

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
FACULDADE DE CIÊNCIAS E TECNOLOGIA
Campus de Presidente Prudente

**O PROGRAMA NACIONAL DE HABITAÇÃO RURAL (PNHR):
AGENTES, AÇÕES E DESAFIOS NO TERRITÓRIO DA CIDADANIA MEIO OESTE
CONTESTADO-SC**

Jóice Konrad



Orientadora: Profa. Dra. Rosângela Aparecida de Medeiros Hespanhol

Presidente Prudente
2019.

JÓICE KONRAD

**O PROGRAMA NACIONAL DE HABITAÇÃO RURAL (PNHR):
AGENTES, AÇÕES E DESAFIOS NO TERRITÓRIO DA CIDADANIA MEIO OESTE
CONTESTADO-SC**

Tese elaborada junto ao Programa de Pós-Graduação em Geografia (PPGG) – Área de Concentração: Produção do Espaço Geográfico, para a obtenção do título de Doutora em Geografia.

Orientadora: Profa. Dra. Rosângela
Aparecida de Medeiros Hespanhol

Presidente Prudente, 2019.

K82p	Konrad, Jóice O Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) : agentes, ações e desafios no Território da Cidadania Meio Oeste Contestado - SC / Jóice Konrad. -- Presidente Prudente, 2020 360 f. : il., tabs., fotos, mapas Tese (doutorado) - Universidade Estadual Paulista (Unesp), Faculdade de Ciências e Tecnologia, Presidente Prudente Orientadora: Rosângela Aparecida de Medeiros Hespanhol 1. Geografia Humana. 2. Política Pública. 3. Agricultura Familiar. 4. Habitação Rural. 5. Política Habitacional Rural. I. Título.
------	--

Sistema de geração automática de fichas catalográficas da Unesp. Biblioteca da Faculdade de Ciências e Tecnologia, Presidente Prudente. Dados fornecidos pelo autor(a).

Essa ficha não pode ser modificada.



UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA

Câmpus de Presidente Prudente

CERTIFICADO DE APROVAÇÃO

TÍTULO DA TESE: O PROGRAMA NACIONAL DE HABITAÇÃO RURAL (PNHR): AGENTES, AÇÕES E DESAFIOS NO TERRITÓRIO DA CIDADANIA MEIO OESTE CONTESTADO/SC

AUTORA: JOICE KONRAD

ORIENTADORA: ROSANGELA APARECIDA DE MEDEIROS HESPANHOL

Aprovada como parte das exigências para obtenção do Título de Doutora em GEOGRAFIA, área:
Produção do Espaço Geográfico pela Comissão Examinadora:

Profa. Dra. ROSANGELA APARECIDA DE MEDEIROS HESPANHOL
Departamento de Geografia / Faculdade de Ciências e Tecnologia de Presidente Prudente

Prof. Dr. CARLOS ALBERTO FELICIANO
Departamento de Geografia / Faculdade de Ciências e Tecnologia de Presidente Prudente

Profa. Dra. GIANCARLA SALAMONI
Departamento de Geografia e Economia / Universidade Federal de Pelotas (RS) / Instituto de Ciências Humanas

Prof. Dr. ARTHUR MAGON WHITACKER
Departamento de Geografia / Faculdade de Ciências e Tecnologia de Presidente Prudente

Prof. Dr. ANTONIO LAZARO SANT ANA
Departamento de Fitotecnia, Tecnologia de Alimentos e Sócio Economia / Faculdade de Engenharia - FEIS - UNESP - Ilha Solteira/SP

Presidente Prudente, 11 de dezembro de 2019

Dedico à nossa essência mais pura e infinita: o **AMOR!**
(*Baba Nam Kevalam*)

AGRADECIMENTOS

Esta tese é um capítulo da minha vida. Resume quem eu era e o que vivi nesses últimos cinco anos. É uma pequena fração do tempo quando pensamos no ciclo da vida humana. Entretanto, a intensidade dos processos vividos nesse período nos passa a sensação de que se passaram décadas da vida.

Foram muitas mudanças na minha vida: externas e internas. Seja de casa, de cidade (Rio do Sul, Ivaiporã, Xanxerê, Presidente Prudente e Xanxerê) de estado (SC, PR, SC, SP, SC). Algumas destas ocorreram lentamente, outras de forma inesperada, quase instantânea.

Nesse período, algumas pessoas queridas nos deixaram e seguiram para outras dimensões (nona Lira, o vô Edmundo, tio Ede, tio Alarenso *in memorium*), outros chegaram para adoçar (Sofia, Isaías, Theo, Luís e Lívia) e, há aqueles que estão por vir (Gael e Bento). É ciclo da vida.

Como na vida, o doutorado também nos proporcionou encontros e desencontros, chegadas e partidas. Alguns seres nos acompanharam por um curto período, outros permanecem. Cada um com um propósito e uma intensidade, estando perto ou longe, nos tocam, despertam. Meu corpo e minha mente mudaram, logo, minha percepção e compreensão também. Esta tese é resultado e processo de transformação, de desconstrução e autoconstrução.

A travessia do doutorado não foi fácil. Igual a uma montanha-russa, tivemos altos e baixos, compartilhamos momentos, experiências, confissões, alegrias, choros e desabafos. Foi doloroso e angustiante, gerou medo, insegurança, pânico. No entanto, *ninguém soltou a mão de ninguém*, o que foi essencial para concluir este ciclo de crescimento, pessoal e profissional.

Agradeço profundamente a Profa. Dra. Rosângela Aparecida de Medeiros Hespanhol, por sua paciência e aceitar compartilhar este desafio. Seja na ordem pessoal, empírica ou teórica esteve presente, mesmo eu estando longe. Te admiro enquanto professora e mulher. Sem palavras, pelo cuidado e a preocupação.

Aos professores que participaram do exame de qualificação, Professor Dr. Everaldo Santos Melazzo, da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP - Presidente Prudente) que teceu significativas contribuições, sobretudo, na

organização mais objetiva e aprofundada da tese. Não esqueço da sua fala que minha tese é sobre *direitos*. E ao Professor Dr. Oscar Rover, da Universidade Federal de Santa Catarina, pela leitura crítica e detalhada. Confesso que não consegui atender todas as sugestões de vocês.

Aos professores que participaram da banca de defesa final, Dra. Giancarla Salamoni da Universidade Federal de Pelotas (UFPel), admirável e inspiradora; Professor Dr. Arthur Magon Whitacker e Pesquisador Dr. Carlos Alberto Feliciano (Cacá), ambos da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP - Presidente Prudente) e, Professor Dr. Antonio Lázaro Sant'Anna da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP – Ilha Solteira), suas contribuições, sugestões e críticas foram pertinentes para melhoria do trabalho.

Ao apoio institucional da Seção de Pós-Graduação da Faculdade de Ciência e Tecnologia da Universidade Estadual Paulista (Unesp) – Presidente Prudente. Ao Instituto Federal do Paraná - Câmpus Ivaiporã, que embora minha passagem pela instituição tenha sido rápida, o apoio para cursar as disciplinas foi fundamental. Conheci e convivi com pessoas incríveis, entre eles, Anderson, Neide, Fausto, Neto, Joice, entre tantos outros. Aprendi muito com vocês, e sou grata por me encorajarem a pegar a estrada.

Ao Instituto Federal de Santa Catarina, especial a direção do Câmpus Xanxerê, pelo acolhimento, incentivo e a oportunidade de me afastar integralmente das atividades por dois anos. À Geslene e Corina da Coordenadoria de Gestão de Pessoas (CGP) sempre à disposição para auxiliar nos trâmites burocráticos.

O trabalho de campo teria sido impossível sem o afastamento das atividades docentes e sem o auxílio daqueles que responderam nossas perguntas, abriram as portas de suas casas e de suas vidas para uma “pessoa desconhecida”, especialmente, aos beneficiários entrevistados de Abelardo Luz, Ipuaçu e Xaxim-SC. E, aqueles que nos guiaram no trabalho de campo, mesmo que do escritório (Elvina, Celso, Maycon, Marcos). Eternamente agradecida à receptividade, boa vontade e auxílio de todos os representantes, líderes e funcionários das entidades organizadoras e envolvidos, FETAESC, SOS SUSTENTAR, PRO-MOVER, COOPERHAF, CCA, aos Sindicatos dos Trabalhadores Rurais de Xaxim e Lajeado Grande e ao Sindicato dos Trabalhadores na Agricultura Familiar do município de Ipuaçu.

Foi importante conhecer a outra face do Oeste Catarinense, tão necessitada de tantos direitos, sua luta e resistência para fortalecer a agricultura familiar, fazer a reforma agrária e conhecer a luta dos povos indígenas. Seus ideários e princípios são inspiradores. Gratidão por abrirem suas casas e suas vidas!

Aos servidores públicos da Gerência Executiva de Habitação da Caixa Econômica Federal de Chapecó, em especial da Gerente de Filial e do Gerente da Caixa Econômica Federal de Xanxerê; a Gerente de Informação da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades pela tarde de conversa.

Clarice Lispector tinha razão ao afirmar “quem caminha sozinho pode até chegar mais rápido, mas aquele que vai acompanhado, com certeza vai mais longe”. Por isso, quero registrar e expressar minha afeição à presença destes seres de luz que deixaram o caminho mais leve e divertido.

À Janaína Antônio – ao “bicho solto”, a autêntica sagitariana – pela acolhida e amizade. Admiro sua leveza, garra, alegria e sua forma de encarar a vida. E apoio técnico na reta final. À Mariana Cristina da Cunha Souza, por suas críticas a redação, debates e ajuda na tabulação de dados durante as disciplinas. À Renata Prates e a Milena Prates, pelo ombro e ouvidos amigos, a receptividade, a preocupação e o carinho de sempre. Vocês permanecem habitando meu coração.

À discussão com amigos do Programa de Pós-Graduação em Geografia (PPGG) – FCT- Unesp, particularmente, Lindberg Nascimento Júnior e Cláudio Smalley Soares Pereira – das calorosas e animadoras conversas. Aos frequentadores da Sala da Pós-Graduação, como Aurélio Amaro, Carlos Eduardo das Neves, Guilherme dos Santos Claudino, Marcos Campos, Adriano Moreira, Danielle Cardozo Frasca Teixeira pelos chás, cafés, cervejas, conversas e conselhos.

À Viviane Fernanda de Oliveira por me apresentar ao mundo do Programa Minha Casa Minha Vida, do *déficit* habitacional, durante a disciplina do Professor Dr. Eduardo Girardi. Gratidão pelos conselhos e consolo. Ao Bruno Leonardo Barcella Silva e ao Marlon Altavini de Abreu do CEMESP pela disponibilidade e ajuda na organização dos dados e na deflação destes.

Ao Jean da Silva Cruz, pelo café e ao afeto. Gratidão pelo abrigo, pela ternura, pela reciprocidade, paciência e o companheirismo. Nesse curto período, transcendemos intensamente enquanto ser. Fica meu carinho.

Aos colegas do Grupo de Estudos Dinâmica Regional e Agropecuária – GEDRA, pela convivência intermitente. Em especial, a doce e admirável, Maiara Tavares Sodré. Sem palavras para agradecer sua amizade, ajuda, disponibilidade e competência.

Aos queridos amigos do IFSC, Aline Guerios, Antônio Gubert, Daiane Delevati, Giovana Hillesheim, Guilherme Bruschi Frizzo, Graziela Sombrio, Lígia Eras, Luciane Pereira, Milene Marquezzine, Rosângela Ramon e demais colegas.

As irmãs do coração que a vida nômade me deu e que carrego comigo (Cinthia Maiara Geiss, Karla Funfelt, Isabel Cristina Müller, Bruna Veridiane Müller, Tássia Castelli) e meu irmão acadêmico Roberto Antônio Finatto pela assessoria, atenção e a compreensão das angústias, ansiedades e neuroses de quem está fazendo tese. Amo vocês.

À melhor professora de literatura, pianista e cantora do Sul do Brasil, Vívian Faria e ao Claudio Schroder, excelente fotógrafo, amante da natureza e da vida. Muito do que sou hoje devo aos momentos partilhados com vocês e suas famílias. Mesmo que o tempo passe, o Laranjal e Pelotas-RS, estendendo até o Uruguai, segue presente na minha memória e coração.

Ao suporte dado pela Gestalt-terapeuta Elise Haas de Abreu, a instrutora de Yoga, Leandra de Oliveira Schneider e, a médica e psiquiatra Juliana Perizzolo. *Gracias* por todos os gestos, conselhos, reflexões, as técnicas e as práticas de *pranayamas* e as “boletas”. Este apoio foi essencial para me reencontrar, aliviar os sintomas da depressão, das crises de ansiedades e focar nas prioridades.

Aos meus pais, Assoredo e Edi (minha primeira morada), e ao meu irmão Arlan, seja pelo estímulo, o carinho, a paciência e a compreensão pela distância e ausência. Mesmo com nossos estranhamentos e discussões, ouviram meu choro e minhas loucuras sem julgar. Mas, crescer é isso, uma constante troca de cascas.

Aos meus amores, Lótus e a Durga, que deram mais sentido as minhas pausas. Gratidão por me reconectar com o presente, trazendo vida para minha casa e um novo sentido no meu habitar.

E como diz Clarice Lispector, “e mesmo sorrindo por aí, cada um sabe a falta que faz”. Sinto muito, me perdoe, eu te amo, sou grata (*Ho’oponopono*).

Lokah Samastah Sukhino Bhavanthu¹.
Namastê!

¹ "Que todos os seres sejam felizes e que meus pensamentos, palavras e atos contribuam para a felicidade de todos os seres."

“O importante não é a perfeição com a qual conseguimos realizar o que deve provir da vontade, e sim que o que tiver de surgir nesta vida, por mais imperfeito que venha a parecer, seja feito uma vez para que haja um começo” (Rudolf Steiner).

“A história é sem fim, está sempre se refazendo. O que hoje aparece como resultado é também um processo; um resultado hoje é, também, um processo que amanhã vai tornar-se uma outra situação. O processo é o permanente devir. Somente se pudéssemos parar a história é que teríamos um estado, uma situação permanente” (SANTOS, 2008, p.103).

“Cabem, pelo menos, duas perguntas em um país onde a figura do cidadão é tão esquecida. Quantos habitantes, no Brasil, são cidadãos? Quantos nem sequer sabem que o são?” (SANTOS, 2007, p.19)

RESUMO

O Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) foi criado pelo Governo Lula 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. Temos como objetivo analisar a (re)produção do espaço rural, a partir do PNHR no Território da Cidadania Meio Oeste Contestado – SC, identificando os diferentes agentes, suas ações e desafios. Selecionamos entre as entidades organizadoras a CCA de Santa Catarina, a COOPERHAF e a FETAESC, que respectivamente, atuaram em Abelardo Luz, Ipuaçu e Xaxim, municípios com maior quantidade de unidades habitacionais contratadas pelo PNHR-Grupo 1 no Território. Assim, realizamos revisão bibliográfica, pesquisa documental, coleta de dados e trabalhos de campo. Entrevistamos servidores da Secretaria Nacional de Habitação e da Caixa Econômica Federal; representantes entidades organizadoras e sindicatos municipais, arquitetos e assistente social; e beneficiários. Constatamos, que o PNHR contribuiu para a (re)produção do espaço rural analisado, permitiu o surgimento de novos agentes na representação do espaço; possibilitou um novo diálogo e reflexão sobre a relação campo-cidade, gerou novas dinâmicas sociais e econômicas em diferentes escalas. Os beneficiários tiveram melhorias na qualidade de vida da família, assegurou sua permanência e reprodução social.

Palavras-chave: Política Pública. Política Habitacional Rural. Direito à Moradia. Entidades Organizadoras. Agricultura familiar.

ABSTRACT

The National Rural Housing Program (PNHR) was created by Lula's Government, within the scope of the Minha Casa Minha Vida Program (PMCMV), with the purpose of providing decent housing to family farmers, rural workers and traditional communities. We aim to analyze the (re)production of rural space, based on the PNHR in the Territory of Citizenship Midwest Contestado - SC, identifying the different agents, their actions and challenges. We selected the Central Cooperative of Santa Catarina State's Agrarian Reform, COOPERHAF and FETAESC, which respectively operated in the Abelardo Luz, Ipuacu and Xaxim, municipalities with the largest number of housing units contracted by PNHR-Group 1 in the Territory. Thus, we performed a literature review, documentary research, secondary source data collection and fieldwork. Thus, we performed employees of the National Housing Secretariat and Caixa Econômica Federal; representatives of organizing entities and municipal unions, architects and social workers, and Program's beneficiaries. We found that the PNHR contributed to the (re)production of the rural space, allowed the emergence of new agents in the representation of the space; it enabled a new dialogue and reflection on the field-city relationship, generated new social and economic dynamics at different scales. The beneficiaries had improvements in housing, consequently, in the family's quality of life, ensured their permanence and social reproduction.

