direito constitucional, a promoção da qualidade de vida no campo e a permanência da população no ambiente rural (KONRAD, 2019). O tema das políticas habitacionais ligadas ao meio rural instiga o pesquisador, no que concerne identificar as principais estratégias e os resultados da implantação do PNHR, bem como, a situação consolidada em relação os beneficiários ao longo do tempo, diante da possibilidade da inclusão social, condições de moradia digna, (re)produção social e do ambiente rural, permanência no meio rural e melhoria da qualidade de vida.

O resultado da análise da política pública estudada, enquanto ferramenta de compreensão da realidade tem por objetivo retroalimentar o programa e os atores envolvidos na sua implantação com informações, dados e análises resultantes do aprofundamento teórico e da aplicação prática da pesquisa. Para a sociedade, contribui como mecanismo de concepção e valorização das políticas públicas de habitação voltadas ao meio rural como modelo de desenvolvimento social e melhoria das condições de vida da população.

Para tanto, essa dissertação é constituída por cinco capítulos, sendo eles respectivamente: introdução; o caminho metodológico da pesquisa; fundamentação teórica; o processo de implantação do PNHR no Município de Bozano/RS: retratos de

uma experiência exitosa; e considerações finais. O capítulo da introdução contextualiza o que foi abordado no estudo, bem como apresenta o tema, problema, objetivo geral e específicos, e a justificativa de realização do estudo.

Os aspectos metodológicos da pesquisa, constante no capítulo dois, intitulado como “o caminho metodológico da pesquisa”, retrata a forma de realização do estudo, detalhando a abordagem e a classificação da pesquisa, bem como a contextualização, a definição dos participantes da pesquisa e o processo de coleta e análise dos dados. Para fechar este capítulo, são enfatizados os aspectos éticos da pesquisa.

O capítulo três trata da fundamentação teórica e visa caracterizar as principais abordagens do estudo. Assim, é composto por quatro seções, a primeira trata da ação estatal. Outra seção, aborda o tema das políticas públicas, seguida por uma seção sobre as políticas habitacionais no Brasil, e para finalizar o capítulo, são apresentadas as considerações sobre o Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR.

O capítulo quatro é intitulado como “O processo de implantação do PNHR no município de Bozano/RS: retratos de uma experiência exitosa” e têm como objetivo apresentar a análise e discussão dos resultados. Aborda, inicialmente, os precedentes à implantação do PNHR e o processo de implantação. Na sequência, apresenta-se a atuação, principais estratégias, dificuldades e resultados obtidos pelos atores envolvidos no processo de operacionalização do PNHR. A seguir, aborda-se a consolidação do PNHR, a partir de fatores que contribuíram na melhoria de vida e manutenção dos beneficiários no meio rural. Logo após, no capítulo cinco, constam as considerações finais, com os principais resultados da pesquisa, limitações e sugestões de estudos futuros.

2 O CAMINHO METODOLÓGICO DA PESQUISA

O método da pesquisa tem por objetivo proporcionar ao investigador os meios técnicos necessários para garantir a objetividade e a precisão no estudo dos fatos sociais. E conseqüentemente, visa fornecer a orientação necessária para realização da pesquisa social, com objetivo de validar os dados pertinentes à problemática do estudo (GIL, 2010).

2.1 ABORDAGEM DA PESQUISA

A abordagem da presente pesquisa é fenomenológica, pois procura identificar a manifestação de um fenômeno específico em um lugar próprio, a partir da percepção da consciência dos atores envolvidos. Conforme Gil (2010), a pesquisa fenomenológica é o tipo de pesquisa que tem como objetivo descrever, interpretar e compreender fenômenos que se apresentam a partir da percepção dos indivíduos, descrevendo o significado comum dos mesmos diante da experiência vivida. Para Triviños (1987, p. 151) a pesquisa fenomenológica objetiva estudar a realidade, descrevê-la e apresentá-la puramente como ela se constitui e tem como objetivo atingir o máximo de clareza na elucidação dos fenômenos sociais.

O filósofo alemão Edmund Husserl (2008) descreve a fenomenologia como um método de crítica do conhecimento, vista como doutrina universal das essências, considerando a mesma como a ciência da essência do conhecimento. Hursel (2006, p. 161) caracteriza a abordagem fenomenológica como um conjunto de ideias fundamentais ou doutrinas das vivências transcendentais puras. Desta forma, o autor propunha a redução fenomenológica com o objetivo de buscar a essência do indivíduo, deixando de lado a constituição do mundo, formada por coisas e seres vivos. Na redução fenomenológica, segundo Hursel (2006), nada se perde, mas se ganha e se analisa o indivíduo absoluto, o qual contém todas as transcendências mundanas.

A presente pesquisa está alicerçada na redução fenomenológica. A partir da essência vivenciada pelos atores envolvidos na constituição do PNHR no município de Bozano, através de suas expressões, busca atingir a compreensão do processo de implantação e operacionalização desta política habitacional.

A fenomenologia propõe-se a investigar de forma direta as vivências humanas

e compreendê-las, sem se prender a explicações causais ou generalizações. Busca a essência da experiência do indivíduo, que é vivida de forma única e pessoal. Experiência, essa, que está contida no mundo subjetivo de cada ser humano e que só se pode conhecer através do que é revelado quando sobre ela se interroga (GRAÇAS, 2000).

Desse modo, o presente estudo é considerado fenomenológico, uma vez que pretende buscar a essência dos envolvidos no processo de implantação do PNHR no município de Bozano a partir de suas percepções. Taylor e Bogdan (1987) complementam que, o que o ser humano diz e faz, bem como sua conduta, são aspectos que definem seu mundo e é por meio da pesquisa fenomenológica e enfoque qualitativo que o pesquisador realiza a interpretação, a partir do outro ser humano.

A interpretação da essência do indivíduo requer o estudo aprofundado das informações, na tentativa de explicar o contexto de uma situação, experiência, evento ou fenômeno vivenciado (PRODANOV; FREITAS, 2013). Cabe destacar, que o pesquisador qualitativo deve desconsiderar suas crenças e perspectivas, estudando as outras pessoas, a situação em que se encontram, buscando entender como o outro vê as coisas.

Assim, realizou-se a retrospectiva histórica, a partir da literatura existente, referente à política habitacional brasileira a fim de compreender os antecedentes da criação do PNHR e o processo de sua criação, para, posteriormente, analisar o processo de implantação do PNHR no Município de Bozano, identificando as estratégias adotadas pelos atores envolvidos, as dificuldades enfrentadas e resultados obtidos e a sua consolidação ao longo do tempo com o auxílio dos dados externados em entrevistas.

2.2 CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA

Quanto à classificação da pesquisa trata-se de uma pesquisa aplicada, conforme afirma Gil (2010, p. 27), referindo que são “pesquisas voltadas à aquisição de conhecimentos com vistas à aplicação numa situação específica”. Deste modo, optou-se por estudar a implantação do PNHR no Município de Bozano, um município predominantemente rural com economia baseada na produção de grãos e leite (IBGE, 2010). O fator principal que levou a escolha deste município para o estudo decorre de que o mesmo implantou o PNHR beneficiando 42 famílias residentes no município, no

ano de 2013. Entretanto, outros fatores contribuem de forma decisiva para essa escolha, o município possuir população predominantemente rural; estar na Região Funcional 7; compor o Corede Noroeste Colonial; o pesquisador ter acompanhado o processo de adesão e implantação ao PNHR e devido ao fato de o pesquisador trabalhar e residir neste município.

O enfoque qualitativo da pesquisa busca compreender a perspectiva dos envolvidos sobre os fenômenos no qual estão imersos a partir das experiências vivenciadas, extrai significados de dados, contextualiza o ambiente e experiências do participante, aborda a subjetividade, é flexível e não usa dados estatísticos (SAMPIERI; COLLADO; LUCIO, 2013). A escolha deste enfoque, aliado à abordagem fenomenológica, permite a compreensão do processo de implementação e operacionalização da política habitacional realizada, identificando os benefícios e os problemas enfrentados pelos atores envolvidos na idealização do programa através de suas percepções.

Quanto à classificação pelos objetivos está caracterizada como pesquisa descritiva e exploratória. A pesquisa descritiva conforme Sampieri; Collado; Lucio, (2013) busca identificar as propriedades ou características de grupos, pessoas, processos ou fenômenos que possam ser analisados. E, de acordo com Andrade (2010), a pesquisa exploratória tem como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito servindo de embasamento para quaisquer outros tipos de pesquisa.

Quanto à classificação pelos procedimentos técnicos, esta é uma pesquisa bibliográfica, documental, com o uso da técnica de entrevistas e observação. Marconi; Lakatos (2010) afirma que a pesquisa bibliográfica “[...] oferece meios para definir, resolver, não somente problemas já conhecidos, como também explorar novas áreas onde os problemas não se cristalizaram suficientemente”. A pesquisa documental, por sua vez, apesar de ser um método de busca por dados já existentes, está vinculada a procura daqueles dados que ainda não receberam o devido tratamento analítico (GIL, 2010). Nesse sentido, foram analisados documentos formais do município como: contratos, planilhas, ofícios, extratos, cadastros, termos de parceria, registros fotográficos, atas, etc. Os quais serviram para o desenvolvimento e discussão dos resultados da pesquisa.

As entrevistas realizadas na presente pesquisa foram semiestruturadas, ou seja, o pesquisador entrevistador pôde realizar perguntas, além das que estavam no

roteiro de entrevista, para obter informações complementares ao tema ou derivada da situação apresentada. A entrevista semiestruturada é considerada um meio estabelecido para troca de informações entre entrevistador e entrevistado (Sampieri; Collado; Lucio, 2013). A observação é uma técnica que aproxima o investigador da realidade do seu estudo, portanto, auxilia o processo de descoberta e constitui-se como um elemento básico da pesquisa científica contribuindo para a compreensão da realidade (MARCONI; LAKATOS, 2010). Através da observação foi possível constatar situações vividas pelos atores da pesquisa e identificar a situação atual dos beneficiários do PNHR.

Para atender o primeiro e segundo objetivo específico recorreu-se a revisão bibliográfica e documental a partir de leis, artigos, dissertações, teses, livros e dados oficiais disponíveis. Realizou-se o estudo de materiais que objetivaram a compreensão da política de habitação brasileira até a criação e efetivação do PNHR e os pressupostos que antecederam a implantação do PNHR em Bozano. Sendo apresentados no capítulo três e na seção 4.1 desta dissertação.

Quanto ao terceiro objetivo foi realizado o levantamento documental e entrevistas com o objetivo de descrever o processo de implantação do projeto PNHR a partir das diretrizes do programa, estruturando-se na seção 4.2 do capítulo quatro.

Em relação ao quarto objetivo desta dissertação, optou-se pelo desenvolvimento de um estudo de campo onde foram realizadas entrevistas com os atores envolvidos no processo de operacionalização do PNHR em Bozano. Foram realizadas 22 entrevistas semiestruturadas, com o gestor municipal da época que participou da implementação do PNHR como gestor da Entidade Organizadora, com 02 membros da Comissão de Representantes do Empreendimento e 19 beneficiários do programa de habitação em Bozano/RS. As entrevistas foram realizadas nos meses de novembro e dezembro de 2020 e os resultados encontram-se expostos na seção 4.3 da pesquisa.

O quinto objetivo foi atendido na seção 4.4, no intuito de analisar a consolidação do PNHR no Município de Bozano/RS, do período de 2015, ano em que foi concluído o PNHR, e as condições apresentadas em 2020, desenvolvendo-se a partir da análise de observação, relatório fotográfico e das entrevistas. Verificou-se aspectos relacionados a (re)produção social das famílias e do ambiente rural, manutenção condições de moradia, melhoria das condições de qualidade de vida e manutenção famílias em seus locais.

2.3 CONTEXTUALIZAÇÃO E DEFINIÇÃO DOS PARTICIPANTES DA PESQUISA

No processo de implantação do PNHR no Município de Bozano diversos agentes estiveram envolvidos dentre eles servidores públicos, gestores municipais, equipe técnica de habitação da CEF – gestor financeiro do programa, fornecedores de materiais de construção, engenheiros, técnicos de serviço social, construtores e os 42 beneficiários do PNHR. Deste universo de pessoas envolvidas optou-se pelos indivíduos, ou como denominamos atores da pesquisa, que possuíssem relevância para o estudo no que tange ao atendimento do objetivo principal do estudo definido como “Analisar o processo de implantação do Programa Nacional de Habitação Rural no Município de Bozano/RS.”

O universo da pesquisa, também denominado de “população”, é considerado por Marconi e Lakatos (2007), como o conjunto de seres que possuem pelo menos uma característica em comum. Assim, o estudo tem como universo de pesquisa o rol de pessoas que estiveram envolvidas para a consecução do processo de implantação do PNHR. Deste universo optou-se por uma amostra relevante em relação ao objetivo principal do estudo. Para Flick (2009), a amostra está relacionada a quais pessoas entrevistar e de quais grupos essas pessoas devem ser originárias. Na presente pesquisa, a amostra é não probabilística e intencional, na qual “[...] a escolha dos elementos depende de razões relacionadas com as características da pesquisa” (SAMPIERI; COLLADO; LUCIO, 2013, p. 405).

Conforme Sampieri; Collado e Lucio (2013) as amostras não probabilísticas, no enfoque qualitativo, conseguem obter os casos que interessam ao pesquisador oferecendo quantidade relevante de dados para coleta e análise. Gil (2010) acrescenta que a pesquisa fenomenológica não é probabilística e nem necessita de muitos participantes. Isso, pois, nesse tipo de pesquisa o importante é que os participantes consigam descrever suas experiências de vida.

Para Cooper (2003), a amostra não probabilística pode ser classificada como intencional, podendo ser subdividida em amostra por julgamento, a qual consiste na seleção de membros para atender alguns critérios da pesquisa. Gil (2016) considera a amostragem não probabilística “intencional” como sinônimo de amostragem não probabilística por “tipicidade”. Esse tipo de amostragem é caracterizado por “[...] selecionar um grupo da população que, com base nas informações disponíveis, possa ser considerado representativo de toda a população” (GIL, 1999, p. 104).

Creswell (2014) define que a amostragem intencional é utilizada em pesquisa qualitativa, sendo que o pesquisador pode escolher o lugar e selecionar os indivíduos para o estudo porque eles podem intencionalmente informar uma compreensão do problema de pesquisa e o foco central do estudo. O pesquisador deve assumir o processo de decisão sobre quem ou o que deve ser amostrado, qual o formato a amostragem assumirá e quais pessoas ou lugares precisam ser amostrados.

Mesmo que Cooper (2003) não trate da amostragem por tipicidade abordada por Gil (2016), e sim da amostra por julgamento, ambos tratam da amostragem não probabilística intencional, possuindo convergência entre suas interpretações e confirmadas por Creswell (2014).

Desta forma, interpreta-se que a amostra não probabilística da presente pesquisa é intencional, baseada nos conceitos de Cooper (2003), Creswell e Gil (2016). Destaca-se que esta pesquisa está ancorada à amostra por julgamento de Cooper (2003), por selecionar atores ou indivíduos que atendam o critério de possuir atuação relevante no processo de implantação do Programa Nacional de Habitação Rural no Município de Bozano/RS, assim definiu-se como participantes da pesquisa o gestor da EO, 02 (dois) membros da Comissão de Representantes do Empreendimento (CRE) e 19 (dezenove) beneficiários do programa.

Em relação a participação dos beneficiários do programa foram realizadas 19 entrevistas para obtenção dos dados necessários para atender a problemática do estudo. De acordo com Sampieri; Collado e Lucio (2013) a amostra final somente será conhecida quando as unidades que vão sendo adicionadas não fornecerem informação ou dados novos - saturação de categorias – mesmo que sejam inseridos casos extremos não se apresentam dados inéditos.

Os critérios de inclusão para a participação na pesquisa em relação ao gestor da EO do PNHR e dos 02 membros da comissão organizadora decorrem da razão de estarem vinculados a realização do programa, possuírem poder decisório e influenciarem no processo de implantação do PNHR. Para os beneficiários os critérios de inclusão na pesquisa decorrem de ter atendido as condições necessárias para ser beneficiário do programa, residir na unidade habitacional que fora beneficiado e ter participado do programa técnico social durante o programa.

Como critérios de exclusão de participação na pesquisa estabeleceram-se da seguinte forma: residir na unidade habitacional construída pelo PNHR e não ser beneficiário do programa; não ser beneficiário e nem membro das entidades

organizadoras ou comissões que atuaram no processo de implantação do PNHR; ter sido selecionado com beneficiário e desistido da construção da unidade habitacional. Ainda, o terceiro membro da comissão organizadora não foi integrado a pesquisa por ser indicado pela EO e sua atuação estar relacionada a atividades meramente administrativas.

2.4 COLETA E ANÁLISE DE DADOS

Nas pesquisas qualitativas, a coleta de dados não objetiva medir variáveis para realizar inferências, mas sim obter dados de documentos, pessoas, contextos e situações de forma profunda e na expressão de cada um deles. Para isso, a pesquisa utilizou como instrumento de coleta de dados a análise documental, entrevista e observação. Segundo os autores Sampieri; Collado e Lucio (2013) os dados qualitativos contidos em documentos são fontes valiosas possíveis de auxiliar no entendimento do fenômeno do estudo, a entrevista é considerada uma reunião para troca de informações entre entrevistador e entrevistado e a observação permite explorar os ambientes e contextos da vida social.

Os documentos são necessários para que o pesquisador conheça os antecedentes de um ambiente, as experiências, as vivências ou situações ocorridas (SAMPIERI; COLLADO; LUCIO, 2013). Na presente pesquisa a análise documental foi realizada com objetivo de identificar os procedimentos que antecederam e que constituíram o processo de implantação do PNHR, de identificar como ocorreram os processos de seleção dos beneficiários, os ritos formais que se estabeleceram durante a consecução do programa no intuito de estabelecer os dados necessários para o entendimento íntegro do fenômeno central do estudo. Foram consultados documentos como: fichas de cadastro de seleção do programa (PNHR), ofícios da EO, projetos de engenharia, projeto técnico social, atas de reuniões, autorização de movimentação financeira, termos de convênio, contrato de concessão da habitação aos beneficiários, planilhas, registros fotográficos entre outros.

A entrevista é um instrumento de coleta de dados utilizado na investigação social, tratando-se de uma conversação face a face que segue determinada sistemática, a qual possui o intuito de obter informações do entrevistado, referente a determinado assunto (MARCONI; LAKATOS, 2007). Taylor e Bogdan (1987) mencionam que, a partir de relatos verbais do entrevistado, é que o pesquisador

consegue compreender a vida social. Complementam ainda que entrevistas qualitativas costumam ser dinâmicas e flexíveis.

Desta forma, foram estruturados roteiros de entrevistas dispostos no apêndice B. Para elaboração dos roteiros considerou-se as variáveis necessárias para identificação da percepção dos atores envolvidos no processo de implementação do PNHR, baseando-se nos roteiros da pesquisa realizada por Konrad (2019).

Conforme Triviños (1987), a entrevista semiestruturada tem como característica questionamentos básicos apoiados em teorias e hipóteses relacionadas ao tema da pesquisa. O foco principal é colocado pelo investigador entrevistador. A entrevista semiestruturada auxilia na descrição dos fenômenos sociais, buscando e explicação e compreensão máxima dos mesmos, além de manter a presença consciente e atuante do pesquisador no processo de coleta de informações (TRIVIÑOS, 1987).

As entrevistas foram realizadas pelo pesquisador, nos meses de novembro e dezembro de 2020. O agendamento da entrevista com os participantes da pesquisa foi realizado antecipadamente, conforme horário que lhes convinha, houveram casos em que não foi possível o agendamento em virtude da falta do contato telefônico, então, as entrevistas foram feitas em visitas sem agendamento. As entrevistas foram realizadas nas residências do gestor da entidade organizadora, dos integrantes da comissão organizadora e dos beneficiários. A média de duração da entrevista foi de aproximadamente 40 minutos. As entrevistas foram gravadas, por meio de aplicativo de gravação de áudio, denominado *Voice Recorder*, de um aparelho *Smartphone*, apenas nos casos que os entrevistados não autorizaram a gravação os relatos foram escritos. Destaca-se que a gravação da entrevista somente ocorria por meio do consentimento do entrevistado, expresso no Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE). O entrevistado que não concordou com a gravação da entrevista, logo após o final da entrevista, foi disponibilizado as anotações da entrevista, para que o entrevistado fizesse a leitura e atestasse a veracidade do que foi escrito em cada resposta, caso fosse de seu interesse. Os registros fotográficos também foram autorizados pelos participantes através do Termo de Consentimento para Uso de Imagem e Voz e realizados com um aparelho *Smartphone*.

Conforme Gil (2010) as técnicas adequadas para coleta de dados da pesquisa são as que possibilitam a livre expressão dos participantes fator essencial para a descrição e interpretação da experiência vivida. A seleção dos participantes não

requeriu a utilização de uma amostragem probabilística ou um número elevado de participantes, mas o que interessa é um número de participantes que sejam capazes de descrever de maneira adequada a experiência vivida. Para isso foi preciso estabelecer um clima de receptividade, assegurar a confidencialidade dos dados obtidos e obter permissão para que os depoimentos pudessem ser coletados.

A análise dos dados coletados foi realizada através de procedimentos metodológicos que apresentam alguns passos para efetuar a sua interpretação como: seleção, codificação e tabulação (LAKATOS; MARCONI, 2010). Para análise documental foi realizada a análise de documentos através de seleção do nível de importância e cronologia do processo de implantação. Exemplificados como os registros iniciais de e-mails impressos com troca de informações entre a CEF e a EO, listas de documentos para cadastro, os cadastros dos beneficiários, listagem de itens necessário para elaboração do projeto de engenharia da unidade habitacional, projeto arquitetônico desenvolvido pelo setor de engenharia da EO, termos de parceria entre o Município e a União, e a CEF, publicações dos termos de parceria, cópia dos contratos da CEF com os beneficiários, Projeto Técnico Social, atas das reuniões, planilhas de levantamento das obras, ata da constituição da CRE, extratos da conta vinculada a CRE, relatórios fotográficos, termo de conclusão do empreendimento emitida pela CEF e demais documentos disponíveis.

Para Gil (2010, p. 39) a análise de dados da pesquisa fenomenológica consiste “à abstração de tudo o que é acidental para permitir a intuição das essências”. Para isso, é necessário realizar a leitura minuciosa da descrição de cada informante com vistas à obtenção de uma visão do todo, a extração das assertivas significativas que digam respeito ao fenômeno, formulação de significados dos relatos, organização dos significados em temas conjuntos, integração dos resultados numa descrição exaustiva, elaboração da estrutura essencial do fenômeno integrando os aspectos que são comuns a todos os participantes e validação da estrutura essencial do fenômeno mediante o contraste da descrição das experiências vividas pelos participantes (GIL, 2010). A partir da realização das entrevistas foi possível identificar os fatores sobre o processo de implantação do PNHR, a partir da visão do gestor da EO, sua participação, os fatores políticos envolvidos, as dificuldades e resultados alcançados. A sua percepção sobre os resultados após transcorrido o período de conclusão do PNHR e a entrevista, essa entrevista foi gravada e durou cerca de 1 hora e 10 minutos.

As entrevistas com os membros da CRE procuraram identificar como ocorreu

a atuação dos mesmos, sua importância na implantação e operacionalização do PNHR, o processo de decisões realizado, as dificuldades e desafios do grupo de beneficiários, bem como suas dificuldades individuais durante a realização das atividades da CRE e sua rotina de atividades diárias.

Nas entrevistas com os beneficiários, seguindo-se o rol de questionamentos para coletar as informações sobre a percepção de como ocorreu o desenvolvimento do PNHR, as dificuldades individuais e do grupo de beneficiários, os fatores ligados a construção da unidade habitacional, materiais e mão de obra, aspectos ligados a obra concluída e a visão após transcorridos o período de 05 anos da implantação do PNHR.

As observações realizadas pelo pesquisado eram anotadas em fichas separadas, no intuito de identificar fatores relevantes sobre as condições atuais da moradia ou da realidade vivida pelos beneficiários. Ao todo foram realizadas 31 visitas as quais resultaram em 19 entrevistas registradas com beneficiários, 02 entrevistas com membros da CRE, 04 visitas foram realizadas com intuito de observação somente, 02 foram remarcadas em virtude da COVID-19 e 04 visitados não se dispuseram a participar da pesquisa ou não foram encontrados.

A realização das entrevistas foi suspensa quando passaram a não acrescentar novos elementos para a compreensão do processo de implantação do PNHR. Posteriormente, nos meses de janeiro e fevereiro realizou-se as transcrições dos pontos relevantes das entrevistas, os quais foram utilizados para o desenvolvimento da parte aplicada desta dissertação no intuito de atingir os objetivos traçados na pesquisa.

2.5 ASPECTOS ÉTICOS DA PESQUISA

A presente pesquisa foi submetida ao Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), com a finalidade de análise e aprovação no que concerne aos aspectos éticos da entrevista. Esta pesquisa foi aprovada por meio de parecer consubstanciado número 4.301.320 do CEP, na data de 26 de setembro de 2020, sendo que seu código CAAE é de número 37751320.0.0000.5564.

Respeitando os processos éticos, os atores da pesquisa que compõem a amostra não probabilística e intencional foram convidados a participarem da entrevista, em que foram informados do objetivo da pesquisa e da sua importância.

O participante da pesquisa foi informado que possuía a liberdade em escolher se desejava ou não participar da mesma, e, concordando em participar, era indagado se aceitava que a entrevista fosse gravada. Para confirmar que estava de acordo com a gravação a ser realizada, devia assinalar a concordância através do TCLE, conforme Apêndice A. Caso o entrevistado não aceitasse a gravação, as respostas eram registradas no diário do pesquisador. Assim que o entrevistado concordava em participar da entrevista, assinava o TCLE e, após, iniciava a coleta dos dados.

Realizada a entrevista, ocorreu a transcrição dos dados e, após isso, o material das entrevistas foi arquivado pelo pesquisador em pastas de arquivos digitais e físicos, pelo prazo máximo de 05 (cinco) anos. Após este período, os arquivos digitais e físicos serão deletados e descartados, respectivamente.

A observância dos preceitos éticos na realização de uma pesquisa é fundamental, pois denota o respeito com os sujeitos que participam, tanto no que se refere à sua liberdade de expressão, quanto na sua liberdade em desistir de participar da pesquisa. É importante, também, que o pesquisador garanta a confidencialidade das informações coletadas na pesquisa e a identidade dos participantes. O retorno dos resultados aos respectivos participantes significa o compromisso com a confiança estabelecida e a possibilidade de qualificar os processos e os produtos. Neste sentido, o resultado final desta pesquisa será disponibilizado aos participantes, via cópia digital, em especial ao Município de Bozano/RS que foi essencial na viabilização da mesma.

3 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Nesse capítulo busca-se caracterizar os fundamentos teóricos que orientam o estudo proposto. Inicia-se com uma abordagem a respeito do Estado Moderno, destacando suas principais atribuições e características, como espaço democrático que se constrói na dinâmica das relações sociais. Em um segundo momento trabalha-se a questão das políticas públicas, como uma das ações fundantes do próprio Estado na realização do bem comum dos indivíduos que o integram. No rol das políticas públicas se dá uma atenção principal às políticas de habitação para o caso brasileiro, sendo este o foco do terceiro momento. Para fechar este escopo teórico reflete-se sobre o Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR, explicitando sua origem histórica, seus objetivos e diretrizes apontadas para o processo de sua implantação, articulando as diferentes esferas da federação.

3.1 AÇÃO ESTATAL (ESTADO)

Conforme Silva (2014) Estado é uma expressão estruturada do poder coletivo, pois ele não aparece em si, e só é verificado quando nossas ações vão se referir ao outro, ao coletivo, às normas, às leis e à ordem social. Essa definição amplia a noção que vincula a política ao governo. Neste aspecto, desenvolvem-se as relações sociais e o poder emergente destas relações, o Estado, estrutura-se para equilibrar a dinâmica social.

Os elementos principais para constituição do Estado configuram-se pela soberania, território, povo e ordem jurídica. O Estado é fruto da dinâmica da vida social, no sentido de estabelecer as relações entre os indivíduos, através da regulação formal, e proporcionar as condições para que os mesmos alcancem os seus objetivos enquanto cidadãos (DALLARI, 2016).

A essência universal do Estado está presente no todo e na parte mais desenvolvida e civilizada do homem, tendo uma existência rica em atividades e relações éticas; constitui-se como regulador da consciência moral, na medida em que define e regula o valor dos indivíduos que compõem a sociedade; apresenta-se como o caminho para a liberdade intelectual e política; e atua como regulador das ações dos indivíduos, pois, na busca da ordem, pode vir a puni-los quando esses ferem o contrato social, mas, ao mesmo tempo assegura-lhes os direitos necessários para a

manutenção da ordem social (SILVA, 2014).

O Estado é racional em si e para si: esta unidade substancial é um fim próprio absoluto, imóvel, nele a liberdade obtém o seu valor supremo, e assim este último fim possui um direito soberano perante os indivíduos que em serem membros do Estado possuem o seu mais elevado dever.

Se o Estado é o espírito objetivo, então só como membro é que o indivíduo tem objetividade, verdade e moralidade. A associação como tal é o verdadeiro conteúdo e o verdadeiro fim, e o destino dos indivíduos está em participarem numa vida coletiva; quaisquer outras satisfações, atividades e modalidades de comportamento têm o seu ponto de partida e o seu resultado neste ato substancial e universal (HEGEL, 2000, p. 217).

O conceito de Estado, na forma como vivencia-se hoje, é decorrente de uma definição moderna referente a um corpo de pessoas ligadas pelas relações sociais vivendo num determinado território, organizado politicamente, subordinado a autoridade de um governo, constituído por seus representantes e estabelecidos partir do jogo de forças existentes, deve possuir condições de garantir a soberania e o bem comum (SILVA, 2014).

O Estado, de certa forma, é uma criação decorrente das experiências vividas pelo homem, a partir de sua racionalidade, no intuito de defender seus próprios anseios e manter a sociedade organizada, ficando o indivíduo vinculado à tutela do Estado desde seu nascimento. O Estado possui controle direto sobre os seus indivíduos a partir do registro do nascimento com vida; sua vida educativa; seu direito de propriedade; suas transações de compra e venda; pagamento de tributos; e direito a voto; enfim, a ligação com o Estado ocorre de maneira obrigatória, pois passa a interferir diretamente na organização das mais diversas dimensões da vida coletiva (SILVA, 2014).

Como sociedade política o Estado apresenta uma finalidade geral, constituindo-se em meio para que os indivíduos e as organizações da sociedade civil possam atingir seus respectivos fins particulares. Assim, pode-se concluir que a finalidade do Estado é o bem comum, que busca o desenvolvimento integral dos indivíduos. Neste sentido, o Estado objetiva o bem comum de certo povo, situado em determinado território. Assim, pois, o desenvolvimento integral da personalidade do povo é que deve ser o seu objetivo, o que determina uma concepção particular de bem comum para cada Estado, dada a multiplicidade de cada povo (DALLARI, 2016)

Conforme o mesmo autor, os aspectos jurídicos conceituais são importantes para expor o conceito de Estado:

[...] conceituar o Estado como a ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território. Nesse conceito se acham presentes todos os elementos que compõem o Estado, e só esses elementos. A noção de poder está implícita na de soberania, que, no entanto, é referida como característica da própria ordem jurídica. A politicidade do Estado é afirmada na referência expressa ao bem comum, com a vinculação deste a um certo povo, e, finalmente, a territorialidade, limitadora da ação jurídica e política do Estado, está presente na menção a determinado território (DALLARI, 2016 p. 121).

O Estado e o povo estão permanentemente ligados num processo de decisões políticas. Estas, sempre que possível, devem ser enquadradas num sistema jurídico, capaz de manter a ordem para atender os determinados fins, mas com flexibilidade, para permitir o aparecimento e a integração de novos meios e para assegurar a reformulação da concepção dos objetivos fundamentais, quando isto for exigido pela alteração substancial das condições de vida social (DALLARI, 2016).

A ideia de Estado Moderno com conceitos e princípios democráticos surgida no século XVIII constitui-se na dinâmica pluralista e participativa, determinando a afirmação de certos valores fundamentais da pessoa humana através das escolhas políticas. A base do conceito de Estado Democrático é, sem dúvida, a noção de governo do povo, revelada pela própria etimologia do termo democracia. (DALLARI, 2016).