Keywords: Public Policy. Rural Housing Policy. Right to Housing. Organizing Entities. Family Farm.

LISTA DE BOXES

Box 1 – Atribuições da SNH no PNHR/PMCMV	140
Box 2 – Atribuições da Caixa Econômica Federal na gestão operacional dos PNHR/PMCMV	143
Box 3 – Competências dos agentes financeiros	145
Box 4 – Atribuições do INCRA no PNHR/PMCMV	148
Box 5 – Atribuições das EO participantes do PNHR/PMCMV	149
Box 6 – Restrição de participação	156
Box 7 – Atribuições dos beneficiários	159

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Valor Total Contratado pelo PNHR/PMCMV-Grupo 1 no Território da Cidadania Meio Oeste Contestado – (2009-2017)	62
Gráfico 2 – Recursos do orçamento do FGTS destinado aos financiamentos do PNHR/PMCMV - Grupos 2 e 3 (2009-2017).....	144
Gráfico 3 – Percentual dos beneficiários do PNHR/Grupo 1 no Brasil, por gênero.....	160
Gráfico 4 – Perfil sociodemográfico dos beneficiários do PNHR/Grupo 1 no Brasil.....	163
Gráfico 5 – Déficit Habitacional rural total nas regiões brasileiras (2006-2015)	165
Gráfico 6 – Valor total contratado pelo PNHR/PMCMV - Grupo 1 (2009-2017), no Brasil	167
Gráfico 7 – Distribuição espacial e temporal dos recursos contratados pelo Grupo 1 do PNHR (2009-2017).....	168
Gráfico 8 – <i>Déficit</i> Habitacional Rural Relativo no Território da Cidadania Meio Oeste Contestado - SC (2010)	199
Gráfico 9 – Composição do <i>Déficit</i> Habitacional Rural Relativo, no Território da Cidadania Meio Oeste Contestado - SC (2010)	201
Gráfico 10 – Distribuição em percentagem dos entrevistados quanto à condição ao acesso a terra nos municípios de Ipuaçu e Xaxim-SC	247

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Atividade de extensão rural no Horto Medicinal da Aldeia Paiol de Barro (a) e habitações construídas através do PNHR/PMCMV, na Terra Indígena Xapecó (b).	37
Figura 2 – Tríade dialética da produção do espaço, a partir de Lefebvre (2006)....	76
Figura 3 – Tríade dialética da produção do espaço rural, a partir do PNHR/PMCMV	77
Figura 4 – Linha do tempo de políticas e programas de habitação rural no Brasil (1999-2015)	116
Figura 5 – Programa Minha Casa Minha Vida, subprogramas e modalidades.....	124
Figura 6 – Cronologia do Programa Nacional de Habitação Rural (2009 a mar. 2017)	129
Figura 7 – Desenho institucional do PNHR: estrutura e processos	136
Figura 8 – Representação do Sistema Nacional de Habitação	139
Figura 9 – Questão de Palmas na segunda metade do século XIX.	174
Figura 10 – A Guerra do Contestado (1912-1916)	175
Figura 11 – Monumento “Lembre-se de 25 de Maio”	180
Figura 12 – Paisagens rurais dos municípios catarinenses de Abelardo Luz (a), Ipuçu (b) e Xaxim (c).....	182
Figura 13 – Primeira sede da Cooperaeste no Assentamento de Reforma Agrária de Barra Bonita, Município de Abelardo Luz-SC.....	183
Figura 14 – Sede da Entidade Organizadora Cooperativa Central de Reforma Agrária de Santa Catarina em Chapecó-SC (a e b). Matriz da COOPERHAF em Chapecó-SC (c). Sede da FETAESC em São José-SC (d).....	220
Figura 15 – Arranjos das relações entre Entidades Organizadoras, agentes articuladores e Beneficiários/as do PNHR.....	222
Figura 16 – Sede do Sindicato dos Trabalhadores na Agricultura Familiar de Ipuçu (a). Sede do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Xaxim e Lajeado Grande – SC (b).....	223

Figura 17 – "Caprichando a Morada" - Cadernos Metodológicos desenvolvidos e adotados pela COOPERHAF, durante o trabalho técnico social (a). Troféu do Prêmio Mundial Habitat 2008/2009 ("World Habitat Awards") (b).....	229
Figura 18 – Sede da empresa SOS Sustentar no município de Chapecó-SC (a). Maquete do modelo da casa do PNHR (b).....	233
Figura 19 – Exposição dos resultados do PNHR no Sindicato dos Trabalhadores na Agricultura Familiar de Ipuaçu (a) e do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Xaxim e Lajeado Grande – SC (b e c).....	238
Figura 20 – Moradias anteriores ao PNHR municípios de Abelardo Luz (a), Ipuaçu (b) e Xaxim (c).	251
Figura 21 – Coabitação familiar nos municípios de Ipuaçu (a) e Xaxim (b e c).	252
Figura 22 – Quem "casa", quer casa – jovens casais!.....	254
Figura 23 – Casa do PNHR não habitada.....	255
Figura 24 – Casa "velha" para filha: permanência no mesmo lote, no município de Abelardo Luz-SC	256
Figura 25 – Casa do PNHR para filho: permanência no mesmo estabelecimento agropecuário dos pais, município de Xaxim-SC.....	257
Figura 26 – Casa do PNHR para a filha (a) no mesmo estabelecimento agropecuário dos pais (b).....	258
Figura 27 – Material utilizado pela FETAESC/SOS Sustentar durante o Projeto Técnico Social do PNHR/PMCMV.....	283
Figura 28 – Registro das reuniões do Trabalho Social realizados no Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Xaxim e Lajeado Grande – SC (a e b). Controle de Frequência dos beneficiários nas reuniões do Trabalho Técnico Social (c).	285
Figura 29 – Último encontro do Trabalho Social: entrega simbólica das chaves e confraternização.....	288
Figura 30 – Fé e religiosidade: pilares das casas dos entrevistados dos municípios de Xaxim (a) e Ipuaçu (b e c).	289
Figura 31 – Ampliação das casas do PNHR nos municípios de Abelardo Luz (a), Ipuaçu (b e c) e Xaxim (d).	293

Figura 32 – Presença do fogão a lenha e o fogão a gás nas habitações rurais nos municípios de Abelardo Luz (a) e Xaxim (b)	294
Figura 33 – Presença de freezers horizontais nas habitações do PNHR, município Ipuaçu-SC	295
Figura 34 – Manutenção da casa anterior nos municípios de Abelardo Luz (a), Ipuaçu (b) e Xaxim (c): apego e necessidade	296

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 – Localização dos Territórios da Cidadania existentes em Santa Catarina..	59
Mapa 2 – Mapa de localização das sedes das Entidades Organizadoras atuantes em Santa Catarina	152
Mapa 3 – Distribuição espacial do total absoluto de unidades habitacionais contratadas (A) e unidades habitacionais entregues (B) do PNHR/PMCMV – Grupo 1 nos estados brasileiros (2009-2017)	171
Mapa 4 – Localização das Terras Indígenas no Território do Meio Oeste Contestado-SC (2018).....	191
Mapa 5 – Comparação do IDH-M do Território da Cidadania Meio Oeste Contestado entre os anos 2000 e 2010.....	193
Mapa 6 – Índice de Gini da renda domiciliar <i>per capita</i> no Território da Cidadania Meio Oeste Contestado-SC (2000 e 2010)	194
Mapa 7 – <i>Déficit</i> habitacional por situação do domicílio, no Território da Cidadania Meio Oeste Contestado-SC (2010)	198
Mapa 8 – Distribuição das Unidades Habitacionais Contratadas e Entregues pelo PNHR em Santa Catarina (2009-2017).....	207
Mapa 9 – Localização dos Assentamentos de Reforma Agrária no município de Abelardo Luz-SC: Prioritários e Contemplados pelo PNHR, via CCA/SC	226

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Relação dos trabalhos encontrados no banco de Teses e Dissertações da CAPES, a partir do descritor de arquivo “ <i>PNHR</i> ”	52
Quadro 2 – Classificação dos trabalhos encontrados no banco de Teses e Dissertações da CAPES, por eixo temático	53
Quadro 3 – Relação dos agentes sociais entrevistados.....	70
Quadro 4 – Modalidades de contratos: PHR (2003 a 2009).....	122
Quadro 5 – Atos normativos e o enquadramento dos Grupos de renda (G1, G2 e G3) do PNHR	157
Quadro 6 – Caracterização geral do PNHR/PMCMV, de acordo com os grupos de renda	158
Quadro 7 – Entidades Organizadoras que atuaram no Território da Cidadania Meio Oeste Contestado-SC no período de 2009 a 2018.	211
Quadro 8 – Informações Gerais sobre as Entidades Organizadoras e seus agentes articuladores.....	221

LISTA DE PRANCHAS

Prancha 1 – Quantidade de Unidades Habitacionais Contratadas (UHC) pelo PNHR-Grupo 1, de acordo com as Entidades Organizadoras no Território da Cidadania Meio Oeste Contestado (2009-2012)	213
Prancha 2 – Quantidade de Unidades Habitacionais Contratadas (UHC) pelo PNHR-Grupo 1, de acordo com as Entidades Organizadoras no Território da Cidadania Meio Oeste Contestado (2013-2016)	215
Prancha 3 – Quantidade de Unidades Habitacionais Contratadas (UHC) pelo PNHR-Grupo 1, de acordo com as Entidades Organizadoras no Território da Cidadania Meio Oeste Contestado (2017-2018)	217

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Quantidade de Unidades Habitacionais Contratadas pelo PNHR/PMCMV, Valor Total Contratado e valor médio de cada unidade nos municípios integrantes da AMAI: (2009-2016*).....	39
Tabela 2 – Total de Unidades Habitacionais Contratadas, concluídas e entregues do PNHR/PMCMV-Grupo 1, no Território da Cidadania Meio Oeste Contestado, no período de 2009-2017	60
Tabela 3 – Programas de Habitação Rural no Brasil, a partir do ano 2000.	118
Tabela 4 – Distribuição de Unidades Habitacionais Contratadas e Valores Total Contratados por Grupos de renda do PNHR/PMCMV no Brasil (2009 a 2017)	125
Tabela 5 – Estabelecimentos, área e percentuais de agricultura familiar e agricultura não familiar nos municípios selecionados e no Território da Cidadania Meio Oeste Contestado-SC em 2006.....	177
Tabela 6 – Estabelecimentos agropecuários e grupos de área total nos municípios selecionados e no Território da Cidadania Meio Oeste Contestado - SC em 2006.....	178
Tabela 7 – Municípios do TC Meio Oeste Contestado – SC que possuem assentamentos e total de famílias assentadas em 2017.....	179
Tabela 8 – Produto Interno Bruto dos Municípios do Território da Cidadania Meio Oeste Contestado – SC (2012)	186
Tabela 9 – População total, urbana e rural dos Municípios de Abelardo Luz, Ipuaçu e Xaxim no Território da Cidadania Meio Oeste Contestado em 2000, 2010 e 2017.....	188
Tabela 10 – População Indígena total, urbana e rural no Território da Cidadania Meio Oeste Contestado e Santa Catarina (2010).	189
Tabela 11 – Estimativa do número de famílias pobres e de famílias no Programa Bolsa Família (PBF) no Território da Cidadania Meio Oeste Contestado-SC (2010).....	195
Tabela 12 – Distribuição das Unidades Contratadas e Unidades entregues do Programa Nacional de Habitação Rural em Santa Catarina (2009-2018), conforme a mesorregião.	205
Tabela 13 – Perfil Etário dos beneficiários entrevistados do PNHR nos municípios de Abelardo Luz, Ipuaçu e Xaxim-SC e sua respectiva percentagem.....	245

Tabela 14 – Distribuição da quantidade de pessoas por grupo familiar dos entrevistados nos municípios de Abelardo Luz, Ipuaçu e Xaxim.....	246
---	------------

LISTA DE SIGLAS

- ABNT** Associação Brasileira de Normas Técnicas
- ADEHASC** Associação para o Desenvolvimento Habitacional Sustentável de Santa Catarina
- AMAI** Associação dos Municípios do Alto Irani
- AMMOC** Associação dos Municípios do Meio Oeste catarinense
- AMnoroeste** Associação dos Município do Noroeste Catarinense
- AMOSC** Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina
- BNH** Banco Nacional de Habitação
- CADIN** Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal
- CADMUT** Cadastro Nacional de Mutuários
- CCA-SC** Cooperativa Central da Reforma Agrária de Santa Catarina
- CCFGTS** Programa Carta de Crédito FGTS
- CEF** Caixa Econômica Federal
- CEFET** Centros Federais de Educação Tecnológica
- CMDR** Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural
- COHAB** Companhias de Habitação
- Concidades** Conselho das Cidades
- CONDRAF** Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
- CONSAD** Consórcio Nacional de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local
- CONTAG** Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
- COOPERHAF** Cooperativa de Habitação da Agricultura Familiar
- COOPHIRS** Cooperativa de Habitação Indígena da Região Sul
- COOPTRASC** Cooperativa de Trabalho e Extensão Rural Terra Viva
- CUT** Central Única dos Trabalhadores
- DAP** Declaração de Aptidão
- EBTT** Ensino Básico, Técnico e Tecnológico
- EGAL** Encontro de Geógrafos da América Latina
- ENGA** Encontro Nacional de Geografia Agrária
- EO** Entidades Organizadoras
- E-SIC** Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão

FAR Fundo de Arrendamento Residencial

FCP Fundação da Casa Popular

FCT/UNESP Faculdade de Ciência e Tecnologia da Universidade Estadual Paulista

FDS Fundo de Desenvolvimento Social

FECOOHASC Federação de Cooperativas Habitacionais do Estado de Santa Catarina

FETAESC Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Santa Catarina

FETAESP Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar do Estado de São Paulo

FETAG-RS Federação dos Trabalhadores na Agricultura no Rio Grande do Sul.

FETRAF/SUL Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar da Região Sul

FGTS Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FJP Fundação João Pinheiro

FUNAI Fundação Nacional do Índio

FUNRURAL Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural

GEDRA Grupo de Pesquisa de Estudos da Dinâmica Regional e Agropecuária

HABITFRAI Associação de Habitação e Consumo de Fraiburgo

IAP Institutos de Aposentadoria e Previdência

IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDH Índice de Desenvolvimento Humano

IFC Instituto Federal Catarinense

IFPR Instituto Federal do Paraná

IFSC Instituto Federal de Santa Catarina

INCRA Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

INDESS Instituto de Desenvolvimento Sustentável de Santa Catarina

INSS Instituto Nacional de Seguridade Social

LDO Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA Lei Orçamentária Anual

MAPA Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

MCidades Ministério das Cidades

MCP Movimento Camponês Popular

MDA Ministério de Desenvolvimento Agrário

MDS Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome

MF Ministério da Fazenda

MPDG Ministério de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

MST Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra

Nerud Núcleo de Pesquisas sobre Região, Urbanização e Desenvolvimento

OGU Orçamento Geral da União

ONG Organizações Não-Governamentais

OPR Oferta Pública de Recursos

PAA Programa de Aquisição de Alimentos

PAC Programa de Aceleração do Crescimento

PBF Programa Bolsa Família

PCS Programa Crédito Solidário

PDA Plano de Desenvolvimento de Assentamento

PHIS Programa da Ação Provisão Habitacional de Interesse Social

PHR Programa de Habitação Rural

PHRRS Programa Estadual de Habitação Rural do Estado do Rio Grande do Sul

PIB Produto Interno Bruto

PIS Programa de Integração Social

PlanHab Plano Nacional de Habitação

PMCMV Programa Minha Casa Minha Vida

PNAD Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio

PNAE Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNATER Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural

PNCF Programa Nacional de Crédito Fundiário

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

PPGG Programa de Pós-Graduação em Geografia

PPGGE Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Santa Catarina

PRONAF Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

PRONAT Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais

PRONATER Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural

PSH Programa de Subsídios à Habitação de Interesse Social

PTC Programa Territórios da Cidadania

PTDRS Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável

PTTS Projeto Técnico Trabalho Técnico Social

RAIS Relação Anual de Informações Sociais

RFEPCT Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica

SBPE Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo

SDT Secretária de Desenvolvimento Territorial

SFI Sistema Financeiro Imobiliário

SIACI Sistema Integrado de Administração da Carteira Imobiliária

SINGA Simpósio Internacional de Geografia Agrária

SINTRAF Sindicato dos Trabalhadores Rurais da Agricultura Familiar

SNH Sistema Nacional de Habitação

SNHIS Subsistema Nacional de Habitação de Interesse Social

SNHM Subsistema Nacional de Habitação de Mercado

SNMU Secretaria Nacional da Mobilidade Urbana

SNPU Secretaria Nacional dos Programas Urbanos

SNS Secretaria Nacional do Saneamento

SOBER Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural

STRTE Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Turvo e Ermo

SUHAR Superintendência Nacional de Habitação de Rural

UFFS Universidade Federal da Fronteira Sul

UFPEL Universidade Federal de Pelotas

UFSC Universidade Federal de Santa Catarina

UNOESC Universidade do Oeste de Santa Catarina

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	30
2 A CONSTRUÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA.....	34
2.1 Trajetória pessoal e o conhecimento empírico da problemática	34
2.2 O problema da pesquisa.....	39
2.2.1 Habitação Rural e suas distintas leituras.....	42
2.3 Pilares Teórico-metodológicos da pesquisa: vigas e alicerces de sustentação	49
2.3.1 Pesquisa bibliográfica e documental	51
2.3.2 Pesquisa exploratória, delimitação da área de estudo e coleta de dados fontes secundárias	57
2.4 Justificativa.....	64
2.5 Hipóteses	66
2.6 Objetivo geral	67
2.6.1 Objetivos específicos.....	67
2.7 Técnicas utilizadas no trabalho de campo.....	68
2.7.1 Entrevistas e aplicação de questionários	69
3 A PRODUÇÃO DO ESPAÇO, ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS	74
3.1 Pensando a produção do espaço geográfico	74
3.2 O papel do Estado na representação do espaço: de quem e para quem?...79	79
3.2.1 O Estado brasileiro e as políticas públicas para o rural: ferramentas de concepção e produção do espaço geográfico	89
4 A PROMOÇÃO ESTATAL DE HABITAÇÃO RURAL NO BRASIL: PRECEDENTES DO PROGRAMA NACIONAL DE HABITAÇÃO RURAL (PNHR)	110
4.1 Programa Carta de Crédito do FGTS – (CCFGTS).....	117
4.2 Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH)	119
4.3 Programa de Habitação Rural (PHR)	121
4.4 O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), Subprogramas e Modalidades.....	123
4.5 PNHR: enquanto política pública e direito à moradia	127

4.5.1 Desenho institucional do PNHR: articulação dialética dos diferentes espaços e agentes sociais.....	133
4.5.2 Entidades Organizadoras: agentes sociais que “ <i>não se importa de ir mais longe</i> ”	149
4.5.3 Beneficiários: quem são esses agentes? Onde vivem?	155
4.6 Panorama do PNHR no Brasil: distribuição espacial da demanda e produção	164
4.6.1 A distribuição espacial do PNHR no Brasil: desigualdade e concentração	166
5 VOZES E AÇÕES DAS ENTIDADES ORGANIZADORAS E BENEFICIÁRIOS.172	
DO PNHR NO TERRITÓRIO DA CIDADANIA MEIO OESTE CONTESTADO-.....172	
SC: DESAFIOS DE CONSTRUIR “SONHOS”	172
5.1 Território da Cidadania Meio Oeste Contestado: a Estrutura Fundiária e a luta pelo acesso à terra	173
5.2 As atividades produtivas no Território da Cidadania Meio Oeste Contestado-SC	181
5.3 População e indicadores sociais	188
5.4 Cenário do <i>Déficit</i> habitacional rural no Território da Cidadania Meio Oeste Contestado.....	196
5.5 O Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) no Território da Cidadania Meio Oeste Contestado: operacionalização e espacialização	204
5.6 As Entidades Organizadoras (EOs) e seus “Braços” em Abelardo Luz, Ipuaçu e Xaxim-SC	219
5.6.1 Atuação da CCA - SC como Entidade Organizadora em Abelardo Luz-SC...	224
5.6.2 Atuação da COOPERHAF como Entidade Organizadora em Ipuaçu-SC.....	227
5.6.3 Atuação da FETAESC como Entidade Organizadora em Xaxim-SC	232
5.6.4 Sobre o acesso ao recurso do PNHR e a formação dos grupos	238
5.6.4.1 Caracterização dos beneficiários entrevistados do PNHR nos municípios de Abelardo Luz, Ipuaçu e Xaxim – SC.....	244
5.6.4.2 Principais motivações para acessar o PNHR: direito, precariedade e a reprodução social.....	249
5.6.4.3 O Projeto de Arquitetura e Engenharia e a concepção da habitação rural...	261

6 O HABITAR NO TERRITÓRIO DA CIDADANIA MEIO OESTE CONTESTADO: (RE)PRODUÇÃO DO ESPAÇO VIVIDO, O ESPAÇO DE REPRESENTAÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS DO PNHR NOS MUNICÍPIOS DE ABELARDO LUZ, IPUAÇU E XAXIM	265
6.1 A produção habitacional e as diferentes formas de construir no PNHR....	267
6.2 Para além da habitação rural: o Trabalho Social.....	278
6.2.1 Do Projeto ao Trabalho Social: a atuação das EOs nos municípios de Abelardo Luz, Ipuacu e Xaxim.....	282
6.3 A habitação do PNHR: “<i>aqui o agasalho é melhor</i>”	290
7 CONCLUSÕES	299
REFERÊNCIAS.....	313
APÊNDICE A – ROTEIROS DE ENTREVISTAS.....	339
ANEXO A – NÍVEL DE HABILITAÇÃO QUE DEFINE O NÚMERO DE UNIDADES HABITACIONAIS QUE A EO PODERÁ EXECUTAR SIMULTANEAMENTE.....	351
ANEXO B - PLANTAS BAIXAS DISPONIBILIZADAS PELA COOPERHAF AOS BENEFICIÁRIOS DO PNHR.....	352
ANEXO C - PLANTAS BAIXAS PARA PCR DISPONIBILIZADAS PELA FETAESC/SOS AOS BENEFICIÁRIOS DO PNHR	353
ANEXO D – AVALIAÇÃO DO PTS APLICADO PELA FETAESC.....	355
ANEXO E – PARTES DO CADERNO DE ORIENTAÇÃO PARA EXECUÇÃO DO PTS PNHR ELABORADO PELA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL	356

1 INTRODUÇÃO

A complexidade de temas como políticas públicas, habitação e espaço rural impõe ao pesquisador(a) que pretende analisá-las um verdadeiro desafio, por se constituírem em objetos dinâmicos e que sofrem influências políticas e econômicas, além de possuírem intencionalidades por trás de suas ações e práticas.

A redução dos recursos destinados ao Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) a partir de 2015 tem interrompido os significativos avanços na garantia da habitação enquanto direito de acesso a cidadania. Analisar o processo de (re)produção do espaço rural a partir do PNHR é um verdadeiro desafio, porém, necessário de ser enfrentado e desvendado em razão de dois aspectos: primeiro, interdisciplinar, pois ao envolver várias áreas do conhecimento como arquitetura, geografia, sociologia, serviço social etc., permite distintas leituras, seja enquanto *déficit*, demanda, mercadoria, política pública e direito. O segundo aspecto diz respeito à questão da economia política, inerente à temática, uma vez que sofre e reflete mudanças nas políticas econômicas. E, ao acrescentar o adjetivo rural à habitação, tem exigido novas reflexões sobre a discussão sobre o rural.

Neste trabalho, analisamos o processo de (re)produção do espaço rural, a partir do PNHR, no Território da Cidadania Meio Oeste Contestado, mais especificamente em Abelardo Luz, Ipuaçu e Xaxim.

Por isso, defendemos a tese de que a implementação do PNHR contribuiu para a permanência e a (re)produção da agricultura familiar e dos trabalhadores rurais, entretanto, contraditoriamente, tem acentuado as desigualdades sociais e espaciais, na medida em que este direito ainda é restrito, devido à dificuldade de acesso à terra ou dos documentos comprobatórios. Reconhecemos que a questão da habitação é um problema da produção do espaço, indiferente de ser urbano ou rural, porque a habitação é o próprio espaço produzido.

Além dessa introdução, conclusões e referências, o texto está organizado em outros cinco capítulos com vistas a dar conta de elucidar as relações dialéticas entre as múltiplas dimensões do espaço, sejam questões teóricas e/ou empíricas, que envolvem a (re)produção do espaço rural, através do Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) no Território da Cidadania Meio Oeste Contestado - SC. Os materiais

obtidos por meio do trabalho de campo e das coletas de dados de fontes secundárias foram mesclados ao longo dos quatro capítulos, a fim de evitar a fragmentação do raciocínio ou sua repetição.

Segue a apresentação do que abordamos em cada capítulo.

No **capítulo 2** se contextualiza o processo de construção do problema de pesquisa a partir da minha trajetória acadêmica e profissional, os objetivos do trabalho, as hipóteses norteadoras, a justificativa e os pilares teórico-metodológicos utilizados para sustentar a tese a ser defendida.

As pesquisas bibliográfica, documental e exploratória foram essenciais na definição do Território da Cidadania Meio Oeste Contestado como recorte analítico desta pesquisa, uma vez que este é considerado critério de seleção das propostas submetidas pelas Entidades Organizadoras (EOs). Posteriormente, selecionamos os municípios de Abelardo Luz, Ipuaçu e Xaxim para realizar trabalhos de campo junto aos beneficiários do Programa.

Também descrevemos os princípios metodológicos adotados, sobretudo nas incursões de campo. Sob a lógica da tríade da produção do espaço de Henri Lefebvre, entrevistamos diferentes agentes (estatais, sociais e beneficiários) envolvidos na implementação do PNHR e que se destacam no espaço concebido, percebido e vivido.

No **capítulo 3** discutimos o processo de (re)produção do espaço rural, a partir do PNHR, o qual é resultante das relações dialéticas dos distintos agentes que atuam em diferentes dimensões do espaço, seja de forma combinada ou aleatória, de acordo com seus interesses e necessidades.

Por se tratar de um programa de governo, que adquiriu *status* de política pública, temos na figura do Estado brasileiro um importante agente, mas não o único, de planificação e representação do espaço. Suas distintas formas de atuar e conceber políticas públicas para o espaço rural revela o caráter ideológico, as relações de poder existentes, os interesses imbricados de cada ação na (re) produção do espaço geográfico.

Observamos que a habitação rural não foi pauta prioritária e de interesse das políticas habitacionais e nem das políticas públicas para o rural, promovidas pelo Estado Brasileiro, como demonstrado no **capítulo 4**. A partir dos anos 2000, a

preocupação com a questão habitacional ganhou corpo e, em 2009, resultou na constituição do programa de maior envergadura e expressividade da história do país - o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) -, do qual o PNHR faz parte. O PNHR representou uma importante conquista para os agricultores familiares, trabalhadores rurais e as comunidades tradicionais – ao reconhecer a *habitação enquanto direito*, assegurado pela Constituição Federal de 1988.

Através do “desenho” institucional do PNHR, identificamos os diferentes agentes atuantes na sua implementação, suas atribuições e suas relações dialéticas para assim compreender a produção do espaço rural, nas diferentes dimensões. Elaboramos uma linha do tempo com as principais alterações ocorridas nas diretrizes do Programa, no que diz respeito ao enquadramento da renda familiar, os valores disponibilizados e seus subsídios no período de 2009 a 2017.

Mesmo sendo um dado de cenário, o *déficit* habitacional rural é o principal critério adotado pelo Programa. Assim, identificamos as regiões do país que apresentam as maiores demandas habitacionais. Além disso, por meio do Sistema Eletrônico de Serviço de Informação ao Cidadão analisamos a distribuição espacial das Unidades Habitacionais Contratadas e das Unidades Habitacionais Entregues pelo PNHR no país; caracterizamos o perfil sociodemográfico dos agricultores e trabalhadores contemplados pelo Programa na escala nacional, e identificamos quais EOs (agentes sociais) que atuaram no estado de Santa Catarina.

O TC Meio Oeste Contestado foi constituído inicialmente para participar de programas do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), que objetivavam superar a pobreza, levando ao desenvolvimento econômico e universalizando programas de cidadania. Mesmo com o término destes programas, esta territorialização continua sendo utilizado como recorte espacial “prioritário” por outras políticas públicas, como é o caso do PNHR. Dessa forma, buscamos no **capítulo 5** caracterizar a estrutura fundiária, produtiva, indicadores sociais e econômicos a fim de evidenciar a diversidade e as desigualdades do espaço rural, tanto em termos populacionais como das atividades desenvolvidas.

Destacamos, neste capítulo, os elementos da formação social, sobretudo da luta pela terra e a questão da moradia rural dos municípios do TC, através do *déficit*

habitacional rural e das unidades habitacionais contratadas e entregues pelo PNHR no período de 2009 a 2017.

Além disso, identificamos os agentes sociais (Entidades Organizadoras e colaboradores – “seus braços”) que atuaram na implementação do Programa no TC, dando ênfase a CCA-SC, COOPERHAF e a FETAESC, responsáveis pela elaboração e execução do Projeto de Arquitetura e Engenharia e Projeto Técnico Social (PTS) do PNHR nos municípios de Abelardo Luz, Ipuaçu e Xaxim.

Cada um destes agentes possui estratégias e práticas que se diferenciam no processo de implementação, na formação dos grupos dos beneficiários etc. Ao caracterizar o perfil dos entrevistados, conhecemos as principais motivações para acessar o PNHR: a precariedade das casas anteriores e a reprodução social da família e sua permanência no espaço rural.

As questões relativas à produção habitacional do PNHR e suas diferentes formas de construir e seus usos, ou seja, o habitar do espaço vivido pelos beneficiários do PNHR são retratados no **capítulo 6**. A forma de produção utilizada foi a autoconstrução assistida, que permite maior envolvimento e participação dos beneficiários e suas famílias. Embora a habitação não tenha atendido completamente as necessidades reais da família, o PNHR representou a conquista efetiva de direito e a melhoria da qualidade de vida dos moradores do rural.

E, por fim, enquanto geógrafa e acadêmica buscamos nas *considerações finais*, resgatar os objetivos da Tese e refletir à luz da tríade dialética da (re)produção do espaço rural do TC, sobretudo dos municípios de Abelardo Luz, Ipuaçu e Xaxim, as principais ações e desafios dos agentes na produção habitacional e como estas implicaram em novas dinâmicas e na vida dos beneficiários. Ressaltamos ainda a relevância deste estudo na Geografia e dos resultados obtidos por esta pesquisa, embora, reconhecemos suas limitações e necessidade de mais estudos de casos para compreender as distintas realidades do nosso país e, quiçá conceber uma política habitacional rural que garanta o direito a moradia digna e que realmente atenda as necessidades regionais de forma justa.

Boa leitura!

2 A CONSTRUÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA

*“Todo pensamento se desenvolve não entre ideias,
mas pondo a descoberto uma prática”.
Simone de Beauvoir*

Neste capítulo apresentamos os caminhos percorridos para a elaboração do problema de pesquisa. Avisamos, de antemão, que nosso problema de pesquisa ganhou forma a partir do cruzamento dos dados levantados durante a realização da pesquisa de campo, em sua fase exploratória, e o contato com a literatura existente, especialmente, de documentos oficiais, teses e dissertações sobre as políticas públicas e a habitação. Dessa forma, contextualizamos a atual produção bibliográfica encontrada para apresentar nossa tese, objetivos e hipóteses, e, posteriormente, discorrer sobre a metodologia adotada na sua elaboração.

2.1 Trajetória pessoal e o conhecimento empírico da problemática

Ao longo da minha trajetória acadêmica, a região Oeste Catarinense sempre serviu de “cenário” para as minhas pesquisas. Durante a Licenciatura em Geografia na Universidade Federal de Pelotas (UFPeL), meu trabalho de conclusão de curso teve como objeto de estudo a agricultura familiar e sua relação com o Complexo Agroindustrial (KONRAD, 2008); no mestrado, realizado no Programa de Pós-Graduação em Geografia (PPGGEO) da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), analisei as estratégias dos produtores familiares na bovinocultura de leite (KONRAD, 2012). Ambas as pesquisas tinham o enfoque nas atividades produtivas e econômicas desenvolvidas pelos agricultores familiares e suas estratégias de reprodução social, tendo como *locus* o município de Araranguá (SC).

No doutorado, a proposta, submetida ao processo seletivo do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Faculdade Ciência e Tecnologia - UNESP de Presidente Prudente, tinha como objetivo pesquisar as transformações do espaço rural do Alto Vale do Itajaí-SC e as ressignificações da agricultura familiar. Entretanto, um pouco antes de ingressar no Programa, fui convocada para assumir vaga no

concurso do Instituto Federal do Paraná (IFPR) – Câmpus Ivaiporã, localizado na mesorregião Norte Central Paranaense. Por esta razão, conversando com minha orientadora, achamos mais conveniente pensar um novo projeto de pesquisa, adequando-o a realidade local.