O Estado Moderno se constituiu, portanto, sob os pressupostos de uma administração “racional” e de uma justiça “independente”, que deveriam ser igualmente obrigatórias para todos, não permitindo privilégios ou exceções, e que deveriam ser também objetivas, não podendo ser nem manipuladas, nem endereçadas a determinados indivíduos (MIRANDA, 2005 p. 4).

A ideia de Estado democrático consolidou-se como o ideal supremo, chegando-se a um ponto em que nenhum sistema e nenhum governante, mesmo quando totalitários, admitem que não sejam democráticos. Conforme Dallari (2016, p. 149), uma síntese dos princípios que passaram a nortear os Estados, como exigências da democracia, permite-nos indicar três pontos fundamentais:

A supremacia da vontade popular, que colocou o problema da participação popular no governo, suscitando acesas controvérsias e dando margem às mais variadas experiências, tanto no tocante à representatividade, quanto à extensão do direito de sufrágio e aos sistemas eleitorais e partidários.
A preservação da liberdade, entendida, sobretudo como o poder de fazer tudo o que não incomodasse o próximo e como o poder de dispor de sua pessoa e de seus bens, sem qualquer interferência do Estado.

A igualdade de direitos, entendida como a proibição de distinções no gozo de direitos, sobretudo por motivos econômicos ou de discriminação entre classes sociais.

As transformações do Estado, durante o século XIX e primeira metade do século XX, seriam determinadas pela busca de realização desses preceitos, os quais se puseram também como limites a qualquer objetivo político. A preocupação primordial foi sempre a participação do povo na organização do Estado, na formação e na atuação do governo, por se considerar implícito que o povo, expressando livremente sua vontade soberana, saberá resguardar a liberdade e a igualdade (SIMÕES, 2013).

O Estado Moderno apresenta uma face social, decorrente de sua formação e ao seu desenvolvimento em razão de fatores socioeconômicos; uma face jurídica, que organiza as relações a partir de instrumentos jurídicos estabelecidos e necessários a sua construção; e uma face política, que apresenta as finalidades do governo em razão dos diversos sistemas de cultura constituídos em seu âmago. Nesta complexidade, a tomada de decisões políticas decorre da conciliação entre as necessidades dos indivíduos e as da coletividade, com os instrumentos jurídicos necessários para consecução dos objetivos do governo e o atendimento das demandas sociais (DALLARI, 2016).

Deste modo, o Estado moderno é uma construção social, com o objetivo básico de garantir os direitos dos cidadãos e a estabilidade da organização das sociedades. Para cumprir essas finalidades, ele organiza as políticas públicas.

3.2 POLÍTICAS PÚBLICAS

De modo geral políticas públicas são os atos emanados do Estado para a solução de problemas diagnosticados que necessitam de movimentação estatal para impulsão de soluções. “Entende-se por políticas públicas o resultado da dinâmica do jogo de forças que se estabelecem no âmbito das relações de poder, relações essas constituídas pelos grupos econômicos e políticos, classes sociais e demais organizações da sociedade civil” (BONETI, 2011, p. 18). A inter-relação entre os grupos, no ambiente em que as pressões são exercidas de forma recorrente e alternada, pressionam as ações do Estado, que direciona suas atividades diante da realidade social existente, organizando os investimentos para equacionar as

demandas e neutralizar as pressões sofridas.

A política pública enquanto área de conhecimento e disciplina acadêmica nasce nos EUA, rompendo ou pulando as etapas seguidas pela tradição europeia de estudos e pesquisas nessa área, que se concentravam, então, mais na análise sobre o Estado e suas instituições do que na produção dos governos. Assim, na Europa, a área de política pública vai surgir como um desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado e de uma das mais importantes instituições do Estado - o governo -, produtor, por excelência, de políticas públicas. Nos EUA, ao contrário, a área surge no mundo acadêmico sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado, passando direto para a ênfase nos estudos sobre a ação dos governos (SOUZA, 2006 p. 22).

Na esfera governamental, a inclusão da política pública como instrumento das decisões do governo é produto do período conhecido como Guerra Fria. Neste período houve a valorização da tecnocracia como forma de enfrentar as consequências surgidas de um período pós-guerra. A introdução da política pública baseou-se nos métodos utilizados por técnicos para resolução de problemas com a utilização de estratégias. Esse modelo concretizou a proposta de aplicação de métodos científicos para as formulações e decisões do governo sobre problemas públicos, expandindo-se, posteriormente, para outras áreas da produção governamental, inclusive para a política social (SOUZA, 2006).

No Brasil, de acordo com Rocha (2009), os movimentos sociais e as lutas emanadas pela sociedade civil, anteriormente aos processos de redemocratização, deram visibilidade às demandas sociais. Essas demandas transformaram-se em políticas públicas e passaram a integrar a Constituição Federal de 1988. Dentre elas se podem citar as políticas públicas de educação, cultura, saúde, assistência social, previdência, trabalho e habitação, entre outras.

A Constituição de 1988 refletiu as pressões políticas pela redemocratização. As questões sociais pressionavam a defesa da descentralização, entendida como forma de ampliar a participação e o controle social sobre as decisões governamentais, tendo como objetivo a distribuição das competências, delegando ou transferindo para estados e municípios a execução de políticas públicas concentradas na esfera federal. O modelo centralista do regime militar estava enfraquecido, enquanto governadores e partidos opositores à ditadura, pressionavam por maior participação nos recursos arrecadados (EL FAR; BARBOSA; AMADEO, 2014).

Segundo Albuquerque (2006), o Brasil é um país marcado pela desigualdade e por uma cultura do privilégio e do favor que predomina sobre a consciência dos direitos.

É nesse contexto que o empenho de setores democráticos da sociedade civil, especialmente os movimentos sociais, vem, desde as lutas contra a ditadura militar e a conquista de uma Constituição de 1988, convergindo para a construção de políticas públicas inclusivas, que buscam garantir direitos universais e o direito de a sociedade civil exercer um controle público sobre elas.

Souza (2006) ressalta que não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Além disso, salienta que a definição mais conhecida continua sendo a de Laswell (apud Souza, 2006), ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por que e que diferença faz.

Para Souza (2006, p. 26), política pública pode ser entendida como “o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)”. Desta maneira, o processo de formulação de política pública é aquele através do qual os governos traduzem seus propósitos em programas e ações, que produzirão resultados ou as mudanças desejadas na sociedade.

O conceito de política pública pressupõe, portanto, o reconhecimento de que há uma área ou domínio da vida que não é privada ou somente individual. Independentemente da escala, as políticas públicas remetem a problemas que são públicos, em oposição aos problemas privados. Nas sociedades contemporâneas, cabe ao Estado prover políticas públicas que atendam aos anseios da sociedade. Para que as funções estatais sejam exercidas com legitimidade, é preciso haver planejamento e permanente interação entre governos e sociedade, de forma que sejam pactuados objetivos e metas que orientem a formulação e a implementação das políticas públicas (CASTRO; OLIVEIRA, 2014, p. 23).

Entre os diversos conceitos e as diversas definições sobre políticas públicas, podem-se extrair e sintetizar seus elementos principais: a política pública permite diferenciar entre o que o governo almeja fazer e o que, de fato, ele concretiza (SOUZA, 2006). Deste modo, compreende-se as políticas públicas como responsabilidade do Estado quanto ao seu desenvolvimento, implementação, avaliação e manutenção, envolvendo órgãos públicos de diferentes organismos e agentes da sociedade entrelaçados pela política implementada (HÖFLING, 2001).

A política pública se apresenta em vários atores e níveis de decisão, apesar de ser estabelecidas pelos governos, não se restringe somente a ele, já que demais atores

que constituem a sociedade podem desenvolvê-la. Assim, pode-se descrever que a política pública: (1) é abrangente e não se limita a leis e a regras; (2) é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados; (3) embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo para superação de situações apresentadas; e (4) envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação, podendo ser ajustada conforme as necessidades identificadas no curso de seu desenvolvimento (SOUZA, 2006).

O processo de elaboração de uma política pública até a sua efetivação apresenta contato com diferentes grupos sociais, com interesses diversificados e com diferentes poderes institucionais. O estabelecimento de uma política pública envolve recursos financeiros e/ou regulações, atendendo aos interesses de alguns segmentos sociais em detrimento de outros (BONETTI, 2011). Deste modo, a implantação de uma política pública está à mercê de sua relevância, diante ao jogo de força e interesses que estão envolvidos no momento de sua concepção.

Segundo Castro e Oliveira (2014) as políticas públicas podem ser esquematizadas em cinco dimensões: econômica, ambiental, territorial, político-institucional e social.

A dimensão econômica tem como objetivo estabelecer políticas macroeconômicas e de financiamento, com objetivo de estabilidade macroeconômica e crescimento, podendo, em alguns momentos, preocupar-se com a redistribuição de renda. Normalmente, quando relacionadas ao enfoque de redistribuição possuem como propulsor investimentos em produção, fomentando o consumo de massa e investimentos em infraestrutura econômica e social. Busca atuar para a manutenção da estabilidade dos mercados e das garantias de rendas (CASTRO; OLIVEIRA, 2014).

A dimensão ambiental preocupa-se com a utilização adequada dos recursos naturais; estrutura políticas públicas voltadas a sustentabilidade; e busca o desenvolvimento produtivo equilibrado e saudável. As questões ambientais estão ligadas pela percepção da preservação e recuperação do meio ambiente para implementação de programas e ações governamentais, sendo que os problemas ambientais, quando vivenciados, afetam as camadas da população mais pobre, demandando maior atuação do Estado para resolução destas questões (CASTRO; OLIVEIRA, 2014).

A dimensão territorial constitui-se pelo desenvolvimento de políticas públicas com objetivo de buscar “a distribuição pelo território nacional de condições mais

adequadas de acesso a bens e serviços, e a redistribuição de oportunidades e renda, fortalecendo e estimulando as potencialidades de cada território” (CASTRO; OLIVEIRA, 2014, p. 25). Deste modo, as desigualdades sociais podem aumentar ou diminuir diante das relações estabelecidas nos diferentes territórios, sendo fundamental a atuação do Estado através de políticas públicas visando o equilíbrio das regiões e minimizando as desigualdades existente entre elas.

A dimensão político-institucional, conforme Castro e Oliveira (2014, p. 26) “envolve a promoção da inserção internacional soberana e o contínuo fortalecimento do Estado e das instituições em um regime democrático que estimule a participação e a inclusão social”. Neste aspecto, as formulações de políticas públicas não podem desconsiderar o papel das instituições que compõem a estrutura do Estado para a promoção do desenvolvimento.

A dimensão social estabelece políticas públicas de enfoque social com o objetivo de diminuição das desigualdades pela redistribuição de benefícios sociais através de um padrão de proteção social implementado pelo Estado. O planejamento e efetivação das políticas públicas sociais devem considerar as demandas de maior premência social e implementar os mecanismos redistributivos necessários para equacionas os problemas provenientes das desigualdades socioeconômicas da sociedade (HÖFLING, 2001).

As políticas de caráter social podem ser compreendidas por um conjunto de políticas estruturadas através de programas e ações do Estado e concretizadas através da garantia da oferta de bens e serviços, transferências de renda e regulação do mercado. Através de dois pilares básicos as políticas sociais buscam harmonizar a diferença social, a proteção social e a promoção social. A proteção social se constitui pela seguridade social, sob o aspecto da ideia de solidariedade, e a promoção social tem o objetivo de criar condições de igualdade e oportunidade para os indivíduos ou grupo sociais (CASTRO; OLIVEIRA, 2014).

As políticas sociais estão relacionadas diretamente às condições vivenciadas em níveis econômico, político e social, desenvolvendo-se a partir de pressões exercidas pelos indivíduos ou pelas demandas identificadas pelos próprios governantes. No Brasil, nos últimos anos, as políticas sociais instituídas distribuem-se em diversas áreas e segmentos, tais como educação, saúde, transferência de renda, previdência, assistência social, habitação, saneamento básico, trabalho e renda, desenvolvimento rural; bem como políticas sociais destinadas conforme idade, gênero

e grupos identitários, considerando o contexto social nacional e internacional (KONRAD, 2019).

Deste modo, com o objetivo de criar mecanismos de igualdade e oportunidade, a partir da promoção social para uma vida digna aos cidadãos, através da constituição de um ambiente com acesso à moradia, desenvolvem-se as políticas sociais ligadas à habitação, buscando reduzir a dívida social acumulada em relação à carência habitacional decorrente de um processo de desigualdades sociais e de concentração de renda, característicos da sociedade brasileira.

3.3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO NO BRASIL

A habitação constitui-se um bem de extrema importância e um direito de todo o cidadão. Na esfera internacional ela surge como um direito no Artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada em 10 de dezembro de 1948, pela Assembleia Geral das Nações Unidas (MONTERIRO; VERAS, 2017). A trajetória da política habitacional foi marcada por mudanças na concepção e no modelo de intervenção do poder público. Entretanto, ao longo do tempo, não se obteve resultados satisfatórios, especialmente no que se refere a solução do problema da moradia para a população de baixa renda. Somente nas últimas décadas houveram resultados positivos, proporcionando condições do acesso a programas habitacionais para a população mais necessitada.

Em uma trajetória histórica, a Fundação da Casa Popular foi o primeiro marco da política nacional de habitação. Criada em 1946, durante seu percurso de existência revelou-se ineficaz diante da falta de recursos e pelas regras de financiamento estabelecidas, o que comprometeu o seu desempenho no atendimento da demanda, ficando sua atuação restrita a alguns estados da federação e com uma produção pouco significativa de unidades habitacionais (BRASIL, 2004).

Entretanto desde sua criação, em 1946, até sua extinção em meados da década de 1960 pouco realizou, em virtude das carências de recursos originados pela falta de repasses regulares de dotações orçamentárias destinadas pelo governo, não conseguindo atingir o seu objetivo principal de promover o acesso à moradia digna para a população, e ainda, tornou-se um balcão de clientelismo político-eleitoreiro para os aliados dos governos em determinadas regiões do país, que possuíam facilidades de acesso de acordo com a sua relação política (OLIVEIRA, 2015).

Conforme Souza (2009), nesta época, a política habitacional, a qual possuía o enfoque redistributivo, passa a ser uma política limitada pelas negociações político-eleitorais buscando atender as necessidades de habitação do meio urbano. A política habitacional não possuía uma atitude de sanar as demandas de habitação das famílias rurais, mesmo considerando-se que a maioria da população brasileira ainda residia no meio rural.

Entretanto, é neste período que a demanda habitacional se torna evidente ao passo que a população começa a direcionar-se às cidades em virtude de melhores condições de vida e principalmente pela oferta de emprego. Por sua vez, a lógica do meio urbano acaba mostrando-se como mecanismo de segregação dificultada pelo acesso à moradia de qualidade, diante da lógica da propriedade privada. Assim, como estratégia de sobrevivência da população, surge a cidade informal e desorganizada, baseada na autoconstrução, com ocupações irregulares do solo, principalmente em áreas periféricas da cidade, dando origem aos cortiços e favelas com pouca ou nenhuma estrutura de saneamento (MONTEIRO; VERAS, 2017).

A escassez de recursos financeiros por parte de uma fatia da população impacta na forma de morar do homem, ocasionando, muitas vezes, ocupações irregulares de espaços públicos e privados, de áreas ambientalmente frágeis como as margens de rios e encostas, resultando na expansão desordenada da cidade, reflexo da desigualdade e da exclusão social (MONTEIRO; VERAS, 2017). Deste modo, os desordenamentos das cidades e das precárias condições de moradia começam apresentar problemas sanitários que impactam na saúde pública, além do aumento exponencial da violência urbana (OLIVEIRA, 2015).

Com o objetivo de equacionar tal situação, foi criado, em 1964 o Banco Nacional de Habitação (BNH), que passa a ser o principal agente da política habitacional. Política essa fundada em um conjunto de características que podem ser identificadas a partir de quatro elementos fundamentais. Primeiro, a criação de um sistema de financiamento, que permitiu a captação de recursos específicos e o fornecimento de créditos subsidiados, tendo por base o Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS) e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). O segundo elemento foi à criação e operacionalização de um conjunto de programas que estabeleceram, em nível central, as diretrizes gerais a serem seguidas, de forma descentralizada, pelos órgãos executivos. Terceiro, a criação de uma agenda de redistribuição dos recursos, que funcionou principalmente em nível regional, a partir

de critérios definidos centralmente. E, por último, a criação de uma rede de agências, nos estados da federação, responsáveis pela operação direta das políticas e fortemente dependentes das diretrizes e dos recursos estabelecidos pelo órgão central (BRASIL, 2004).

Pode-se dizer, ainda, deste período, que o Estado intervém na produção de unidades habitacionais com o objetivo de fomentar a economia. Destaca-se a edição da Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, que cria o Sistema Financeiro da Habitação (SFH), apresentando como finalidade:

[...] a captação de recursos para a área habitacional, bem como o financiamento, a aquisição e a construção da casa própria. Como principal agente de operação desse sistema foi criado, pela mesma lei, o Banco Nacional da Habitação (BNH). Essa instituição tinha a função de fiscalizar, regulamentar e prestar assistência aos demais agentes que faziam parte do sistema. As Caixas Econômicas, as Sociedades de Crédito Imobiliário e as Associações de Poupança e Empréstimo formavam os agentes de ponta do sistema, tendo em vista que o BNH funcionava como agente repassador dos recursos financeiros. As fontes de recursos para financiamento tinham origem nas cadernetas de poupança, nas letras imobiliárias e no Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Também nesse período foi instituída a correção monetária. Essas medidas possibilitaram ao novo governo alcançar vários efeitos positivos de ordem econômica, tais como: estímulo à poupança, maior aproveitamento da mão de obra com menor qualificação, incentivo à indústria de material de construção, expansão e fortalecimento de empresas de construção, incorporadoras, escritórios de engenharia e arquitetura, imobiliárias, dentre outras (OLIVEIRA, 2015, p. 7).

Desde o início da atuação do BNH, verificou-se a existência de problemas no modelo proposto, tendo o Banco, ao longo de sua existência, efetuado mudanças visando corrigir o percurso de suas ações. Entretanto, não foi bem sucedido, e, por não conseguir superar a crise do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), acabou extinto pelo Decreto-Lei nº 2.291, de 21 de novembro de 1986, sendo que suas operações foram transferidas para a CEF e o gerenciamento do Sistema Financeiro de Habitação, permanecendo a área de habitação, no entanto, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU), cuja competência abrangia as políticas habitacionais de saneamento básico, de desenvolvimento urbano e do meio ambiente. Em 1989, a CEF passa a assumir o controle financeiro total sobre o sistema habitacional (TRZCINSKI, 2014). Os motivos que levaram a crise do Sistema Financeiro e a extinção do BNH foram a inadimplência, conjuntos habitacionais construídos distantes dos centros urbanos, e conseqüentemente, longe do mercado de trabalho e do comércio e a forma elitista de escolher os moradores dos

condomínios (TRZCINSKI, 2014 apud NOAL; JANCZURA, 2011).

Em 1985, foi criado o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, a reivindicação deste movimento era o acesso a moradia e infraestrutura adequado nas cidades, incorporando a ideia de cidade de todos. Em paralelo aos problemas habitacionais existentes, o fim do Regime Militar e o processo da Constituinte de 1988 com atrelada a participação popular, o Movimento consegue adesão das organizações da sociedade civil, entidades de profissionais, organizações não governamentais, sindicatos e de outros movimentos que pressionam para a elaboração de uma proposta de lei, a ser integrada a Constituição Federal como o objetivo de alterar o perfil excludente das cidades brasileiras, marcada pela ausência de políticas públicas eficientes nas áreas de habitação, saneamento, transporte e ocupação do solo urbano (TRZCINSKI, 2014).

A Constituição de 1988 e o Estatuto das Cidades representam marcos de uma transformação importante na política habitacional brasileira. A Carta Magna em seu artigo 6º, inclui a moradia como um dos direitos sociais, e os artigos 182 e 183, que visam nortear a política urbana. O Estatuto das Cidades, Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001, regulamentou o capítulo da Política Urbana (arts. 182 e 183) da Constituição Federal de 1988, estabeleceu as normas de interesse social e de ordem pública regulamentando o uso da propriedade urbana em benefício da coletividade, visando a segurança e o bem-estar dos cidadãos, e atendendo aos princípios do equilíbrio ambiental (MONTERIRO; VERAS, 2017).

Com a Constituição de 1988 e a reforma do Estado, o processo de descentralização, um dos pontos principais do modelo proposto, ganha base para se efetivar. O processo de descentralização estabelece uma redefinição de competências, passando a ser atribuição dos Estados e Municípios a gestão dos programas sociais, e dentre eles o de habitação, seja por iniciativa própria, seja por adesão a algum programa proposto por outro nível de governo, seja por obrigação Constitucional (BRASIL, 2004).

A Constituição 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.

A partir da promulgação da Carta Magna os estados alinham as constituições estaduais e os municípios suas leis orgânicas aos institutos preconizados na

Constituição Federal, ordenando-se ao modelo democrático, social e fiscal estabelecido pela norma constitucional. A partir deste modelo os recursos fiscais, bem como a sua gestão, passam a ser descentralizados. As políticas sociais passam a ser desenvolvidas pelas três esferas do governo, podendo estes implementar programas em diversas áreas, como é o caso da habitação urbana ou rural. Porém nenhuma das esferas é obrigada a tal, mas cria o precedente da atuação individual ou em conjunto para atender determinadas demandas sociais (TRZCINSKI, 2014).

Com a edição da Constituição Federal, em 5 de outubro de 1988, a questão da habitação rural foi inserida no art. 187, do capítulo III – Da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária, da seguinte forma:

Art. 187 - A política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como os setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, levando em conta, especialmente:

I - os instrumentos creditícios e fiscais;

II - os preços compatíveis com os custos de produção e a garantia de comercialização;

III - o incentivo à pesquisa e à tecnologia;

IV - a assistência técnica e extensão rural;

V - o seguro agrícola;

VI - o cooperativismo;

VII - a eletrificação rural e irrigação;

VIII - a habitação para o trabalhador rural (BRASIL, 1988 p. 56).

No período de 1988 a 1994 houve o desenvolvimento de ações habitacionais³ visando enfrentar a situação precária da política habitacional e das condições da crise financeira estabelecida no fim o período militar e presente no início da redemocratização. Parte dessas ações foram decorrentes de apelos e pressões regionais, integrando União, Estados e Municípios. Torna-se relevante acrescentar que em 1990, durante o governo Collor houve o confisco da poupança e de outros ativos financeiros com objetivo de diminuir a liquidez da economia. Essa medida causou sérios impactos no setor habitacional pela diminuição do crédito imobiliário e suspensão da utilização dos recursos do FGTS para financiamento das políticas

³ O desenvolvimento do Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH) o qual previa a construção, em caráter emergencial, de aproximadamente 245 mil unidades habitacionais em 180 dias, por meio da contratação de empreiteiras privadas. Concessão de subsídios elevados aos mutuários do sistema habitacional. A facilitação para a quitação dos imóveis e a mudança no mecanismo de correção das prestações (SANTOS, 1999). A edição da Lei nº 8.171/91 relativa a Política Agrícola possibilitando a destinação de recursos para habitação do produtor rural.

habitacionais. Neste período, decorrente de um momento econômico e político conturbado, vários projetos foram suspensos ou paralisados (OLIVEIRA; KARNOPP, 2015).

Cabe ressaltar que durante esse período editou-se a Lei nº 8.171/91, da Política Agrícola, que faz referência à questão da política de habitação rural, no capítulo XX, em que dispõe os 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.
[...]
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.

Contudo, apesar da edição do dispositivo legal supracitado não houve a institucionalização de programas que atendessem a demanda social de moradias no meio rural.

No período de 1993 a 1994, durante o governo de Itamar Franco sucessor do governo Collor impichado em 1992, as ações de políticas públicas habitacionais estabelecem como prioridades a destinação de recursos para a conclusão das obras iniciadas nos anos anteriores e apresenta novos programas como o “Habitar Brasil” e “Morar Município”, com recursos oriundos do Orçamento Geral da União e do Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras (IPMF), recém instituído. No entanto, o total de investimentos realizados ficou abaixo das expectativas, decorrente do contingenciamento de recursos imposto pelo Plano Real (BRASIL, 2004).

No ano de 1995 é realizada uma reforma no setor da política habitacional criando-se a Secretaria de Política Urbana (SEPURB), no âmbito do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) e extingue-se o Ministério do Bem-Estar Social. A SEPURB passa a ser responsável pela formulação e implementação da Política Nacional de Habitação. Porém, mesmo sendo criada com o objetivo de promover reformas no setor habitacional, a SEPURB não apresentou relevantes mudanças dos projetos e ações que existiam até aquele momento. Inclusive, ocasionou a desarticulação institucional e a perda de progressiva de capacidade de intervenção nas áreas da habitação e do desenvolvimento urbano, contando com poucos recursos financeiros e redução do quadro de pessoal (BRASIL, 2004).

Nesse período, foram criadas novas linhas de financiamento, tomando como base projetos de iniciativa dos governos estaduais e municipais, com sua concessão estabelecida a partir de um conjunto de critérios técnicos de projeto e, ainda, a partir da sua capacidade de pagamento. No entanto, foi imposta significativa restrição ao financiamento do setor público para a realização de empréstimos habitacionais, seja pela restrição dos aportes de recursos do Orçamento Geral da União (OGU), seja pelo impedimento da utilização dos recursos FGTS para esse fim. Isso restringiu principalmente as possibilidades de financiamento federal à regularização e urbanização de assentamentos precários, já que os programas de oferta de novas unidades habitacionais puderam ser viabilizados por meio de financiamento do setor privado, como ocorre no âmbito do Programa de Arrendamento Residencial (PAR), ou por meio de empréstimos individuais, como o Programa Carta de Crédito (BRASIL, 2004, p. 11).

Com a descentralização⁴ ampliaram-se as condições de autonomia e de iniciativa locais (estaduais ou municipais) na definição de agendas e implementação de políticas públicas, por outro lado, acabou ocorrendo a restrição do acesso a recursos. Entretanto, com a possibilidades de atuação dos municípios surgiram as iniciativas locais de políticas habitacionais visando atender as demandas existentes com recursos direcionados pelos seus próprios orçamentos municipais (ATIYEL, 2016).

Deste modo, diante da atuação municipal decorrente do processo promovido a partir a Constituição Federal de 1988, evidenciou-se determinada fragilidade das políticas públicas federais e a desarticulação estadual para criar políticas públicas para este segmento. Os municípios expostos à cobrança da população, devido à proximidade, passam a assumir compromissos em âmbito local, criando políticas públicas habitacionais locais para atender a demanda existente, entretanto, condicionados ao fator financeiro e orçamentário (BOLTER, 2013).

Com a descentralização evidenciou-se o potencial da gestão municipal em ampliar a eficácia, a eficiência e a democratização das políticas, inclusive a nível habitacional, justamente por compreender a situação da demanda local. A gestão municipal teria, ainda, a virtude de ser o nível de governo que permitiria uma maior integração entre as políticas de provisão de moradias e as políticas fundiárias e de controle do uso e ocupação do solo. No entanto, a ideologia municipalista⁵ que passa

⁴ A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 os estados e municípios passaram a ser politicamente autônomos. Diferentemente do que ocorria durante o regime militar, onde as relações intergovernamentais do Estado brasileiro eram, muito mais próximas às formas que caracterizam um Estado unitário do que àquelas que caracterizam as suas federações (ARRETCHE, 1999, p. 112).

⁵ A ideologia municipalista define que os municípios devem ser a unidade básica da provisão e planejamento dos serviços públicos, ideia de que onde tudo acontece é no local, no município (ABRUCIO; FRANZESE, 2007, p.17).

a dominar importantes setores intelectuais e políticos contribuiu para desviar o foco do processo de desarticulação institucional que impactou o setor habitacional nesse período pela divergência das obrigações de implementação das políticas atribuídas a cada nível de governo (BRASIL, 2004).

Neste setor evidenciou-se o elevado desempenho das ações municipais que ocorreram em virtude da descentralização por ausência. O fato decorre da falta de repartição clara das competências e responsabilidades pelo governo federal, o qual não definiu uma agenda de incentivos com recursos necessários ao desenvolvimento de programas habitacionais aos estados e municípios, ocasionando, assim, o desenvolvimento de ações pelos municípios para o atendimento das demandas locais, limitadas as suas condições financeiras (BOLTER, 2013).

Durante o período do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2003) não houveram consideráveis avanços no setor habitacional, inclusive houve redução de investimentos nas políticas públicas ligadas à habitação (ATIYEL, 2016). Até o início dos anos 2000, manteve-se um sistema estruturado em linhas de crédito controladas e executadas pela CEF, sem uma política definida para incentivar e articular as ações com Estados e Municípios no setor de habitação, principalmente políticas habitacionais que permitissem o acesso à população com menor renda (BRASIL, 2004).

Em 2003, com a troca do governo federal ocorre uma mudança de viés nas políticas habitacionais. O governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003 a 2011) passa a pautar-se pela gestão democrática e participativa de forma articulada com estados e municípios e com a sociedade civil, tendo a CEF como operadora dos recursos, viabilizando políticas de acesso habitacional para às diferentes camadas da sociedade, inclusive as com menor renda (ATIYEL, 2016). Nesta gestão adota-se um conceito abrangente para o termo habitação, não se restringindo somente à moradia, mas também, considerando fatores importantes para a cidadania dos indivíduos como: saneamento, mobilidade, transporte coletivo, serviços urbanos e sociais (BRASIL, 2004).

Em outubro de 2003 foi realizada a Conferência Nacional das Cidades, da qual resultou a criação do Conselho das Cidades e a aprovação das diretrizes para a nova Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. O conselho das cidades constituiu-se com a finalidade de assessorar, estudar e propor diretrizes para a execução da política urbana nacional (BRASIL, 2004).

Conforme Leite (2010, p. 29) o processo de formular e executar as políticas públicas com a participação da sociedade através de conselhos “amplia a capacidade de participação social dos atores no processo proporcionando aos mesmos, a inserção nos diálogos e negociações da estruturação das políticas públicas” próximas da realidade e das necessidades sociais existentes.

Como resultado desse processo é apresentada a proposta da nova Política Nacional de Habitação, incorporando o conjunto de solicitações analisadas e aprovadas no Conselho das Cidades. A proposta inicia com uma síntese do diagnóstico da questão habitacional no país, no qual são apontados os principais problemas existentes e as distorções do modelo institucional e financeiro em vigor, através da análise desta proposta é realizada a elaboração da Política Nacional de Habitação (PNH), aprovada no ano de 2005, considerando as solicitações demandadas nas conferências realizadas (BRASIL, 2004). A elaboração da proposta da PNH revelou os princípios, os objetivos gerais e as diretrizes que nortearam a sua constituição, apresentando a descrição de seus componentes e instrumentos, além das estratégias para viabilizar a meta principal da política habitacional de criar as condições de acesso à moradia digna a todos os segmentos da população e, em especial, para a população de baixa renda (TRZCINSKI, 2014).

Neste sentido, em 2005, houve a edição da Lei Federal nº 11.124 que criou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse social – SNHIS, com os seguintes objetivos: viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável; implementar políticas e programas de investimentos e subsídios, promovendo e viabilizando o acesso à habitação voltada à população de menor renda; e articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação (BRASIL, 2005).