Após alguns meses, quando estava mais familiarizada e envolvida com esta região, surgiu a oportunidade de retornar a Santa Catarina, mais especificamente para o Oeste Catarinense. Durante conversa franca com minha orientadora sobre essa oportunidade, apesar do cronograma de pesquisa apertado e da minha dedicação estar parcialmente comprometida, concordamos que era possível desde que o projeto fosse desenvolvido ali. E assim, em outubro de 2015, fui redistribuída para o Instituto Federal de Santa Catarina (IFSC), Câmpus Xanxerê.

Iniciamos a terceira e última parte desta saga, com a apresentação de uma nova proposta de projeto. Enquanto pesquisadora, não queria retornar aos temas já estudados, pelo contrário, era uma ótima oportunidade de expandir o horizonte intelectual, imergir em novas searas, conhecer melhor a região, estudando novos agentes, atores, processos e dinâmicas. *Mas, o que investigar no espaço rural do Oeste Catarinense?*

As disciplinas cursadas no PPGG, a convivência com colegas (embora reduzida, nem por isso menos intensa), o contato com novas bibliografias, autores e pesquisas, contribuíram para aguçar meu interesse por políticas públicas. Após um longo período de busca e leituras, deparei-me com um artigo sobre *A política de habitação rural e o desenvolvimento da agricultura familiar* de autoria de Rover e Munarini (2010), que despertou meu interesse justamente por desconhecer o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) e a existência de poucos trabalhos sobre esta questão.

Embora, ao longo da minha trajetória acadêmica, tenha estudado a agricultura familiar do Oeste Catarinense, meus estudos estavam relacionados às suas atividades produtivas e econômicas. A temática da moradia nunca havia sido abordada, apesar de, muitas vezes, chamar a atenção: os equipamentos e a infraestrutura produtiva dos estabelecimentos agropecuários apresentavam-se, geralmente, em melhores condições do que a própria casa em que os agricultores residiam. Foi para ela que, desta vez, meu olhar e atenção se direcionaram.

A casa, a moradia ou a habitação é, para além das questões subjetivas e simbólicas, uma necessidade básica, sendo indispensável à reprodução dos indivíduos, seja através da produção da vida material, econômica e social, indiferente de sua classe social, ou sua localização, urbana ou rural. É nela que se constitui o espaço das relações sociais e da vivência, do cotidiano e da intimidade. Harvey afirma que “não posso existir sem ocupar espaço; não posso trabalhar sem ocupar um lugar e fazer uso de objetos materiais aí localizados, não posso viver sem moradia de alguma espécie” (HARVEY, 1980, p.135).

Por isso, a questão da moradia não pode ser compreendida isoladamente, pois está associada a outras necessidades básicas como educação, saúde, renda e lazer, assim como também, dependem da ação do Estado. O desenvolvimento das sociedades, especialmente dos grupos mais vulneráveis, depende do atendimento destas necessidades, consideradas como direitos inerentes aos seres humanos, porém, “muitas famílias ainda carecem de um local digno e com condições básicas de habitabilidade para viver” (FONSECA, 2014, p. 12).

A problemática da moradia é uma questão histórica e mundial, e que por muito tempo foi considerada exclusivamente urbana, devido ao intenso crescimento populacional e expansão desordenada das cidades. E, se tratando de habitação rural no Brasil, esta preocupação é muito recente.

Mas, embora a moradia nas cidades seja uma questão antiga, a natureza deste problema ainda não foi solucionada. E está longe de ser resolvida, pois a produção do espaço, seja urbano ou rural, é produto da sociedade capitalista que, ao reproduzir-se, espacializa as desigualdades e as diferenças, ou seja, é um processo inerente ao modo de produção. Entretanto, as manifestações e dinâmicas ocorrem de forma distinta, de acordo com as especificidades de cada espaço e de cada classe social.

No Brasil, a partir de 2003, a preocupação com o *déficit* habitacional² retornou a pauta da agenda do governo federal brasileiro, assunto que será aprofundado no próximo capítulo, a partir das reivindicações populares e, também, do mercado, do

² Para a Fundação João Pinheiro, o *déficit* habitacional refere-se à necessidade de reposição total de unidades precárias e ao atendimento à demanda não solvável nas condições dadas de mercado; enquanto que o conceito de inadequação aponta para a necessidade de melhoria de unidades habitacionais com determinados tipos de precarização (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2013).

capital imobiliário. As suas ações dão origem e o governo federal sanciona, através da Lei nº 11.977/2009, o maior programa habitacional da história do país, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), que compreende os subprogramas: Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) (BRASIL, 2009).

A criação do PNHR é um marco na história do campo brasileiro. Pela primeira vez, agricultores familiares e trabalhadores rurais, em condições socioeconômicas mais vulneráveis³, passam a ter acesso a uma política pública que tem como finalidade subsidiar a construção, reforma ou ampliação de suas casas, buscando, assim, reduzir o *déficit* habitacional rural, que se caracteriza, principalmente, pela precariedade, falta de infraestrutura mínima e pela coabitação familiar.

O projeto de pesquisa ganhou forma e vida, literalmente, quando conheci empiricamente as habitações do Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) na Aldeia Paiol de Barro, na Terra Indígena Xapecó, durante um dia de campo⁴ (Figura 1) desenvolvido pela Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina (EPAGRI) dos municípios de Ipuçu e Entre Rios.

Figura 1 – Atividade de extensão rural no Horto Medicinal da Aldeia Paiol de Barro (a) e habitações construídas através do PNHR/PMCMV, na Terra Indígena Xapecó (b).



Fonte: trabalho de campo, novembro de 2016.

³ Inicialmente, a renda bruta familiar anual deveria ser inferior a R\$ 55.800,00 (BRASIL, 2009). O valor foi reajustado e, atualmente, está estipulado em até R\$ 78.000,00 (BRASIL, 2017).

⁴ Em 2016, através do convite da extensionista da Epagri no município de Ipuçu, participei de uma oficina de produção de fertilizante natural com as mulheres indígenas e conheci um pouco do trabalho que é desenvolvido na Terra Indígena Xapecó.

A imagem das casas do PNHR é um corte no tempo, em um determinado lugar, é um resultado do ponto de vista estático. Mas, também é do ponto de vista dinâmico um processo, é o movimento, é o devir permanente. Assim, “o processo é a própria história, o movimento, a luta entre contrários que se chocam e criam uma nova realidade” (SANTOS, 2008, p.104). É este processo de implementação do PNHR que buscaremos analisar.

A fim de dar os primeiros contornos ao projeto, realizamos um estudo com caráter exploratório. O objetivo inicial “era familiarizar-se com um fenômeno ou conseguir nova compreensão deste, frequentemente para poder formular um problema mais preciso de pesquisa ou formular hipóteses” (SELLTIZ *et al.*, 1965, p.59).

Tomamos a região da Associação dos Municípios⁵ do Alto Irani (AMAI)⁶, como ponto de partida para levantar, junto à agência da Caixa Econômica Federal⁷ de Xanxerê, o número de unidades contratadas e a distribuição dos investimentos do PNHR/PMCMV entre os municípios integrantes no período compreendido entre 2009 e até julho de 2016.

Na tabela 1 constam os dados obtidos durante o campo exploratório e que foram sistematizados. Observamos que a região da AMAI contratou 1.028 unidades e os investimentos chegaram a R\$ 20.479.348,72, sendo que os principais municípios beneficiados foram Abelardo Luz, Entre Rios, Ipuacu e Xaxim no período compreendido entre 2009 até julho de 2016.

⁵ Em Santa Catarina, as primeiras iniciativas de articulação intermunicipal datam da década de 1960, através das Associações de Municípios. Estas têm por objetivo integrar municípios “para fortalecer a região em relação ao Estado e a carência de atendimento, por parte dos governos federal e estadual da época, às necessidades de infraestrutura para o desenvolvimento regional (MARQUES; DIAS, 2003, p.35). Nessas Associações Municipais, as representações municipais se restringem ao poder executivo, não havendo assim, a participação da sociedade civil. Atualmente, as 21 Associações Municipais integram a Federação Catarinense de Municípios (FECAM), fundada em 1980.

⁶ A AMAI é composta por 14 municípios: Abelardo Luz, Bom Jesus, Entre Rios, Faxinal dos Guedes, Ipuacu, Lajeado Grande, Marema, Ouro Verde, Passos Maia, Ponte Serrada, São Domingos, Vargeão, Xanxerê e Xaxim.

⁷ Também solicitamos essas informações ao Banco do Brasil, que atua como agente financeiro do Programa. Entretanto, a forma como esta instituição tabulou os dados, nos impossibilitou, nesse primeiro momento, de estabelecer relações com os dados da Caixa Econômica Federal.

Tabela 1 – Quantidade de Unidades Habitacionais Contratadas pelo PNHR/PMCMV, Valor Total Contratado e valor médio de cada unidade nos municípios integrantes da AMAI: (2009-2016*)

Municípios	Quantidade de contratos	Total (R\$)	Valor Médio (R\$)
Abelardo Luz	77	2.005.300,00	26.042,85
Bom Jesus	1	36.000,00	36.000,00
Entre Rios	160	4.461.502,41	27.884,39
Faxinal dos Guedes	3	254.124,73	84.708,24
Ipuaçu	239	6.431.417,08	26.909,69
Lajeado Grande	0	-	-
Marema	104	1.578.032,47	15.175,98
Ouro Verde	41	1.024.972,53	24.999,33
Passos Maia	10	120.000,00	12.000,00
Ponte Serrada	73	1.404.497,90	19.239,69
São Domingos	44	895.704,79	20.356,92
Vargeão	32	656.231,81	20.507,24
Xanxerê	63	1.611.565,00	25.580,39
Xaxim	181	4.130.726,45	22.821,69
Total	1028	24.610.075,17	23.939,76

Fonte: Caixa Econômica Federal. Org. KONRAD (2016).

* Dados preliminares até julho 2016.

A confluência destas informações provocou inquietações sobre o Programa, impulsionaram a construção desta tese, no que diz respeito à organização e ao funcionamento desta política pública, sua importância, abrangência e os impactos deste Programa no espaço rural brasileiro, sobretudo, na produção e consumo de novos bens.

2.2 O problema da pesquisa

Na sociedade capitalista, a habitação é considerada uma mercadoria especial (MARICATO, 1997), por envolver em sua produção, consumo e circulação, uma rede complexa de relações. Além disso, junto com a sua estrutura física são “vendidos” aspectos correlacionados ao ato de habitar, como a segurança, o saneamento, a acessibilidade etc. (AZEVEDO, 1987 *apud* MEDEIROS, 2007). São estes aspectos os responsáveis por promover a divisão social do espaço e sua valorização, resultante da ação diferenciada do Estado, por meio de investimentos, seja de infraestrutura ou de grandes obras (LIPIETZ, 1982).

O elevado custo de produção e da própria terra, e o longo tempo de circulação, exigem que os trabalhadores recorram a financiamento para poder consumir, resultando num acesso diferenciado. Por isso, a habitação torna-se um bem material não acessível a todos, apesar de ser reconhecida como um direito do cidadão. Esta inacessibilidade não é uma questão recente, pelo contrário, é um problema histórico, intrínseco ao desenvolvimento do modo de produção capitalista.

Engels (2015), em *A questão da moradia*, nos apresenta o debate existente sobre a escassez de moradias na Alemanha, durante o século XIX, período que se intensificou a Revolução industrial naquele país. Para o autor, fica claro que a urbanização acentuou a luta de classes e intensificou os problemas sociais. Ele ressalta que, o problema não estava na insuficiência de moradias, mas em sua distribuição e, por esta razão, a natureza do problema persiste até os dias atuais, atingindo tanto o espaço urbano quanto o espaço rural.

Estes espaços são transformados de acordo com os interesses dos agentes hegemônicos do modo de produção capitalista, por isso os processos de acumulação e reprodução ocorrem de forma combinada e desigual. A busca por novas oportunidades e estratégias de acumulação tem levado os investimentos para novos lugares, provocando o que Harvey (2005) chamou de *ajustes espaço-temporais*.

Neste processo, o Estado tem papel importante, e ao mesmo tempo, de difícil análise, devido à complexidade e às contradições da forma de atuação. Ao assumir o papel de facilitador da expansão e acumulação do capital, ele acaba reduzindo os investimentos e se omitindo nas questões que interessam à maioria da população.

Marx (1997) compreendia o Estado enquanto aparelho de violência e repressão, já que suas ações seriam para atenuar os conflitos da luta de classes e manter o domínio e controle sobre estas, de acordo com os interesses da classe de maior poder econômico na sociedade. Mesmo prestando serviços à classe social dominante, o Estado continua detendo, formalmente, o poder e a autoridade para administrar, planejar e controlar o uso do seu território.

Ao analisarmos a dinâmica de provisão e produção da habitação urbana, podemos destacar a estreita e, muitas vezes, promíscua, relação do binômio Estado–mercado no desenvolvimento das cidades (SHIMBO, 2012). Ao implementar uma política habitacional de mercado, o Estado fortalece e difunde a ideologia da casa

própria e a financeirização, atendendo os interesses do capital financeiro e imobiliário (SHIMBO, 2012).

Este processo é comum ao espaço rural, através do PNHR/PMCMV, visto que a lógica de reprodução do capital é a mesma. Embora reconheçamos que esse processo ocorra de forma distinta nos espaços e apresentem dinâmicas particulares, o resultado é semelhante, ou seja, há a intensificação das desigualdades a partir do valor da terra.

A preocupação com o *déficit* habitacional rural e as ações desenvolvidas para atender esta demanda são recentes e representam significativo avanço ao reconhecer a moradia como direito da população rural. Junto ao “sonho” da casa nova, ampliada ou reformada, encontram-se embutidos novos desejos e novas necessidades, impulsionando o consumo de bens (móveis, eletrodomésticos), reforçando a ideologia da propriedade privada.

O PNHR surgiu no bojo das políticas públicas que adotaram o recorte territorial e multisetorial como proposta de desenvolvimento. As ações visavam superar a pobreza e as desigualdades sociais, inclusive as de gênero, cor/raça, através do Programa Territórios da Cidadania (PTC), instituído em 2008.

O governo brasileiro, antes da criação do PNHR, já vinha articulando várias políticas públicas e ações territoriais, que tinha como objetivo promover o desenvolvimento econômico e a universalizar programas básicos de cidadania no espaço rural, demandas que até então eram ignoradas pelas políticas setoriais.

A mudança na concepção das políticas públicas está relacionada a dois aspectos: primeiramente, a própria atuação do Estado, que a partir da promulgação da Constituição de 1988 passou a ter uma postura mais aberta e receptiva na formulação de políticas; e segundo, decorrente do primeiro, bem como do avanço do debate acadêmico, buscando superar a visão meramente setorial e produtivista do rural. Este contexto possibilitou, a partir dos anos de 2000, a criação de uma nova “linhagem” de políticas públicas, que se consolidou a partir da maior participação das organizações sociais, associações, e sociedade civil organizada no desenvolvimento de ações e programas.

Neste cenário, idealizamos a presente pesquisa, que tem como eixo central de análise, o Programa Nacional de Habitação Rural, compreendendo suas ações e

seus limites de atuação enquanto política pública na produção do espaço rural. Aqui entendemos produção do espaço como “consequência da ação de agentes sociais concretos, históricos, dotados de interesses, estratégias e práticas espaciais próprias, portadoras de contradições e geradores de conflitos entre eles mesmos e com outros segmentos da sociedade” (CORRÊA, 2012, p.43).

Ferreira entende por agente social:

[...] um agrupamento de pessoas e/ ou instituições que desenvolvem ações definidas, visando à defesa de seus interesses; essas ações contribuem no processo de reprodução espacial, sendo, contudo, resultado da reprodução do capital (FERREIRA, 1999, p.32).

Deste modo, os agentes sociais que atuam no PNHR podem ser de natureza pública, como os órgãos e instituições integrantes da administração pública, direta ou indireta, das diferentes esferas; ou representativa de grupos, como fundações, sindicatos, associações, cooperativas; ou entidades privadas sem fins lucrativos. Nas diretrizes do Programa, estes são chamados por Entidades Organizadoras (EO).

Reconhecemos que o processo de implementação de uma política pública envolve diferentes atores, agentes, disputas e conflitos, interesses e intencionalidades, que se expressam no espaço de distintas formas e escalas.