A estruturação, organização e atuação do SNHIS devem observar:

I – Os seguintes princípios:

- a) compatibilidade e integração das políticas habitacionais federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, bem como das demais políticas setoriais de desenvolvimento urbano, ambientais e de inclusão social;
- b) moradia digna como direito e vetor de inclusão social;
- c) democratização, descentralização, controle social e transparência dos procedimentos decisórios;
- d) função social da propriedade urbana visando a garantir atuação direcionada a coibir a especulação imobiliária e permitir o acesso à terra

urbana e ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade;

II - As seguintes diretrizes:

- a) prioridade para planos, programas e projetos habitacionais para a população de menor renda, articulados no âmbito federal, estadual, do Distrito Federal e municipal;
- b) utilização prioritária de incentivo ao aproveitamento de áreas dotadas de infraestrutura não utilizadas ou subutilizadas, inseridas na malha urbana;
- c) utilização prioritária de terrenos de propriedade do Poder Público para a implantação de projetos habitacionais de interesse social;
- d) sustentabilidade econômica, financeira e social dos programas e projetos implementados;
- e) incentivo à implementação dos diversos institutos jurídicos que regulamentam o acesso à moradia;
- f) incentivo à pesquisa, incorporação de desenvolvimento tecnológico e de formas alternativas de produção habitacional;
- g) adoção de mecanismos de acompanhamento e avaliação e de indicadores de impacto social das políticas, planos e programas; e
- h) estabelecer mecanismos de quotas para idosos, deficientes e famílias chefiadas por mulheres dentre o grupo identificado como o de menor renda da alínea "a" deste inciso. (BRASIL, 2005)

Os recursos para a manutenção do SNHIS são provenientes do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), nas condições estabelecidas pelo seu Conselho Deliberativo; do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, nas condições estabelecidas pelo seu Conselho Curador; Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS); e de outros fundos ou programas que vierem a ser incorporados ao SNHIS (BRASIL, 2005).

A mesma lei criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS, de natureza contábil, com o objetivo de centralizar e gerenciar recursos orçamentários para os programas estruturados no âmbito do SNHIS, destinados a implementar políticas habitacionais direcionadas à população de menor renda.

O FNHIS é constituído por recursos do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social; outros fundos ou programas que vierem a ser incorporados ao FNHIS; dotações do Orçamento Geral da União, classificadas na função de habitação; recursos provenientes de empréstimos externos e internos para programas de habitação; contribuições e doações de pessoas físicas ou jurídicas, entidades e organismos de cooperação nacionais ou internacionais; receitas operacionais e patrimoniais de operações realizadas com recursos do FNHIS; e receitas decorrentes da alienação dos imóveis da União que lhe vierem a ser destinadas; e outros recursos que lhe vierem a ser destinados (BRASIL, 2005).

As aplicações dos recursos do FNHIS serão destinadas a ações vinculadas aos programas de habitação de interesse social que contemplem:

- I - aquisição, construção, conclusão, melhoria, reforma, locação social e arrendamento de unidades habitacionais em áreas urbanas e rurais;
- II - produção de lotes urbanizados para fins habitacionais;
- III - urbanização, produção de equipamentos comunitários, regularização fundiária e urbanística de áreas caracterizadas de interesse social;
- IV - implantação de saneamento básico, infraestrutura e equipamentos urbanos, complementares aos programas habitacionais de interesse social;
- V - aquisição de materiais para construção, ampliação e reforma de moradias;
- VI - recuperação ou produção de imóveis em áreas encortiçadas ou deterioradas, centrais ou periféricas, para fins habitacionais de interesse social;
- VII - outros programas e intervenções na forma aprovada pelo Conselho Gestor do FNHIS (BRASIL, 2005).

Posteriormente à edição da Lei nº 11.124/05 houve a concepção do novo Plano Nacional de Habitação - PlanHab, elaborado entre 2007 e 2008, e implementado em 2009, com vigência até 2023. O principal objetivo do PlanHab é de formular uma estratégia de longo prazo (15 anos) para equacionar as necessidades habitacionais do país, direcionando, da melhor maneira possível, os recursos existentes e a serem mobilizados, e apresentando uma estratégia nos quatro eixos estruturadores da política habitacional: modelo de financiamento e subsídio; política urbana e fundiária; arranjos institucionais; e cadeia produtiva da construção civil. Procurando implementar um conjunto de ações capazes de construir um caminho que permita avançar no sentido de atingir o principal objetivo da Política Nacional de Habitação: universalizar o acesso à moradia digna para todo o cidadão brasileiro (PlanHab, 2009).

O PlanHab tem como objetivo estruturar uma estratégia para enfrentar a questão habitacional, buscando articular uma política de inclusão social e de desenvolvimento econômico do país. Considerando o horizonte temporal de 15 anos, a política pretendia atingir cerca de 35 milhões de unidades habitacionais, uma dimensão significativa, que agrega o déficit acumulado e a demanda futura, gerada pela formação de novas famílias. A tarefa de enfrentar estes problemas priorizando as famílias de baixa renda, de forma contínua e articulada pelos três níveis de governo, setor privado e terceiro setor, é um desafio para garantir o direito à moradia, o qual está inscrito na Constituição Brasileira (PlanHab, 2009).

Neste sentido, o PlanHab busca articulação aos instrumentos de planejamento orçamentário-financeiro do Governo federal, como os planos plurianuais, permitindo que suas metas de produção física e de avanços institucionais possam estar associadas ao planejamento dos recursos necessários para sua cobertura. Ao

contrário de se estabelecer datas decenais (2020, 2030 etc.) ou de períodos associados à administração governamental, o horizonte temporal para o PlanHab foi estabelecido a partir da sincronia com os quatro Planos Plurianuais (PPAs), tendo o ano de 2023 como horizonte final para a elaboração de estratégias e de propostas (PlanHab, 2009).

Trata-se de um horizonte temporal suficiente para que suas propostas possam gerar os efeitos pretendidos, ao mesmo tempo em que permite revisões e ajustes periódicos. Assim, são propostas revisões do PlanHab no primeiro ano de cada ciclo governamental (2011, 2015 e 2019), simultaneamente à elaboração dos PPAs. Estes passam a ser momentos de referência para a avaliação dos resultados alcançados, revisão dos cenários definidos e das metas estabelecidas e eventuais correções de rumo.

Cabe salientar, que o PlanHab não é entendido como uma proposição fechada, que deve ser seguida, no longo prazo, sem alterações. Atentou-se na articulação de propostas e estratégias coerentes, construídas a partir de cenários factíveis. No entanto, apesar de ser uma proposição formal, o PlanHab depende de uma gama variada de atores políticos e sociais, como agentes públicos de diferentes ministérios, instâncias subnacionais, instâncias institucionais de controle e participação social, inúmeros agentes privados e públicos não estatais que atuam no setor e que, ao longo do período de vigência do PlanHab, devem interagir no seu processo de implementação. Trata-se, portanto, de introduzir um processo de planejamento participativo na política habitacional, que se articula com a criação de um sistema de informações habitacionais e de monitoramento e avaliação da política e dos programas habitacionais (PLANHAB, 2009).

Em 2009, houve a aprovação do Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), com o objetivo de reduzir o déficit rural, facilitando o acesso à moradia para os agricultores familiares em condições socioeconômicas mais vulneráveis.

3.4 PROGRAMA NACIONAL DE HABITAÇÃO RURAL – PNHR

Ao propor-se, através dos meios constitucionais, que a moradia é um direito de todos, sua definição sobrepõe-se a simples condição de um bem comum, decorrente da importância de proteção social que representa para os indivíduos e suas famílias. Neste contexto, a atuação do Estado é fundamental para garantir e materializar em

sua estrutura as condições de acesso (KONRAD, 2019).

O Estado, na dinâmica da gestão pública, implanta um projeto que tem como finalidade orientar as funções e atividades de governo durante determinado período. O projeto de governo estrutura-se através de programas, planos e ações buscando atingir metas que atendam determinados setores da sociedade. Deste modo, é necessário que os órgãos públicos e instituições articulem-se para realização das ações decorrentes de uma proposta de intervenção, a qual é definida como uma política pública e tem como objetivo colocar o Estado em ação (SOUZA, 2006).

Analisando o percurso histórico das políticas habitacionais percebe-se que os programas públicos de habitação têm sido deveras utilizados para minimizar crises econômicas, estabilizar a economia nacional e aquecer o mercado interno, servindo como mecanismo macroeconômico, a partir da conjuntura econômica e política do período. A condição brasileira não é diferente, a exemplo da atuação do Estado através do Programa Minha casa Minha Vida (PMCMV), incluindo o seu subprograma PNHR, que surge atrelado à política macroeconômica do país, em 2009, com o objetivo da produção de unidades habitacionais destinadas a agricultores familiares e trabalhadores rurais, além de, reaquecer a economia interna evitando o abalo da crise mundial de 2008⁶ no país. (KONRAD, 2019).

O Programa Nacional de Habitação Rural - PNHR foi criado pelo Governo Federal no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida, através da Lei nº 11.977/2009, sendo uma política pública com a finalidade de possibilitar ao agricultor familiar, trabalhador rural e comunidades tradicionais o acesso à moradia digna no campo, seja construindo uma nova casa ou reformando, ampliando ou concluindo uma existente. A motivação para sua criação era reduzir o déficit habitacional rural, permitindo o acesso de desburocratizado para agricultores familiares de baixa renda a uma moradia digna, através da implantação de uma política de habitação voltada ao meio rural (BOLTER, 2013).

⁶ “A crise financeira que assola o mundo é grave. Nada lhe é comparável desde 1929. É uma profunda crise de confiança decorrente de uma cadeia de empréstimos originalmente imobiliários baseados em devedores insolventes que, ao levar os agentes econômicos a preferirem a liquidez e assim liquidar seus créditos, está levando bancos e outras empresas financeiras á situação de quebra mesmo que elas próprias estejam solventes. Entretanto, dada a reação pronta e geralmente competente dos governos de todos os países, que compreenderam a gravidade do problema e pouco hesitaram antes de tomar medidas para aumenta a solvência e garantir a liquidez dos mercados, não há razão para pessimismo” (BRESSER-PEREIRA, 2009, p. 133).

O PNHR apresenta como finalidade subsidiar a produção ou reforma de imóveis residenciais localizados em área rural do território nacional, cujo público alvo é representado pelos agricultores familiares, trabalhadores rurais e comunidades tradicionais: quilombolas, extrativistas, pescadores artesanais, ribeirinhos e indígenas (BRASIL, 2013).

Conforme o artigo primeiro da Lei nº 11.977/2009 o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV tem por finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais), compreendendo os subprogramas denominados Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR).

O Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) faz parte do Programa Minha Casa Minha Vida. Criado pelo Governo Federal para atender as necessidades habitacionais da população que vive no campo. Apresenta como objetivo principal: “Produzir novas unidades habitacionais nas propriedades rurais, posses e em agrovilas, ou reformar as existentes.” (BRASIL, 2013, p. 1).

Os recursos para operacionalizar o programa originam-se do Orçamento Geral da União (OGU) e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). Os recursos do OGU destinam-se aos subsídios e os do FGTS ao financiamento. Como operadores financeiros do programa são designados o Banco do Brasil (BB) e a CEF (BRASIL, 2009).

O acesso aos recursos do PNHR é realizado por intermédio de grupo de agricultores organizados pelas Entidades Organizadoras (EO). As EO são organizações públicas, prefeituras, governos estaduais, distrito federal, e companhias de habitação, se houver, e as entidades privadas que são àquelas sem fins lucrativos e representativas dos grupos associativos, tais como: sindicatos, associações, condomínios e cooperativas. Além da organização dos grupos, as EO têm, dentre outras, as seguintes atribuições: prestar assistências técnica e social, elaborar a documentação necessária para a contratação das operações, realizar levantamentos sobre as necessidades de moradias em sua área de atuação, coordenar as reuniões dos comitês gestores dos projetos, atestar o fim das obras, do trabalho social e da entrega das residências (OLIVEIRA; KARNOPP, 2015 p. 12)

O PNHR tem como público “Agricultores familiares, trabalhadores rurais, assentados do Programa Nacional de Reforma Agrária – PNRA, quilombolas, extrativistas, pescadores artesanais, ribeirinhos, indígenas e demais comunidades

tradicionais com renda mensal bruta anual até R\$ 60.000,00, [...]” (BRASIL, 2013, p. 1). A forma de comprovação desta condição ocorre por meio da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP). Os beneficiários com renda familiar bruta anual de até R\$15.000,00 (quinze mil reais) seriam atendidos sem a constituição de operação de financiamento, ou seja, podendo ser contemplados com subsídio integral, através de recursos oriundos do Orçamento Geral da União.

Segundo a Portaria nº 194, de 30 de abril de 2013 (Publicada no DOU em 02/05/2013, seção 1, páginas 65 a 67), no artigo 2º, constituem-se como diretrizes do PNHR, conforme segue:

- I - as unidades habitacionais produzidas ou reformadas no âmbito do PNHR terão soluções de abastecimento de água, esgotamento sanitário e energia elétrica adotados 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 1 sem acesso a solução de abastecimento de água, em conjunto com as diretrizes do 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;
- X - atendimento a projetos que contemplem parcerias de capacitação, Assistência Técnica e Trabalho Social com instituições públicas e privadas especializadas.
- XI - atendimento aos agricultores familiares assentados, beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária - PNRA, integrantes do Grupo de Renda.

As diretrizes do PNHR visam projetos técnicos que valorizem as características regionais, climáticas e culturais da localidade. Além disso, considera a sustentabilidade ambiental através da utilização de recursos e materiais locais com desempenho adequado para a produção habitacional que não agrida o meio ambiente. Considera o atendimento preferencial para as mulheres e idosos. E, no final da obra, seja ela de produção ou reforma, devem estar dotadas de energia elétrica,

abastecimento de água e esgotamento sanitário (KONRAD, 2019).

O PNHR apresenta um fator diferencial no que diz respeito ao controle da gestão dos recursos públicos, podendo ser organizado, controlado e executado por movimentos populares, associações, municípios e cooperativas de habitação, os quais podem realizar a gestão do processo da produção da unidade habitacional, 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 prestação de contas e da organização da vida comunitária dos beneficiários. Porém, o recurso é repassado e liberado diretamente para as contas dos fornecedores e prestadores de serviço a partir da aprovação realizada por membros integrantes da CRE (ATIYEL, 2016).

A Portaria nº 229, de 28 de maio de 2012, no seu artigo 2º, definiu que serão beneficiários do PNHR os agricultores familiares e trabalhadores rurais assim qualificados:

- I - Grupo 1: agricultores familiares e trabalhadores rurais cuja renda familiar anual bruta não ultrapasse R\$ 15.000,00 (quinze mil reais);
- II - Grupo 2: agricultores familiares e trabalhadores rurais cuja renda familiar anual bruta seja superior a R\$ 15.000,00 (quinze mil reais) e inferior ou igual a R\$ 30.000,00 (trinta mil reais); e
- III - Grupo 3: agricultores familiares e trabalhadores rurais cuja renda familiar anual bruta seja superior a R\$ 30.000,00 (trinta mil reais) e inferior ou igual a R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais).

No Grupo I, o público-alvo são pessoas físicas, agricultores familiares, com renda familiar bruta anual de até 15 mil reais, que comprovem enquadramento no PRONAF Grupo “B”, “C”, “V” e “A”, ou o trabalhador rural com renda familiar bruta anual de até 15 mil reais. Para esse grupo a principal finalidade é a concessão de subsídios, com recursos do Orçamento Geral da União (OGU), aos agricultores familiares, organizados sob a forma coletiva, por meio de uma Entidade Organizadora, para produção da unidade habitacional em área rural, sob a modalidade de aquisição de material para a construção, conclusão ou reforma/ampliação da Unidade Habitacional. (FAGUNDES et al., 2013).

Em relação ao subsídio concedido ao beneficiário do GI, o recurso em 2013 era de 28 mil e 500 reais, destinado à construção da unidade habitacional, através de pagamento do material de construção e mão de obra, ou de até 15 mil reais, destinado à conclusão, reforma ou ampliação da unidade habitacional, podendo ser utilizado para

pagamento do material de construção e mão de obra (BRASIL, 2012).

Após doze meses da assinatura do contrato, 4% do valor do subsídio da edificação é devolvido pelo beneficiário ao OGU, a título de contrapartida do beneficiário, em 4 (quatro) parcelas anuais, sem juros e sem atualização monetária. Nos grupos GII e GIII, a principal finalidade é a concessão de financiamento habitacional (no âmbito do SFH) e subsídios (lastreados em recursos do FGTS e do OGU) a pessoas físicas – agricultor familiar e trabalhador rural – organizados por uma Entidade. (FAGUNDES et al., 2013).

De acordo com a Portaria nº 194, de 30 de abril de 2013, existem condições mínimas para que os beneficiários possam participar do PNHR, a seguir elencadas: ser brasileiro nato ou naturalizado; ter capacidade civil; não ter sido beneficiário, a qualquer época, de subvenções habitacionais lastreadas nos recursos orçamentários da União ou de descontos habitacionais concedidos com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS); não ser proprietário, cessionário ou promitente comprador de imóvel residencial em qualquer localidade do território nacional; não possuir financiamento imobiliário ativo, no âmbito do Sistema Financeiro Habitacional, em qualquer localidade do território nacional; não possuir pendências no CADIN ou junto à Receita Federal; não possuir área de terras superior a 4 (quatro) módulos fiscais; a idade do beneficiário mais velho, somada ao prazo de financiamento, não pode ultrapassar 80 anos, 5 meses e 29 dias para os Grupos 2 e 3; ser indicado pela entidade organizadora; e apresentar a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) emitida nos últimos 3 anos até a data de apresentação da proposta de realização do projeto da Entidade Organizadora.

O PNHR contempla agricultores familiares e trabalhadores rurais, com condição comprovada mediante Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) no caso de agricultores familiares. Para os trabalhadores rurais a comprovação desta condição pode ser realizada 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, quando aposentado de caráter permanente (BRASIL, 2009).

Conforme Fagundes et al. (2013) a criação do PNHR destinou-se a atender especificamente a população do meio rural em virtude das necessidade de moradia e devido às especificidades da área rural em relação à urbana, entre elas: 1) logística

diferente, já que a construção de casas na área urbana é feita a partir de grupamentos, enquanto na zona rural costumam ser individualizadas; 2) as distâncias e as formas de chegada do material precisam ser consideradas; 3) a construção das casas obedece a especificidades culturais e climáticas, havendo diferenças nas habitações para comunidades indígenas e quilombolas, por exemplo; 4) a renda considerada tem apuração diferente, já que na região urbana, considera-se a renda mensal, enquanto na área rural a apuração é feita por safra; 5) na zona rural, o terreno em que será construída a habitação nem sempre tem a sua documentação regular.

Deste modo, diante ao estudo que se propõe realizar, torna-se relevante categorizar os atores envolvidos na operacionalização dos projetos habitacionais do PNHR, os quais atuam para a consecução dos objetivos do programa. Entre esses atores pode-se elencar o Ministério da Fazenda (MF), responsável pelo repasse dos recursos financeiros do Orçamento Geral da União (OGU) para aplicação no Programa; o Ministério das Cidades (MC), que na época era 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; a CEF e o Banco do Brasil que são os responsáveis por analisar as propostas para adesão ao PNHR em seus aspectos jurídico, cadastral, técnico, econômico e financeiro, de arquitetura, engenharia e trabalho social; e as Entidades Organizadoras (EOs), que atuavam como pessoa jurídica sem fins lucrativos em conjunto com os demais atores para viabilização dos empreendimentos e que podem ser representadas por cooperativas, associações, sindicatos e poder público dos estados ou municípios (BRASIL, 2013).

O quadro 1, adaptado a partir da Cartilha do PNHR por Atiyel (2016). apresenta as funções e as responsabilidades dos agentes financeiros, Banco do Brasil e CEF, e das entidades organizadoras, para a operacionalização do PNHR.

Quadro 1 - 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 Ministério das Cidades	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 elaborado por Atiyel (2016, p. 62).

De acordo com as normas do PNHR o financiamento subsidiado é concedido a grupos de beneficiários de no mínimo quatro e no máximo 50 pessoas ou famílias, não sendo exigida nenhuma espécie de garantia para a concessão do valor para a construção do imóvel, nem mesmo a inscrição do beneficiário no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. 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. A execução do empreendimento possui como prazo mínimo quatro meses e máximo de 12 meses, período este em que todos os integrantes do grupo deverão apresentar suas obras concluídas.

Para execução das obras, conforme as diretrizes do PNHR, podem-se adotar

os regimes de autoconstrução assistida ou mutirão assistido. No primeiro, a construção é executada pelo beneficiário com o auxílio de assistência técnica especializada, e no segundo a execução poderia ser realizada pela reunião conjunta dos beneficiários com auxílio de assistência técnica especializada. Ainda, existia a possibilidade de realização do regime de empreitada global com a gerência da Entidade Organizadora, sendo os que os responsáveis pelas obras poderiam ser funcionários da EO ou através de uma empresa contratada, ressalta-se que quando a EO for um ente público esse deve seguir os ditames da Lei de Licitações responsabilizando-se por todo o processo do empreendimento.

Em relação à Comissão de Representantes do Empreendimento (CRE) em reunião com todos os beneficiários e representantes da Entidade (EO), através de escolha pela maioria absoluta, elege-se os membros que iriam compor a comissão. Devendo ser 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 formalização deste ato registra-se a ata da reunião em Cartório de Títulos e Documentos.

Conforme Manual de Normas e Procedimentos Operacionais (MNMPO) do PNHR da CEF (2013) a CRE possui como atribuições: a) acompanhar a evolução das obras; b) acompanhar as atividades de compra, recebimento e distribuição de material de construção; c) acompanhar a emissão de notas fiscais pelas lojas de material de construção; d) emitir, mensalmente, declaração a ser entregue ao agente financeiro de acordo com modelo pré-estabelecido, constando informações como: números das notas fiscais emitidas; nomes das lojas que emitiram as notas fiscais; datas de emissão das notas fiscais; números/séries das notas fiscais; valores das notas fiscais; datas da entrega do material. e) declarar, junto agente financeiro, a aplicação dos materiais de construção constantes nas notas fiscais emitidas/apresentadas; f) declarar, junto agente financeiro, a destinação dos recursos liberados para pagamento da mão de obra utilizada no empreendimento; g) solicitar, agente financeiro, conforme normas do Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR, a liberação dos recursos mantidos sob a sua gestão; h) declarar, junto ao agente financeiro, sua responsabilidade conjunta com a entidade, com relação a eventuais débitos existentes junto aos fornecedores, com faturas ou notas fiscais emitidas além dos valores previstos na proposta aprovada pelo agente financeiro ou em data posterior àquela da

conclusão do empreendimento. i) encaminhar agente financeiro, sempre que solicitado, informações referentes à evolução do empreendimento.

Os recursos financeiros necessários à execução das obras do PNHR e serviços do empreendimento, serão depositados em uma conta conjunta aberta em nome dos integrantes da CRE, em uma agência do Banco do Brasil ou da CEF mais próxima do empreendimento considerando a área de abrangência do agente financeiro pela sua região de atendimento. A CRE durante e ao final da execução do PNHR deve realizar reuniões de prestação de contas dos recursos financeiros aos demais beneficiários e a coordenação do conjunto da obra.

Em relação aos Responsáveis Técnicos (RTs), os profissionais são selecionados ou indicados pela EO. Elencados como técnicos de engenharia ou arquitetura responsáveis pelos projetos técnicos, acompanhamento e execução das obras, prestando assistência técnica durante o processo de construção.

O outro profissional técnico demandado é o responsável pelo trabalho técnico social, podendo ser um profissional das áreas de Pedagogia, Sociologia, Serviço Social ou Psicologia, que possuam experiência em trabalho técnico social 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 do grupo familiar contemplado.

Atualmente, segundo o MNPO (2019, p. 15) a equipe técnica para execução do trabalho técnico social deverá ser multidisciplinar e coordenada por profissional com graduação em nível superior, preferencialmente em Serviço Social ou Ciências Sociais, com experiência comprovada em ações socioeducativas aplicadas a programas de habitação de interesse social.

Para o desenvolvimento do trabalho dos técnicos os valores dos subsídios concedidos para ATEC e TS, conforme MNPO (2019) correspondem atualmente a até R\$ 1.000,00 para ATEC, correspondente à elaboração dos projetos necessários à execução do empreendimento e à orientação técnica relativa à produção ou reforma da UH; e até R\$ 700,00 para TS, correspondente ao custo do trabalho de elaboração, mobilização, orientação e participação dos beneficiários no projeto.

A assessoria técnica durante a execução do PNHR constitui uma forte ligação com as entidades e com os atores envolvidos no processo de concretização dos

projetos. Conforme Atiyel (2016) através da ação de profissionais comprometidos existe a possibilidade de uma transformação social, mudança no modo de vida pela valorização do indivíduo, através construção da moradia, entendido nos moldes do PNHR, como não somente uma mercadoria a ser consumida ou entregue, mas também, como uma estratégia de inclusão dos beneficiários em processos econômicos, políticos e sociais que possam contribuir para o processo de desenvolvimento.

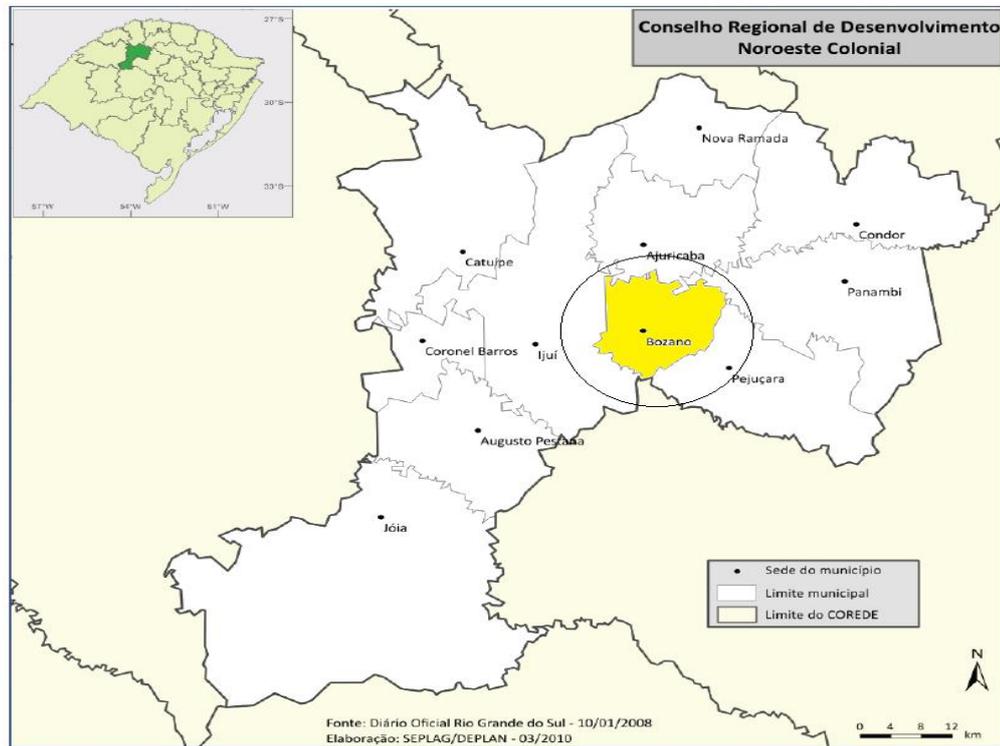
4 O PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DO PNHR NO MUNICÍPIO DE BOZANO/RS: RETRATOS DE UMA EXPERIÊNCIA EXITOSA

Nesse capítulo, é apresentada a análise e discussão dos resultados em relação aos objetivos propostos da pesquisa. Primeiramente, é apresentando os precedentes históricos, econômicos e sociais que levaram a implantação do PNHR no Município de Bozano. Após, buscou-se descrever como ocorreu o processo de implantação do PNHR, estabelecendo a cronologia dos fatos que o constituíram. Na sequência, foram caracterizadas as atuações dos atores envolvidos na operacionalização do PNHR, e por fim, analisou-se a consolidação do PNHR no Município de Bozano/RS, no período de 2015 a 2020.

4.1 PRECEDENTES A IMPLANTAÇÃO AO PNHR NO MUNICÍPIO DE BOZANO

O Município de Bozano está localizado na Microrregião Geográfica de Ijuí e em conjunto com outras regiões forma a Mesorregião Geográfica Noroeste Riograndense, conforme a regionalização definida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010). Em decorrência de distribuição e arranjos administrativos do Estado pertence à Região Funcional 7, integrando o Conselho Regional de Desenvolvimento Noroeste Colonial e participa da Associação dos Municípios do Planalto Médio (AMUPLAM). Sua estrutura agropecuária é voltada ao cultivo de grãos e criação de bovinos de leite e de corte. A economia do município e da microrregião como um todo possui forte correlação com o desempenho da agropecuária, na qual os preços dos produtos sofrem variações de acordo com o mercado nacional e internacional, tendo ainda o agravante das constantes estiagens que atingem o Estado (CREMONESE, 2006). Na figura 01, destaca-se a localização do Município de Bozano na Região Noroeste Colonial.

Figura 1 – Região Noroeste Colonial destaque para o Município de Bozano



Fonte: Adaptado FEE (2015).

O Município de Bozano integra o rol dos últimos municípios a serem emancipados no Rio Grande do Sul. Diversos fatores levaram a criação do movimento emancipacionista local, como a falta de acessibilidade das estradas do interior, saúde precária e distante, zona urbana praticamente inexistente e não organizada, falta de estrutura educacional adequada. Conforme Mesquita (1992) a tendência das causas alegadas para as emancipações centra-se na necessidade de implantar uma infraestrutura urbana inexistente ou precária, melhorar a acessibilidade das estradas do interior utilizadas para escoamento da produção e acesso aos centros urbanos, maior proximidade a serviços de saúde (postos de saúde, hospitais), de educação (escolas) e agentes financeiros.

Historicamente o Município de Bozano estruturou-se a partir de três distritos pertencentes a Ijuí, que lhe deram origem: Dr. Bozano, Salto e Santa Lúcia. A história de Bozano começa⁷ com a colonização italiana no final do século XIX e início do

⁷ Anterior a colonização a região do município era coberta de mata e a atividade principal era o extrativismo da erva-mate (ZARTH, 2011). O território fazia parte do atual município de Cruz Alta, “[...] que no século 19, abrangia politicamente significativa parte do Planalto Médio rio-grandense” (DARONCO, 2006, p. 12).

século XX com o processo de formação das colônias novas. Inicialmente a localidade chamava-se Faxinal ou Picada Faxinal e servia de ligação da região norte do Estado com a estação ferroviária de Faxinal, implantada em 1910. Esse fato contribuiu para o desenvolvimento do local, no ano de 1922 contava com cerca de 90 alambiques, cantinas de vinhos, moinhos, salamarias e ferrarias (IBGE, 2020).

Dentre as atividades destacava-se a produção de aguardente, utilizando como matéria-prima a cana-de-açúcar cultivada em escala, a criação de animais, o cultivo de produtos agrícolas e da erva-mate. Ao longo do século XX, especialmente na segunda metade, esse panorama foi se alterando em decorrência do processo de modernização da agricultura, causando a diminuição e o desaparecimento de atividades existentes e sua gradativa substituição pelas culturas da soja, do milho e do trigo com o uso de maquinários agrícolas e tecnologias de manejo do solo e plantio (IBGE, 2020).

Com a aprovação da Lei nº 10.741, de 16 de abril de 1996, o distrito de Doutor Bozano, pertencente ao Município de Ijuí, passa a denominar-se Bozano, agora município. A origem do nome Bozano decorre da pessoa de Júlio Rafael de Aragão Bozano, advogado e oficial federalista, morto com um tiro em emboscada pelas forças revolucionárias de Júlio Carlos Prestes, em 30 de dezembro de 1924, no Passo do Conceição, no Município de Ijuí, durante a Revolta Tenentista. Em sua homenagem atribuiu-se o nome do distrito de Doutor Aragão Bozano, em 1925, passando, em 1938, a chamar-se Doutor Bozano (LAZAROTTO, 2002).

Atualmente Bozano compreende os distritos de Salto e Santa Lúcia e as localidades de São Valentin, Rincão da Lage, São Miguel, Saltinho, Boa Esperança, Rincão do Letos e Linha 10, com área territorial de 201 km² e população estimada de 2.200 habitantes, distribuída na zona rural e urbana, sendo 629 habitantes no meio urbano e 1.571 habitantes no meio rural (IBGE, 2010). Conforme dados do censo agropecuário, em 2006 o município possuía 452 estabelecimentos agropecuários distribuídos conforme quadro 2.

Quadro 2 - Condição do produtor em relação às terras por estabelecimento

Condição do produtor	Número de estabelecimentos 2006
Proprietário(a) inclusive os(as) coproprietários(as) de terras tituladas coletivamente.	407
Arrendatário(a)	28
Parceiro (a)	05
Ocupante (a justo título ou por simples ocupação)	10
Assentado (a) sem titulação definitiva	02
Total	452

Fonte: IBGE, Censo Agropecuário 2006/2017; Org. por THOMAS (2020).