2.2.1 Habitação Rural e suas distintas leituras

O tema de estudo da Tese - a habitação rural - não é comum e nem foi exaustivamente explorado, tão pouco possui um acúmulo de produção bibliográfica como existe para a habitação urbana, a produção da cidade, e do PMCMV na cidade. Valladares e Figueiredo (1987) já destacavam as esparsas referências sobre a moradia na área rural.

Tradicionalmente, os estudos urbanos ao discutir a questão da habitação podem seguir três eixos de análise: 1) a produção de habitação enquanto elemento indutor de acumulação de capital; 2) o preço da terra urbana; 3) a reprodução da força de trabalho.

No primeiro eixo, há uma bibliografia imensa que vem desde o BNH, mostrando como foi imprescindível se criar os instrumentos de financiamento e de

construção de casas para a acumulação do capital (ARRETCHE, 2003a, 2002b; BONDUKI, 1998; BONDUKI, 2014). São vários agentes atuando como incorporadoras, empreiteiras, o Estado (CORREA, 1998), a política habitacional e os financiamentos (AZEVEDO, 1979; BLAY, 1978; D'AMICO, 2011; FIX, 2011; ROYER, 2009). Alguns autores abordam as funções econômicas da indústria da construção civil, que absorve mão de obra de baixa qualificação e de baixos salários, mas que aceleram outras indústrias, contribuindo no consumo e no aquecimento do mercado interno (BOLAFFI, 1977).

O segundo eixo corresponde ao preço da terra urbana. Este é o principal elemento de entrave da política habitacional urbana - o verdadeiro “nó da terra” (MARICATO, 2008). A população de baixa renda, geralmente, só consegue acesso à terra e à moradia por meio de muitos sacrifícios, uma vida inteira de trabalho (RODRIGUES, 2011).

O terceiro eixo vem da sociologia urbana francesa, a partir da obra de Manuel Castells – “A Questão Urbana” - que compreende a habitação na cidade a partir da reprodução da força de trabalho. Assim, a casa é o *locus* da reprodução da força de trabalho. Também poderia ser pensada como *lócus* da acumulação, pois sem a casa não se compraria os eletrodomésticos (geladeira, forno, fogão, lavadora, etc.), mas aqui não é esta questão.

Ao analisar a questão da habitação rural sobre estes eixos, percebemos algumas particularidades. Os dois primeiros elementos – acumulação de capital e preço da terra - não se reproduzem da mesma forma ao se discutir a habitação rural. Não podemos afirmar que há um processo de acumulação de capital porque não encontramos o interesse e a participação de grandes grupos econômicos (como incorporadoras) por esta fatia pequena do mercado. A quantidade de unidades contratadas e os valores disponibilizados para a construção das casas do PNHR são menores e a produção ocorre de forma pulverizada.

Por outro lado, inicialmente, a questão do “nó da terra” também não era um elemento crucial para definir a política da habitação rural. As unidades habitacionais do PNHR podem ser construídas em áreas:

- De propriedade do beneficiário;

- De propriedade de terceiros, parentes até 3º grau;
- De propriedade da associação de agricultor familiar, constituída para aquisição de terras no âmbito do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF);
- De posseiro de boa fé de área do Poder Público;
- De posseiro de boa fé, ocupante de terra particular há mais de 05 anos ininterrupto e sem direitos sucessórios;
- Com cláusula de usufruto vitalício;
- De comunidade quilombola;
- De comunidade indígena;
- Assentamentos da Reforma Agrária – PNRA, indicados pelo INCRA (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2018).

E dentre outras situações, desde que guardadas as devidas precauções legais e não havendo dúvidas sobre o domínio do imóvel (PNHR, n. 366, de 7 de junho de 2018).

Diante da precariedade da habitação rural – vivenciada em trabalho de campo – temos como eixo estruturante da tese, a compreensão da habitação rural enquanto espaço de reprodução da força de trabalho e o direito social de agricultores familiares e trabalhadores rurais.

Para esta análise tomamos como fio condutor os seis sentidos/significados da habitação apresentado por Buonfiglio (2015), a saber: necessidade, demanda, mercadoria, déficit, direito social e política pública. Não temos a pretensão de reconstruir essa discussão realizada pela autora, mas consideramos importante destacar alguns aspectos sob a ótica da habitação rural.

A casa, a moradia ou a habitação é, para além das questões subjetivas e simbólicas, uma *necessidade* humana básica, sendo indispensável à reprodução social dos indivíduos, indiferente de sua classe social, e de moradia, seja na cidade ou no campo.

Então, a habitação é o espaço do cotidiano, do abrigo e local de reposição da força vital do ser humano, onde suas necessidades são satisfeitas (como alimentação, descanso, cuidado com a higiene e saúde, recreação, educação etc.); é espaço do

encontro, da convivência familiar e dos amigos; é espaço da vida privada, da intimidade; e também do consumo de mercadorias (VALENÇA, 2003). E no espaço rural, a habitação desempenha funções de armazenagem (seja da produção, de instrumentos de trabalho ou equipamentos) e local de beneficiamento da produção (geleias, queijo, salame etc.).

“Desse modo, a casa é uma necessidade natural e material. A casa é, também, necessidade social, determinada cultural e historicamente” (BUONFIGLIO, 2015, p.19-20). É uma “necessidade necessária” (HELLER, 1986) não satisfeita até os dias atuais no mundo urbano ou rural. Este problema se apresenta no espaço-tempo de forma distinta, nas diferentes escalas.

Embora seja uma questão antiga, a natureza deste problema ainda não foi solucionada. E está longe de ser resolvida, pois é um processo inerente ao modo de produção capitalista que, ao reproduzir-se, espacializa as desigualdades e as diferenças.

Por isso, essa necessidade ainda se manifesta como luta popular pelo *direito* à moradia (BUONFIGLIO, 2015), que está associada a outras necessidades básicas como educação, saúde, renda e lazer. E ao mesmo tempo, no interior da sociedade capitalista, temos a conversão dessa necessidade de moradias em uma *demanda*, um *déficit* e uma *mercadoria* (BUONFIGLIO, 2015).

Na sociedade capitalista, a habitação enquanto *demanda* é a necessidade que pode ser satisfeita através do mercado, a qual depende da capacidade de pagamento e consumo do indivíduo. Assim, o consumo é responsável pela produção como também pela necessidade, sob a lógica da oferta e da demanda (MARX, 2011).

A habitação tem dupla existência como valor de uso e valor de troca (BUONFIGLIO, 2015). Trata-se de uma mercadoria peculiar por ser fundamental a (con)vivência humana, possui alto valor agregado, ser indivisível e imóvel (VALENÇA, 2003); uma mercadoria especial por envolver em sua produção, consumo e circulação, uma rede complexa de relações (MARICATO, 1997).

A medida que o valor de troca se sobrepõe ao de uso podemos falar de *habitação enquanto mercadoria*⁸, que pode ser comprada e vendida no mercado

⁸ Definida por Marx (1971, p.41-42): “A mercadoria é, antes de mais nada, um objeto externo, uma coisa que, por suas propriedades, satisfaz necessidades humanas seja qual for a natureza, a origem delas, provenham do estômago ou da fantasia. Não importa a maneira como a coisa satisfaz a

imobiliário. Ela apresenta dependência intrínseca do mercado de terras, logo, é limitada. Um verdadeiro privilégio, não um direito de cidadania.

No espaço rural, é a produtividade do “uso do solo”, das atividades agropecuárias e suas instalações (infraestrutura) que determinarão, na maioria das vezes, seu valor – é meio de produção. Assim, as políticas de crédito rural estavam direcionadas à viabilização das atividades de produção, por meio do seu custeio, manutenção e ampliação de renda.

A habitação rural pode até agregar valor ao estabelecimento agropecuário, mas não é o fator determinante. Ela possui maior valor de uso do que de troca, por ser espaço de reprodução da força de trabalho, da família. Por isso, não é a principal preocupação, a questão primária é o sustento da família, atrelada as atividades produtivas e econômicas.

Entretanto, nas últimas décadas, a falta de moradia digna para a população rural deixou de ser um problema individual e passou a ser coletivo. A habitação rural tornou-se uma *demand*a da luta dos movimentos sociais⁹. As primeiras mobilizações e reivindicações que tinham como tema a habitação rural ocorreram no Grito da Terra¹⁰ em 1999.

No ano de 1999 o Grito da Terra - mobilização de caráter reivindicatório e principal evento da agenda do movimento sindical do campo, promovido pela Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG) e apoiado pelas Fetags [*Federação dos Trabalhadores na Agricultura no Rio Grande do Sul*] e pelos STRs [*Sindicatos de Trabalhadores Rurais*] - realizou no estado do Rio Grande do Sul um acampamento na sede da Secretaria Estadual de Agricultura, no município de Porto Alegre/RS. O acampamento teve duração de três dias e neste período ocorreram debates e passeatas pelo município, onde os participantes deslocavam-se portando uma casa simbólica e cartazes com os dizeres: ‘Pronaf habitação: um projeto cidadão construindo desenvolvimento e qualidade de vida no campo’ (ATYEL, 2016, p.49).

necessidade humana, se diretamente, como meio de subsistência, objeto de consumo, ou indiretamente como meio de produção”.

⁹ Ver mais Atiyel (2016).

¹⁰ O primeiro Grito da Terra no Brasil foi organizado em 1995, uma manifestação considerada como uma espécie de data-base dos agricultores familiares, dos trabalhadores sem-terra e dos assalariados e das assalariadas rurais brasileiras. As FETAGS também promovem os Gritos da Terra Estaduais, que negociam com os governos estaduais a pauta de reivindicações dos trabalhadores e das trabalhadoras rurais (FETAG/RS) (ATYEL, 2016, p.49).

As linhas de crédito rural tinham foco a oferta de crédito de custeio e investimento para desenvolver a produção. Em outras palavras, não havia uma linha de crédito específica para a habitação rural. Ela estava presente no texto das linhas de crédito habitacional, porém, na prática, não eram viabilizadas, pois o valor era extremamente baixo.

Durante o governo de Olívio Dutra (1999-2003) no Rio Grande do Sul, iniciam-se “as primeiras tratativas para efetivação de um programa de habitação voltado especificamente para área rural” (ATYEL, 2016, p.50), dando origem ao Programa Estadual de Habitação Rural (PHRRS). Posteriormente, sofreu alterações e foi expandido para o Brasil (ATYEL, 2016).

Além disso, a habitação enquanto política pública tem possibilitado melhorar as condições de vida para a população rural, “dá vida ao meio rural”, bem como, auxiliado na desconstrução do discurso do espaço rural “atrasado e de vida sofrida”, reproduzido por muitos anos, como afirma o Coordenador da COOPERHAF:

Acho que a gente conseguiu a partir da política pública, criar esta condição, ou seja, dar mais vida ao meio rural. As pessoas se motivaram né, enxergaram uma perspectiva e desconstruir aquele discurso, inclusive, eu sou fruto um pouco desse processo. Da minha experiência pessoal de que, meus pais, na grande maioria das vezes acabavam incentivando os filhos a saírem da propriedade e com a seguinte fala, principalmente das mães: Minha filha vai estudar porque não quero pra ti o que eu sofri, eu passei né. Ou seja, nós próprios, agricultores viam aquilo como uma cruz, um sacrifício, um peso viver no meio rural. E de fato era, né (J.S. COORDENADOR DA COOPERHAF, Município de Chapecó, 2017).

Esta política pública não considera somente a habitação, ela vai para além da casa, como destaca a Gerente da Caixa Econômica Federal:

[...] uma política pública tem a obrigação de levar essa informação de melhorias de condições de saneamento, evitando problemas de saúde. A casa não é só o espaço físico de moradia, também é para melhorar as condições de segurança, de saúde, de bem-estar, enfim [...] (N.L., GERENTE EXECUTIVA DE HABITAÇÃO DA CAIXA, Município de Chapecó, 2017).

Além disso, o PNHR compreende outras atividades como veremos no capítulo 4, que integram tanto o habitar como *habitat*, ou seja, as atividades desenvolvidas para além da casa.

O PNHR no âmbito no PMCMV, segundo a Gerente de Informação da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, é uma *política de Estado* desde sua origem. Em suas palavras:

*Eu acredito que ela é uma **política de Estado** desde quando nasceu. Desde 2009 porque é [pensando], quando ela foi concebida, ao mesmo tempo, ela foi inserida dentro do próprio Plano Plurianual de aplicação. Ela não foi criada como um programa que você lança como um programa temporário, ele foi efetivamente estabelecido como um programa de plano, de planejamento, inclusive dentro do próprio PPA [Plano Plurianual], o qual vem se repetindo nos últimos PPA [Plano Plurianual], e que existe a previsão de continuidade, inclusive para próximo ano, tanto que o Ministro está para divulgar a relação de seleção [referente ao ano de 2017] (A.F., GERENTE DE INFORMAÇÃO DA SNH, Brasília, 2017).*

O Programa foi concebido de “cima para baixo”, sem a participação da sociedade civil, dos movimentos sociais do campo. Apesar de que em estudos iniciais havíamos considerados o PNHR uma política de Estado (KONRAD; HESPANHOL, 2017), com o avanço da pesquisa notamos que esta afirmativa foi prematura. Reconhecer o direito à moradia na Constituição Federal de 1988 ou inserir no Plano Plurianual, não asseguram a continuidade do PNHR nem do PMCMV.

Isso causa preocupação, sobretudo, nos rumos do Programa com as mudanças de governo, como afirma o Coordenador da COOPERHAF entrevistado:

Nós ainda não avançamos a ponto de que o PNHR se tornasse uma política de Estado. Na minha avaliação ainda é uma política de Governo né. Hoje não temos uma obrigatoriedade constitucional, como tu tens na a saúde ou na educação que X% do orçamento tens que aplicar na habitação, por exemplo, como tem que aplicar na saúde ou na educação. Portanto, ela ainda acaba sendo política de governo, se o governo entende que é importante, ele investe mais. Eu diria que nós estamos num momento de um governo que não compreende desta forma né. Tanto é verdade que a gente tá aí desde que o governo atual [Governo Temer] é governo sem nenhuma perspectiva né. E não tem perspectiva inclusive agora, já dita pela Secretária que não tem orçamento para contratar, mesmo com o processo de seleção, que tá em curso. Se a gente olhar para o orçamento de 2018, o governo mandou o orçamento do MCMV zerado pro Congresso Nacional (J.S., COORDENADOR DA COOPERHAF, Município de Chapecó, 201, grifos nossos).

Ele ainda explica que:

Então essas políticas todas [PRONAF, PAA, Habitação rural], a grande maioria, exceto, o tema da previdência, que na minha avaliação também corre risco seríssimo, ainda são políticas de governo. Elas são muito

recentes, elas têm uma década ou um pouco mais que isso, se é que tem, as outras é dali pra menos e elas ainda não se estruturaram de maneira de tal forma a se transformar numa política de Estado. Elas ainda são políticas de governo. Por isso você num momento como esse que, você não tem um mínimo que fosse né, porque é constitucional, você tem que aplicar esse mínimo né. Não tem nenhum mínimo tanto que você não precisa aplicar nada, é uma decisão de governo. (J.S., COORDENADOR DA COOPERHAF, Município de Chapecó, 2017, inserido por nós, grifos nossos).

Entretanto, havia uma expectativa de continuidade do Programa, devido a cobrança e participação, como destaca o Coordenador do CCA-SC:

Então, esse Programa é novo e tem todo um marco, nossa cobrança. Tem que ter melhorias e tal. Mas, é outro patamar de fato como uma política pública, reconhece uma necessidade, uma demanda que tem e existe, não como política compensatória, mas sim porque aquilo lá, melhorou a condição de vida e tal, menos custo pra saúde, pra melhorar [pensando]. [...] Essa política, acho que ela vem pra ficar. Os outros programas eram muito instáveis, apesar que agora teve uma demora e tal, mas tem a cobrança (A.S., DIRETOR DA CCA-SC, Município de Chapecó, 2017, grifos nossos).

Todavia, não foi o que ocorreu após o Golpe Parlamentar de 2016. O Programa sofreu atrasos e duros cortes nos anos seguintes. De fato não temos uma Política Nacional de Habitação Rural consolidada. Ao pensar a *habitação enquanto direito*, ainda são reproduzidos os modelos urbanos, desconsiderando os diferentes usos da habitação rural. É um longo caminho para que a conquista da habitação seja reconhecida como *direito, adequada e acessível* para todos os agricultores familiares e trabalhadores rurais.

2.3 Pilares Teórico-metodológicos da pesquisa: vigas e alicerces de sustentação

A construção de uma tese de doutorado, assim como a construção de uma casa, pressupõe diferentes etapas e processos (projeto, fundação e alicerce, alvenaria, telhado, elétrica e hidráulica, acabamento), e envolve um sistema combinado de objetos e de ações, explicado por Santos (1997).

Neste caso, o *sistema de objetos*, casa e tese, são resultantes “da ação humana que se objetivou. Os objetos são esse extenso, essa objetividade, isso que se cria fora do homem e se torna instrumento material de sua vida [...]” (SANTOS, 1997, p.59). Ambos possuem papel funcional e simbólico para a sociedade e “não se restringem ao lugar da criação. [...] tendem a se reproduzir e difundir, gerando objetos semelhantes” (HEWITT; HARE, 1973 *apud* SANTOS, 1997, p.55). Assim, estes objetos são dotados de intencionalidades, que para sua realização exigem um *sistema de ações* – objetivo, finalidade -, os quais, geralmente, estão subordinados a normas, sejam técnicas, jurídicas ou simbólicas (SANTOS, 1997).

Os sistemas de objetos e de ações podem significar ou ser idealizado como um sonho, algo muito distante do alcance. “O sonho não exige tempo objetivo, um tempo solidamente definido” (SANTOS, 1997, p.65). Porém, ao projetá-los, temos o sentido da ação. “O projeto inclui reconhecer de antemão o que fazer, como fazer, o conjunto de tarefas e suas etapas, isto é, a sua ordem” (SANTOS, 1997, p.65).

Mesmo sendo experiente ou não, o (a) construtor(a)-pesquisador(a) deve tomar alguns cuidados metodológicos para evitar problemas na estruturação. Nesta pesquisa, apontamos três cuidados que tivemos ao longo da nossa construção. O primeiro deles diz respeito à elaboração do projeto. Ao idealizá-lo, buscamos ter clareza do que se queria e das condições necessárias para sua viabilização, pois este precisava estar ao nosso alcance. Nosso projeto foi refeito duas vezes, conforme destacado anteriormente.

Ao objetivar a construção de algo, a segunda precaução que deve ser considerada é o cronograma das atividades. Em nosso caso, procuramos readequar estas conforme o tempo que dispúnhamos. Entretanto, as etapas e processos estão inter-relacionados e possuem uma hierarquia que deve ser respeitada. Não há como antecipar ou pular etapas, e qualquer tentativa ou esforço para este fim, pode resultar em desperdício de material, recurso financeiro e de tempo, inclusive, comprometer toda a obra final.

E, por último, mas não menos importante, a imprevisibilidade do resultado. Está relacionada à postura profissional do (a) construtor(a)-pesquisador(a) frente aos desafios que a realidade proporciona. Podem ocorrer, ao longo do processo, como em qualquer outra atividade humana, dúvidas, imprevistos, mudanças e inclusive

erros. Fatos que exigem que o (a) construtor(a)-pesquisador(a) tenha “jogo de cintura”, ou seja, bom senso, postura maleável, flexível, para buscar soluções viáveis, responsáveis e éticas.

A seguir apresentamos, detalhadamente, as técnicas e procedimentos adotados para a coleta e organização de informações utilizadas para a construção da pesquisa.

2.3.1 Pesquisa bibliográfica e documental

O referencial teórico tem como função subsidiar a interpretação da realidade, servindo de “caminho para conhecer e compreender os sujeitos, o contexto e suas representações” (MENDES; PESSOA, 2009, p. 521). Apesar de nenhuma fundamentação teórica dar conta da realidade por completo, devido a sua complexidade e sua especificidade. Por mais criteriosos que sejamos na escolha dos procedimentos metodológicos, as interpretações sempre serão parciais, limitadas, e carregadas de subjetividade, pois “[...] não existe uma verdade absoluta que reflita qualquer ou todo o conhecimento” (MENDES; PESSOA, 2009, p. 512).

Cientes disso, realizamos levantamento da produção acadêmica do “estado da arte” do Programa Nacional de Habitação Rural. Inicialmente, consultamos as publicações existentes no banco de teses e dissertações da Capes, a partir da sigla PNHR¹¹. Até junho de 2017, havia 15 trabalhos cadastrados¹², conforme sistematizado no **quadro 1**, sendo apenas dois da área de Geografia (uma tese de doutorado e uma dissertação de mestrado). A carência de estudos geográficos justifica e reforça a necessidade de se aprofundar a discussão sobre a habitação rural, sobretudo, no âmbito da geografia.

¹¹ O trabalho de Alberton (2016) consta na lista dos resultados, porém não discute o Programa Nacional de Habitação Rural. O trabalho é sobre a Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN), que foi traduzido para o inglês como *Private Natural Heritage Reserve* (PNHR), este não foi considerado.

¹² Pesquisamos também através do descritor de arquivo “Programa Nacional de Habitação Rural”, entretanto, a filtragem dos trabalhos não foi tão eficiente, encontramos o trabalho de Petersen (2015) que substituiu o trabalho de Alberton (2016) na contagem.

Quadro 1 – Relação dos trabalhos encontrados no banco de Teses e Dissertações da CAPES, a partir do descritor de arquivo “PNHR”

Ano	Tipo de trabalho	Instituição	Áreas do conhecimento	Autores
2013	Tese	UFRGS	Desenvolvimento Rural	BOLTER, Jairo Alfredo Genz.
2014	Dissertação	UFV	Economia Doméstica	SANTOS, Suellen Nascimento dos.
2014	Dissertação	UNOCHAPECÓ	Políticas Sociais e Dinâmicas Regionais	VASCONCELLOS, Viviane Cezimbra Balen.
2014	Dissertação	UFPA	Gestão dos Recursos Naturais e Desenvolvimento Local.	DIAS, Danielle Rodrigues.
2015	Dissertação	UFES	Política Social	PETERSEN, Arine Monteiro*.
2015	Dissertação	UFV	Administração	ANDRADE, Alice Rosado de.
2015	Dissertação	UFG/Catalão	Geografia	ALVES, Sandra Aparecida.
2016	Dissertação	UFSM	Extensão Rural	ATIYEL, Carima Oliveira.
2016	Dissertação	USP/São Carlos	Arquitetura e Urbanismo	RODRIGUEZ, Angel Stive Castaneda.
2016	Dissertação	UEMA	Desenvolvimento Socioespacial e Regional	OLIVEIRA, Elayne Martins Sousa de.
2016	Tese	UFS	Geografia	SANTOS, Leide Maria Reis dos.
2016	Dissertação	UNESP/Botucatu	Agronomia (Energia na Agricultura)	SARTOR, Maria Beatriz.
2016	Dissertação	UNESC	Desenvolvimento Socioeconômico	GONÇALVES, Juliane Possamai.
2017	Dissertação	UEMA	Desenvolvimento Socioespacial e Regional	SOUZA, Clara Raissa Pereira de.
2017	Dissertação	UnB	Ciências Florestais	LIMA, Maria de Fátima de Brito.
2017	Dissertação	USP/São Carlos	Arquitetura e Urbanismo	LENZI, Cecília Corrêa.
2018	Tese	USP/São Carlos	Arquitetura e Urbanismo	SERTORI, Rodolfo José Viana**.

Fonte: CAPES, 2017. Org. KONRAD, 2017.

* Trabalho localizado a partir do uso do descritor de arquivo “Programa Nacional de Habitação Rural”.

** Tive conhecimento desta tese ao participar do I Seminário Regional do Habitat Rural: moradia, produção e a questão agrária no oeste paulista (São Carlos-SP, Março, 2018). Entretanto, ainda não está disponível no site da CAPES.

Constatamos, a partir da leitura destes trabalhos, que predominam no estudo desta temática as áreas da Agronomia, Ciências Florestais, Arquitetura e Urbanismo, Extensão Rural, Políticas Públicas, Direito, Administração, Economia e Geografia.

Diante da interdisciplinaridade do tema, vamos apresentar a produção acadêmica existente, independente de sua área de formação. Embora dotados de particularidades, esses estudos possibilitam uma visão panorâmica do cenário em que se encontra a produção acadêmica sobre este programa no Brasil. O principal objetivo é elucidar a temática amplamente, para, posteriormente, identificar as lacunas existentes e as possibilidades de pesquisa.

Dividimos estes estudos em dois eixos: a) os *estudos “gerenciais”*, que envolvem todas as etapas de concepção, implantação até a avaliação do Programa; b) os *estudos técnicos*, referentes aos modelos arquitetônicos, materiais utilizados, sugestões de adequação e alternativas (Quadro 02).

Quadro 2 – Classificação dos trabalhos encontrados no banco de Teses e Dissertações da CAPES, por eixo temático

Eixos temáticos	Quantidade de trabalhos
<i>Estudos “gerenciais”</i>	12
<i>Estudos técnicos</i>	03
Total	15

Fonte: CAPES, 2017. Org. KONRAD, 2017.

O primeiro eixo concentra a maior parte dos trabalhos encontrados no banco da Capes, sendo doze (12) trabalhos no total. Um dos estudos pioneiros sobre o PNHR tinha como perspectiva de análise a participação das organizações sociais e sindicais rurais brasileiras no planejamento, formulação e execução desta política, a partir da experiência da Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar do Sul do País (FETRAF-SUL) e da Cooperativa de Habitação da Agricultura Familiar (COOPERHAF) (BOLTER, 2013).

Seguindo a mesma linha de raciocínio, Gonçalves (2016) analisou a atuação do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Turvo e Ermo (STRTE), representante local da Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Santa Catarina (FETAESC) e da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), entidade habilitada para o desenvolvimento do PNHR no extremo sul catarinense.

Buscando compreender a implantação e o desenvolvimento do Programa Nacional de Habitação Rural, a partir das diferentes visões dos envolvidos, como beneficiários, entidades e agentes financeiros, Vasconcellos (2014) realiza um estudo de caso a partir da realidade da Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina - AMOSC, tendo como escopo os municípios de Chapecó, São Carlos e Águas de Chapecó. Sobre a atuação dos atores no desenvolvimento do Programa e sua operacionalização, temos ainda os estudos de casos no município de Cachoeira do Sul - RS (ATYIEL, 2016) e na microrregião de Viçosa/MG (ANDRADE, 2015).

O programa aparece como pano de fundo no trabalho desenvolvido por Alves (2015), que buscou compreender as transformações ocorridas na vida das mulheres camponesas, sua saída do espaço privado para o público e a tomada de consciência de classe a partir de sua participação, organização e luta no Movimento Camponês Popular (MCP) pela moradia na região Estrada de Ferro, em Goiás.

A relação entre Estado e desenvolvimento, seus distintos interesses e influências sobre os arranjos institucionais nas políticas públicas voltadas para o espaço rural, foi a preocupação de Santos (2016), que analisou o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), nos estados de Alagoas e Sergipe.

Tendo como premissa que o PNHR introduz no espaço rural uma nova concepção de “casa”, inserida numa lógica de uniformização e de configuração mais urbana, Santos (2014) pesquisou o significado e a expectativa de moradia no que diz respeito aos desejos e necessidades dos beneficiários do programa nos municípios mineiros de Guiricema e São Miguel do Anta.

Dando ênfase para as políticas ambientais e sociais, neste caso o PNHR, Dias (2014) investigou em dezoito (18) comunidades da Reserva Extrativista Marinha Mãe Grande de Curuçá (RESEX MGC) no estado do Pará, como ocorreram estas intervenções, tendo em vista que a população é extrativista, e quais eram as consequências para a mobilidade populacional. Ressalta-se que o PNHR em questão, estava sob a responsabilidade do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), ou seja, antes de ser incorporado ao PMCMV.

No segundo eixo, encontramos quatro (04) trabalhos que desenvolvem pesquisas, principalmente na área de Arquitetura, em que se analisa o projeto arquitetônico adotado na produção de moradias do PNHR/PMCMV, como é o caso de Rodriguez (2016) que avaliou a qualidade estrutural do projeto arquitetônico e a qualidade construtiva tecnológica em três (03) assentamentos de reforma agrária do estado de São Paulo, tendo em vista a redução de custos na construção. Buscando atender as expectativas de ambiência, Sartor (2016) mediu o conteúdo energético dos materiais utilizados na construção das moradias do Programa, que a Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar do Estado de São Paulo (FETAESP) implantou em dois municípios paulistas, em Itararé e São Miguel Arcanjo.

Lima (2017), por sua vez, buscando oferecer propostas alternativas de materiais de construção, analisou a viabilidade do uso da madeira no projeto de Habitação Popular na área rural de Rio Branco – AC, a partir de levantamento de custo. Esta proposta técnica desenvolvida por Grupo de Trabalho, tendo em vista especificidades regionais, culminou na elaboração da Portaria nº 318/2014, do Ministério das Cidades, que dispõe especificações mínimas para o uso da madeira nas construções e reformas de habitações do PNHR.

Em um segundo momento, buscamos em *sites* de periódicos como a revista Campo-Território, Mercator, Boletim Goiano de Geografia, Perspectivas sobre Políticas Públicas, Estudos Avançados; e anais de congresso, como o Encontro Nacional de Geografia Agrária (ENGA), Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural (SOBER), Simpósio Internacional de Geografia Agrária (SINGA), Encontro de Geógrafos da América Latina (EGAL) e também, cartilhas técnicas e documentos oficiais (resoluções e normativas) sobre o funcionamento do Programa.

A maior parte da produção relacionada com nosso tema de pesquisa foi publicada em anais de eventos. São análises pontuais de experiências de implantação e desenvolvimento do PNHR, com exceção do trabalho de Fagundes, Campigotto, Zonta e Cetolin (2013) que analisaram o desenvolvimento do PNHR/PMCMV em cada macrorregião do país, considerando o cumprimento das metas estipuladas pelo Ministério das Cidades até 2013.

Estes autores constataram que o PNHR estava voltado principalmente para atender as demandas das regiões Sul e Sudeste do país, apreendidas como mais ricas e de maior renda familiar, e que não atendia, plenamente, outras regiões, como a Norte e a Nordeste, que apresentavam maior *déficit* habitacional, demonstrando, assim, a necessidade de readequação de critérios do programa, a fim de corrigir as limitações que apresentou ao longo de sua execução.

Os artigos encontrados, em sua maioria, são estudos preliminares, que analisam a política habitacional brasileira com destaque para ações do PNHR em vários municípios brasileiros, principalmente dos estados com diferentes experiências ocorridas, como o Rio Grande do Sul (OLIVEIRA; KARNOPP, 2015, WESENDONK; ROSSETTI; LUNARDI, 2015);

Huff *et al.* (2016) trazem a discussão sobre as dificuldades que as comunidades rurais assentadas da região do Distrito Federal encontram para utilizar ecoprodutos e ecotécnicas na construção e financiamento de suas unidades habitacionais. Além disso, o trabalho destaca a importância do papel da Universidade e de universitários no desenvolvimento de seus canteiros experimentais, que podem contribuir significativamente para aprovar técnicas alternativas que existem hoje, possibilitando transformar a realidade social.

Os estudos realizados até o momento são de grande valia. Mas, identificamos que há um vasto campo de pesquisa a ser explorado sobre o PNHR/PMCMV nas distintas áreas do conhecimento. Destacamos alguns temas que julgamos importantes e que merecem maior investigação, tais como: a expansão dos financiamentos habitacionais e suas consequências no campo, especialmente do consumo de outros bens; a participação dos beneficiários nas etapas de implantação; a escala de atuação das entidades habilitadas e sua territorialização ou aspectos ligados a sua organização e desenvolvimento dos projetos; avaliação do desempenho do alcance do Programa, os seus impactos e os limites; o processo de enfraquecimento e acomodação dos beneficiários diante da conquista da casa nova; a ideologia da casa própria; entre outros.

A pesquisa bibliográfica e documental foi importante para a delimitação teórica, o que possibilitou, juntamente, com a pesquisa exploratória, a readequação da delimitação da nossa área de estudo.

2.3.2 Pesquisa exploratória, delimitação da área de estudo e coleta de dados de fontes secundárias

A pesquisa exploratória serviu, num primeiro momento, para o delineamento da pesquisa. Conforme explicado, os dados obtidos, preliminarmente, esboçaram um cenário inicial do PNHR/PMCMV na região da AMAI e subsidiaram, juntamente com as leituras realizadas, a elaboração de alguns questionamentos, que nortearam a estruturação desta pesquisa e permitiu a delimitação temporal, posteriormente, a definição final da área de estudo, para preparar as atividades de campo.

Houve também a etapa de realização de levantamento, sistematização e análise de dados quantitativos em diferentes instituições, como: a Caixa Econômica Federal (CAIXA), o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e a Fundação João Pinheiro.

Para viabilizar a pesquisa, buscamos dados de fontes secundárias do Programa junto ao Ministério das Cidades, através do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (E-SIC). Através das análises destes dados foi possível sistematizar, mapear e compreender a atuação e abrangência do programa.