Estabelecimento agropecuário é toda a unidade produtora ou de exploração destinada de forma parcial ou total, a atividades agropecuárias, florestais e aquícolas. Indiferentemente do seu tamanho, da constituição jurídica ou de estar na área rural ou urbana (IBGE, 2017). No município de Bozano, conforme o último censo agropecuário, de 2017, a condição dos produtores em relação aos estabelecimentos agropecuários, são de 311 proprietários que possuem seus títulos de propriedade, 22 são arrendatários e os demais 30 estabelecimentos existentes estavam divididos entre parceiros, ocupantes ou assentados sem titulação. Em comparação ao censo de 2006 e 2017, percebe-se a redução expressiva do número de estabelecimentos agropecuários.

A classificação dos estabelecimentos agropecuários é dada por módulos fiscais e varia conforme a região do País ou Estado. O conceito de módulo fiscal é definido pela Lei nº 6.746/1979, a qual regulamentou os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais para fins de execução de Reforma Agrária e promoção da Política Agrícola, definindo que módulo fiscal é uma unidade de medida, em hectares, fixada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, considerando o tipo de exploração da terra predominante no município, renda obtida pela exploração predominante da terra, outras formas existentes de exploração não predominantes, porém não expressivas e o conceito de agricultura familiar.

A dimensão de um módulo fiscal varia de acordo com o município onde está localizada a propriedade. O valor do módulo fiscal no Brasil varia de 5 a 110 hectares. No Município de Bozano o módulo fiscal é de 20 hectares⁸.

⁸ <https://www.embrapa.br/codigo-florestal/area-de-reserva-legal-arl/modulo-fiscal>

Tabela 1 - Estabelecimento agropecuários em grupos de área total no Município de Bozano em 2006

Município	Total	Até 20 ha		De 20 a 40 ha		De 40 a 80 ha		De 80 a 200 ha		De 200 a 300 ha		De 300 a 400 ha		Mais de 400 ha	
		Qtd.	%	Qtd.	%	Qtd.	%	Qtd.	%	Qtd.	%	Qtd.	%	Qtd.	%
Bozano 2006	452	210	46,4	123	27,2	85	18,81	27	5,97	3	0,66	1	0,22	3	0,66

Fonte: IBGE, Censo Agropecuário 2006; Org. por THOMAS (2020).

Dos estabelecimentos agropecuários, conforme dados apresentados na tabela 1, percebe-se a predominância da pequena propriedade familiar de subsistência com até 20 hectares, a qual corresponde a quase 50% do total dos estabelecimentos agropecuários do município. Por outro lado, é escassa a presença da grande propriedade rural em relação ao número total de estabelecimentos agropecuários.

A Lei nº 11.326 de 24 de julho de 2006 caracterizou como agricultura familiar a forma de produção realizada por pequenos proprietários rurais com mão de obra de predominantemente da própria família, e a gestão dos trabalhos realizada pelo próprio proprietário rural, não possuindo área superior a quatro módulos fiscais. A característica da agricultura familiar no Município de Bozano está estruturada em pequenas propriedades dedicadas a atividade leiteira, agricultura de subsistência, produção de grãos e criação de animais em áreas de terras passadas de forma hereditárias entre as famílias.

Tabela 2 - Estabelecimentos, área e percentuais de agricultura familiar e agricultura não familiar no Município de Bozano em 2006

Município	Estabelecimentos				Área			
	Agricultura Familiar	%	Agricultura Não Familiar	%	Agricultura Familiar	%	Agricultura Não Familiar	%
Bozano	418	92,41	34	7,59	10.668	66,06	5.482	33,94

Fonte: IBGE, Censo Agropecuário 2006; Org. por THOMAS (2020).

No Município de Bozano o percentual de estabelecimentos rurais dedicados a agricultura familiar é superior a 90% do total dos estabelecimentos existentes. Fator relevante, sendo agricultores familiares o público prioritário do PNHR e das políticas de desenvolvimento territorial.

Conforme estudo realizado por Grando (2011) através dos dados apresentados pelo Censo Agropecuário de 2006, o número de estabelecimentos familiares no Brasil representava 84,4% dos estabelecimentos agropecuários e ocupava apenas 24,3% da área total destinada a agricultura. Essa distribuição é similar no Rio Grande do Sul onde 85,7% do número total de estabelecimentos é considerado de agricultura familiar e ocupa 30,5% da área agrícola estadual.

Em Bozano a agricultura familiar apresentava 418 estabelecimentos agropecuários e possuía 66,06% da área total. A agricultura patronal que corresponde a 7,59% dos estabelecimentos agropecuários, detém 33,94% da área, sendo composta por mais de quatro módulos fiscais. Ao comparar a área ocupada destas duas formas de produção, observa-se a existência de concentração de terras no território abrangido pelo município, porém em menor proporção quando comparada ao Estado ou a do País.

Em síntese, a estrutura fundiária do município é formada por expressiva quantidade de propriedades destinadas a agricultura familiar, desenvolvida por descendentes de imigrantes colonizadores em sua maioria e apresenta concentração de terras em algumas propriedades. Essas características influenciam no desenvolvimento do município e são relevantes para análises de implantação de políticas públicas.

4.1.1 Atividades produtivas no Município de Bozano

A estrutura produtiva é marcada pela presença da produção de grãos (soja, milho, trigo, feijão, aveia, cevada, canola), produção de leite, animais para abate, frutas e hortigranjeiros. Em consequência das atividades, derivam algumas agroindústrias familiares, de pequeno porte, destinadas ao processamento de alimentos, tais como pães,ucas, bolos, bolachas, queijos, salames, sucos e vinhos coloniais. Desde o início da colonização, a produção agropecuária tinha como foco principal o autoconsumo da família, em segundo plano, voltava-se ao abastecimento do mercado interno. Os produtos cultivados serviam para alimentação e os animais serviam como força de trabalho e abate para o consumo. Os excedentes eram comercializados para agregar renda às famílias. A produção de excedentes permitiu o desenvolvimento de outras atividades, como o comércio e a indústria.

A partir das décadas de 1960 e 1970, a região insere-se no processo de modernização da agropecuária brasileira, que permite produzir e destinar produtos tanto para o mercado nacional quanto para o mercado internacional. Esse processo fortaleceu a concentração de terras e a mecanização, trazendo mudanças fundamentais na dinâmica de produção das propriedades intensificando a produção de grãos em escalas maiores. A cultura da soja firmou-se na região e, com ela, trouxe a formação de algumas cooperativas que atuam no município como a Cotripal Agropecuária Cooperativa, atualmente com uma grande unidade de recebimento e comercialização de grãos e insumos no município; a COTRIJUÍ – Cooperativa Agropecuária & Industrial, que possui muitos produtores associados, inclusive alguns fundadores; e a C. VALE Cooperativa Industrial, com unidade de recebimento e comercialização de grãos. Na compra de leite, no município, atuam a BRF Brasil Foods, com unidade no município de Ijuí, distante a 13 km da sede de Bozano; a Cooperativa Central Gaúcha LTDA, situada no município vizinho de Cruz Alta, possuindo vários associados no município; além de empresas menores de outras regiões, que coletam leite e transportam para outros municípios. Outra atividade desenvolvida é a produção de erva-mate, nativa ou cultivada, em escala reduzida se comparada às demais atividades, mas é uma cultura extrativista presente na formação de municípios da região noroeste do Rio Grande do Sul.

A produção industrial no município é escassa, existindo apenas pequenas fábricas que dão suporte à atividade agrícola; processam produtos oriundos da agricultura, incluindo cereais *in natura*; e produzem equipamentos destinados a atividades agrícolas.

Figura 2 - Paisagens do interior do Município de Bozano - Distrito de Santa Lúcia (A), Distrito de Salto (B), Linha 11 - Letos (C), Linha 13 - Boa Esperança (D).



Fonte: Autor. Trabalho de campo (dez./2020).

As atividades agropecuárias e de serviços apresentam importância significativa no município. Ao verificar a participação destas atividades no PIB municipal, ano base 2012, se constata que representam 30,73% e 23,84%, respectivamente. Outro setor com considerável importância na formação do PIB é a administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social, que representa 25,44% do mesmo (IBGE, 2020).

Na tabela 3, verifica-se a evolução do PIB municipal, de 2010 a 2018. A variação reflete o impacto da produção e dos preços agropecuários no PIB. Em anos de estiagem e redução dos preços o PIB tende a retrair ou estagnar. O contrário ocorre em anos de produção regular ou elevada e com preços atrativos (KONRAD, 2019).

Tabela 3 - Produto Interno Bruto do Município de Bozano de 2010 a 2018

Ano	Agropecuária (Mil R\$)	Indústria (Mil R\$)	Serviços (Mil R\$)	Administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social (Mil R\$)	Impostos, líquidos de subsídios, sobre produtos (Mil R\$)	PIB a preços correntes (Mil R\$)	Produto Interno Bruto <i>per capita</i> (R\$ 1,00)
2010	21.062,00	1.278,00	8.042,00	7.189,00	1.197,00	38.632,00	15.560,01
2012	10.919,00	1.130,00	8.469,00	9.037,00	1.560,00	35.527,00	16.304,09
2014	26.449,97	2.071,36	27.622,38	11.596,59	6.150,78	73.891,08	32.942,97
2016	44.238,10	3.302,11	39.091,29	13.858,81	8.627,47	109.117,77	48.866,00
2018	57.626,33	3.813,72	62.543,52	15.357,61	16.429,92	155.771,09	72.960,70

Fonte: Dados do IBGE (2020); Org. por THOMAS (2020).

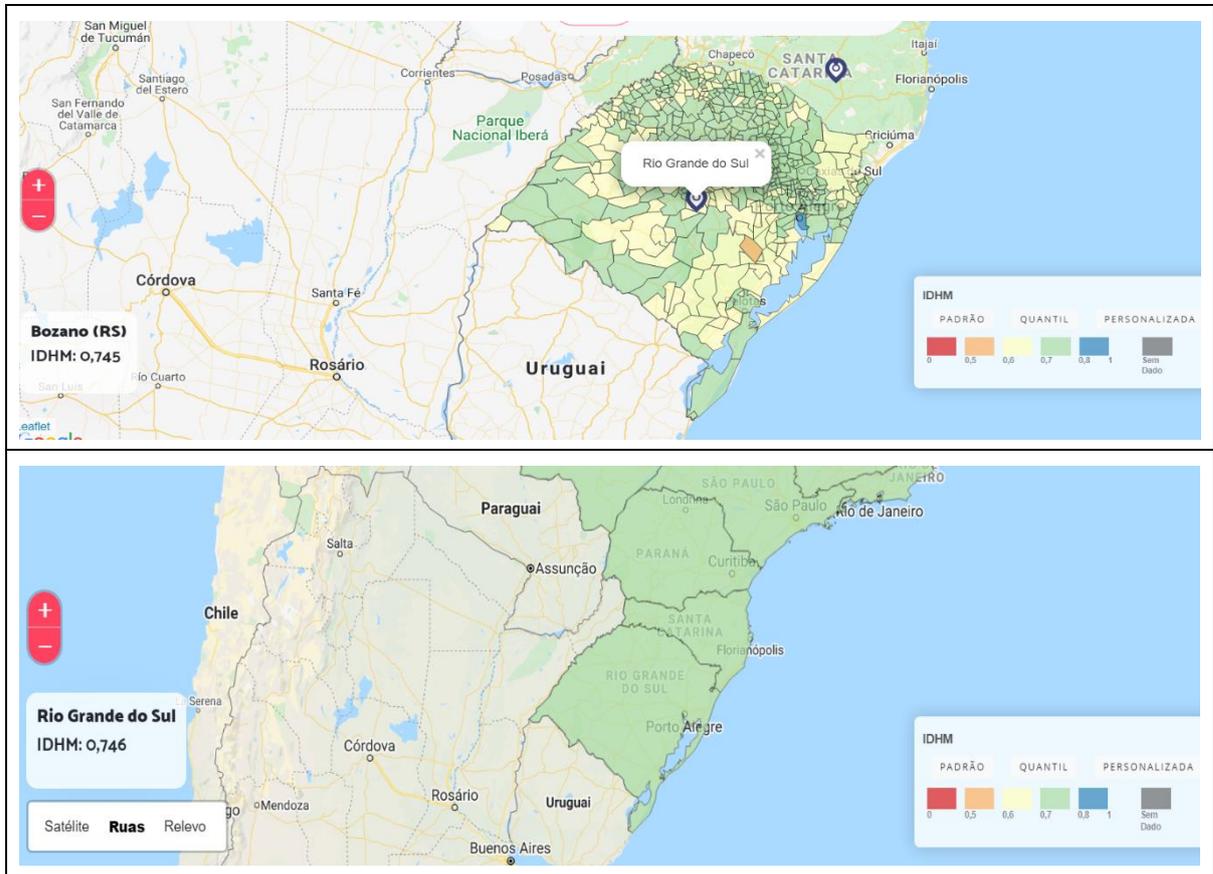
O PIB *per capita* é definido pela soma de todos os bens e serviços produzidos em um lugar, oportunizando comparações de setores da economia (IBGE, 2020). No ano de 2010 o PIB *per capita* foi de R\$ 15.560,01, representando apenas 21,33% do PIB *per capita* de 2018.

4.1.2 População e Indicadores Sociais

A população do município é predominantemente rural. Conforme o Censo Demográfico de 2010 a população do Município de Bozano constava de 1.571 pessoas residindo no meio rural (71,40% do total de habitantes) e 629 residindo no meio urbano (28,6% do total de habitantes), totalizando 2.200 habitantes, com a densidade demográfica de 10,94 hab/km². As projeções para o ano de 2020 apontaram uma população total estimada de 2.111 habitantes, denotando decréscimo populacional (IBGE, 2020).

Em relação aos indicadores sociais do Município de Bozano pode-se destacar o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) e o Índice de Gini da renda *per capita* domiciliar. O IDH-M tem sido utilizado como instrumento de seleção dos municípios em políticas públicas, inclusive para alocação de recursos para habitação. O índice de Gini tem o objetivo de apontar a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos, variando de 0 a 1, sendo que 0 é critério de igualdade e 1 maior índice de desigualdade (IPEA, 2004).

Figura 3 - Comparação entre o IDH-M do Município de Bozano e do Estado do Rio Grande do Sul no ano de 2010



Fonte: <http://www.atlasbrasil.org.br/consulta/map>. Org. THOMAS (2020).

O IDH do estado do Rio Grande do Sul, no ano de 2010, correspondia a 0,746, considerado alto (0,700 a 0,799) e o Município de Bozano seguia a mesma tendência, com IDH-M de 0,745. O Índice de Gini, em 2010, no Estado correspondia a 0,547 e no Município de Bozano a 0,426, indicando menor desigualdade de sua população em relação à média estadual.

Conforme dados do Ministério do Desenvolvimento Social, em 2010, o programa Bolsa Família beneficiou 50 famílias abrangendo uma população de 192 pessoas, ou seja, 8,7% da população do município. Apesar dos demais indicadores apresentados apontarem uma tendência positiva, quando analisada a quantidade de pessoas que se apresentavam na linha da pobreza, necessitando de renda através de programas sociais, os números são considerados significativos em relação à população total (IBGE, 2020).

Conforme dados obtidos referente ao Cadastro Único e beneficiários do

Programa Bolsa Família, disponíveis a partir do ano 2012 no Ministério da Cidadania, estruturou-se a tabela 4, visando demonstrar os quantitativos das famílias inscritas no Cadastro Único.

Tabela 4 - Famílias inscritas no Cadastro Único e beneficiárias do programa Bolsa Família – Bozano/RS

Ano	Nº de pessoas inscritas no Cadastro Único	Nº de famílias em situação de extrema Pobreza	Nº de famílias Beneficiárias do Bolsa Família
2012	537	69	60
2013	605	66	58
2014	524	51	51
2015	470	57	51
2016	462	50	50
2017	347	47	50
2018	280	40	44
2019	305	47	43
2020	356	52	50

Fonte: Ministério da Cidadania (2020).

Criado em 2001, o Cadastro Único é o instrumento utilizado para identificação da situação socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda, sendo referência para seleção de beneficiários a programas sociais do Governo Federal (BRASIL, 2007). Para inscrição no Cadastro Único a família não pode auferir renda *per capita* superior a meio salário mínimo ou renda familiar superior a três salários mínimos. O cadastro serve como referência para a implementação de políticas públicas que visam a melhoria das condições de vida, através da adesão a programas sociais.

O estabelecimento de programas e políticas públicas através de ações criadas pelo Governo Federal, a partir de 2003, criaram condições favoráveis para a adesão a projetos que objetivavam criar formas de acesso a melhoria na qualidade de vida, em especial políticas voltadas ao desenvolvimento do meio rural. O Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR fez parte deste rol dessas políticas.

As características socioeconômicas e as condições de vulnerabilidade das famílias permitem qualificar o *déficit* habitacional rural, principal critério utilizado na distribuição das metas do PNHR.

4.1.3 Cenário de Déficit Habitacional Rural

O déficit habitacional é um indicador que mede a deficiência no estoque de moradias existentes, considerando as suas características em relação a precariedade ou desgaste pelo uso, além das moradias necessárias para atender a demanda em função da coabitação familiar forçada (famílias que pretendem construir a sua casa própria), dos moradores de baixa renda com dificuldades em pagar o aluguel (FJP, 2013). O indicador apresenta a necessidade física de novas moradias contribuindo para a solução de problemas sociais e de habitação e utilizado por agentes públicos na formulação da política habitacional do país.

O Ministério das Cidades, atualmente Ministério do Desenvolvimento Regional, adotou o conceito de déficit habitacional como indicador para acompanhamento da política nacional de habitação. Sua construção e atualização é realizada, desde 1995, pela Fundação João Pinheiro (FJP), através dos dados secundários da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), a qual vem sendo atualizada e revisada regularmente (IPEA, 2013). O conceito de déficit habitacional já foi amplamente debatido e criticado, entretanto, não é possível desconsiderá-lo, pelo simples fato que é o principal critério adotado para divisão das metas regionais do PNHR e seleção das propostas, utilizado como instrumento pelo planejamento do Ministério das Cidades (KONRAD, 2019).

Em 2010, o censo demográfico apontou um déficit habitacional de 6,490 milhões de unidades no país, correspondendo a 12,1% dos domicílios. A região Sudeste, com o maior déficit, detinha 38% do déficit habitacional do país correspondendo a 2,674 milhões de unidades. A região Sul apresentava o menor déficit habitacional do país com 770.749 unidades (FJP, 2013). A projeção de demanda por novas unidades habitacionais previstas no Plano Nacional de Habitação, o qual é pautado pelo déficit habitacional e pelo número de famílias que se formarão, apontava a necessidade de 1,520 milhão de novas moradias por ano em média, para o período entre 2013 a 2023 (BRASIL, 2013).

Na tabela 5, apresentam-se os dados referente ao déficit habitacional publicados pela Fundação João Pinheiro, em valores absolutos para o ano de 2010, considerando os dados do País, da Região Sul e do Estado do Rio Grande do Sul.

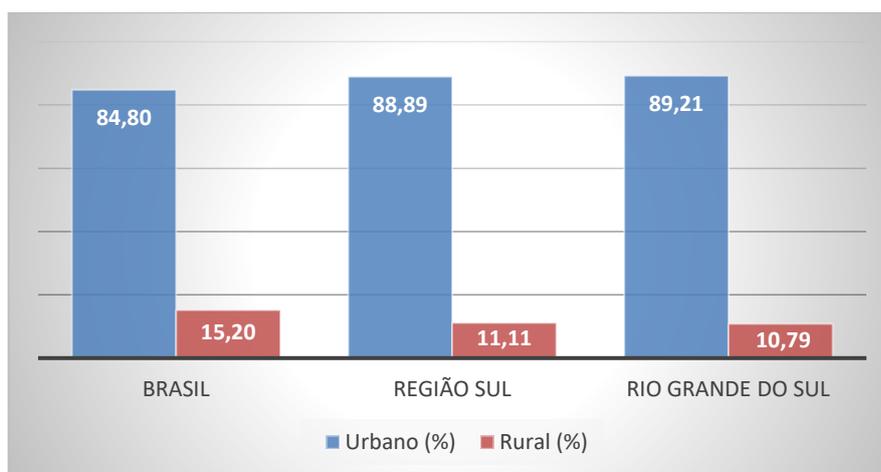
Tabela 5 - Déficit habitacional total em valores absolutos – 2010

Especificação	Total	Urbano	Rural
Brasil	6.940.691	5.885.528	1.055.163
Região Sul	770.749	685.111	85.639
Rio Grande do Sul	303.521	270.762	32.758

Fonte: FJP (2013).

O déficit habitacional rural indica a falta de moradias para pessoas ou famílias que necessitam de habitação no meio rural, identificado como o parâmetro que possibilita apontar a demanda estimada de unidades habitacionais em uma determinada região. Sendo calculado a partir da soma de três componentes: as habitações precárias (domicílio rústico⁹ e improvisado¹⁰), a coabitação¹¹ (cômodos e conviventes com a intenção de mudar) e o adensamento excessivo¹². O excedente de aluguel não é considerado no cálculo do déficit rural (FJP, 2013).

Gráfico 1 - Distribuição do déficit urbano e rural no ano de 2010



Fonte: FJP (2013). Org. por THOMAS (2020).

O déficit habitacional brasileiro é predominantemente urbano (84,80%).

⁹ “Os domicílios rústicos são aqueles sem paredes de alvenaria ou madeira aparelhada. Em decorrência das suas condições de insalubridade, esse tipo de edificação proporciona desconforto e traz risco de contaminação por doenças” (FPJ, 2013, p.15).

¹⁰ “Engloba todos os locais e imóveis sem fins residenciais e lugares que servem como moradia alternativa (imóveis comerciais, embaixo de pontes e viadutos, barracas, carcaças de carros abandonados e cavernas, entre outros), o que indica a carência de novas unidades domiciliares” (FPJ, 2013, p.14).

¹¹ “Compreendia a soma das famílias conviventes secundárias que viviam junto com a família principal, no mesmo domicílio, e das que viviam em cômodos” (FPJ, 2013, p.15).

¹² “É caracterizada pelo número médio de moradores por dormitório acima de três (3)” (FPJ, 2013, p.19).

Proporcionalmente, o déficit habitacional rural compõe mais de 15% dos domicílios rurais. Entretanto, “o componente que se sobressai no rural é a precariedade, compondo mais de 75% do déficit total rural” (IPEA, 2013, p. 10). Em relação ao déficit habitacional apresentado no gráfico 01, verifica-se que o Estado do Rio Grande do Sul apresenta em 2010 a tendência da Região Sul, com o déficit habitacional urbano superior ao nacional e o rural inferior.

Em relação ao déficit habitacional municipal existe uma carência de dados disponíveis. Apesar da Fundação João Pinheiro, em 2010, ter elaborado o relatório do déficit dos municípios esses dados apresentam somente quantitativos relacionados as capitais e regiões metropolitanas. Para atender a expectativa de análise do déficit municipal elaborou-se o quadro 3, no intuito de apresentar dados locais sistematizados a partir da realidade apresentada pelo Estado.

Quadro 3 - Déficit habitacional estimado para o Município de Bozano – 2010

Especificação	Total	%	Urbana	%	Rural	%
População do Rio Grande do Sul	10.693.929	100	9.100.291	85,10	1.593.638	14,90
Déficit Habitacional do Rio Grande do Sul	303.521	100	270.762	89,21	32.758	10,79
= Déficit total em relação a população total (%)	2,84					
População do Município de Bozano	2.200	100	629	28,59	1.571	71,41
Déficit Habitacional Estimado para o Município de Bozano com base na proporção (%) do Estado e distribuído pela concentração da população	63	18		45		

Fonte: FJP (2013); IBGE (2020). Org. por THOMAS (2021).

Para elaboração do quadro 3, utilizou-se a relação do déficit do estado do Rio Grande do Sul perante a sua população, percebe-se que o déficit apresentado tem relação com a distribuição da população urbana e rural. Deste modo, pela falta de dados disponíveis e partindo-se do princípio que o município é parte integrante do Estado, calculou-se o percentual de déficit do Estado em relação a sua população total e utilizou-se esse parâmetro para estimar o déficit do Município de Bozano, posteriormente distribuiu-se o quantitativo para o urbano e rural de acordo com a distribuição de sua população. Através dos dados é possível estimar que o déficit habitacional local indicava a falta de 63 moradias para pessoas ou famílias no

município, sendo 18 na área urbana e 45 na zona rural, dados relativamente próximos do número de 42 beneficiários do PNHR implantado pelo município.

Conceitualmente o déficit habitacional pode ser considerado como definidor de um padrão mínimo de habitação, ou seja, uma definição de moradia adequada. Uma moradia que deve possuir redes de água e esgoto, não sendo algo improvisado, em condições para que as famílias possam estabelecer-se em situação não vulnerável (IPEA, 2013). Essas nuances são levadas em consideração para o desenvolvimento das políticas habitacionais visando diminuir o déficit.

Assim, no intuito de reverter a situação do déficit habitacional rural estrutura-se o PNHR, o qual possui como objetivo principal a redução do histórico déficit habitacional rural, através da oferta facilitada aos agricultores familiares mais vulneráveis socioeconomicamente de uma política de habitação rural (BOLTER, 2013). Criando condições para o estabelecimento de condições de moradia digna no campo e a redução do déficit habitacional rural.

No entanto, o Programa não levou em consideração somente a premissa do déficit para concessão de benefícios, uma vez, que era necessário a apresentação de propostas através da constituição de EO e dependia da performance da organização do grupo que pleiteava os recursos (KONRAD, 2019).

É importante esclarecer que não é uma preocupação do pesquisador verificar se o déficit habitacional rural foi reduzido ou não, com a implantação do PNHR, mas estabelecer o cenário precedente à implantação do PNHR. Na próxima seção, apresenta-se o processo de implantação do PNHR no Município de Bozano a partir das diretrizes estabelecidas pela política habitacional.

4.2 O PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DO PNHR NO MUNICÍPIO DE BOZANO A PARTIR DE SUAS DIRETRIZES.

A possibilidade de adesão e implantação de programa de habitação voltado a área rural no Município de Bozano torna-se possível a partir da edição da Lei Federal nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que cria o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Programa que tinha por finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00. Esse programa divide-se em dois: um voltado ao meio urbano, denominado Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU); e outro voltado ao meio rural, o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR).

O PNHR é criado, em 2009, como política pública, pelo Governo Federal, com a finalidade de possibilitar ao agricultor familiar, trabalhador rural e comunidades tradicionais o acesso à moradia digna no campo, seja construindo uma nova casa ou reformando, ampliando ou concluindo uma existente. Destinando recursos para subvenção econômica na sua criação, no montante de quinhentos milhões de reais, o PNHR possibilitava o acesso uma única vez para cada beneficiário final. Os recursos eram geridos por meio de instituições financeiras autorizadas pelo Banco Central do Brasil ou de agentes financeiro do Sistema Financeiro da Habitação (SFH).

O programa concedia subsídio, com recursos do Orçamento Geral da União, dividindo-se em três grupos conforme a Portaria nº 229 de 28 de maio de 2012. O Grupo 1, poderiam ser beneficiados agricultores familiares e trabalhadores rurais com renda familiar anual igual ou menor a R\$ 15.000,00, o Grupo 2 a renda poderia ser superior R\$ 15.000,00, mas não poderia ultrapassar R\$ 30.000,00, e o Grupo 3 poderiam ser contemplados agricultores e trabalhadores rurais com renda familiar bruta superior a R\$ 30.000,00, mas não poderia ultrapassar R\$ 60.000,00.

Conforme Oliveira (2020) o PNHR combinou duas formas de concessão: elevado número de subvenções econômicas para beneficiários do Grupo 1, através de recursos do OGU e reduzidos financiamentos para os beneficiários do Grupo 2 e 3, com recursos orçamentários do FGTS destinados à habitação popular. O financiamento por consignar riscos aos agentes financeiros e pelas limitações de garantia de renda pelos beneficiários da agricultura familiar contratou poucos empreendimentos. O PNHR pode ser considerado basicamente, um programa de

subvenção para habitação destinado ao Grupo 1 (OLIVEIRA, 2020, p.32).

O Município de Bozano constituiu um grupo de beneficiários enquadrados no Grupo 1, compostos por agricultores e trabalhadores rurais que apresentassem renda bruta anual máxima de R\$ 15.000,00. Para comprovação da renda e inclusão no grupo, o futuro beneficiário devia apresentar a comprovação necessária, podendo ser efetuada através da apresentação da Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP); da apresentação da carteira de trabalho; de declaração de cooperativa, sindicato ou associação em que fosse associado; declaração firmada pelo empregador com firma reconhecida em cartório ou por comprovante de proventos do INSS, no caso de aposentado em caráter permanente como trabalhador rural.

Os beneficiários do Grupo 1 eram atendidos sem a constituição de operação de financiamento, pelo fato do PNHR possuir como finalidade subsidiar a produção ou aquisição de moradia a agricultores familiares. Desta forma, os recursos foram repassados através de subvenções econômicas do OGU, por intermédio dos Agentes Financeiros do PNHR. O Gestor do programa, na época de implantação em Bozano, era o Ministério das Cidades e como Gestor Operacional e Agente Financeiro o responsável foi a CEF. Esta última era encarregada pelas transferências de recursos, atendendo a previsão de desembolso aos beneficiários finais para o pagamento dos materiais de construção e da mão de obra.

O Ministério das Cidades era gestor do PNHR e estabelecia as regras e condições para a implantação do programa, além de acompanhar, controlar e definir os ciclos e diretrizes para a contratação das operações. A CEF, como Gestor Operacional, possuía a função de controlar e prestar contas da aplicação dos recursos repassados aos agentes financeiros, acompanhando a execução orçamentária. A CEF, no papel de Agente Financeiro do PNHR em Bozano tinha a função de receber e analisar as propostas, bem como, a documentação para a contratação de operação da construção através das propostas encaminhadas pela EO. Posteriormente, realizava a contratação das operações com os beneficiários do programa, efetuando a liberação dos recursos de subvenção econômica de acordo com a execução das obras. Realizava a prestação de contas dos recursos repassados pelo Gestor Operacional e realizava a cobrança dos beneficiários, referente as parcelas de sua responsabilidade.

A Entidade Organizadora do PNHR implantado em Bozano foi o próprio município, ficando responsável pelo encaminhamento ao agente financeiro da

documentação necessária dos beneficiários para fins de participação no programa; prestação de assistência técnica e serviços necessários à execução dos contratos; responsabilização, caso necessário, pelo aporte adicional de recursos à finalização da obra; prestação de contas aos beneficiários e agente financeiro dos recursos de subvenção repassados; e participação e acompanhamento na execução das obras.

Em contrapartida os beneficiários do programa necessitavam prestar informações sobre a situação pessoal ou familiar; acompanhar a construção de sua unidade habitacional como parte diretamente interessada; participar das reuniões quando convocados pela entidade organizadora ou pelos membros da comissão de representantes da entidade organizadora; e comunicar o Ministério das Cidades, o Gestor Operacional ou o Agente Financeiro quando do conhecimento de qualquer irregularidade na execução do projeto ou dos gastos que estavam sendo realizados.

Os beneficiários do programa foram contemplados com o valor individual de R\$ 28.500,00 (vinte e oito mil e quinhentos reais) para edificação de cada unidade habitacional, valor que abrangia a compra dos materiais de construção e contratação de mão de obra, conforme o estabelecido pela Portaria nº 580, de 03 de dezembro de 2012. A proposta para o encaminhamento dos projetos deveria conter, no mínimo 4 moradias e no máximo 50 moradias. Em Bozano, houve 53 inscritos, destes 49 encaminharam a documentação solicitada para o cadastramento, realizado pela Secretaria Municipal de Assistência Social com o apoio da Secretaria Municipal da Fazenda. Esses cadastros, com as devidas documentações, foram encaminhados ao Gestor Operacional, CEF, para avaliação. Entretanto, somente 42 inscritos conseguiram atender aos critérios do programa, tornando-se beneficiários do empreendimento. Os demais foram recusados devido a restrições existentes nas áreas de terras e no cadastro da pessoa física.

Os recursos foram repassados proporcionalmente ao número de beneficiários, conforme o quadro 4. A EO não recebia recursos para atuar na gestão e execução do PNHR, necessitando dispor de seus próprios recursos e do seu quadro de pessoal para as ações realizadas na viabilização e implantação do projeto. Ressalta-se que não houve investimento em contrapartida financeira pela EO, utilizando-se somente os subsídios repassados pelo OGU para edificação das unidades habitacionais.