A seleção das propostas para o desenvolvimento do PNHR considera como área prioritária os municípios que integram o Programa Territórios da Cidadania (PTC), por isso adequamos nosso recorte espacial. Ressalta-se que em Santa Catarina existem dois TC: Território da Cidadania do Meio Oeste Contestado e Território da Cidadania Planalto Norte (mapa 1).

A pesquisa teve como recorte espacial o TC Meio Oeste Contestado. Em termos temporais, abrangeu todo o período de execução do PNHR, ou seja, desde o momento em que foi implantado em 2009 até outubro de 2018, dando ênfase aos beneficiários do PNHR - Grupo 1¹³, como será explicado nos próximos capítulos.

O Território da Cidadania do Meio Oeste Contestado compreende uma área de 8.288,10 Km², representando aproximadamente 9% da superfície territorial do estado de Santa Catarina é composto por 29 municípios do Oeste Catarinense.

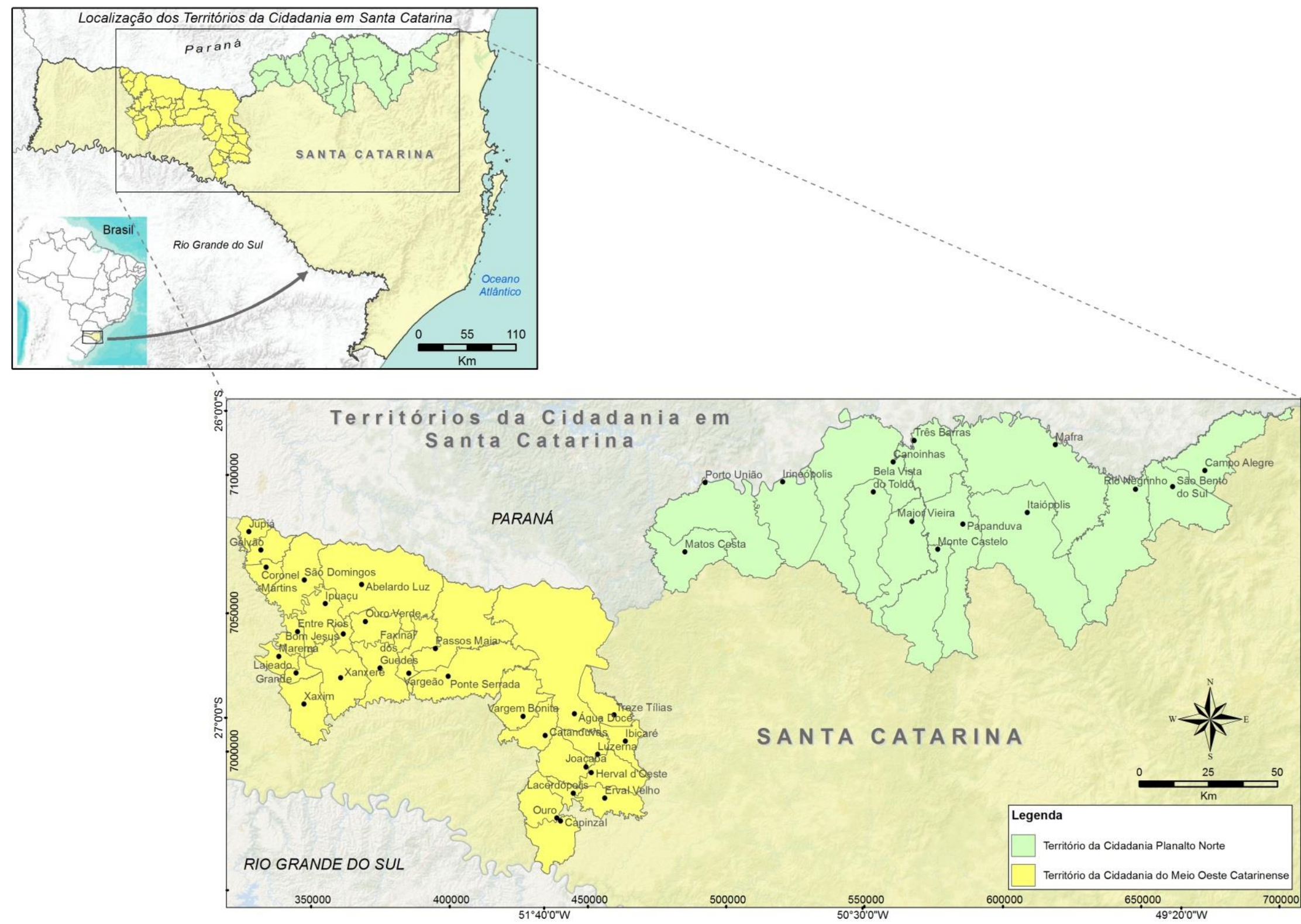
¹³ Destinado para agricultores familiares, trabalhadores rurais e comunidades tradicionais, como indígenas etc, com renda bruta de até R\$ 17.000,00 anuais.

A constituição deste Território teve origem em 2004, quando alguns municípios das Associações de Municípios do Alto Irani (AMAI), Associação dos Municípios do Meio Oeste Catarinense (AMMOC) e da Associação dos Municípios do Noroeste Catarinense (AMNoroeste) se articularam para participar do Programa Territórios Rurais de Identidade do Ministério de Desenvolvimento Agrário/ Secretaria de Desenvolvimento Territorial (MDA/SDT), para, posteriormente, integrar o Programa Território da Cidadania (PTC). Tecchio (2012) analisou este processo de articulação do Território Meio Oeste Contestado, e afirma que:

No primeiro momento, a intenção do MDA era que apenas os dezesseis municípios da AMAI constituíssem o Território Xapecozinho, que faziam parte, também, de um Consórcio Nacional de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD), em decorrência da presença marcante de indígenas, assentados da reforma agrária e agricultores familiares. Os municípios integrantes da AMMOC foram incluídos posteriormente por pressão de políticos regionais junto ao Governo do Estado de Santa Catarina que, por sua vez, reivindicou a maior abrangência ao MDA. A base regional dos Sindicatos dos Trabalhadores Rurais na Agricultura Familiar (SINTRAF) contempla os municípios da AMAI e uma parte dos municípios da AMNoroeste. Por pressão política do SINTRAF, os municípios da AMNoroeste também foram incluídos no Território. A denominação 'Xapecozinho', sugerida pelo MDA foi alterada pela junção de sugestões de representantes dos municípios das duas microrregiões (Alto Irani e Vale do Rio do Peixe) resultando em 'Meio Oeste Contestado'. As regiões, apesar de semelhantes, possuem diferenças socioeconômicas marcantes. No início de 2008, o Território passou a integrar também o PTC (TECCHIO, 2012, p.71).

No ano de 2010, a população total do território era de 271.996 habitantes, dos quais 72.666 (26,7%) viviam na área rural. Esse território possui 13.155 agricultores familiares, 2.105 famílias assentadas e quatro (04) Terras Indígenas. Seu Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) médio correspondia a 0,81 (Sistema de Informações Territoriais, 2010), e o indicador de Gini era de 0,568 (IBGE, 2010).

Mapa 1 – Localização dos Territórios da Cidadania existentes em Santa Catarina.



Fonte: Elaborado por Renata Duzzioni, 2017

A partir da pesquisa exploratória, constatamos que entre 2009 e 2017, o Território da Cidadania Meio Oeste Contestado contratou 1.518 unidades habitacionais e os investimentos somaram cerca de R\$ 38.645.123,00 (MCIDADES, Agentes Financeiros, 2017), representados na tabela 2, além das unidades habitacionais concluídas e entregues do PNHR.

Tabela 2 – Total de Unidades Habitacionais Contratadas, concluídas e entregues do PNHR/PMCMV-Grupo 1, no Território da Cidadania Meio Oeste Contestado, no período de 2009-2017

Município	Unidades Contratadas	Unidades Concluídas	Unidades Entregues
Abelardo Luz	242	192	27
Água Doce	8	8	8
Bom Jesus	3	3	3
Capinzal	46	33	33
Catanduvas	9	9	9
Coronel Martins	39	39	39
Entre Rios	160	65	65
Erval Velho	12	12	12
Faxinal dos Guedes	19	19	10
Galvão	43	32	20
Herval d'Oeste	9	9	9
Ibicaré	26	26	26
Ipuaçu	252	86	73
Joaçaba	-	-	-
Jupiaá	61	61	61
Lacerdópolis	4	4	-
Lajeado Grande	-	-	-
Luzerna	10	10	10
Marema	60	60	60
Ouro	35	35	35
Ouro Verde	53	41	41
Passos Maia	10	10	10
Ponte Serrada	73	73	73
São Domingos	31	31	31
Treze Tílias	-	-	-
Vargeão	32	32	32
Vargem Bonita	16	16	16
Xanxerê	73	63	63
Xaxim	192	192	181
Total	1.518	1.161	947

Fonte: MCIDADES, 2017/AGENTES FINANCEIROS.
Org. KONRAD, 2017.

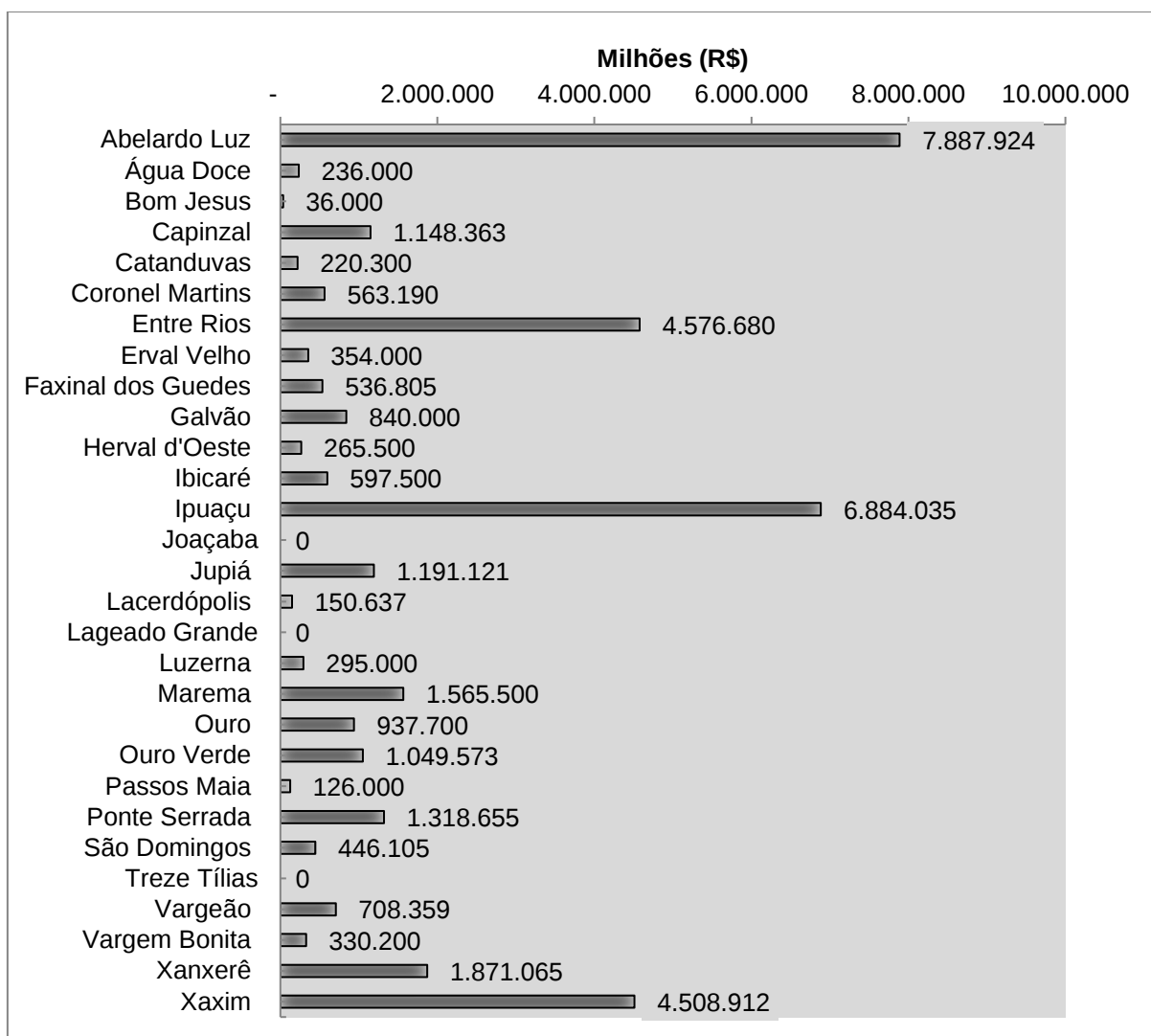
Para fins de esclarecimento as *unidades contratadas* são aquelas que as Entidades Organizadoras submeteram à Caixa Econômica Federal e foram aprovadas. O fato de terem sido contratadas não significa necessariamente que estas foram entregues. Em nosso recorte analítico, podemos observar um elevado número de contratações, porém, o número de unidades habitacionais entregues nos municípios de Abelardo Luz e Ipuaçu é menor (MCIDADES, 2018); as *unidades concluídas* refere-se as habitações que foram produzidas, porém ainda não foram liberadas pela Caixa Econômica Federal para serem ocupadas pelos beneficiários; As *unidades entregues* correspondem às unidades que já estão aptas para moradia, ou seja, estão em posse de seus beneficiários.

Mesmo com a readequação do recorte espacial, os municípios de Ipuaçu, Abelardo Luz e Xaxim continuaram apresentando a maior quantidade de unidades habitacionais contratadas, correspondendo, a 16,6%, 15,9% e 12,6%, respectivamente, do total do Território. Contudo, se compararmos a quantidade de unidades entregues entre estes municípios, Xaxim desponta com o maior número (94%), enquanto que Ipuaçu e Abelardo Luz apresentaram as menores porcentagens de unidades entregues, de 29% e 11%, respectivamente.

Abelardo Luz, por sua vez, lidera os investimentos do PNHR com mais de R\$ 7 milhões. Na segunda posição, está o município de Ipuaçu, com mais de R\$ 6,5 milhões. Com um pouco mais de R\$ 4,5 milhões, estão os municípios de Entre Rios e Xaxim, respectivamente, na terceira e quarta posição (Gráfico 1). Estes valores mostram-se realmente expressivos na economia local e regional, afinal a população dos municípios de Abelardo Luz, Ipuaçu e Xaxim foram estimadas, respectivamente, em 17.847, 7.400 e 28.210 habitantes (IBGE, 2018).

Os dados apresentados no gráfico 1 nos fazem questionar: Por que os municípios de Ipuaçu, Abelardo Luz e Xaxim, respectivamente, tiveram o maior número de contratações de unidades habitacionais no TC? Em que estes municípios se diferenciam dos demais do Território? E quais as razões/motivos para o número reduzido de unidades entregues nos municípios de Abelardo Luz e Ipuaçu, sendo que estes tiveram o maior número de contratações?

Gráfico 1 – Valor Total Contratado pelo PNHR/PMCMV-Grupo 1 no Território da Cidadania Meio Oeste Contestado – (2009-2017)



Fonte: MCIDADES/AGENTES FINANCEIROS, 2017. Org. KONRAD, 2017.

Estes questionamentos e os contrassensos apresentados implicaram na definição do *lôcus* empírico de nossa pesquisa no Território. Em síntese, a justificativa para a escolha dos municípios se deve a três aspectos: o número de unidades habitacionais contratadas e entregues nesses municípios; os valores contratados também estão entre os mais elevados no Território; e o público beneficiário.

Inicialmente, o PNHR/PMCMV era destinado aos agricultores familiares¹⁴ e trabalhadores rurais. Mas, ao longo de sua execução, houve a inclusão de outros

¹⁴ Com base na lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, considera Agricultor Familiar àquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos: I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais; II - utilize predominantemente mão-de-

beneficiários, equiparando-se ao agricultor familiar: silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores, povos indígenas, integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e demais povos e comunidades tradicionais, assentados da reforma agrária e do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) (Portaria Interministerial Nº 78, de 8 de fevereiro de 2013).

Nestes três municípios temos como beneficiários: assentados da reforma agrária, indígenas e agricultores familiares. Em Abelardo Luz localizam-se 22 assentamentos rurais¹⁵ (INCRA, 2017), sendo que alguns foram contemplados pelo Programa, como veremos mais adiante. Nas áreas de assentamento temos a atuação da Cooperativa Central da Reforma Agrária de Santa Catarina (CCA-SC). Ressaltamos que estes não são os únicos beneficiados no município.