Quadro 4 - Composição do investimento

Item	Modalidade/Serviços	UH	Recursos		Total (R\$)
			OGU	Contrapartida	
1	Construção	42	R\$ 28.500,00		R\$ 1.197.000,00
1.1	Materiais de construção	42	R\$ 21.250,00		R\$ 892.500,00
1.2	Mão de obra	42	R\$ 7.250,00		R\$ 304.500,00
2	Assistência Técnica	42	R\$ 600,00		R\$ 25.200,00
3	Trabalho Técnico Social	42	R\$ 400,00		R\$ 16.800,00
Valor total do investimento (1+2+3)		42	R\$ 29.500,00		R\$ 1.239.000,00

Fonte: Dados fornecidos pela EO (2020). Org. por THOMAS (2021).

Para a elaboração dos projetos necessários para execução do empreendimento e orientação técnica relativa à construção da unidade habitacional foi repassado o valor de R\$ 600,00 (seiscentos reais) por contrato firmado com o beneficiário final, como forma de cobrir os custos do trabalho de assistência técnica, totalizando R\$ 25.200,00 (vinte e cinco mil e duzentos reais) utilizados para contratação de empresa para acompanhamento da execução da obra.

Durante a implantação do empreendimento fez-se necessário o desenvolvimento do trabalho social, encarregado das ações de mobilização, orientação e conscientização dos beneficiários na participação do projeto. O custo com a execução do trabalho social, correspondia ao custo do trabalho de elaboração, mobilização, orientação e participação dos beneficiários no projeto, ficando limitado a R\$ 400,00 (quatrocentos reais), por contrato firmado com o beneficiário final, repassado pelo OGU, totalizando R\$ 16.800,00. O trabalho social poderia ser realizado por profissionais das áreas de Pedagogia, Sociologia, Serviço Social ou Psicologia, que possuíssem experiência em trabalho técnico social comunitário. O município de Bozano optou por utilizar como responsável pelo trabalho técnico social a assistente social do quadro de servidores de carreira, com carga horária de 20 horas semanais, sendo adicionadas, através de concessão temporária, mais 08 horas semanais, destinadas à realização do trabalho técnico social.

Durante a implantação do projeto, o técnico social encarregou-se de promover encontros mensais durante o período de 15 meses com os grupos de beneficiários para a promoção de espaços de formação e discussão sobre temas relacionados à moradia, ao bem-estar, ao lazer, à saúde, saneamento, meio-ambiente, modos de produção sustentáveis e outros temas de interesse. Contou-se ainda, para esse trabalho, com o apoio da Emater, de profissionais disponíveis na estrutura do

município, bem como outros profissionais que foram contratados para a realização de oficinas específicas para os beneficiários.

As unidades habitacionais eram pulverizadas no interior do município, ou seja, estavam distribuídas nas diversas comunidades que constituem o seu ambiente rural, onde residiam os beneficiários do programa. As distâncias eram consideráveis para a realização das visitas técnicas, entregas de materiais de construção e deslocamento para os construtores e auxiliares. No entanto esse foi um desafio a ser superado, pois conforme Bolter (2013), o PNHR tem como o objetivo o processo de desenvolvimento rural, com inclusão social e dignidade de vida para as famílias que vivem no rural, independente de localização. A figura 4, apresenta a distribuição das unidades habitacionais na área rural do município. Salienta-se que em alguns pontos houve a construção de mais de uma unidade habitacional.

Figura 4 - Distribuição das casas na área rural do Município de Bozano



Fonte: Google Earth.

A unidades denominadas pelo número 21, 27, 36 e 38 estão dispostas nas proximidades da divisa do município. A unidade 21 na divisa com o Município de Ijuí, a 27 na divisa com o Município de Panambi, a 36 na divisa com o Município de Pejuçara e a 38 nas proximidades da divisa com Ajuricaba.

O PNHR condiciona a forma de construção das unidades habitacionais.

Conforme a Cartilha do PNRH (BRASIL, 2012, p. 12), o regime de construção adotado poderia ser:

Autoconstrução assistida: a construção é executada pelo beneficiário com o auxílio de assistência técnica especializada (engenheiro, mestre de obras, pedreiro, eletricista);

Mutirão assistido: a construção é executada pelos beneficiários, reciprocamente, com o auxílio de assistência técnica especializada (engenheiro, mestre de obras, pedreiro, eletricista);

Administração direta: a construção é executada pelos funcionários da Entidade Organizadora ou por mão-de-obra a ela vinculada;

Empreitada global: a construção é executada por uma construtora, que administra os recursos humanos, financeiros e materiais necessários para execução do empreendimento.

O regime adotado foi o de autoconstrução assistida, sendo de responsabilidade do beneficiário realizar a construção de sua unidade habitacional, recebendo o acompanhamento e a orientação de profissional de engenharia habilitado, podendo contratar pedreiro ou o próprio beneficiário poderia realizar a construção. Através dos relatos colhidos nas entrevistas, verificou-se que alguns beneficiários participaram ativamente na construção, principalmente como auxiliares dos construtores contratados pelos mesmos. Conforme o item 4.3 do anexo I da portaria nº 229, de 28 de maio de 2012, os custos de edificação de cada unidade habitacional corresponderão ao custo de aquisição de materiais de construção, admitida ainda a inclusão dos custos de contratação de mão de obra, legalização e soluções de abastecimento de água e esgotamento sanitário. A EO auxiliou na divulgação e na contratação de profissionais construtores/pedreiros para os beneficiários, porém esses eram responsáveis pela escolha do profissional. O prazo para construção era de 12 meses após a assinatura do contrato de concessão entre o beneficiário e a CEF.

O beneficiário do PNRH, como contrapartida ao benefício, necessitava aportar 4% (quatro por cento) do valor recebido para edificação da unidade habitacional, correspondendo a R\$ 1.140,00 (um mil cento e quarenta reais). Conforme normatizado na portaria nº 229, de 28 de maio de 2012, a contrapartida deveria ser integralizada pelo beneficiário em quatro pagamentos anuais vincendos a contar de um ano da data de assinatura do contrato, no mesmo dia e mês. Esse valor devia ser recolhido pelos Agentes Financeiros e creditado em favor do Tesouro Nacional pelo Gestor Operacional. O pagamento da contrapartida, em caso de morte ou invalidez permanente do beneficiário, era extinto, não resultando em obrigações para seus

familiares ou herdeiros e o não pagamento, em condições contratuais normais ensejava em sua inclusão no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal – CADIN.

Os contratos para concessão dos subsídios destinados a produção das 42 unidades habitacionais foram assinados no dia 02 de dezembro de 2013, pelos beneficiários, representante da entidade organizadora, representante da CEF e testemunhas, em um ato solene no CTG Passo do Bozano, localizado no centro urbano do município, com a participação de autoridades do município, beneficiários e gerência da CEF. Através da análise dos contratos foi possível verificar que o prazo de construção contratado foi de 12 meses e o início das obras deveria ocorrer, impreterivelmente, em até 60 (sessenta) dias da assinatura do contrato.

Caso houvesse o descumprimento do prazo estabelecido a penalidade ensejava o vencimento do contrato e a devolução dos recursos pela EO, corrigidos pela taxa SELIC, da data de contratação até o efetivo retorno dos recursos. E, findando o prazo sem que a obra tivesse sido concluída, a CEF ficava desobrigada de efetuar o pagamento das parcelas restantes, ficando os beneficiários e a EO obrigados a concluir a obra com recursos próprios dentro dos 06 meses subsequentes ao prazo contratualmente fixado para seu término, incluindo prazo de prorrogação, caso houvesse, e o pagamento final somente se realizava quando da finalização total da obra e da apresentação das comprovações exigidas (BRASIL, 2012).

Quadro 5 - Ordem cronológica dos fatos ocorridos para implantação do empreendimento PNHR – Bozano

Ordem Cronológica do PNHR - Bozano	
Novembro/2012	CEF envia comunicado aos municípios e entidades sobre PNHR.
Março/2013	Município de Bozano e CEF – 1ª reunião: Informações para adesão ao PNHR.
24/04/2013	Município de Bozano e CEF – 2ª reunião: Equipes técnicas sobre cadastramento, requisitos, projeto técnico e executivo, documentação para cadastramento e demais encaminhamentos.
Maio/2013	Divulgação para cadastramento de beneficiários junto ao Município de Bozano (EO).
Maio - Junho/2013	Realização do cadastramento de interessados.
24/07/2013	Encaminhamento do projeto e da relação de candidatos a beneficiários para análise da CEF – 49 cadastros.
13/09/2013	Assinatura do Termo de Adesão ao PNHR (MCMV) entre o Município de Bozano e a União (Ministério das Cidades).
23/10/2013	Retorno da análise efetuada pela CEF com pendências a serem sanadas.
18/11/2013	Efetivação do contrato do empreendimento nº 419.018-60 do PNHR com 42 unidades entre a CEF e EO.
02/12/2013	Assinatura dos contratos com os beneficiários.
Janeiro/2014	Contratação de profissional técnico de engenharia para acompanhamento das obras, início das obras e do trabalho técnico social.
Fevereiro/2015	Prorrogação de prazo de execução de obras.
Abril/2015	Conclusão do trabalho técnico social.
26/05/2015	Término das obras.
08/06/2015	Conclusão do empreendimento PNHR.

Fonte: Documentos disponibilizados pela EO (2020). Org. por THOMAS (2021).

Para representação dos beneficiários do empreendimento do PNHR era

necessário constituir uma comissão denominada de Comissão de Representantes do Empreendimento (CRE), a qual era formada por 03 (três) representantes dos beneficiários e um representante da EO. Os representantes possuíam como obrigações principais acompanhar a evolução das obras; as atividades de compra, recebimento e distribuição de material de construção; a emissão de notas fiscais pelas lojas de material de construção; elaboração e encaminhamento dos relatórios para o agente financeiro realizar o pagamento; entre outras. A comissão foi a responsável, segundo o relato de um de seus integrantes, pela escolha da empresa para a compra dos materiais de construção e da negociação, conforme entrevista:

[...] assim quando fomos escolhidos para fazer parte da comissão, a gente não sabia muito, né, mas **era preciso o material**, essa era a nossa preocupação. Ainda, **tinha o problema** do trecho, da **entrega. As casas eram longe umas das outras**. Tinha um valor pros materiais, uma lista do projeto, da engenheira, lá [...]. Fomos nas lojas e as de Bozano, não tinham condições de entregar tanto material e esperar para receber... não queriam participar...tinham medo, era 42 casas. Aí fomos pra Ijuí que tem empresas grandes e em uma delas, que fazia entrega já em outros municípios pra casas da CEF, deu certo. **Fez preço bom e garantia a entrega de todo o material até o final da obra**. No início demorou para todos receberem o material 'grosso' para iniciar a obra, mas depois foi embora, eles davam entregue, sorte que essa empresa pegou e garantiu até o final, né. Todo mundo conseguiu fazer. (A.L.S., COMISSÃO DE REPRESENTANTES DO EMPREENDIMENTO (CRE), Município de Bozano, 2020, grifos nossos).

Havia a preocupação com a aquisição do material, garantia de valores e com a entrega, uma vez que as unidades eram pulverizadas no interior do município e distantes umas das outras. Além disso, o andamento das obras era variável de uma unidade para outra e os valores eram depositados de acordo com o andamento do empreendimento, considerando as 42 unidades habitacionais em conjunto.

Em relação ao fluxo de liberação de recursos o agente financeiro realizava a transferência dos recursos financeiros para a EO de acordo com a evolução das obras, comprovadas através de medições realizadas e formalizada através de Planilhas de Levantamento Simplificado (PLS), a qual elencava a evolução das obras de forma individual por unidade habitacional, gerando o percentual de execução do empreendimento, considerando a evolução das 42 unidades habitacionais, critério utilizado pelo PNHR independente de região do país ou da quantidade de unidades habitacionais que formavam o grupo, seguindo o cronograma do quadro 6.

Quadro 6 - Cronograma de liberação dos recursos financeiros do PNHR

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: Adaptado da Cartilha do PNHR (2012).

Para o depósito do valor da contratação era necessário comprovar o início das obras mediante envio da PLS, de relatórios fotográficos do andamento das obras e das ARTs das unidades habitacionais. Para os demais pagamentos somente a PLS e relatórios fotográficos. Os fiscais da CEF realizavam vistorias por amostragem quando atingido 25%, 50%, 75% e 100% das obras do empreendimento. Os relatórios provenientes dessas vistorias eram encaminhados a EO para, em conjunto com os beneficiários, efetuar correções ou ajustes necessários ao cumprimento dos quesitos construtivos, em conformidade ao projeto e normativas do empreendimento.

4.3 ATORES ENVOLVIDOS NO PROCESSO DE OPERACIONALIZAÇÃO DO PNHR: ATUAÇÕES, PRINCIPAIS ESTRATÉGIAS, DIFICULDADES E RESULTADOS OBTIDOS NA OPERACIONALIZAÇÃO.

Este capítulo destina-se à caracterização dos atores envolvidos no processo de operacionalização do PNHR em Bozano, descrevendo sua atuação e as relações que estabeleceram entre si na execução do programa. Identificam-se as principais estratégias adotadas, as dificuldades e resultados obtidos.

Os atores envolvidos no processo de operacionalização do PNHR caracterizam-se como: Órgãos gestores da União, o Ministério das Cidades e Ministério da Fazenda; Agente Operacional e Financeiro; Entidade Organizadora; Responsáveis Técnicos; Comissão de Representantes do Empreendimento; e Beneficiários.

Para a elaboração deste retrospecto e análise, apresentam-se os fatores legais que determinam a estrutura operacional do PNHR e expõe-se o papel e a importância de cada ator para a efetivação do resultado final, considerando as nuances presentes na realidade social existente no ambiente, bem como as adequações ou readaptações necessárias para que esta Política Habitacional atendesse os aspectos legais e as necessidades e expectativas almejadas.

4.3.1 Órgãos Gestores

Os órgãos gestores podem ser definidos como os atores que representam a administração central do governo federal, com responsabilidades na operacionalidade das políticas públicas de habitação rural, sendo estes o Ministério das Cidades e o Ministério da Fazenda. Ambos possuíam representação importante no estabelecimento das políticas de habitação, porém com papéis diferenciados.

O MCIDADES era o gestor da aplicação dos recursos, responsável por estabelecer os parâmetros operacionais do PNHR, bem como acompanhar e avaliar os resultados obtidos na aplicação dos recursos do OGU. A Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, definia como áreas de competência do MCIDADES:

- a) política de desenvolvimento urbano; b) políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental, transporte urbano e trânsito; c) promoção, em articulação com as diversas esferas de governo, com o setor privado e

organizações não-governamentais, de ações e programas de urbanização, de habitação, de saneamento básico e ambiental, transporte urbano, trânsito e desenvolvimento urbano; d) **política de subsídio à habitação popular**, saneamento e transporte urbano; e) planejamento, regulação, normatização e gestão da aplicação de recursos em políticas de desenvolvimento urbano, urbanização, habitação, saneamento básico e ambiental, transporte urbano e trânsito; f) participação na formulação das diretrizes gerais para conservação dos sistemas urbanos de água, bem como para a adoção de bacias hidrográficas como unidades básicas do planejamento e gestão do saneamento; (BRASIL, 2003, grifo nossos).

A criação do PNHR decorre de ações realizadas pelos atores políticos em resposta às articulações e mobilizações dos partidos e dos movimentos sociais diante da situação habitacional vivida no ambiente rural. O MCIDADES foi o órgão gestor central desta política. Em 2003, com a criação do MCIDADES, o ex-governador do Rio Grande do Sul, Olívio Dutra, que ocupava o cargo no período de implantação do programa estadual de habitação rural desenvolvido no Rio Grande do Sul, assumiu o Ministério das Cidades e, juntamente com o presidente da República (Luiz Inácio Lula da Silva), chamou os movimentos sociais do campo para juntos construírem um programa de habitação nacional. Essa convocação fazia parte das reivindicações feitas pelas organizações sociais rurais ao governo federal (BOLTER, 2013).

A partir do Programa Nacional de Habitação – PNH, desenvolvido por um grupo de trabalho do MCIDADES em 2003, cria-se, nos moldes do programa estadual de habitação rural gaúcho, uma linha de crédito específica para a habitação rural, denominada Programa de Habitação Rural – PHR, vinculado à CEF. Esse programa vigorou de 2003 a 2009. Durante esse período o PHR foi aperfeiçoado e reformulado para ser mais acessível aos beneficiários. Desta forma, em 2009, cria-se o PNHR vinculado ao MCIDADES e à CEF.

O PNHR se consolidou como um dos mais importantes programas voltados ao meio rural, especialmente ligados a agricultura familiar (BOLTER, 2013). Nos dez anos de contratação do PNHR, de 2009 até 2018, foram contratadas 215.749 unidades habitacionais, uma média de 22 mil por ano, todas geridas e operadas através do MCIDADES. O Município de Bozano firmou parceria com a União através do MCIDADES, em setembro de 2013, objetivando a execução do Programa “Minha Casa Minha Vida” para o meio rural, tornando possível a contratação de empreendimento com 42 unidades habitacionais.

Em 2019 o MCIDADES foi extinto e as políticas de habitação passaram a ser de responsabilidade do recém criado Ministério do Desenvolvimento Regional.

Ressalta-se a importância do extinto Ministério da Fazenda, abarcado pelo Ministério da Economia, o qual tinha a responsabilidade pelo repasse e liberação dos recursos financeiros do Orçamento Geral da União - OGU para aplicação no PNHR.

4.3.2 Agente Operacional e Financeiro

A Portaria Interministerial nº 229, de 28 de maio de 2012, definiu a CEF como sendo responsável pela gestão operacional dos recursos do PNHR, remunerada através de percentual calculado sobre as parcelas de subvenções repassadas.

Art. 4º A Caixa Econômica Federal exercerá a gestão operacional dos recursos de subvenção do PNHR, ficando responsável:

I - pelo controle e prestação de contas da aplicação dos recursos repassados às instituições financeiras oficiais federais;

II - pela disponibilização, à Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades e ao Comitê de Acompanhamento do Programa Minha Casa, Minha Vida - CAPMCMV, de dados e informações, na forma e periodicidade que venham a ser solicitados, que permitam o acompanhamento e avaliação do PNHR; e

III - por outras atividades que lhe venham a ser atribuídas pela Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, no âmbito de suas competências legais.

Art. 5º A Caixa Econômica Federal, na qualidade de Gestor Operacional do PNHR, receberá, mensalmente, a título de remuneração, importância correspondente a 0,5% (cinco décimos por cento) de cada parcela das subvenções repassadas (BRASIL, 2012).

O agente operacional tinha como função analisar e acompanhar as propostas encaminhadas pelas entidades organizadoras sobre a viabilidade do projeto habitacional nos aspectos jurídico, cadastral, econômico-financeiro e técnicos de arquitetura, engenharia e trabalho social. Em Bozano, através da análise do Termo de Cooperação e Parceria firmado com a CEF, identifica-se que o agente operacional era a CEF, agência de Ijuí, porém as orientações sobre a implantação, operacionalização, gestão de recursos e prestação de contas eram efetuados diretamente com Gerência Executiva de Passo Fundo, a GIHAB.

Esse fato foi apresentado, também, na entrevista com o Gestor da EO:

[...] o gerente da CEF tinha muito interesse em viabilizar um programa desses aqui na região, acho que a agência de Ijuí não tinha feito nenhum PNHR, ainda. Conversamos sobre o programa. Ele entrou em contato com a Gerência da Habitação de Passo Fundo e marcou uma reunião. Fomos até lá para reunião [...] depois eles vieram conhecer a realidade do Município, vieram dois técnicos da GIHAB de Passo Fundo e o gerente da CEF de Ijuí. Levei eles para conhecer a realidade do Município, alguns possíveis

beneficiários, eles fizeram anotações, tiraram umas fotos. A Gerência de Habitação lá de Passo Fundo, na reunião, havia nos informado que não tinham recursos disponíveis, mas que estavam para ser liberados pelo Ministério[...]. Logo... uns dias depois que eles estiveram aqui, a CEF de Passo Fundo nos encaminhou as orientações necessárias sobre o PNHR e as listas de documentações necessárias. (G.M., ENTIDADE ORGANIZADORA (EO), Município de Bozano, 2020).

Havia interesse por parte do agente operacional em viabilizar o PNHR, tendo sua atuação remunerada para a gestão do programa. A CEF atuava com agente operador e financeiro, conforme a Cartilha do PNHR (BRASIL, 2012, p. 4):

A CEF é o agente operador e financeiro, responsável por:

- Controlar e acompanhar a execução orçamentária e pelo repasse de informações ao MCidades;
- Definir e divulgar os procedimentos operacionais necessários à execução do Programa;
- Receber as propostas/projetos de intervenção;
- Realizar a análise jurídica/cadastral, técnica de engenharia e do trabalho social, econômico-financeira da proposta;
- Contratar as operações com os beneficiários;
- Liberar os recursos;
- Acompanhar o andamento das obras.

Na relação de obrigações exercidas pela CEF com a EO, através do Termo de Cooperação e Parceria nº 419.018-60, de 19 de novembro de 2013, estavam a disponibilização e divulgação das informações necessárias para implantação e operacionalização do PNHR; o recebimento e a análise da documentação necessária para fins de participação no PNHR; a análise e o enquadramento do beneficiário no programa; a viabilização e a abertura de contas vinculadas à proposta em nome da CRE; o ateste e o cumprimento do cronograma físico-financeiro, visando à liberação de recursos; o repasse dos recursos à conta da CRE, de acordo com as parcelas e os subsídios concedidos para produção das unidades habitacionais; e o repasse à EO, conforme a evolução das obras, dos subsídios para auxiliar nos custos de assistência técnica especializada e trabalho técnico social.

O Banco do Brasil também poderia atuar como agente financeiro na gestão e liberação dos recursos financeiros do PNHR. Entretanto, a gestão operacional do programa era atribuída a CEF como agente operador das políticas de habitação promovidas pelo governo federal.

4.3.3 Entidade Organizadora - EO

A EO deve ser uma pessoa jurídica sem fins lucrativos que estabelece parceria com a União, objetivando a execução do Programa Minha Casa Minha Vida e conseqüentemente o PNHR, subdivisão do programa voltado ao meio rural. Podendo constituir-se como EO as cooperativas, associações, sindicatos ou o poder público (Estados, Municípios e Distrito Federal). As EOs são responsáveis por desenvolver atividades de planejamento, elaboração e implementação do empreendimento, providenciar a regularização da documentação, organização de grupos e viabilizar a contratação e acompanhamento de projeto.

Os primeiros passos no sentido da contratação e operacionalização do PNHR deveriam partir da EO, conforme Cartilha PNHR (BRASIL, 2012, p. 19):

A EO procura uma agência da CEF ou, se preferir, a Superintendência Regional da CEF ou a GIDUR, para receber informações referentes ao Programa, principalmente quanto às exigências e impedimentos da operação, bem como a relação dos documentos necessários para contratação;

A EO realiza, com o apoio da CEF, as entrevistas com todos os beneficiários, inclusive cônjuges/companheiros(as);

Os beneficiários, em conjunto com a EO, realizam assembleia geral para eleição da Comissão de Representantes do Empreendimento- CRE e Comissão de Acompanhamento da OBRA - CAO e assinam a Ata de Assembleia;

A EO entrega à CEF (Agência, Superintendência Regional ou GIDUR) toda a documentação necessária para a contratação;

A CEF verifica a validade da documentação entregue e recebe as taxas devidas pela EO;

A CEF efetua as análises econômico-financeira da proposta; técnica de arquitetura/engenharia e do trabalho técnico social; da documentação da gleba rural; e da documentação dos beneficiários. Solicita, se necessário, adequações e/ou novos documentos à EO, até que não haja problemas para a contratação;

As condições para a contratação ou adesão ao programa seguem ritos específicos orientados pelo Gestor Operacional do programa, ficando a cargo da EO a formalização do grupo de beneficiários, da elaboração de propostas e da documentação necessária da EO e dos beneficiários. Conforme entrevista com o gestor da EO, pode-se entender como ocorreu o processo inicial do PNHR em Bozano:

[...] havia certa divulgação do PNHR por parte do governo. A CEF, inclusive, comunicava através de e-mails. Então fomos atrás, para buscar maiores informações. A gerência da CEF, nos informou como era o programa e que

não haviam muitos recursos, mas que alguns municípios tinham conseguido. O município, para ser Entidade Organizadora, precisava manifestar interesse em aderir ao programa, precisava estar com as documentações jurídicas e fiscais em dia. Então, assim, fizemos reuniões com a CEF; encaminhamos ofício manifestando o interesse em aderir e começamos a trabalhar na elaboração da proposta do empreendimento, selecionando possíveis beneficiários, o máximo eram 50 unidades habitacionais por grupo. Estruturamos projeto da unidade habitacional, o projeto técnico social, organizamos a documentação necessária, tudo sob orientação da CEF, e encaminhamos para análise. (G.M., ENTIDADE ORGANIZADORA (EO), Município de Bozano, 2020).

A EO tinha como atribuição a elaboração e apresentação dos documentos do estudo prévio de viabilidade e da proposta do empreendimento habitacional, obedecendo o limite máximo de 50 unidades habitacionais e mínimo de 04 unidades habitacionais e fazendo a indicação do grupo de beneficiários do empreendimento à CEF.

Através da análise documental, verificou-se que os cadastros de beneficiários foram realizados nos meses de maio e junho de 2013. No arquivo acessado junto à Secretaria Municipal de Assistência Social do município, verificou-se que existem 53 cadastros de beneficiários, sendo que, destes, 49 foram encaminhados para a análise da CEF e 42 foram aprovados. No setor de engenharia da EO, estruturou-se o projeto de engenharia e arquitetônico, elaborado de acordo com a especificidades exigidas pelo Ministério das Cidades, conforme figura 5, para a construção das unidades habitacionais

Figura 5 - Especificações mínimas das Unidades Habitacionais

Casa	
Projeto	Casa com sala / 1 dormitório para casal e 1 dormitório para duas pessoas / cozinha / área de serviço coberta (externa) / circulação / banheiro.
DIMENSÕES DOS CÔMODOS (Estas especificações não estabelecem área mínima de cômodos, deixando aos projetistas a competência de formatar os ambientes da habitação segundo o mobiliário previsto, evitando conflitos com legislações estaduais ou municipais que versam sobre dimensões mínimas dos ambientes)	
Dormitório casal	Quantidade mínima de móveis: 1 cama (1,40 m x 1,90 m); 1 criado-mudo (0,50 m x 0,50 m); e 1 guarda-roupa (1,60 m x 0,50 m). Circulação mínima entre mobiliário e/bu paredes de 0,50 m.
Dormitório duas pessoas	Quantidade mínima de móveis: 2 camas (0,80 m x 1,90 m); 1 criado-mudo (0,50 m x 0,50 m); e 1 guarda-roupa (1,50 m x 0,50 m). Circulação mínima entre as camas de 0,80 m. Demais circulações, mínimo de 0,50 m.
Cozinha	Largura mínima da cozinha: 1,80 m. Quantidade mínima de equipamentos: pia (1,20 m x 0,50 m); fogão (0,55 m x 0,60 m); e geladeira (0,70 m x 0,70 m). Previsão para armário sob a pia e gabinete.
Sala de estar/refeições	Largura mínima sala de estar/refeições: 2,40 m. Quantidade mínima de móveis: sofás com número de assentos igual ao número de leitos; mesa para 4 pessoas; e Estante/Armário TV.
Banheiro	Largura mínima do banheiro: 1,50 m. Quantidade mínima: 1 lavatório sem coluna, 1 vaso sanitário com caixa de descarga acoplada, 1 box com ponto para chuveiro – (0,90 m x 0,95 m) com previsão para instalação de barras de apoio e de banco articulado, desnível máx. 15 mm; Assegurar a área para transferência ao vaso sanitário e ao box.
Área de Serviço	Quantidade mínima: 1 tanque (0,52 m x 0,53 m) e 1 máquina de lavar roupas (0,60 m x 0,65 m).
Em Todos os Cômodos	Espaço livre de obstáculos em frente às portas de no mínimo 1,20 m. Deve ser possível inscrever, em todos os cômodos, o módulo de manobra sem deslocamento para rotação de 180° definido pela NBR 9050 (1,20 m x 1,50 m), livre de obstáculos.
CARACTERÍSTICAS GERAIS	
Área útil (área interna sem contar áreas de paredes)	36,00 m ² (não computada a área de serviço)
Pé direito mínimo	2,30 m nos banheiros e 2,50 m nos demais cômodos.
Cobertura	Em telha cerâmica, sobre estrutura de madeira ou metálica, ou solução com desempenho equivalente.
Revestimento Interno	Pintura sobre reboco ou gesso. Quando utilizada tecnologia inovadora, homologada pelo SINAT, seguir a diretriz do SINAT.
Revestimento Externo	Revestimento texturizado ou pintura acrílica sobre reboco. Quando utilizada tecnologia inovadora, homologada pelo SINAT, seguir a diretriz do SINAT.
Revestimento Áreas Molhadas	Azulejo com altura mínima de 1,50 m em todas as paredes do banheiro, cozinha e área de serviço. Quando utilizada tecnologia inovadora, homologada pelo SINAT, seguir a diretriz do SINAT.
Portas	Portas em madeira ou metálica. Batente em aço ou madeira desde que possibilite a inversão do sentido de abertura das portas. Vão livre de 0,80 m x 2,10 m em todas as portas. Previsão de área de aproximação para abertura das portas (0,60 m interno e 0,30 m externo).
Janelas	Em aço ou madeira. Vão de 1,20 m ² nos quartos e 1,50 m ² na sala, sendo admissível uma variação de até 5%.
Pisos	Cerâmico em toda a área interna da unidade, com rodapé, e desnível máximo de 15 mm.
Ampliação da UH	Os projetos deverão prever a ampliação das casas.

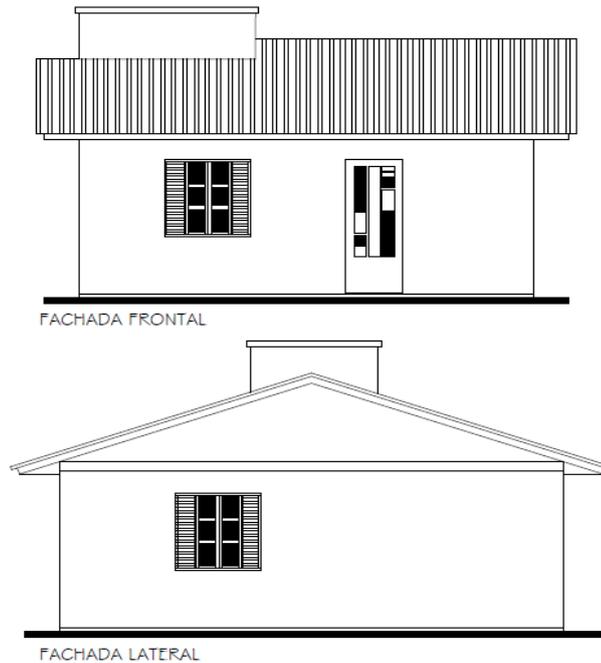
Fonte: MCidades (2012).

A EO dispunha de equipe de engenharia, a qual responsabilizou-se pela elaboração do projeto da unidade familiar. O projeto, além das especificações apresentadas na figura 5, deveria contemplar soluções para o abastecimento de água, com reservatório de capacidade mínima de 500 (quinhentos) litros e esgotamento sanitário, com a instalação de fossa séptica e sumidouro. As condições de saneamento, água potável e moradia são fatores essenciais para a qualidade de vida e saúde dos indivíduos e de suas famílias, devendo integrar o rol de políticas públicas prioritárias do Estado (MARICATO, 1987; BOLTER, 2013). Outro fator considerado na operacionalização do PNHR era a existência de vias de acesso em condições de tráfego.

O projeto arquitetônico da unidade habitacional desenvolvido pela equipe da

EO resultou em uma casa com área total de 45,44 m², com cozinha e sala de estar conjugadas, um dormitório de casal, um dormitório para duas camas de solteiro, banheiro, lavanderia e calçadas. A fachada frontal e lateral da unidade habitacional é apresentada na figura 6.

Figura 6 - Fachada da unidade habitacional



Fonte: Setor de Engenharia, Município de Bozano (2020).

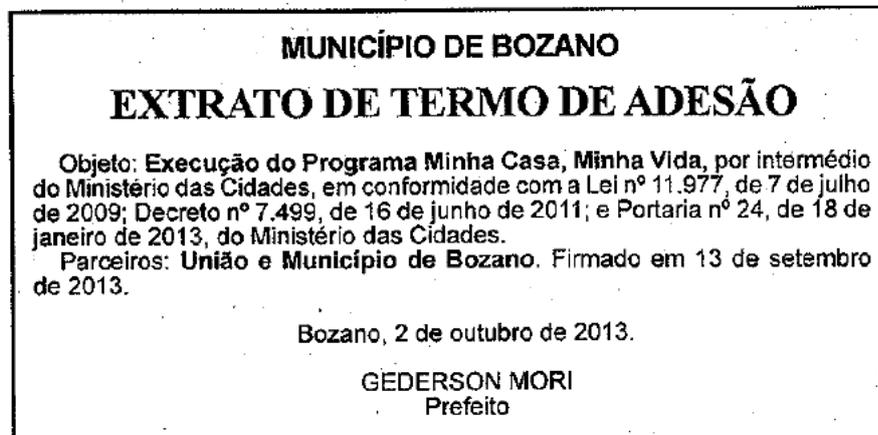
O Projeto do Trabalho Técnico Social fazia parte do rol de itens necessários para a contratação do PNHR, sendo uma atribuição da EO, “Promover ações necessárias ao planejamento, elaboração e execução da proposta, Assistência Técnica - ATEC e do Projeto de Trabalho Técnico Social – PTTS” (BRASIL, 2012, p 5). A EO utilizou-se da estrutura de servidores do município, designando a assistente social para a elaboração do Projeto de Trabalho Técnico Social.

O objetivo do Projeto do Trabalho Técnico Social (PTTS) estabelecido foi o de promover atividades educativas de caráter informativo, visando o desenvolvimento comunitário e a qualidade de vida dos beneficiários atendidos pelo PNHR, para garantia de acesso a uma moradia digna. No PTTS a composição da equipe para o atendimento era composta por 10 profissionais do corpo técnico da EO e da Emater que foi parceira no desenvolvimento do trabalho social.

Estabelecido o grupo de beneficiários, com as documentações comprobatórias necessárias, com o projeto de engenharia para edificação das unidades habitacionais seguindo as diretrizes do Ministério das Cidades e com o Projeto de Trabalho Técnico Social encaminhou-se a proposta para a análise pela CEF. A CEF estabelecia o prazo de 90 dias para análise. Estando a documentação da EO em acordo, encaminhava-se a liberação para a mesma firmar o Termo de Adesão do PNHR com a União, através do Ministério das Cidades.

Desta forma, o Município de Bozano, no intuito de aderir ao PNHR, firmou parceria com o Ministério das Cidades, através de Termo de Adesão assinado em 13 de setembro de 2013, publicado no Diário Oficial da União em 16 de setembro de 2013 e em jornal de circulação regional em 02 de outubro de 2013. O objeto do Termo de Adesão era de estabelecer parceria entre a União e o Município de Bozano, por intermédio do Ministério das Cidades, objetivando a execução do Programa Minha Casa, Minha Vida, conforme figura 7:

Figura 7 - Publicação de Extrato do Termo de parceria



Fonte: Jornal da Manhã, 02/10/2013, p. 15.

As atribuições da União, firmadas no Termo de Adesão, eram de oferecer meios para viabilizar o objeto do termo e acompanhar, avaliar e divulgar os resultados atingidos. O prazo de vigência era por tempo indeterminado e não ensejava em obrigatoriedade de transferência de recursos da União.

Em contrapartida, o município, no âmbito de suas competências, possuía atribuições definidas pela Portaria nº 24 de 18 de janeiro de 2013 do MCidades, como:

- a) elaborar levantamento das áreas com vocação para a implantação dos

empreendimentos do Programa Minha Casa, Minha Vida, procedendo a criação de Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, e incentivando que as propostas de empreendimentos sejam apresentadas nas áreas delimitadas;

b) garantir a celeridade nos processos de autorizações, alvarás, licenças e de outras medidas inerentes à aprovação dos projetos arquitetônicos, urbanísticos e complementares dos empreendimentos habitacionais;

c) dar celeridade ao licenciamento ambiental junto aos órgãos competentes;

d) articular com as concessionárias de serviços públicos de modo a viabilizar a implantação, operação e a manutenção das redes de energia elétrica, água, saneamento, transporte público, para emissão do termo de viabilidade;

e) promover ações facilitadoras e redutoras dos custos de produção dos imóveis, apresentando propostas legislativas, quando for o caso, que disponham sobre a desoneração de tributos de sua competência;

f) ao seu critério, estender sua participação no Programa Minha Casa, Minha Vida, sob a forma de aportes financeiros e de fornecimento de bens, serviços ou obras;

g) apresentar proposta ao Poder Legislativo local que reconheça os empreendimentos habitacionais do Programa Minha Casa, Minha Vida, nos casos de operações que envolvam recursos do Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, como de Zona Especial de Interesse Social – ZEIS;

h) manter atualizado cadastro habitacional, contendo informações mínimas necessárias à aplicação dos critérios nacionais e locais de seleção dos beneficiários, conforme normativo do Programa Minha Casa, Minha Vida;

i) responsabilizar-se pela seleção dos beneficiários finais, observados os critérios de elegibilidade e seleção assim como os prazos definidos em normativo específico. Nos casos em que haja parceria com outro ente federado ou em que os empreendimentos estejam localizados em regiões metropolitanas, deverá ser firmado acordo prévio para a indicação da demanda;

j) inserir as famílias selecionadas no Programa Minha Casa, Minha Vida, no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico, observadas as orientações dispostas em normativo específico;

k) responsabilizar-se pela execução do trabalho social, nos casos de empreendimentos destinados às famílias com renda até R\$ 1.600,00 (um mil e seiscentos reais), conforme legislação e regulamentação vigente;

l) instituir Grupo de Análise de Empreendimentos, com representantes das áreas de habitação, assistência social, educação, saúde, planejamento e transporte, responsável pela elaboração do Relatório de Diagnóstico de Demanda por Equipamentos e Serviços Públicos e Urbanos, conforme parâmetros estabelecidos em normativos bem como, respeitando as definições do Plano Diretor e do Plano Habitacional quando houver; acompanhando o processo de implantação do Programa Minha Casa, Minha Vida;

m) nomear representante para interlocução com o Governo Federal, no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida, responsável por: coordenar os trabalhos do Grupo de Análise de Empreendimentos; encaminhar informações solicitadas pelo Ministério das Cidades para o monitoramento e avaliação dos resultados do Programa Minha Casa, Minha Vida;

n) receber e disseminar as orientações prestadas pelo Ministério das Cidades; (BRASIL, 2013).

Após a análise da proposta e solicitação de complementação de algumas documentações, que foram sanadas pela EO, a CEF aprovou a mesma e firmou Termo de Cooperação e Parceria – TCP, em 18 de novembro de 2013, com o objetivo de viabilizar o PNHR em Bozano com recursos do OGU. Conforme a Cartilha do

PNHR (BRASIL, 2012, p. 19) era necessário a EO:

Realizar assembleia para eleição da Comissão de Representantes do Empreendimento - CRE por maioria absoluta de votos, com registro em Ata de Assembleia;
Responsabilizar-se perante a CEF pela execução da intervenção, juntamente com os beneficiários;
Assinar o Termo de Cooperação e Parceria – TCP com a CEF;
Participar como interveniente nos contratos firmados entre os beneficiários e a CEF;

Após realizada a assinatura do TCP com a CEF, a EO promoveu, em 02 de dezembro de 2013, uma assembleia com os beneficiários para eleição da Comissão de Representantes do Empreendimento e para assinatura dos contratos entre os beneficiários e a CEF. Esse ato aconteceu nas dependências da Câmara Municipal de Vereadores. A partir desta data o prazo para a execução das obras era de 12 meses. A EO iniciou os trabalhos de terraplenagem nos terrenos dos beneficiários para o início das obras e realizou a divulgação para que possíveis construtores se cadastrassem junto a EO, no intuito de disponibilizar mão de obra aos beneficiários que não possuíam.

[...] em relação à construção, bom foi um desafio muito grande, tínhamos a preocupação do acesso para chegada dos materiais de construção. Então de início em conjunto com a Secretaria de Obras do Município fizemos melhorias nos acessos, em alguns locais empedramento, e neste momento já fazíamos a terraplenagem no local onde ia ser construído a casa, isso foi tranquilo. Mas havia outra preocupação, que era com a falta de mão de obra para a construção, alguns já tinham seus pedreiros, mas a grande maioria ainda não, estavam procurando. Foi aí que tivemos a ideia de fazer a divulgação para cadastramento de construtores interessados e promover uma reunião com todos os beneficiários e construtores para explicar o projeto da unidade habitacional com a engenharia e a empresa que iria fornecer os materiais de construção. Neste dia foi combinado que todos os beneficiários fariam contratos com seus pedreiros e esse contrato ficaria à disposição da EO e CRE, e era necessário que todos os construtores tivessem conta na CEF para poder receber. O que aconteceu é que nesse dia, apareceram alguns pedreiros interessados em construir e fizeram contato com os beneficiários e alguns dos que já estavam contratados por um beneficiário, acabaram pegando mais uma ou duas casas para construir. Esse trabalho inicial foi importante para arrancada do empreendimento (G.M., ENTIDADE ORGANIZADORA (EO), Município de Bozano, 2020).

A partir da entrevista do Gestor da EO fica evidente a preocupação com o início da execução do empreendimento e a estratégia utilizada era de que cada beneficiário se responsabilizasse pela contratação do construtor. A EO dava o suporte técnico e legal para realização do contrato entre o beneficiário e o construtor, o qual era

encaminhado para CEF para fazer a abertura de uma conta para receber o valor referente à prestação do serviço. A reunião inicial foi na segunda quinzena do mês de dezembro de 2013. Segundo documentos das reuniões disponíveis, nesta houve a participação da empresa escolhida para aquisição dos materiais, a qual apresentou a logística da entrega dos mesmos nos locais de realização das obras.

Com o início das obras a EO necessitou contratar um Responsável Técnico – RT, neste caso, um profissional de engenharia, para acompanhamento da execução das obras e elaboração da Planilha de Levantamento de Serviços (PLS), conforme os projetos técnicos, especificações e demais documentos necessários para a liberação das parcelas junto à CEF.

Outro fator importante, eram as licenças obrigatórias para transporte e armazenamento de madeiras nativas (Documento de Origem Florestal – DOF ou Guias Florestais) estabelecidas pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, e a declaração de volume e uso de madeira nativa na obra, para comprovação da origem legal. Essas licenças deveriam ser apresentadas para a CEF até o encerramento da obra, sendo uma obrigação para o encerramento do contrato junto à CEF e liberações finais de recursos.

A EO disponibilizava o apoio técnico da sua equipe jurídica e contábil para auxílio dos beneficiários nas demandas surgidas durante a execução do PNHR como: contratação de mão de obra; controles de entrega de materiais de construção individualizado; controle de pagamentos da mão de obra e material de construção em conjunto com a CRE; liberação de instalação de redes elétricas junto a concessionária de energia; entre outras demandas.

Em alguns casos a EO necessitava fazer intervenção conforme relata o entrevistado.

Ocorreram, pelo que lembro, apenas alguns problemas que foi preciso intervir, onde o pedreiro abandonou a obra, ocasionando atraso e alguns materiais estragados como cimento que empedrou pelo tempo que ficou parado pelo abandono da obra. Nesses casos foram repostos quando outro construtor assumiu. Outro caso que houve, um beneficiário no meio da obra queria abandonar a obra por questões pessoais. Em um beneficiário, houve problemas de execução e foi preciso trocar de construtor, todas essas coisas acompanhamos e conseguimos superar com conversas e soluções conjuntas com a nossa equipe. Havia às vezes reclamações da falta de alguns materiais, por demora na entrega ou até mesmo o construtor era ágil e faltava algum material e as obras andavam em ritmos diferentes era preciso harmonizar essa situação também (G.M., ENTIDADE ORGANIZADORA (EO), Município de Bozano, 2020).

Fica evidente que para o sucesso do empreendimento o controle e acompanhamento tornava-se fundamental, pois haviam diversas pessoas envolvidas no processo e o papel da EO era determinante para a concretização do empreendimento, sendo preciso planejar as ações em diferentes situações que ocorriam, apoiando os beneficiários para que o produto final do empreendimento se materializasse.

4.3.4 Responsáveis Técnicos - RTs

Os RTs são os profissionais da área técnica de engenharia, arquitetura e profissionais ligados à área de trabalho social. O RT responsável pelo trabalho social poderia ser profissional com formação em Pedagogia, Sociologia, Serviço Social ou Psicologia e de experiência em trabalho comunitário.

O RT de engenharia é responsável pela execução da obra e presta assistência técnica às pessoas que estiverem participando da construção das unidades habitacionais, orientando-as tecnicamente quando necessário. Segundo a Cartilha do PNHR (BRASIL, 2012, p. 7) o profissional deve possuir experiência adequada e apresentar:

- Anotação de Responsabilidade Técnica – ART de execução da obra, expedida pelo Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia - CREA do estado onde se localiza a intervenção;
- ART de fiscalização da obra pelo RT da EO/ATEC (documento dispensado quando a EO/ATEC for responsável pela execução da obra);
- CTPS ou contrato de prestação de serviço, que comprove a vinculação entre o RT e a EO/ATEC;
- Carteira do CREA e Certidão de registro no CREA para comprovar regularidade junto ao CREA;
- Comprovante de residência;

Os recursos para o pagamento destes profissionais foram repassados pelo OGU de acordo com o número de beneficiários. Para cada família que se constitui como beneficiário foi repassado pela CEF o valor de R\$ 1.000,00, geridos pela EO. Esses recursos eram distribuídos da seguinte forma: R\$ 600,00 para pagamento do RT de engenharia e materiais destinados para execução de seus serviços e R\$ 400,00 para pagamento do RT do Trabalho Social e materiais necessários para concretização das ações sociais.

O responsável de engenharia foi contratado para acompanhar a execução da obra, auxiliando e orientando os beneficiários e construtores ao longo da mesma; realizando as medições; e elaborando as planilhas para encaminhamento à CEF. Este profissional trabalhou do início das obras, emitindo a ART de responsabilidade técnica, até a última medição e encerramento das obras, segundo relatado pelo gestor da EO durante a entrevista.

O Projeto de Trabalho Técnico Social é caracterizado como um documento que sistematiza a proposta de trabalho junto aos beneficiários. A CEF recomenda que as intervenções relacionadas ao desenvolvimento do trabalho social devem ter enfoque multidisciplinar, calcada nos princípios de participação comunitária, sustentabilidade dos empreendimentos e preservação ambiental (ATYEL, 2016).

O Trabalho Técnico Social é materializado a partir Projeto de Trabalho Técnico Social, encaminhado juntamente com a proposta do empreendimento a CEF. Em Bozano o projeto estabelecia como objetivos específicos: formar, organizar e acompanhar a comissão de acompanhamento da obra; incentivar a participação social dos beneficiários; aprimorar noções de educação ambiental; promover momentos de socialização entre os participantes beneficiários e técnicos; discutir como os beneficiários o importante papel da mobilização e do trabalho coletivo, que resultou nos recursos obtidos; proporcionar oficinas e palestras voltados às questões de saúde da família, educação ambiental, saneamento básico e coleta seletiva; estimular atividades de conservação do patrimônio, visando a sustentabilidade do empreendimento; sensibilizar a importância da qualificação profissional e da sustentabilidade da pequena propriedade rural; assegurar, junto às famílias, os encaminhamentos de seus direitos sociais, como a saúde, a educação, a assistência social e a previdência social; incentivar o plantio de mudas frutíferas, hortaliças e organização de jardim; e capacitar as famílias beneficiárias através de cursos que possibilitem o desenvolvimento de novas alternativas de geração de renda e sustentabilidade das famílias.

A estratégia para atingir esses objetivos, conforme descrito no Projeto do Trabalho Técnico Social, foi a abordagem grupal (reuniões), com a finalidade de conhecer os beneficiários, estabelecendo vínculos e despertando neles a vontade de participar. As reuniões eram mensais, com aproximadamente uma ou duas horas de duração, em conjunto com a engenharia e responsáveis da EO, sendo que o trabalho social propunha um prazo de duração de 15 meses.

[...] uma estratégia utilizada foi a de informar os beneficiários... caso ao menos um dos componentes familiares não participasse das reuniões do Trabalho Social, as liberações seriam bloqueadas, assim como todos tinham interesse [...] a participação era muito boa. Nestas reuniões mensais aproveitávamos e resolvíamos várias questões ao projeto, em conjunto com a equipe de engenharia, trabalho social e nossa equipe que auxiliava no andamento do PNR (G.M., ENTIDADE ORGANIZADORA (EO), Município de Bozano, 2020).

A realização do trabalho social estabeleceu parcerias para a realização das atividades, entre as quais destacam-se as efetivadas com a Secretaria Municipal de Saúde e Assistência Social, que destinou médico, psicóloga, dentista e nutricionista para a realização de palestras relacionadas a saúde e bem-estar; com a Secretaria Municipal de Obras, Agricultura e Meio Ambiente, que disponibilizou técnico agrícola e biólogo para a realização de atividades sobre proteção do meio ambiente, manejo de resíduos, ajardinamento, elaboração de horta e plantio e manejo de pomares; e com a Emater, que foi parceira através de seus extensionistas desenvolvendo atividade relacionadas ao trabalho no campo, produção rural e geração de renda na pequena propriedade.

O Projeto de Trabalho Técnico Social é caracterizado como um documento que sistematiza a proposta de trabalho junto aos beneficiários. A CEF recomenda que as intervenções relacionadas ao desenvolvimento do trabalho social devem ter enfoque multidisciplinar, calcadas nos princípios de participação comunitária, sustentabilidade dos empreendimentos e preservação ambiental (ATYEL, 2016).

Conforme informações contidas nos relatórios do Trabalho Técnico Social encaminhados à CEF verifica-se que, nas reuniões, eram distribuídos materiais informativos sobre saúde, alimentação saudável, cuidados com a saúde e calendário para plantio de hortaliças. Também se orientou sobre a necessidade de uso de protetor solar, em palestra sobre cuidados com a saúde; cultivo de mudas de hortaliças, quando tratado sobre hortas domiciliares; produção de sabão e detergente, em oficina realizada para este fim; trato com mudas frutíferas, nas oficinas sobre pomares; produção de mudas ornamentais de plantas para jardins, na oficina sobre ajardinamento das residências; entre outras.

Em entrevista realizada com um beneficiário, o mesmo relata sobre as reuniões do trabalho técnico social e distribuição de plantas.

As reuniões ocorriam todo mês, eu acho, as vezes era complicado de sair, de ir. Mas eu gostava muito, fui em todas, ou faltei uma. Teve várias palestras, vinha gente falar pra nós. Fizemos até detergente um dia [...]. Deram mudas pra nós plantar, falaram sobre horta, deram mudas pro jardim, mudas de bergamota [...] as minhas pegaram já estão produzindo. (L. T. S., BENEFICIÁRIO, Município de Bozano, 2020).

Nas visitas às propriedades para a realização das entrevistas foi possível verificar que ações efetivadas pelo Trabalho Técnico Social continuam apresentando resultados ao longo do tempo. Como exemplo, as ações relacionadas ao plantio de mudas frutíferas, conforme figura 8.

Figura 8 - Plantas frutíferas distribuídas



Fonte: Registro fotográfico (2020).

Em algumas reuniões eram feitas confraternizações, promovendo a integração e a troca de experiências entre o grupo de beneficiários, EO e RTs. As atas das reuniões e os relatórios de atividades do Trabalho Técnico Social eram encaminhados à CEF, a fim de comprovar as atividades que estavam sendo realizadas.

As relações estabelecidas pelos RTs, beneficiários e EO, consubstanciado pelo trabalho social, contribuem para que o PNHR não seja apenas um programa de construção de casas, mas um programa que, além de melhorar as condições de vida, proporcione ao beneficiário um novo lar e um olhar diferenciado para o mundo.

4.3.5 Comissão de Representantes do Empreendimento - CRE

Os beneficiários do PNHR, devidamente enquadrados nas condições estabelecidas pelo Programa, após a assinatura dos contratos, realizam assembleia, para a seleção de 02 (dois) beneficiários do PNHR para compor a Comissão de

Representantes do Empreendimento, a qual será integrada por mais 01 (um) representante da EO, com poderes para representa-la, totalizando 03 (três) componentes.

A ata da assembleia que elege os membros da CRE devia ser registrada no Cartório de Títulos e Documentos. As principais atribuições da CRE eram responsabilizar-se pela gestão dos recursos financeiros, a prestação de contas aos demais beneficiários e a coordenação do conjunto da obra. Para o recebimento dos recursos necessários à execução das obras e serviços do empreendimento, a CRE devia abrir conta pessoa física conjunta, não solidária, junto ao operador financeiro do programa, tendo como titulares os representantes da CRE.

Em Bozano foi eleita a CRE na primeira assembleia realizada, na mesma data da assinatura dos contratos pelos beneficiários. Conforme Atyel (2016) o processo de escolha dos integrantes para a comissão pode não ser uma tarefa simples, pois produzir a representação entre componentes sociais distintos pode ser um ponto de conflito. Entretanto, os relatos dos entrevistados escolhidos para a CRE retratam que, apesar do número de participantes, havia relutância em assumir a comissão.

[...] na reunião foi explicado que era preciso a indicação de duas pessoas para a comissão. Não houveram voluntários, demandava tempo e deslocamento [...]. Como ninguém queria e era preciso, me dispus a participar. Depois percebi que toda a semana, pelo menos um dia, estava envolvido com a comissão, e o deslocamento saia caro, gastava combustível, largava minhas coisas, né. Mas era importante... nós estávamos ganhando uma casa, alguém tinha que puxar a frente e passou, deu certo. (V.T., COMISSÃO DE REPRESENTANTES DO EMPREENDIMENTO (CRE), Município de Bozano, 2020).

O representante da EO foi indicado pela gestão do Município. Através da análise da Ata da assembleia, verifica-se que a comissão possuía as atribuições de acompanhar a evolução das obras; as atividades de compra, recebimento e distribuição de material de construção; a emissão de notas fiscais pelas lojas de material de construção; e a emissão, mensalmente, de declaração a ser entregue à CEF, constando informações como o números das notas fiscais emitidas, os nomes das lojas que emitiram as notas fiscais, as datas de emissão das notas fiscais, os números/séries das notas fiscais, os valores das notas fiscais e as datas da entrega do material.

Ainda, cabia a essa Comissão de Representantes declarar, junto à CEF, a aplicação dos materiais de construção constantes nas notas fiscais

emitidas/apresentadas; comprovar a destinação dos recursos liberados para pagamento da mão de obra utilizada no empreendimento; solicitar, conforme normas do Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR, a liberação dos recursos mantidos sob gestão da CEF; e encaminhar à CEF, sempre que solicitado, informações referentes à evolução do empreendimento.

[...] tínhamos a responsabilidade da obra, compra dos materiais. o pagamento era nós que assinávamos, toda a sexta-feira tinha que encaminhar para a CEF, os construtores queriam receber, sempre tinha um ou outro para pagar. Com base nas notas e recibos da mão de obra fazia o encaminhamento e a CEF depositava. Conforme o andamento a gente prestava contas nas reuniões e no final fizemos a prestação de contas de tudo, do total [...] (A. L.S., COMISSÃO DE REPRESENTANTES DO EMPREENDIMENTO (CRE), Município de Bozano, 2020).

Conforme o andamento do empreendimento, a CEF depositava as parcelas em uma conta em nome da CRE. A CRE gerenciava os pagamentos sempre através de encaminhamento de autorização de pagamento para a CEF. Os membros da CRE assinavam a autorização com base nos valores de notas fiscais e recibos apresentados de forma individual por unidade habitacional. O beneficiário, ao receber o material, conferia e assinava o ateste de recebimento na nota fiscal, o mesmo acontecia com a mão de obra, encaminhando para a EO que repassava a CRE. Deste modo, através de planilhas eletrônicas, a CRE, através do membro designado pela EO, controlava as liberações realizadas para cada unidade habitacional, os valores das notas de materiais de construção e mão de obra e elaborava a autorização para pagamento, conferida e assinada pelos demais membros.

4.3.6 Beneficiários

Os beneficiários do PNHR poderiam ser pessoas físicas, agricultores familiares e trabalhadores rurais integrantes de um grupo indicado pela EO. A Portaria nº 194, de 30 de abril de 2013, determina os requisitos mínimos para ser beneficiário, destacando-se: ser brasileiro; não ter sido beneficiado por outros programas habitacionais; não possuir pendências junto à Receita Federal ou CADIN; apresentar a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) emitida nos últimos 03 anos até a data da apresentação da proposta; possuir a renda compatível para receber o benefício; e ser proprietário, cessionário, arrendatário ou promitente comprador de imóvel rural,

situado no atual local de domicílio ou onde pretende fixá-lo.

O processo de chamamento dos beneficiários para cadastro ocorreu através de divulgação ampla em rádios locais, por visitas de vereadores e prefeito, visitas de agentes comunitárias de saúde informado sobre o projeto e através de informações disseminadas na comunidade sendo transmitidas de “boca a boca”. Os beneficiários eram orientados a procurar o setor de assistência social que informava os critérios do programa e o rol de documentos necessários para o cadastramento. Relato do gestor da EO, quando perguntado sobre quais as dificuldades encontradas para a seleção dos beneficiários, enfatiza:

A maior dificuldade que tivemos na seleção dos beneficiários foi com relação a questão documental das áreas onde viviam. Os documentos das terras estavam em nome de outros (pai, mãe, avô...). Muitos não estavam em dia com o pagamento do INCRA. Foi preciso fazer várias cedências de áreas dos mais velhos aos mais novos para poderem possuir a regularização do local onde iriam construir, tivemos que constituir uma comissão para auxiliar. Muitos não tinham condições, pouca escolaridade para conseguir regularizar as áreas, fazer os documentos necessários e entender as regras do programa. (G.M., ENTIDADE ORGANIZADORA (EO), Município de Bozano, 2020).

Um dos complicadores foi o baixo nível de escolarização formal dos beneficiários, sendo que a maioria possuía nível de escolaridade até o quinto ano do ensino fundamental e 03 eram analfabetos, conforme aponta o quadro 7.

Quadro 7 - Escolaridade formal dos beneficiários

Escolaridade	Nº de beneficiários
Analfabeto	03
1º ao 5º	26
6º ao 9º	02
Ensino médio incompleto	03
Ensino médio completo	05
Ensino Superior incompleto	01

Fonte: Cadastros dos beneficiários.

Os beneficiários apresentavam dificuldades para a compreensão das regras do PNHR e tinham problemas para apresentar a relação aos documentos necessários para o cadastramento. Deste modo, o apoio da EO, através do auxílio para realização do cadastramento, auxílio de regularização de documentos relacionados às áreas de terras, emissão de certidões e demais documentos necessários foi fundamental na

seleção dos beneficiários.

O grupo de beneficiários selecionados para participar do PNHR em Bozano era constituído por agricultores das diversas localidades do município, com idades variadas à época da contratação, conforme demonstrado no quadro 8.

Quadro 8 - Idade do beneficiário titular

Idade do titular (em anos)	Nº de beneficiários
18 a 28	07
29 a 38	04
39 a 48	07
49 a 58	09
59 a 68	07
69 a 78	05
79 a 88	01
89 a 92	02

Fonte: Cadastros dos beneficiários (2013).

Sobre a faixa etária, constata-se que os beneficiários que possuíam entre 18 e 38 anos, correspondiam a 26,19% do total das unidades contratadas; os beneficiários de 39 a 58 anos representavam 38,10% das unidades; os beneficiários de 59 a 78 anos representavam 28,57% das unidades; enquanto que 7,14% do total das unidades contratadas possuíam mais de 79 anos. O grupo mais jovem, entre 18 a 28 anos, representa 16,67% das unidades contratadas e, com base na análise cadastral, residiam em residências cedidas por familiares. Havia dois beneficiários com idade superior a 89 anos (90 e 92 anos). O PNHR apresentava apenas limite mínimo de idade de 18 anos, não existindo limite máximo de idade do beneficiário.

A habitação é um fator central no processo de desenvolvimento e inclusão das famílias (BOLTER, 2013). A análise das condições de moradia dos beneficiários expõe a situação vivida na época. Dos 42 beneficiários, 20 viviam em casas cedidas por familiares, ou seja, compartilhavam da casa dos pais, avós, irmãos ou parentes próximos. Os outros 22 beneficiários, viviam em moradias precárias, sem condições de habitabilidade, salubridade ou segurança, o que impedia seu uso em operações destinadas à reforma. Conforme as imagens constantes no figura 9, pode-se verificar as condições das residências onde viviam alguns dos beneficiários do programa.

Figura 9 - Condições das moradias dos beneficiários, anteriores ao PNHR



Fonte: Imagens disponibilizadas pela EO.

Ao serem contemplados, os beneficiários se comprometiam em destinar as suas antigas moradias ao uso não-habitacional, assim que concluída a nova habitação. Devendo indicar para qual uso se destinaria, a grande maioria indicou que as antigas casas seriam utilizadas para galpão.

Quando perguntado para os beneficiários, em entrevista, qual motivo o levou a pleitear a unidade habitacional do PNHR, houveram diferentes relatos caracterizando os motivos e a situação vivida pelos mesmos.

- **Não tinha casa**, morava com minha mãe [A. L. P.].
 - A casa antiga não tinha mais condições, **estava podre, ia cair** [L.T.S.].
 - Minha **casa era velha**, não tinha condições mais, muito ruim [O.M].
 - Não tinha casa própria, **morava na casa dos meus pais** e já tinha uma filha, precisava ter minha casa [F.S.].
- (A.L.P.; L.T.S.; O.M. e F.S., BENEFICIÁRIOS, Município de Bozano, 2020, grifos nossos).

A precariedade das habitações e a coabitação dos entrevistados revelou-se

como uma das principais motivações para acessarem o PNHR. Compreende-se por habitações precárias aquelas que não apresentam infraestrutura mínima e coabitação quando vivem em moradias compartilhadas com outras pessoas, normalmente familiares.

Após ser selecionado e ter assinado o contrato para receber a concessão do subsídio do OGU, os beneficiários tinham como obrigação participar do Trabalho Técnico Social e realizar a construção da sua unidade habitacional, conforme o projeto do empreendimento, utilizando os recursos para a compra de material de construção e mão de obra. Ainda, aportar o percentual de 4% do valor do subsídio em 04 parcelas anuais, contadas a partir da assinatura do contrato.

Os beneficiários precisavam indicar membros para formar a Comissão de Representantes do Empreendimento, com objetivo de representa-los junto à EO e à CEF, viabilizando o andamento do projeto, ato que foi realizado na primeira reunião de beneficiários. Nas primeiras reuniões entre EO, Técnicos e Beneficiários a participação era preponderante para o início e andamento das obras, e foi massiva por parte de todos, conforme registro nas listas de presenças das reuniões e nas entrevistas com os beneficiários quando perguntado se haviam reuniões para explicitação e conscientização sobre a operacionalização do PNHR.

[...] havia reuniões, foram várias, o pessoal explicava pra nós como ia ser a casa. Como tinha que receber o material, né, conferi direitinho, o pedreiro me ajudava pra ver se vinha o que estava na nota. [...] mostravam o projeto e as fotos das casas, como iam construindo, andando a construção, né. Não houve dificuldades, um probleminha ou outro, mas a gente chamava e vinha o pessoal resolver [...] (O.M., BENEFICIÁRIO, Município de Bozano, 2020).

Os beneficiários foram os responsáveis pela contratação de mão de obra de forma individualizada e pelo recebimento dos materiais de construção. Como estratégia para motivação a EO, juntamente com os técnicos de engenharia, apresentava as imagens, conforme figura 10 do andamento das obras do programa como um todo, no intuito de impulsionar os beneficiários a realizarem o início e andamento das suas obras individualizadas.

Figura 10 - Andamento das obras



Fonte: Imagens disponibilizadas pela EO.

O período de execução contratado pelo PNHR era de 12 meses, com 60 dias para início das obras. Esse prazo foi estendido para 15 meses e finalizado em 17 meses, partindo da assinatura do contrato, utilizando-se o prazo de carência inicial. O gestor da EO aponta alguns motivos que levaram ao pedido de prorrogação de prazo para a conclusão das obras:

[...] olha se considerarmos o conjunto, todas as casas. Não houve somente um fator, mas por exemplo, lembro que tivemos um inverno chuvoso e as obras ainda estavam sendo erguidas; o material quando chovia não tinha como ser entregue; ocorreram trocas de pedreiro por alguns beneficiários, até conseguir outro levou algum tempo. Então, foram vários fatores que contribuíram para que se postergasse o prazo [...] (G.M., ENTIDADE ORGANIZADORA (EO), Município de Bozano, 2020).

Superadas as adversidades da etapa construtiva havia a necessidade de ligação de energia elétrica nas residências. A solicitação era encaminhada pelo beneficiário junto à cooperativa de energia. As documentações necessárias referente ao projeto eram encaminhadas pela EO e, caso houvesse necessidade de adaptação na rede, as decisões eram tomadas em conjunto com a gestão municipal. Como o PNHR atendia a um grupo com renda reduzida, nos casos em que necessitou extensão de rede elétrica, o município entrava com a contrapartida. Conforme o gestor da EO e Prefeito Municipal da época:

Na época, quando se encaminhou a proposta das casas já foi pensado na questão da energia elétrica, normalmente as casas eram próximas de moradias que os beneficiários já tinham. Mas nos casos em que as casas iam ser construídas, para os beneficiários que não tinha casa, surgia os problemas, um queria aqui outro mais ali, alguns tiveram que mudar o local por causa da rede elétrica. O que aconteceu [...] precisava mandar a

localização com o ponto de GPS para a CEF, fomos ajustando os lugares. Entretanto, tivemos dois casos em que foi preciso ajustar a rede e a cooperativa de energia foi parceira, o município auxiliou com os custos da ampliação (postes, cabos...) e eles fizeram as adaptações, não foi um valor alto na época, mas era preciso fazer, os beneficiários não tinham condições [...] (G.M., ENTIDADE ORGANIZADORA (EO), Município de Bozano, 2020).

Percebe-se que, além dos atores já citados, outras organizações contribuíram para que o empreendimento do PNHR em Bozano tivesse êxito. Com a unidade habitacional finalizada, a autorização para habitar a nova casa era realizada pelo técnico da engenharia que fazia a vistoria e liberava a casa ao beneficiário. Na figura 11, apresentam-se imagens das unidades habitacionais concluídas ou em fase de conclusão.

Figura 11 - Casas concluídas ou em fase de conclusão



Fonte: Imagens disponibilizadas pela EO.

A nova habitação permitiu a melhoria na qualidade de vida das famílias beneficiárias que já viviam no espaço rural e proporcionou condições para a

manutenção de uma parcela, principalmente os mais jovens, vivendo neste espaço rural. Conforme Konrad (2019) o PNHR colaborou para o aumento crescente da demanda por habitações rurais, especialmente de jovens, que viram, no programa, uma oportunidade para constituírem novos domicílios, mas vivendo no mesmo estabelecimento agropecuário. Se não houvesse o programa, possivelmente continuariam coabitando as mesmas residências familiares.

4.4 CONSOLIDAÇÃO DO PNHR: FATORES QUE CONTRIBUÍRAM NA MELHORIA DE VIDA E MANUTENÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS NO MEIO RURAL.

As políticas públicas são resultado das forças estabelecidas nas relações de poder constituídas na sociedade, resultando em atos do Estado para solução dos problemas econômicos, sociais e de desigualdades existentes (BONETI, 2011). O PNHR foi criado como política pública pelo Governo Federal com a finalidade de promover o acesso à moradia digna no campo.

Sachs (2004) refere que a provisão de condições de moradia decente para todos é uma necessidade básica para o desenvolvimento incluyente da sociedade. A concepção do PNHR procura estabelecer meios para garantir a cidadania dos trabalhadores rurais, proporcionando condições de moradia, (re) produção da unidade social familiar e proteção social para os indivíduos e suas famílias.

A habitação é considerada um direito social do indivíduo e o PNHR representa a materialização deste direito no meio rural, o qual oportunizou o acesso habitacional para cerca de 210.000 beneficiários ao longo de 9 anos de sua execução (OLIVEIRA, 2020). Apesar de atender, ao longo do tempo, uma parcela relativamente pequena de agricultores e trabalhadores rurais, o PNHR é reconhecido como o programa de governo que se tornou importante política pública, promovendo acesso a moradia rural digna (KONRAD, 2019).

O PNHR visa atender beneficiários de baixa renda que não possuam condições para construção ou aquisição de unidades habitacionais no campo. Tem como objetivo configurar um novo processo de desenvolvimento rural, inclusão social e dignidade de vida para as pessoas que vivem no ambiente rural (BOLTER, 2013). As características presentes na população beneficiária e suas variações irão determinar os caminhos futuros e os resultados alcançados ao longo do tempo.

Nos registros realizados durante a pesquisa de campo e realização das entrevistas foi possível verificar algumas situações que apresentam elementos para análise da implantação e operacionalização do PNHR no Município de Bozano, transcorrido o período de cinco anos de sua conclusão (2015 – 2020). Essa análise visa apresentar elementos que consolidam, ou não, o PNHR como programa que contribuí para a melhoria das condições de vida e manutenção dos beneficiários no meio rural.

O gestor da EO, em entrevista, apresenta a sua visão atual sobre o PNHR

implantado e as condições de moradia existentes na época:

Nos dias atuais vejo que o programa foi de grande relevância. Tínhamos muitos que não tinham casa e essa foi a oportunidade de conseguir. Já outros, as condições das moradias eram precárias e não tinham condições para construir uma casa nova. Algumas casas não tinham como reformar, estavam péssimas. Buscar esse projeto foi importante, pois do contrário teríamos um êxodo das famílias para a cidade. Hoje posso te dizer que das 42 famílias não teria 05 famílias com condições para construir uma casa. [...] agora já tem uns que conseguiram já melhorar a casa, outros não. [...]. A realidade mudou bastante de quando pensamos o programa até hoje. Exemplo, tinha lugares no interior que não tinha cobertura de celulares, hoje a realidade é diferente. Acesso a internet no interior não tinha, hoje tem opção ou via celular ou banda larga. Então, as condições melhoraram no interior tem o mesmo acesso da cidade. (G.M., ENTIDADE ORGANIZADORA (EO), Município de Bozano, 2020).

Essa realidade é confirmada pelos beneficiários, quando perguntados se não houvesse o PNHR teriam conseguido construir uma casa nova, dos 19 beneficiários entrevistados, 17 responderam negativamente e apenas 02 responderam que talvez conseguissem. Descreve-se alguns relatos:

- **Não teria condições** [S.D.]
 - Acho que não, não, **não teria como**, a gente ganha pouco aqui, e varia conforme a época [E.S.]
 - Acho que teria, **daria um jeito**, precisava [A. L. S.]
 - Bah... de jeito nenhum, **não tenho condições**. [V.T]
 - **Sem condições**, por mais que a gente economizasse, não daria. [F.T.]
 - Olha eu **acho que sim**, consegui fazer uma ampliação. Mas não estaria desse jeito se não tivesse o início [A. L. P.].
- (S.D.; E.S.; A.L.S.; V.T.; F.T.; A.L.P., BENEFICIÁRIOS, Município de Bozano, 2020, grifos nossos).

Através da figura 12, percebe-se a evolução das condições de moradia de uma das famílias beneficiárias do PNHR. Na primeira imagem é possível verificar a residência de madeira em condições precárias, fator que levou o beneficiário a solicitar o benefício para construção de uma nova residência. Na segunda imagem, percebe-se a nova moradia concluída, já pronta para ser utilizada.

Figura 12 - Evolução da residência: (A) Antes do PNHR, (B) casa do PNHR concluída e (C) casa ampliada



Fonte: Imagens (A e B) disponibilizadas pela EO e imagem (C) coletadas no trabalho de campo (2020).

Na última imagem, registrada pela lateral da residência é possível verificar que a moradia foi ampliada. Conforme relatou a proprietária da casa:

A casa ficou boa, tudo novinho eu gostei bastante, mas as peças eram pequenas. A cozinha muito pequena não dava pra nós se mexer. Foi bem no inverno quando nos mudamos, o “Véio” estranhou achou o piso muito gelado, o piso de madeira é maisquentinho, né. Aqui não tinha fogão a lenha e lá tinha, ele fugia pra lá. Quando era muito frio, nós fazíamos fogo lá e dormia lá na casa velha. Mas daí, no verão seguinte já fomos nos ajeitando e fizemos o puxado, gosto de cozinha grande com fogão a lenha. Agora ficou bem bom, falta terminar a peça por fora agora (J.C.S., BENEFICIÁRIO, Município de Bozano, 2020).

Nesta propriedade a destinação indicada para a casa anterior era uso para galpão. Entretanto, está ocupada por um filho que residia na cidade e com a separação da sua esposa, retornou para a propriedade dos pais. Em muitas propriedades, as casas anteriores foram mantidas e têm sido utilizadas como

depósito, local de armazenamento de materiais e instrumentos de trabalho, ou seja, o denominado galpão. Mas, também tem servido como moradia dos filhos ou como complemento da casa atual. Conforme explica o beneficiário V. T.:

Olha, a casa velha nós estamos utilizando como cozinha aqui ficamos durante o dia, tenho a fogão a lenha, o fogão a gás, a geladeira, e as coisinhas [...] e na casa nova a gente toma banho e dorme lá. A sogra ficou morando aqui (casa anterior) fica melhor, a outra casa é pertinho, mas não tem lugar para todo mundo (V.T., BENEFICIÁRIO, Município de Bozano, 2020).

A coabitação familiar também é marcada por contradições, tensões e conflitos intergeracionais, seja na organização e dinâmica da casa ou do próprio estabelecimento agropecuário. Em alguns casos, estes conflitos podem inviabilizar a sucessão, a reprodução social ou reduzir a qualidade de vida das famílias (KONRAD, 2019). Para alguns jovens beneficiários, o PNHR proporcionou a realização de nova unidade familiar residencial, desvinculando-se da permanência na casa dos pais, o que, segundo relatado pela entrevistada, proporciona maior liberdade e conforto.

Figura 13 - Residência dos pais e a nova residência



Fonte: Trabalho de campo (2020).

A figura 13, apresenta a imagem da casa dos pais, onde também viviam a filha com dois filhos e seu marido, na época em que foi contemplada com a casa do PNHR, e a nova casa, já ampliada para atender as necessidades da família. Na imagem da nova casa é possível verificar um mini jardim, e segundo a proprietária, são as mudas distribuídas durante as reuniões do Trabalho Técnico Social, que plantou e vem cuidando. Conforme contou a entrevistada:

Para nós, ter a nossa casa foi a realização de um sonho, **nós morávamos com os meus pais** e já tínhamos os meninos na época. Nós queríamos a

nossa casa para poder ter **mais liberdade e conforto**, tanto pra nós quanto pros nossos pais, né. Deu certo [...] agora já conseguimos ampliar para ter mais espaço. Fizemos uma sala maior e mais quartos, melhoramos um pouco a casa, as aberturas [...] **é um sonho realizado**, nós gostamos muito desse lugar e continuamos perto dos meus pais, mas cada um na sua casa. Melhoramos o nosso pátio, plantamos grama e colocamos brita [...] as mudas do jardim são aquelas que nos deram nas reuniões, estamos muito felizes. (A. L. P., BENEFICIÁRIO, Município de Bozano, 2020, grifo nossos).

A construção da unidade habitacional em conjunto com a realização trabalho social com as famílias beneficiadas pelo PNHR, pode ser apontada como um fator determinante para a inclusão social e para a criação de elementos úteis à consciência para a qualidade de vida dos beneficiários (SILVA; COTO, 2015). A nova residência, para os que não possuíam casa própria, representa dispor de um endereço, um lar; e para os beneficiários que substituem a antiga moradia por uma nova, desperta, juntamente com os demais, o sentimento de inclusão e fortalecimento perante a sociedade (KONRAD, 2019).

A Cartilha do PNHR (BRASIL, 2012, p. 8) define que o beneficiário “precisa apresentar capacidade civil – ser maior de 18 anos ou menor emancipado com 16 anos completos.” Não havendo idade máxima para candidatar-se ao programa. Analisando-se a idade dos beneficiários, com base nos documentos cadastrais das famílias beneficiárias, percebe-se que haviam aproximadamente 14 famílias com titulares com idade acima de 60 anos.

A Lei nº 10.741 de 1º de outubro de 2003, conhecida como Estatuto do Idoso, define que idosos são pessoas com 60 anos ou mais possuindo preferência na formulação e na execução de políticas sociais públicas específicas. No seu art. 37 expõe que o idoso tem direito à moradia digna, no seio da família natural ou substituta, ou desacompanhado de seus familiares, quando assim o desejar, ou, ainda, em instituição pública ou privada.

A gestão municipal e EO do PNHR identificava beneficiários que possuíam idade avançada, na época do cadastramento, para pleitear a possibilidade para construção de uma casa nova. Conforme relata o gestor da EO:

Na época tivemos pessoas que necessitavam de casas e que já tinham idade avançada. Por exemplo [...] o sr. A. M. P. tinha 92 anos e a sua esposa também eram da mesma idade, eram os mais velhos e viviam sozinhos no interior. A Sra. A. M. G tinha 89 ou 90 anos. Mas nós sabíamos que pelo correto **o idoso tem preferência e é uma questão de dignidade com as pessoas**, demandavam uma atenção maior, mas foi gratificante. A esposa

do Sr. A.M.P, hoje, já não estão entre nós e ele está morando na casa de um filho, pelo que sei, mas pelo menos tiveram a felicidade de residir um tempo na casa nova e lembro que estavam felizes [...] dos beneficiários mais velhos, acho que três não ocupam mais as casas, ou por que faleceram ou por que os filhos levaram para morar em outras cidades, precisavam de cuidados. Mas dessas residências apenas uma está fechada as outras são filhos, netos que estão morando, estão servindo para a família. (G. M., ENTIDADE ORGANIZADORA (EO), Município de Bozano, 2020, grifo nossos).

Conforme visita *in loco* foi possível verificar a residência que se encontra desocupada, pois o filho do beneficiário autorizou o registro de imagem, porém solicitou que fosse informado o ingresso na propriedade ao atual arrendatário das terras onde situa-se a unidade habitacional. Não conseguindo contato com o arrendatário o registro fotográfico foi efetuado da estrada lateral, onde encontra-se a casa, conforme exposto na figura 14.

Figura 14 - Casa do PNHR não habitada



Fonte: Trabalho de campo (2020).

Em relação às demais casas citadas pelo gestor da EO, apenas uma foi visitada, sendo possível identificar que atualmente reside uma neta do beneficiário e sobre a outra, informantes relataram que reside, atualmente, um filho do beneficiário. Visitar unidades habitacionais em que os beneficiários não estão residindo não fazia parte do recorte da pesquisa, porém foi necessário para verificarmos a situação atual do empreendimento. Um fato ocorrido durante a pesquisa foi que a beneficiária (Sra. A. M. G) citada pelo gestor da EO e entrevistada no início do mês de dezembro, faleceu em março de 2021, em virtude da COVID-19, com 96 anos de idade. “- *Uma senhora alegre, contente e com boa saúde*” - como relatam seus amigos e familiares.

A crise sanitária provocada pela pandemia da COVID-19 afetou o mundo em

2020, além de ocasionar perdas humanas em larga escala, é acompanhada por grave crise social, econômica e política, afetando fortemente a rotina e a realidade da sociedade, bem como suas relações de trabalho (MORAES, 2020). Esses impactos foram sentidos durante a pesquisa, como foi possível identificar em dois relatos apresentados nas entrevistas das beneficiárias do PNHR:

Hoje na minha casa (do PNHR) o meu filho, a esposa e a filha estão morando, ele morava na cidade [...], **ele perdeu o emprego e por causa do vírus não consegue outro**. A minha nora já tinha parado de trabalhar pra ficar com a minha neta, **porque não tinha creche** [...]. Eles pagavam aluguel e já ia pro quarto mês, aluguel é caro [...] daí resolveram vim pra cá, até ele conseguir emprego de novo e passa esse vírus. Como o meu esposo tá trabalhando numa granja e vem cada 15 dias, nós deixamos ficarem na casa que é melhor [...] uns móveis deles coloquei aqui, um pouco lá [...], dei uma melhorada na casa velha, umas reforminhas e depois quando eles voltarem pra cidade, vamos para a nossa casa de novo. (A. I. O., BENEFICIÁRIA, Município de Bozano, 2020, grifo nossos).

[...] **com essa pandemia** o meu filho voltou pra cá, ele estava na cidade, **estava ruim lá, pouco trabalho**. O pai dele arrumou trabalho pra ele aqui num vizinho que lida com leite. Ele trouxe a família dele. Daí ele está na casa que nós ganhamos e nós ficamos aqui na casa que a gente tinha. Ela tá boa [...] trocamos as tábuas, pintamos [...], tá servindo ainda. [...] o importante é a família tá bem e aqui no interior o custo de vida é mais barato, na cidade tudo tem que paga, aqui a água é baratinho, a luz é mais barata, tem horta, a gente cria, a gente planta [...], é bom pra ele. (O. G., BENEFICIÁRIA, Município de Bozano, 2020, grifo nossos).

Nos dois casos ocorreram situações similares, os filhos já haviam formado suas unidades familiares e voltaram a morar na propriedade com os pais. Em um dos casos, aparentemente é apenas uma situação temporária, no outro, houve uma mudança das relações de trabalho da cidade para o campo e persistindo essa relação haverá a manutenção da situação. Ainda, entre as razões do possível retorno, de acordo com a beneficiária O.G, está a diferença no custo de vida entre a cidade e o campo. No ambiente rural é possível produzir alimentos; a água normalmente é gerida por associações, pagando-se apenas os custos para manutenção do fornecimento, ou provém de nascentes das propriedades; e a luz, em relação à cidade, tem valores reduzidos. São itens que fortalecem a permanência no campo.

Outro fator identificado, foram casos nos quais os pais acessaram o programa para construir a casa com o objetivo de proporcionar uma moradia para os filhos próximo de suas residências, viabilizando a permanência dos mesmos no local. Conforme identificado no relato do beneficiário D. I. L, durante a entrevista:

Nós morávamos aqui, nesta casa que está no nome do pai, mas o pai tinha a outra casa. Eu pensei como nós não tinha casa no papel, ficava mais fácil de conseguir essa (do PNHR), eu tinha o pedaço da terra no meu nome, e a divisa é aqui no pátio [...] daí, fica uma casa pra minha filha, ela é a única filha, fica perto de nós. [...] ela já mora na casa, mas fica mais aqui do que em casa. E nós também ficamos lá, na verdade dá pra dizer que moramos nas duas (D. I. L., BENEFICIÁRIO, Município de Bozano, 2020).

O inciso II do art. 2º da Portaria nº 194 estabelece condições para os projetos arquitetônicos, os quais deveriam apresentar compatibilidade com as características regionais, locais, climáticas e culturais da localidade, e ainda prever a ampliação futura da unidade habitacional. Algumas características locais, presentes nas famílias residentes na área rural da região, constatada nas visitas, é o uso do fogão a lenha no dia a dia das famílias, utilizado para cozimento das refeições e, no inverno, para aquecer a casa, e dos congeladores horizontais, utilizados para condicionar e guardar alimentos. Aspectos mencionados nas entrevistas e presente no relato da beneficiária L. T. S.:

[...] a casa é muito boa, de alvenaria é bem melhor que madeira. Mas o problema é que era pequena a casa. Os quartos não, mas a cozinha era muito pequena, a gente gosta de usar fogão a lenha, precisava por ali na cozinha, a não cabia. o congelador a gente tem o com tampa era grande, também ficava apertado. Então, daí aumentamos essa parte nova da casa pra fazer uma cozinha, colocamos o congelador e a geladeira ali, nessa parte e uma mesa. Ah! e a arezinha [...] agora ficou boa (L. T.S., BENEFICIÁRIO, Município de Bozano, 2020).

A partir da imagem da figura 15, pode-se verificar a ampliação na unidade habitacional realizada pela beneficiária L.T.S. Neste aspecto, é possível verificar que para elaboração do projeto arquitetônico das unidades habitacionais foi observado a possibilidade da ampliação da residência, adequando-se às necessidades futuras dos beneficiários.

Figura 15 - Casa ampliada



Fonte: Trabalho de campo (2020).

Na segunda imagem da figura 15, verifica-se o destaque para as plantas do jardim distribuídas durante o trabalho técnico social, conforme indicou a beneficiária, a qual mantém um jardim com muitas plantas ao redor da residência, mas indica que aquelas foram as primeiras plantadas no jardim da sua casa, com expressão de orgulho. Na mesma imagem, ao fundo, é possível verificar outra unidade habitacional do PNHHR do sobrinho da beneficiária, nas condições originais de sua construção.

A moradia pode ser entendida como um direito à dignidade humana, constituindo uma dimensão fundamental da existência do ser humano, lugar de privacidade, intimidade, conexo à sua identidade (GODOY, 2006). “A expressão “sentir-se em casa” revela o conforto e a necessidade da segurança de um espaço de intimidade” (MILAGRES, 2009, p.12).

A construção de uma unidade habitacional é o primeiro passo em direção ao direito à moradia. Ter uma habitação simplesmente não assegura o direito de moradia. O direito à moradia perpassa o simples fato de possuir uma casa. O direito pleno à moradia está ligado a elementos essenciais de garantia de um mínimo vital para que o indivíduo possa ser o que ele é, sobreviver e adquirir bens (GODOY, 2006; MILAGRES, 2009).

O acesso pleno ao direito à moradia está ligado ao direito à terra, na qual edifica-se a casa, o acesso à saúde, à segurança, à educação, ao saneamento e à infraestrutura adequada de habitação, compatíveis com o clima e cultura local, fatores ligados à efetivação da dignidade da pessoa humana (GODOY, 2006). Neste aspecto, é verificado, através dos registros fotográficos fornecidos pela EO e utilizados no encaminhamento das propostas que ocorreram em 2013, a precariedade das condições das residências existentes e a falta de recursos para construção de novas

unidades habitacionais.

Conforme mencionou o beneficiário J.C.N, quando perguntado sobre os motivos que levaram a pleitear a casa do PNHR:

Precisava uma moradia em melhores condições, eu tinha uma casa, aquela que tá ali atrás fechada, mas não tinha dinheiro fui fazendo e nunca consegui terminar e foi mal feita, estava toda rachada, sabe com trincos, piso era bruto e as tábuas já estavam apodrecendo e eu nem tinha terminado, faltava muita coisa, eu tinha pensado até em vender tudo aqui e comprar uma casa na cidade [...] (J.C.N., BENEFICIÁRIO, Município de Bozano, 2020).

Na figura 16, apresentam-se as condições retratadas de sua antiga residência inacabada, a qual apresentava paredes sem reboco, partes do teto sem forração e rachaduras nas paredes, motivos que levaram a família a buscar o subsídio para uma nova habitação.

Figura 16 - Situação da residência anterior ao PNHR: (A) Frente da residência; (B) Teto da sala; (C) Paredes da cozinha com rachadura



Fonte: Imagens cedida pela EO.

O beneficiário relata a vontade que tinha de sair do local em virtude das condições de sua casa anterior, porém, quando continua seu relato, apresenta os motivos que o fazem permanecer. Continuação do relato:

[...] mas nós gostamos daqui, me criei aqui. Agora eu ando com problema de saúde, não posso forcejar [...], mas aqui dá pra ter uma horta, tem meus pés de fruta, planta uma mandioca [...]. O custo de vida aqui é menor, luz, água [...], a estrada é boa, se um de nós não tá bem a gente liga pro plantão da saúde eles buscam pra consultar, fazer exames [...]. Agora até essa internet tem, a cooperativa da luz colocou os cabos vieram oferece pra nós [...] a minha esposa tá aposentada tem o ganho dela também. Com a nova casa ficou bom, consegui ampliar, sabe, economizamos e entrou um dinheiro fiz a ampliação, era meio pequena [...], tenho o filho que mora comigo e

quando vem as filhas tem lugar pra todos ficarem (J.C.N., BENEFICIÁRIO, Município de Bozano, 2020).

Na figura 17, apresenta-se a casa do beneficiário quando finalizada e entregue no ano de 2015 e a mesma casa em 2020 com a ampliação realizada pelo beneficiário. Destaque para a torre do reservatório de água. A partir dela percebe-se, externamente, as mudanças realizadas.

Figura 17 - Residência do PNHR finalizada e ampliada: (A) Residência do PNHR finalizada; (B) Residência ampliada - situação atual



Fonte: Imagem (A): cedida pela EO; e Imagem (B): Trabalho de campo (2020).

As condições existentes no ambiente permitem segurança para que a família possa (re)produzir socialmente no ambiente que está inserida e exerça o direito da moradia com dignidade. O acesso a nova unidade habitacional contribuiu para que a família continuasse vivendo em seu ambiente e, conseqüentemente, melhorou a sua qualidade de vida. Milagres (2009) explica que por mais que o ser humano tenha a oportunidade da mobilidade, a qual se manifesta em vários momentos de sua vida, a necessidade de manter-se fixado em um local está ligada às condições que o ambiente pode proporcionar, sejam elas, financeiras, culturais ou sentimentais.

Diante do exposto, pode-se dizer que a habitação rural permitiu a melhoria na qualidade de vida das famílias beneficiárias que já viviam no espaço rural. Mas, também, possibilitou que novas famílias passassem a morar, mesmo que algumas em condições transitórias, reconhecendo o espaço rural também como espaço de moradia, das relações sociais e culturais. Mesmo com os problemas e as dificuldades apontadas, o PNHR reconheceu e assegurou a moradia enquanto direito a uma parcela importante da população rural do Município de Bozano.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A habitação é premissa primária para que qualquer família tenha condições de se estabelecer e viver em condições dignas. Não existe vida com dignidade sem moradia, seja no ambiente urbano ou rural. Por muitos anos, no Brasil as políticas relacionadas às condições de moradia no campo não estavam em evidência, não eram consideradas como uma necessidade (KONRAD, 2019). As políticas públicas de desenvolvimento eram focadas na perspectiva do setor industrial e auxiliavam para que houvesse o deslocamento do meio rural para o urbano.

A falta de atenção do Estado para o estabelecimento de políticas públicas para atender as prioridades do campo levou a população rural a tentar a vida na cidade. E a população que se manteve no meio rural acostumou a viver com a escassez, inclusive de moradias adequadas, ou seja, acostumou-se a habitar casas em condições precárias, rústicas, insalubres, muitas vezes coabitando com seus familiares, genros, noras, filhos e netos (KONRAD, 2019).

No ambiente rural, a modernização da agricultura permitiu o aumento exponencial da produção e o Estado passou a preocupar-se em ampliar o sistema produtivo e incentivar o aumento da produção. As políticas públicas estavam focadas para a expansão da monocultura em grandes extensões de terra, provocando a exclusão dos pequenos agricultores familiares deste processo. O foco estava na produção em escala. Essa perspectiva transformou as relações sociais, econômicas e ambientais no espaço rural, bem como a interação entre o campo e a cidade (ATIYEL, 2016; KONRAD, 2019).

Com o modelo de produção mecanizada e em escala implantado e incentivado p políticas governamentais, o valor do rural estava focado em quem produz e gera riquezas. Desconsiderou-se o cenário das condições de vida no campo, principalmente dos menos favorecidos, os quais ficaram à mercê de condições mínimas de produção para a sobrevivência ou de servir de mão de obra assalariada para a geração de riqueza.

O Estado, via formulação de políticas públicas, deve assegurar as condições básicas de vida dos indivíduos através da garantia dos direitos sociais. A Constituição Federal assegura, dentre os direitos sociais, o direito à moradia. Nesta perspectiva, por meio da mobilização dos movimentos sociais, da agricultura familiar e dos trabalhadores rurais que reivindicavam por melhores condições de vida e dignidade

no ambiente rural, foram criadas políticas públicas para o meio rural, inclusive para o acesso à habitação rural.

Com a ascensão de governos com pautas sociais estabelecem-se condições para o desenvolvimento de programas sociais. Em 2009, é instituído o Programa Minha Casa Minha Vida com o objetivo de proporcionar o acesso à moradia aos cidadãos brasileiros, tanto em áreas urbanas como rurais. Apresentava como subprograma o PNHR, com o objetivo da produção de unidades habitacionais destinadas a agricultores familiares e trabalhadores rurais. O PNHR propunha-se a reduzir o histórico déficit habitacional rural, através do acesso facilitado aos agricultores familiares mais vulneráveis socioeconomicamente através de uma política de habitação rural (BOLTER, 2013).

O PNHR era operacionalizado com recursos originários do Orçamento Geral da União (OGU), como forma de subsídios e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) em forma de financiamento, e com o apoio da CEF, como agente operacional da política habitacional. Os valores eram viabilizados através das EOs, as quais eram responsáveis por desenvolver atividades de planejamento, elaboração e implementação do empreendimento, providenciar a regularização da documentação, organização de grupos, viabilizar a contratação e acompanhamento de projeto.

Nos três primeiros anos de contratação o PNHR ficou aquém do almejado pelo Governo Federal. Como estratégia, a partir do ano de 2012, a CEF passou a estabelecer contatos no intuito de estabelecer parcerias para viabilização de projetos do PNHR. Devido a boa relação entre o Município de Bozano e a CEF, bem como do interesse devido a necessidade de implantação de um programa voltado a atender a demanda por unidades habitacionais na área rural do município, viabilizam-se condições para a contratação de 42 unidades habitacionais.

A dissertação apresentou como objetivo principal analisar o processo de implantação do PNHR no Município de Bozano/RS. No intuito de atingir o objetivo geral foram traçados os objetivos específicos estabelecidos como: realizar uma retrospectiva histórica da política habitacional brasileira; compreender o processo de criação do PNHR; descrever o processo de implantação do PNHR no Município de Bozano/RS; caracterizar a atuação dos atores envolvidos na operacionalização do PNHR; e analisar a consolidação do PNHR no Município de Bozano/RS, no período de 2015 a 2020. Os instrumentos para a realização da pesquisa foram a análise documental, entrevista e observação.

Desenvolver a pesquisa relacionada ao PNHR, consiste em verificar as condições históricas de sua constituição buscando os elementos necessários para analisar como ocorreu a sua implantação através dos atores envolvidos na operacionalização e os resultados que se apresentaram, ao longo do tempo transcorrido, de sua implantação até o momento da pesquisa.

Acredita-se que os dados produzidos possam servir para retroalimentar ações relacionadas as polícias públicas de habitação no meio rural. O PNHR é um Programa recente na história das políticas públicas habitacionais no País, a importância deste programa está centrada na criação de condições para que os menos favorecidos tenham condições de moradia digna para estabelecerem-se e reproduzir-se como células familiares dando continuidade na (re)produção do meio rural.

Inicialmente no capítulo quatro, apresentaram-se os precedentes da implantação do PNHR, com objetivo de retratar as condições existentes no município e o ambiente em que ocorre o desenvolvimento e a operacionalização da política pública habitacional. Entre as características identificadas ressalta-se a vocação agrícola do município focada na pequena propriedade, onde 92,41% dos estabelecimentos agropecuários exerciam atividades relacionadas a agricultura familiar, e destes, 46,40% possuíam menos de 20 hectares produzindo grãos, leite, animais para abate, frutas e hortigranjeiros. Neste cenário encontrava-se 71,40% da população do município, ocupando 461 domicílios com uma média de 3,40 habitantes por domicílio no meio rural, em contrapartida a média de 2,59 habitantes por domicílio no meio urbano.

Através da análise documental foi possível identificar que foram beneficiadas 42 famílias através do grupo 1 com recursos repassados pelo OGU por intermédio da CEF, totalizando um investimento de R\$ 1.239.000,00. Neste valor estava incluso os valores para compra de materiais de construção, pagamento de mão de obra e desenvolvimento do trabalho técnico de engenharia e social. As primeiras tratativas para adesão ao PNHR ocorreram no ano de 2012, viabilizadas pela intenção do governo federal em estabelecer parcerias com prefeituras para alterar o quadro de baixas contratações dos primeiros anos do programa, aliado à necessidade habitacional rural existente no município. Outro fator, apontado pelo gestor como auxiliador para obtenção dos recursos do PNHR, foi a “boa” relação existente entre o município e a CEF, facilitando a parceria para viabilização do programa.

As obras iniciaram em janeiro de 2014 com prazo de 12 meses. Os recursos

eram repassados de acordo com a evolução das obras. O prazo não foi suficiente para a finalização das obras, sendo prorrogado por seis meses. Os fatos que levaram ao atraso foram decorrentes da dificuldade de acesso para entregas de materiais de construção em virtude de ter ocorrido um período prolongado de chuvas e consequência da precariedade de mão de obra disponível para contratação no município, necessitando deslocamento de mão de obra de municípios vizinhos.

O PNHR não pode ser idealizado a partir de um lugar específico como visto em projetos desenvolvidos em ambientes urbanos, com condomínios verticais ou horizontais. Trata-se de produção de unidades habitacionais de forma pulverizada, distribuídas no território rural, por vezes em locais de difícil acesso, fator que eleva valores de materiais de construção e mão de obra impactados pelos custos de logística. Apesar das dificuldades existentes identificou-se que todas as unidades habitacionais foram construídas e entregues com a fiscalização e aprovação pela CEF.

Em relação da EO ser o próprio município, identificou-se alguns pontos positivos, tais como o conhecimento da população; a disponibilidade de equipe de técnicos qualificados para auxiliar no desenvolvimento e execução do programa; a existência de maquinário para terraplanagem dos terrenos; o acesso à cooperativa de energia elétrica e disponibilidade de recursos extras para ajustes de rede; o espaço para atendimento dos beneficiários e para atividades da CRE, entre outros. A possibilidade da atuação do município como EO, facilitado a partir do ano de 2012 pelo governo federal, pode ser considerado como determinante para o êxito da implantação e operacionalização do programa, pois não eram repassados valores extras para gestão do programa à EO. A qual, colocou à disposição sua estrutura, seus recursos financeiros e humanos para a implantação do PNHR no município.

A CRE exerceu papel de representação dos beneficiários, viabilizando as ações relacionadas à gestão de compra, pagamento e prestação de contas, de acordo com o estipulado pelas normativas, estabelecendo a relação adequada para o andamento do programa. Outro destaque, é a importância do papel do trabalho técnico social realizado durante a implantação do projeto, construindo elementos para o desenvolvimento das famílias, na criação da concepção da importância para constituição de um lar, alterando a visão dos beneficiários de que se tratava apenas do benefício para a construção de uma casa.

Após transcorridos cinco anos de execução dos PNHR em Bozano, foi possível

verificar, através das entrevistas, que as principais causas de adesão dos beneficiários ao PNHR foram as condições precárias das residências existentes e a condição de coabitação. A precariedade das habitações existentes, na implantação do programa, foi igualmente comprovada através de registros fotográficos disponíveis junto ao setor de engenharia da EO e a coabitação, através da estruturação de novas células familiares habitando em separado dos seus familiares.

Em relação à unidade habitacional, dois pontos negativos foram apontados em relação aos cômodos: o tamanho da cozinha e infiltração na cobertura elevada do reservatório de água. Em relação ao tamanho da cozinha, percebeu-se, através dos relatos, o uso de fogões a lenha para cozimento e aquecimento no inverno e o uso de congeladores horizontais para conservação de alimentos, espaços não previstos no projeto que motivaram a ampliação do cômodo.

Durante o processo da pesquisa verificou-se que alguns beneficiários com idade avançada na data de acesso ao programa, já não se encontram vivos. Porém, as unidades habitacionais estão sendo utilizadas pelas famílias, atendendo as premissas do programa. Somente uma unidade habitacional, das visitadas, encontra-se abandonada em virtude de o beneficiário estar com idade avançada e ter ido morar na residência do filho. Identificou-se eventos pontuais relacionados à pandemia do COVID-19, onde os filhos dos beneficiários retornaram a morar nas propriedades com os pais em virtude da perda de seus empregos, e os pais realizaram a cedência de suas casas, retornando às antigas habitações que estavam sendo utilizadas como depósitos ou galpões, sendo ajustadas, mesmo que de forma precária, para tornarem-se residências novamente.

Os beneficiários são praticamente unânimes em afirmar que se não houvesse o PNHR não teriam condições, até o momento, de construir uma casa. As condições de vida ao longo do período de cinco anos não foram favoráveis para que os beneficiários pudessem estabelecer condições de autorrealização do acesso à moradia. Sendo assim, é visível a importância do papel da atuação do Estado na viabilização de meios distributivos, possibilitando o acesso aos direitos constitucionais dos menos favorecidos.

O PNHR possibilitou a permanência dos beneficiários no meio rural desenvolvendo as atividades relacionadas à agricultura familiar; criou condições para que os jovens permanecessem no campo; melhorou a qualidade de vida; e criou novas perspectivas e ânimo aos beneficiários. Algumas unidades habitacionais receberam

investimentos no decorrer dos cinco anos, adaptando-se às necessidades de seus moradores e, em sua maioria, percebeu-se que estão mantidas em boas condições de uso.

A pandemia do COVID-19 pode ser considerada um dos limitadores desse estudo, de modo que coincidiu com o período de coleta de dados, em que as entrevistas podem não ter ocorrido como deveriam, devido ao distanciamento social. Em alguns casos houve a necessidade de retorno aos locais para a realização de entrevistas, em virtude de os entrevistados estarem em quarentena. Não foi possível a utilização de mecanismos tecnológicos para a realização das entrevistas por videoconferência, uma vez que os entrevistados não possuíam conhecimentos ou domínio das ferramentas necessárias. Porém, cabe frisar que o trabalho de campo foi gratificante, apesar dos riscos existentes de contaminação, mesmo seguindo os protocolos estabelecidos. Cada percurso realizado e cada relato colhido traziam ânimo ao pesquisador, diante de afirmações dos beneficiários sobre a conquista de ter “uma moradia para chamar de lar”, como relatou uma entrevistada.

Sugere-se, para futuras pesquisas, que se realize estudos comparando a atuação de diferentes tipos de EOs do PNHR – entidades públicas, sindicatos, associações entre outras - descrevendo como ocorreu o processo de implantação e a atuação dos atores que operacionalizaram a política de habitação, apresentando as situações enfrentadas e as limitações nas suas realidades para consecução do programa, bem como os resultados obtidos.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. **Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil**. In ARAÚJO, M.; BEIRA, L. (Orgs.). Tópicos da Economia Paulista para Gestores Públicos. São Paulo: Fundap, v. 1, p. 13-31, 2007.

ALBUQUERQUE, Maria do Carmo (Org.). **Participação popular em políticas públicas: espaço de construção da democracia brasileira**. São Paulo: Instituto Pólis, 2006.

ALVES, Carina de Santana. O processo de descentralização da política habitacional: a experiência do Município de Salvador. **O Social em Questão**. Rio de Janeiro, Ano XXII, n. 45, p. 303-326, 2019.

ANDRADE, Maria Margarida de. **Introdução à metodologia do trabalho científico: elaboração de trabalhos na graduação**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

ARRETCHE, MARTA T. S.. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v. 14, n. 40, p. 111-141, 1999.

ATIYEL, Karima. **Análise da atuação dos atores no desenvolvimento do Programa Nacional de Habitação Rural no município de Cachoeira do Sul/RS**. Dissertação (Dissertação de Mestrado em Extensão Rural) – Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural/UFSM, 2016.

BARIN, Erico Fernando. **A Efetivação do Direito Social Constitucional à Moradia como Pressuposto à Dignidade da Pessoa Humana**. 2006. 132 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Santa Cruz (UNISC), Santa Cruz do Sul, 2006.

BOLTER, Jairo Alfredo Genz. **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, Nabil Georges. **Origens da habitação social no Brasil**. Análise Social. Vol. XXIX, 1994.

BONETI, Lindomar Wessler. **Políticas públicas por dentro**. 3. ed., Ijuí: Ed. Unijuí, 2011.

BRASIL. **Cartilha do Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR)**. Ministério das Cidades. Brasília, DF: 2012a.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei n. 11.124**, de 16 e 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. Diário Oficial da União, Brasília, 17 jun. 2005.

BRASIL. **Lei n. 11.977**, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Diário Oficial da União, Brasília, DF: 2009.

BRASIL. **Lei nº 10.741**, de 1º de outubro de 2003. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.741.htm. Acesso em: 03 de mai. 2021.

BRASIL. **Lei nº 4.380**, de 21 de agosto de 1964. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF: 1964.

BRASIL. **Lei nº 8.171**, de 17 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a política agrícola. Diário Oficial da União, Brasília, DF: 1991.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Política Nacional de Habitação**. Cadernos M. Cidades nº 4, Brasília, 2004.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Programa Minha Casa Minha Vida**. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/131114_ifh_castilha_minha_casa.pdf. Acesso em: 18 jan. 2020.

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

BRASIL. **Plano Nacional de Habitação**. Ministério das Cidades. Brasília, 2009.

BRASIL. **Política Nacional de Habitação**. Ministério das Cidades. Brasília, DF: 2004.

BRASIL. **Portaria Interministerial n. 229**, de 28 de maio de 2012. Dispõe sobre o Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV. Diário Oficial da União, Brasília, n. 103, p. 96, 29 maio 2012b.

BRASIL. **Portaria Interministerial n. 580**, de 03 de dezembro de 2012. Dá nova redação à Portaria Interministerial no 229, de 28 de maio de 2012, que dispõe sobre o Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV. Diário Oficial da União, Brasília, n. 233, p. 40, 4 dez. 2012c.

BRASIL. **Portaria n. 194**, de 30 de abril de 2013. Regulamenta o Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV, para os fins que especifica. Diário Oficial da União, Brasília, p. 65, 2 maio 2013a.

BRASIL. **Programa Minha Casa Minha Vida. Ministério das Cidades.** Ministério das Cidades. Brasília, DF: 2013b.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A crise financeira de 2008. **Revista de Economia Política.** São Paulo, v. 29, n. 1, p. 133-149, 2009.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Programa Nacional de Habitação Rural:** manual de normas e procedimentos operacionais. [S.l.]: CAIXA, mar. 2013.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Programa Nacional de Habitação Rural:** manual de normas e procedimentos operacionais. [S.l.]: CAIXA, fev. 2019.

CASTRO, Jorge Abrahão de; OLIVEIRA, Mário Gimene de. Políticas públicas e desenvolvimento. In: MADEIRA, L. M. (Org.). **Avaliação de Políticas Públicas.** Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014.

CREMONESE, Dejalma. **Capital Social e padrões de participação político-social em Ijuí-RS.** Tese (Doutor em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2006.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado.** 33ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

DARONCO, Leandro Jorge. **À Sombra da Cruz: trabalho e resistência servil no noroeste do Rio Grande do Sul.** 2006. Dissertação (Mestrado em História) – Curso de Pós-graduação em História, Universidade de Passo Fundo, Passo Fundo, 2006.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. **Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris.** 10 dez. 1948. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH>. Acesso em: 04 jan. 2020.

EL FAR, Alexandre; BARBOSA, Andréa; AMADEO, Javier (orgs.). Pensamento político e social, estado e ação coletiva. **Ciências sociais em diálogo.** v. 3. São Paulo: Fap-Unifesp, 2014.

FAGUNDES, Julie Rossato.; CAMPIGOTTO, Liziane; ZONTA, Paulo; CETOLIN, Sirlei Favero. Análise das metas do Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) no contexto nacional **Colóquio - Revista do Desenvolvimento Regional,** Taquara, v. 10, n. 2, p. 35-48, jul./dez. 2013.

FLICK, Uwe. **Introdução à pesquisa qualitativa.** Porto Alegre: Artmed, 2009.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. **Déficit habitacional municipal no Brasil.** Belo Horizonte: FJP, 2013.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. **Déficit Habitacional no Brasil.** Belo Horizonte: FJP, 2012.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. **Déficit habitacional municipal no Brasil - 2010.** Belo Horizonte: FJP, 2013.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil.** Fundação João

Pinheiro. Centro de Estatística e Informações – Belo Horizonte: FJP, 2009.

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. 32. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2005.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GODOY, Luciano de Souza. **O direito à moradia e o contrato mútuo imobiliário**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

Graças, Elizabeth Mendes das. Pesquisa qualitativa e a perspectiva fenomenológica: fundamentos que norteiam sua trajetória. **Revista Mineira de Enfermagem**. Belo Horizonte, v. 4, n. 2, p. 28-33, 2000.

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. **Princípios da filosofia do direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e Políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**. ano XXI, n. 55, p. 30-41, Unicamp, 2001.

HUSSERL, Edmund. **A ideia da fenomenologia**. Tradução de Artur Morão. Rio de Janeiro: Edições 70, 2008.

HUSSERL, Edmund. **Ideias para uma fenomenologia pura e para uma filosofia fenomenológica**: introdução geral à fenomenologia pura. Aparecida, SP: Ideias & Letras, 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Agropecuário 2006**: segunda apuração. Rio de Janeiro: IBGE/SIDRA, 2010. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-agropecuario/censo-agropecuario-2006/segunda-apuracao>. Acesso em: 27 de dez. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Agropecuário 2017**: resultados definitivos. Rio de Janeiro: IBGE/SIDRA, 2020. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-agropecuario/censo-agropecuario-2017>. Acesso em: 27 de dez. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Histórico**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>. Acesso em: 14 de mar. de 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Informações Estatísticas**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>. Acesso em: 21 de mar. de 2020.

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

INSTITUTO DE PESQUISA E ECONOMIA APLICADA. **Nota Técnica nº 1:** Estimativas do déficit habitacional brasileiro (2007-2017) por municípios (2010). Brasília, 2013.

KONRAD, Jóice. **O Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR):** agente, ações e desafios no território da cidadania Meio Oeste Contestado – SC. Tese (Tese de Doutorado em Geografia) – Pós-Graduação em Geografia/UNESP, 2019.

LAZZAROTTO, Danilo. **História de Ijuí.** Ijuí: Ed. UNIJUI, 2002.

LEITE, Sérgio. (org.). **Políticas Públicas e Agricultura no Brasil.** Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 2001.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos da metodologia científica.** 6. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos da metodologia científica.** 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MARICATO, E. **Política habitacional no regime militar:** do milagre brasileiro à crise econômica. Petrópolis, Editora Vozes, 1987.

MILAGRES, Marcelo de Oliveira. **Direito à Moradia:** Direito especial de personalidade? Tese (Doutor em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2009.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Portaria nº 24,** de 18 de janeiro de 2013. Diário Oficial da União, Brasília, seção 1, págs. 70/71, 21 de jan. 2013.

MIRANDA, Ana Paula Mendes de. Antropologia, Estado Moderno e Poder: perspectivas e desafios de um campo em construção. **Revista de Antropologia.** n. 7. Universidad Nacional de Misiones. Misiones/Argentina, 2005.

MONTEIRO, Adriana Roseno; VERAS, Antônio Tolrino. A questão habitacional no Brasil. **Revista Mercator.** v. 16. UFC. Fortaleza, 2017.

MORAES, Melissa Machado de (Org.). **Os impactos da pandemia para o trabalhador e suas relações com o trabalho.** Porto Alegre: Artmed, v. 2, 2020.

OLIVEIRA, Cláudia Lúcia Soares de. **Um resgate da política de habitação rural em seus vários contextos:** oportunidades para um olhar crítico e transformador. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialista em Gestão de Políticas Agropecuárias) – Curso de Pós-graduação em Gestão de Políticas Agropecuárias. ENAP, Brasília, 2020.

OLIVEIRA, Gabriel Anibal Santos de.; KARNOPP, Erica. A política habitacional brasileira e a habitação rural: um estudo preliminar sobre Santa Cruz do Sul, RS – Brasil. *In:* SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 7., 2015, Santa Cruz do Sul. **Anais [...]** Santa Cruz do Sul, 2015.

PRODANOV, Cleber Cristiano.; FREITAS, Ernani César de. **Metodologia do**

Trabalho Científico: Métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho Acadêmico. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social:** métodos e técnicas. São Paulo: Atlas, 1989.

ROCHA, Roberto. A gestão descentralizada e participativa das políticas públicas no Brasil. **Revista Pós Ciências Sociais.** UFMA. Maranhão, v. 6, n.11. p. 41-57, 2009.

RODRIGUES, Lucas Pazolini Dias; MOREIRA, Vinícius de Souza. Habitação e políticas públicas: o que se tem pesquisado a respeito? Urbe. **Revista Brasileira de Gestão Urbana.** Curitiba, v. 8, n. 2, p. 167-180, 2016.

ROVER, Oscar José.; MUNARINI, Paulo Roberto. A política de habitação rural e o desenvolvimento da agricultura familiar. **Revista Katálysis,** Florianópolis, v. 13, p. 260-269, jul./dez. 2010.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento:** incluyente, sustentável, sustentado. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

SAMPIERI, Roberto Hernandez; COLLADO, Carlos Fernández; LUCIO, María del Pilar Baptista. **Metodologia de Pesquisa,** 5. ed. Porto Alegre: Penso, 2013.

SANTOS, Cláudio Hamilton M.. Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998. **Texto para Discussão nº 654.** IPEA, Brasília, 1999.

SILVA, Enio Waldir da. **Estado, sociedade civil e cidadania no Brasil:** bases para uma cultura de direitos humanos. Ijuí: Ed. Unijuí, 2014.

SILVA, Silmara Sarai da; COTO, Gabriela Cordioli. Redes Públicas de Cooperação e o Desenvolvimento Local: A experiência do Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) no Alto Vale do Itajaí. **Revista de Ciências da Administração.** Florianópolis, v. 17, Edição Especial, p. 165-182, 2015.

SIMÕES, Carlos. **Teoria & crítica dos direitos sociais:** o Estado social e o Estado democrático de direito. São Paulo: Cortez, 2013.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas:** uma revisão da literatura. Sociologias, 2006.

TAYLOR, Steve J.; BOGDAN, Robert. **Introducción a los métodos cualitativos de investigación.** Buenos Aires: Ed. Paidós Ibérica, 1987.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais:** a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

TRZCINSKI, Clarete. **Método de avaliação da execução do plano local de habitação de interesse social em municípios de pequeno porte.** Tese (Tese de Doutorado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção/UFRGS, 2014.

ZARTH, Paulo A.. Ervais públicos e os camponeses extrativistas de erva-mate do

extremo sul do Brasil (século XIX). **Anais do XXVI Simpósio Nacional de História.** ANPUH, São Paulo, jul. 2011.

APÊNDICE A - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)

PROGRAMA NACIONAL DE HABITAÇÃO RURAL: ESTUDO DA EXPERIÊNCIA DE IMPLANTAÇÃO NO MUNICÍPIO DE BOZANO/RS

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)

Prezado participante,

Você está sendo convidado a participar da pesquisa “**Programa Nacional de Habitação Rural: estudo da experiência de implantação no Município de Bozano/RS**”, coordenada pelo aluno Tarcio Ricardo Thomas do Mestrado em Desenvolvimento e Políticas Públicas da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) ligado ao Grupo de Pesquisa “Estado, Sociedade e Políticas Públicas”, sob orientação do professor Dr. Edegar Rotta.

O Objetivo central do estudo é analisar o processo de implantação do Programa Nacional de Habitação Rural no Município de Bozano/RS, identificando seus aspectos históricos e operacionais, no sentido de perceber as dificuldades enfrentadas e os principais resultados obtidos.

O convite a sua participação nesta pesquisa relaciona-se ao tema da política de Habitação Rural tendo em vista que sua contribuição será importante para compreender o processo histórico de implantação da referida política no Município de Bozano, uma vez que participaste do mesmo como ator integrante de equipes de gestão, comissões, corpo técnico e/ou beneficiários. Contudo, destaca-se que sua participação não é obrigatória e tens plena autonomia para decidir se deseja ou não participar, assim como também interromper sua participação, a qualquer tempo, sem necessidade de qualquer explicação e sem nenhuma forma de penalização.

Assegura-se aos participantes da pesquisa que não terão benefícios financeiros por aceitarem, voluntariamente, integrar-se à amostra estudada. E afirma-se que os resultados da pesquisa obtidos podem contribuir para viabilização de futuros projetos habitacionais que beneficiará novas famílias residentes no meio rural do município. Uma vez que pretende retroalimentar o programa, os agentes públicos e os participantes da pesquisa com informações, dados e análises resultantes do aprofundamento teórico e da aplicação prática da pesquisa para o desenvolvimento de novos projetos.

Garante-se que as informações fornecidas somente serão usadas com vosso consentimento e nas condições postas por este termo, dentro dos objetivos explicitados nesta pesquisa, preservando-se a confidencialidade e a privacidade, nos aspectos que assim o forem solicitados. Qualquer dado ou informação que possa gerar identificação somente será utilizado com vosso consentimento, caso contrário, garante-se que será omitido no momento da divulgação dos resultados da pesquisa e armazenado em local seguro, preservando-se o sigilo da mesma.

A sua participação na pesquisa consiste em realizar um depoimento oral a respeito de aspectos e fatos que considera relevantes na trajetória de implantação do Programa Nacional de Habitação Rural no Município de Bozano/RS. Neste depoimento busca-se compreender processo de implantação do

programa, a partir das diretrizes do PNHR, identificar os principais agentes envolvidos, particularizando suas atuações, as principais estratégias, dificuldades e resultados obtidos e analisar consolidação do PNHR ao longo do tempo, identificando fatores que contribuiram para a melhoria da qualidade de vida da população atingida, a manutenção dos beneficiários no meio rural, seguindo os questionamentos do roteiro de entrevistas.

A participação na pesquisa poderá causar riscos ao entrevistado, como risco de algum constrangimento mediante alguma pergunta constante no roteiro de entrevistas ou então risco de algum desconforto emocional. Porém, o pesquisador terá cuidado na elaboração/adaptação das perguntas do roteiro de entrevista, colocando-se na posição do entrevistado, buscando evitar que o constrangimento ocorra. Salienta-se que, caso, mesmo assim, o entrevistado se sentir ofendido ou constrangido, dar-se-á uma pausa na entrevista, deixando claro ao participante e confortando-o de que cada indivíduo possui suas particularidades na forma de pensar e de agir, bem como de que cada um possui a liberdade de fazê-lo. Percebendo a melhora das condições psicológicas do participante, dar-se-á prosseguimento à entrevista.

Em relação ao risco de sigilo dos dados, no qual o entrevistado fica ser exposto, o pesquisador salientará que os dados ficarão sobre a responsabilidade do entrevistador que irá armazenar as entrevistas em arquivos próprios por 5 anos, em local seguro e após irá destruí-las mantendo seu sigilo das fontes. Quanto ao risco de contaminação pela COVID-19 o pesquisador tomará as medidas necessárias e recomendadas pelos órgãos de saúde como o uso de máscaras, de álcool gel e distanciamento seguindo estritamente os protocolos de saúde no objetivo de preservar a integridade da saúde do entrevistado, e levará consigo materiais de proteção para oferecer ao uso pelo participante da pesquisa durante a entrevista sendo descartados ao final.

Para a coleta de dados de seu depoimento sua participação consistirá em responder um roteiro de entrevista semiestruturado, composto por questões, as quais serão aplicadas pelo pesquisador. O tempo de duração da entrevista é de, aproximadamente, 01 (uma) hora.

A entrevista será gravada, com o uso de um *smartphone*, somente para a transcrição das informações e somente com a sua autorização de gravação. Assinale, a seguir, conforme sua autorização:

Autorizo gravação Não autorizo gravação

Após a gravação da entrevista, esta será transcrita. Caso o participante não aceitar que a entrevista seja gravada, a mesma terá as respostas de cada questão anotadas pelo pesquisador e, logo após o final da entrevista, ele disponibilizará as anotações da entrevista para que o entrevistado leia e ateste a veracidade do que foi escrito em cada resposta. Somente o pesquisador, professor orientador e professor coorientador terão acesso aos dados da mesma. Concluída a pesquisa, os dados ficarão armazenados, sob responsabilidade da pesquisador, em meio digital e impresso por 05 (cinco) anos, sendo que, passado tal período, as informações serão excluídas e queimadas, respectivamente.

Mesmo não tendo benefícios diretos em participar, indiretamente você estará contribuindo para a compreensão do fenômeno estudado e para a produção de conhecimento científico. Se prevê que os resultados da pesquisa sejam veiculados através de trabalhos científicos a serem apresentados em eventos, publicados em periódicos ou em livros de natureza acadêmica. Este retorno social é o grande

objetivo da pesquisa e para o qual se pede vossa participação.

Encerrado o estudo, este terá uma cópia entregue à ao Município de Bozano o qual foi o operador do PNHR em nível local, bem como estará disponível em um *link* de acesso ao banco de dados da biblioteca da UFFS. Os participantes da entrevista terão acesso ao estudo por meio de tal *link* e, caso quiserem o mesmo em meio impresso, poderão entrar em contato com o pesquisador, o qual entregará uma cópia impressa do estudo ao participante, em sua residência. Destaca-se que os resultados serão divulgados em eventos e/ou publicações científicas, mantendo sigilo dos dados pessoais dos entrevistados.

Caso concorde em participar, uma via deste termo ficará em seu poder e a outra com o pesquisador responsável. Desde já agradecemos sua participação.

Bozano, ____ de _____ de _____.

Tarcio Ricardo Thomas – Coordenador da Pesquisa

Declaro que compreendi os objetivos e as condições de minha participação na pesquisa e concordo em participar.

Nome completo do participante: _____

Assinatura: _____

Contato com o pesquisador responsável: _____

Contato do pesquisador responsável, Tarcio Ricardo Thomas: Celular (55) 9 9626-8658, e-mails: tarcio38@hotmail.com e thomastarcio@gmail.com ou por correspondência para o endereço: Rua Vitório Basso, 155 – CEP 98733-000 – Centro – Bozano – Rio Grande do Sul – Brasil.

Em caso de dúvidas quanto às condições éticas do estudo, podes manter contato com o Comitê de Ética em Pesquisa da UFFS:

Fone/Fax: (49) 2049-3745

<https://www.uffs.edu.br/institucional/pro-reitorias/pesquisa-e-pos-graduacao/comite-de-etica-em-pesquisa>

E-Mail: cep.uffs@uffs.edu.br

Endereço para correspondência: Universidade Federal da Fronteira Sul/UFFS – Comitê de Ética em Pesquisa. Rua General Osório, 413D, CEP: 89802-210 – Caixa Postal 181- Centro – Chapecó – Santa Catarina – Brasil.

APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTAS



Universidade Federal da Fronteira Sul - UFFS

Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas

Projeto de Pesquisa: Programa Nacional de Habitação Rural: Um estudo da experiência de sua implantação no Município de Bozano – RS.

Mestrando: Tarcio Ricardo Thomas

Roteiro de Entrevista: Gestor da Entidade Organizadora do PNHR.

Data: out.- nov./2020 – Bozano/RS

01 – Anteriormente a adesão e implantação do PNHR em Bozano, quais políticas públicas eram desenvolvidas para o setor de habitação no município? Existiam ações destinadas para o meio rural? Eram destinadas a quem? Como eram desenvolvidas?

02 – Fazia parte do programa de governo de sua gestão o desenvolvimento de programas habitacionais? Inclusive destinado ao meio rural?

03 – Qual a importância de criar ações voltadas ao acesso a moradia, diante do contexto do município?

04 – O quais fatores levaram a gestão municipal da época a buscar a adesão ao PNHR?

05 – Como ocorreu o processo de articulação para a viabilização do desenvolvimento do PNHR no município?

06 – No processo de credenciamento do Município para adesão e implantação do PNHR, houveram fatores políticos envolvidos? Em que esfera ocorreram? Quais foram eles?

07 - Na sua avaliação, qual a importância deste programa para o Município?

08 – Como foi a atuação da gestão municipal durante o processo de implantação e execução do PNHR?

09 – Quais as maiores dificuldades encontradas para seleção dos beneficiários do PNHR no Município?

10 – O município tinha a possibilidade de atingir um total de 50 beneficiários e/ou famílias, conforme o PNHR, por que houveram somente 42 beneficiários?

11 – Em se tratando de um programa que atende as famílias do meio rural, como a gestão percebe os fatores ligados a logística dos materiais durante a execução do PNHR no Município? Quais dificuldades encontradas?

12 – O município foi a Entidade Organizadora do PNHR, como o senhor percebe a importância da EO para resolução de conflitos e solução dos problemas ocorridos durante o processo de implantação do PNHR?

13 – E como o senhor entende a importância da implementação do PNHR como fator de desenvolvimento do Município e manutenção das famílias e jovens no meio rural?

14 – Após transcorrido 05 anos da implantação do PNHR, qual a sua análise sobre esse programa desenvolvido a nível municipal? Quais são os pontos positivos e negativos?



Universidade Federal da Fronteira Sul - UFFS

Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas

Projeto de Pesquisa: Programa Nacional de Habitação Rural: Um estudo da experiência de sua implantação no Município de Bozano – RS.

Mestrando: Tarcio Ricardo Thomas

Roteiro de Entrevista: Comissão de Representantes do Empreendimento (CRE)

Data: out. - nov./2020 – Bozano/RS

01 – Como ocorreu o processo de escolha para a Comissão de Representantes do Empreendimento?

02 – Quem eram os integrantes desta comissão?

03 – Qual era o papel atribuído a essa comissão?

04 – Como ocorreu a relação da comissão com a entidade organizadora, beneficiários e agente financeiro?

05 – Quais as principais dificuldades encontradas pela comissão durante a execução do PNHR?

06 – Como ocorria a participação dos representantes no alcance atribuições da comissão?

07 – Como ocorriam as prestações de contas aos beneficiários?

08 – Como a comissão percebe a importância da participação dos beneficiários nas etapas de execução das obras e das reuniões com os técnicos (engenharia e técnico social) do PNHR para o município?

09 - Após transcorrido 05 anos da implantação do PNHR, qual a sua análise sobre esse programa desenvolvido a nível municipal? Quais são os pontos positivos e negativos?



Universidade Federal da Fronteira Sul - UFFS
 Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas

Projeto de Pesquisa: Programa Nacional de Habitação Rural: Um estudo da experiência de sua implantação no Município de Bozano – RS.

Mestrando: Tarcio Ricardo Thomas

Roteiro de Entrevista: Beneficiários do PNHR

I. Dados pessoais

Nome:
 Contato:
 Localidade:
 Município:
 Idade:
 Profissão:

II. Caracterização do Estabelecimento Rural

01. Tamanho do estabelecimento
 (ha): _____
02. Condição de uso: () Proprietário () Posse () Arrendamento
03. Tem acesso a telefonia rural: () Não () Sim
04. Tem acesso a internet? () Não () Sim

III. Grupo Familiar

05. Atualmente, quantas pessoas vivem na unidade familiar: _____

Moradores	Idade	Escolaridade

06. Média (mensal ou anual) da Renda Familiar: _____
07. Algum membro da família desenvolve atividades não-agrícolas? () Não () Sim
 Qual ocupação?

IV. Atividades econômicas desenvolvidas no estabelecimento:

08. Qual é a principal fonte de renda monetária da propriedade?

09. Há produção para o autoconsumo?

() Não () Sim Quais produções/cultivos? _____

V. Sobre o PNHR:

10. Como ficou sabendo do PNHR na época?

11. Qual o motivo que levou a pleitear o PNHR?

12. Em relação aos requisitos para o acesso ao programa, houve alguma dificuldade para cumpri-los?

13. Houveram reuniões para explicitação e conscientização de como era o programa?

14. Como era a participação nestas reuniões? De quais oficinas você participou?

15. Quanto tempo levou a execução de sua obra?

16. Como ocorreu a contratação da mão de obra para a construção da unidade habitacional?

17. Quem era o responsável pela compra dos materiais de construção?

18. Quem era o responsável pelo gerenciamento, acompanhamento e execução da obra?

19. Quando surgia a necessidade de comunicação com a comissão de representantes e entidade organizadora o acesso era fácil? E os problemas eram resolvidos rapidamente?

20. Em relação a obra concluída, você gostou do tamanho e distribuição dos cômodos? E quanto ao acabamento da construção e materiais?

21. Em relação a moradia anterior, quais as principais mudanças ocorreram?

22. Após a conclusão da obra, houveram modificações (ampliação, reforma, melhorias...)? Qual motivo?

23. Se não houvesse o PNHR você teria conseguido construir uma casa nova?

24. A aquisição desta nova casa contribuiu para que você permanecesse morando neste local?