Em Ipuacu estão situadas aldeias da Terra Indígena Xapecó, sendo que foram aproximadamente 200 unidades habitacionais foram contratadas através do Programa. Entretanto, a maioria destas não foi concluída, como será explicado no capítulo 3 (G.B e M.B, Município de Ipuacu, 2017). Devido às questões burocráticas e a morosidade para obtenção da autorização da Fundação Nacional do Índio (FUNAI) para realização de trabalho de campo na Terra Indígena Xapecó, bem como, a desconfiança e o receio da liderança que estava à frente da Terra Indígena no momento presente, optamos por não pesquisar os beneficiários indígenas. Assim, pesquisamos outros beneficiários do município, no caso, agricultores familiares vinculados ao Sindicato dos Trabalhadores Rurais da Agricultura Familiar de Ipuacu (SINTRAF), ligada Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul (FETRAF-SUL).

E no município de Xaxim, houve maior mobilização do Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais (STTR), vinculado a Federação dos

obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento; III - tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento, na forma definida pelo Poder Executivo; e IV - dirija seu estabelecimento com sua família.

¹⁵ Em Santa Catarina, de acordo com a Superintendência Regional do INCRA, encontramos ao total 62 assentamentos rurais considerados prioritários do MCMV, sendo que 30 estão localizados no Território da Cidadania do Meio Oeste Contestado e 08 no Território da Cidadania do Planalto Norte. E, o restante (24) dos assentamentos rurais não integra nenhum dos Territórios da Cidadania (INCRA, 2018).

Trabalhadores na Agricultura do Estado de Santa Catarina (FETAESC), e dos agricultores familiares.

2.4 Justificativa

O tema da habitação é clássico da/na Geografia, mas não exclusivo desta ciência. Por ter essa interface interdisciplinar, o tema permite diálogos com outras áreas do conhecimento, como Direito, Economia, Arquitetura e Planejamento etc., o que resultou em reflexões mais profundas e pluralidades de análises sobre a temática.

Na Geografia, o tema da habitação se consagrou a partir do acelerado processo de urbanização do país, iniciado nas décadas de 1960 e 1970, quando parte dos estudos geográficos se direcionou a compreender o processo de produção do espaço urbano, conhecer seus agentes produtores e suas formas de apropriação e uso, bem como, suas implicações. Isto resultou, assim, numa extensa e vasta coletânea de estudos, que continuam tendo desdobramentos até os dias atuais.

No que tange à habitação rural, o tema tem sido pouco explorado. Houve uma tímida aproximação, ainda que de forma secundária, através dos autores Araújo (1950), Bernardes (1963b), Deffontaines (1947b), Keller (1959a), Petrone (1955), Schmidt (1949) e Waibel (1958), e que utilizaram os conceitos de *habitat* rural, gênero e modo de vida para descrever e caracterizar as condições de moradia, explicar os tipos e as formas de habitação, sua dispersão ou agrupamento – os tipos de povoamento e suas dinâmicas (ALVES, 2010; FERREIRA, 2002).

De modo geral, os conteúdos sobre os estudos do rural brasileiro estavam, tradicionalmente, voltados para “caracterizar o meio rural, analisando as técnicas de produção e as estruturas do setor produtivo” (ANDRADE, 2010, p.9), na perspectiva da geografia agrícola ou da agricultura.

As transformações decorrentes da modernização da agricultura refletiram na orientação dos estudos geográficos, que passaram a se preocupar mais com a questão social, decorrente do problema da estrutura agrária e das relações de trabalho (ANDRADE, 2010). Os temas como a luta pela terra, os assentamentos rurais, os movimentos sociais, a produção familiar rural e a questão ambiental ganharam maior destaque (FERREIRA, 2002).

Nesse contexto de forte pressão dos movimentos sociais por políticas públicas para promover o desenvolvimento rural e melhorar as condições de vida da população rural, que a habitação torna-se também pauta de reivindicação, o que deu origem a algumas políticas de habitação rural, com maior destaque ao PNHR.

A partir da análise espacial, a ciência geográfica “descobriu” sua importância como ferramenta para o planejamento estatal, seja na concepção, formulação e desenvolvimento dos planos, programas e ações, como que “a Geografia também tem papel ativo no campo político” (SERPA, 2011, p. 46), sobretudo no exercício da cidadania.

Contudo, há carência de análises geográficas sobre a habitação rural e o PNHR. Por isso, justificamos a necessidade de estudar o tema habitação a partir da dimensão do rural, que é visto pela e para a geografia. E esta discussão pode interessar a geografia e a sociedade.

Compreendemos que a habitação é a síntese, que engloba tanto o sistema de objetos – a casa; como o ato de morar com suas várias configurações, possibilidades e intencionalidades – como o sistema de ações. É também, em outras palavras, a forma-conteúdo que “une o processo e o resultado, a função e a forma, o passado e o futuro, o objeto e o sujeito, o natural e o social” (SANTOS, 1996, p. 83).

Assim, reconhecemos que a habitação é parte do processo de produção do espaço, porque a habitação é o próprio espaço produzido, logo a questão da habitação pressupõe superar a visão dicotômica campo-cidade. Aqui está a relevância desta pesquisa, na tentativa de compreender a habitação rural como parte integrante de uma totalidade, que é a produção do espaço no modo de produção capitalista. Dessa forma, esperamos contribuir dentro dessa perspectiva para o avanço da ciência geográfica.

Estruturamos a pesquisa, inicialmente, em torno de alguns questionamentos: Como ocorre a produção habitacional no espaço rural por meio do PNHR/PMCMV? Quais são os agentes sociais envolvidos na execução desta política? Como estes agentes sociais se articulam, organizam e atuam? Quem são os seus beneficiários e quais as principais mudanças sentidas? Quais processos e dinâmicas socioespaciais este Programa tem produzido nas diferentes dimensões do espaço? Quais foram as ações e limitações encontradas na implementação do PNHR?

Considerando este cenário, cabe, portanto, como questão central do trabalho:

Quais as contribuições do PNHR na (re)produção do espaço no Território da Cidadania Meio Oeste Contestado (SC) considerando a atuação dos agentes estatais (Caixa, Secretaria Nacional da Habitação/MCidades), dos agentes sociais¹⁶ (Entidades Organizadoras, como Sindicatos e Cooperativas) e ação dos atores (beneficiários)?

Defendemos, sumariamente, a tese de que a (re)produção do espaço rural a partir da implementação do PNHR tem sido um importante programa de melhoria da condição de vida, instrumento de manutenção e permanência de agricultores familiares e trabalhadores rurais, bem como, de acesso à cidadania. Entretanto, o desenvolvimento promovido pelo programa continua sendo concentrado e desigual no país.

2.5 Hipóteses

Diante desta contextualização e apresentação da problemática da pesquisa, levantamos algumas hipóteses:

- I. O Estado, enquanto agente estatal, ao descentralizar as responsabilidades de implementação do PNHR para outros agentes sociais (Entidades Organizadoras) ampliou o escopo de atuação, permitindo assim maior efetivação da política, beneficiando uma diversidade de beneficiários (trabalhadores rurais, de assentamentos rurais de reforma agrária, agricultores familiares, indígenas etc.) e de agentes sociais. Por outro, o sucesso do Programa enquanto política pública depende, sobretudo, da atuação dos agentes sociais (EO), a qual fica subordinada a seus interesses, não necessariamente aos beneficiários.

¹⁶ Sobre atores e agentes sociais, tomamos como referência a compreensão de Capel (2013) e adaptamos a nossa realidade. Compreendemos que atores, são todos os indivíduos e grupos sociais presentes no espaço rural e que vivem nele (agricultores familiares, trabalhadores rurais, associações e moradores do espaço rural); e os agentes sociais, são aqueles que possuem capacidade para interferir na produção do espaço habitado rural, neste caso, agentes estatais (como por exemplo, o Ministério das Cidades), Cooperativas habitacionais, Sindicatos, Associações (Entidade Organizadoras), e Agentes Financeiros etc.

- II. Assegurar o direito à habitação rural, exclusivamente, não garante a melhoria das condições de vida dos beneficiários do Território da Cidadania Meio Oeste Contestado, sua permanência no espaço rural e a redução das desigualdades. Há também a necessidade de geração de renda, assim como, acesso a serviços básicos. A (re)produção do espaço rural, a partir do PNHR, perpassa por diferentes intencionalidades dos agentes (estatais e sociais) e atores (beneficiários), no âmbito das questões econômicas e financeiras como também aspectos culturais das famílias.

E, assim, formulamos os seguintes objetivos da pesquisa:

2.6 Objetivo geral

- Analisar a (re)produção do espaço rural, a partir do Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR/PMCMV) no Território da Cidadania Meio Oeste Contestado, identificando seus agentes (estatais, agentes sociais (EOs) e os beneficiários) suas ações, e os desafios.

2.6.1 Objetivos específicos

- Analisar a atuação do Estado brasileiro, enquanto agente do espaço concebido, na criação e desenvolvimento de políticas públicas para o rural, em particular o PNHR;
- Identificar e analisar as relações dos agentes sociais (EOs) nos diferentes espaços e sua atuação na organização e implementação do PNHR nos municípios de Abelardo Luz, Ipuaçu e Xaxim;
- Caracterizar o perfil sociodemográfico dos beneficiados nos municípios de Abelardo Luz, Ipuaçu e Xaxim, considerando sua participação, percepções e avaliações sobre este Programa.

- Verificar a contribuição do PNHR para a permanência no campo e a reprodução social das famílias beneficiadas entrevistadas;

2.7 Técnicas utilizadas no trabalho de campo

Na Geografia, o trabalho de campo é uma tradição, porém “não é uma metodologia exclusiva [...]” (MARANDOLA JR; LIMA, 2003, p.175). Ao longo de sua história, a Geografia passou por significativas mudanças de perspectiva de acordo com as influências das escolas de pensamento vigente em cada período. A partir dos anos 1980, o trabalho de campo se desenvolveu com uma perspectiva mais crítica, buscando “revelar o discurso e as ideologias das práticas presentes no campo” (MARAFON, 2009, p.90). Há um retorno da preocupação social, refletindo também no compromisso ético do pesquisador, seja na hora do tratamento dos resultados ou na divulgação destes para os atores envolvidos (SUERTEGARAY, 1996).

Por meio do campo, é possível apreender a realidade empírica enquanto forma de conhecimento (MINAYO, 2002), porém “não irá concretizar todas as possibilidades” (MARANDOLA JR; LIMA, 2003, p.176). É indispensável a incorporação de uma base conceitual e metodológica para não cairmos no empirismo. Lacoste reforça que

[...] o trabalho de campo, para não ser somente um empirismo deve articular-se à formação teórica que é, ela também, indispensável. Saber pensar o espaço não é colocar somente os problemas no quadro local; é também articulá-los eficazmente aos fenômenos que se desenvolvem sobre extensões muito mais amplas (LACOSTE, 2006, p.91).

Assim, as incursões de campo são procedimentos que nos auxiliam na articulação entre teoria e prática. Nesta pesquisa, tornou-se importante ferramenta para delimitar no tempo e espaço, os processos e as dinâmicas estudados, embora, os fenômenos não possam ser retidos por meio de limites rígidos.

Ao longo da pesquisa foram realizadas mais de 15 incursões ao campo, que permitiram quantificar e qualificar nosso objeto, através de várias técnicas, entre elas realizações de entrevistas e aplicações de questionários, processo detalhado na próxima seção.

2.7.1 Entrevistas e aplicação de questionários

As informações e as verbalizações utilizadas ao longo da tese foram produzidas por meio de entrevistas gravadas ou de conversas informais. As entrevistas foram realizadas com base em roteiros semiestruturados e obedeceu ao princípio de “saturação”¹⁷. Em algumas situações, surgiram outras perguntas a partir das respostas dos entrevistados. Essa abertura levou a conversas longas e profícuas, resultando em entrevistas de mais de quase três horas.

A relação dos entrevistados e a função que desempenham encontram-se no quadro 3. Ao total, foram realizadas 41 entrevistas com agentes estatais e sociais, e beneficiários do PNHR/PMCMV no TC Meio Oeste Contestado-SC. Vejamos a relação dos entrevistados:

- Duas *agentes estatais*: a Assessora de Informação da Secretária Nacional de Habitação (SNH/MCidades)¹⁸ e, Gerente de Filial da Gerência Executiva de Habitação da Caixa Econômica Federal de Chapecó, que também esteve por um tempo a frente da Superintendência Nacional da Habitação Rural (SUHAR);

- Dez *agentes sociais*, compreendendo: Representantes das Entidades Organizadoras (CCA-SC, COOPERHAF e da FETAESC) e sua equipe técnica (uma assistente social e uma arquiteta), dois Presidentes de dos Sindicatos dos Trabalhadores Rurais dos municípios de Ipuaçu e Xaxim, vinculados, respectivamente, a FETRAF e a FETAESC; uma entrevista realizada com duas lideranças indígenas de Ipuaçu; duas entrevistas com a empresa SOS Sustentar (Direção e Assistente Social que atuou com os grupos).

¹⁷ Após um dado número de entrevistas, as respostas dos entrevistados tornam-se cada vez mais semelhantes, ao observar que nada de novo foi aprendido, o pesquisador interrompe a realização das entrevistas e o trabalho é direcionado à sistematização das informações coletadas (BERTAUX, 1980).

¹⁸ Encaminhamos um questionário por *e-mail* a uma servidora aposentada do Ministério das Cidades, que participou e acompanhou o processo de criação do PNHR e que se dispôs a responder, porém, não obtivemos retorno até agosto de 2019.

Quadro 3 – Relação dos agentes estatais e sociais entrevistados

Iniciais dos Agentes Entrevistados	Atividade/Função desempenhada
L. D.	Assessor de Projetos e Habitação da FETAESC – Federação dos Trabalhadores a Agricultura do estado de Santa Catarina
L.C.	Presidente do Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Xaxim e Lajeado Grande (filiado à FETAESC)
G.B. e M.B.	Lideranças Indígenas do município de Ipuçu-SC
R.S.	Direção do SOS Sustentar
V.A.	Assistente Social da SOS Sustentar
C.M.	Presidente do Sindicato dos Trabalhadores na Agricultura Familiar de Xanxerê e região, filiado a Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (filiado à FETRAF)
A.S.	Diretor da Cooperativa Central da Reforma Agrária de Santa Catarina (CCA-SC)
T.S.	Assistente Social da Cooperativa Central da Reforma Agrária de Santa Catarina (CCA-SC)
D.L.	Arquiteta da Cooperativa Central da Reforma Agrária de Santa Catarina (CCA-SC)
J.S.	Coordenador da COOPERHAF – Região Sul – Cooperativa de Habitação dos Agricultores Familiares
N.L.	Caixa Econômica Federal/SUHAR
A.F.	Gerente de Informação da Secretária Nacional de Habitação (SNH/MCidades)
S.R., L.B., M.A., G.A., M.P., L.O., M.S., P.O..	Agricultores Familiares e Trabalhadores Rurais - Beneficiários dos municípios de Abelardo Luz.
S.T., L.M. e O.M., C.M., M.P. e A.P., D.S. e A.S., G.B. e N.B., D.C., T.M., S.C. e M.C., A.Z. e J.Z..	Agricultores Familiares e Trabalhadores Rurais - Beneficiários dos municípios de Ipuçu.
R.M., N.B., A.M. e T.M., N.M., G. F., G.B., L.P. e N.C., Z.A., M.O., N.S.	Agricultores Familiares e Trabalhadores Rurais - Beneficiários dos municípios de Xaxim.

Org. KONRAD, 2017.

- Vinte e oito (28) beneficiários do Programa, sendo oito entrevistados de Abelardo Luz, e dez entrevistados em cada município de Ipuçu e Xaxim.

Além destas entrevistas, tivemos conversas informais com o Técnico agrícola da Cooperativa de Trabalho e Extensão Rural Terra Viva (COOPTRASC)¹⁹, Assistente Social da COOPERHAF e da Assistente Social Geral da SOS Sustentar etc.

O roteiro das entrevistas está disponível no Apêndice A. Outras informações e dados relacionados à pesquisa coletadas durante as incursões foram registradas, a fim de observar melhor e compreendê-las. Além disso, outras técnicas complementaram a investigação, como registros fotográficos e observações.

Os relatos foram transcritos e editados²⁰ por mim - autora desta tese, seguindo algumas orientações encontradas em Whitaker *et al* (2002) e Manzini (2006), com o cuidado de respeitar os/as entrevistados/as, sem caricaturá-los/as. Utilizamos itálico nos trechos das entrevistas para diferenciar de outras citações. Usamos as mesmas regras da ABNT para as citações, até três linhas inseridas no texto e quando mais de três linhas recuamos o texto e deixamos com espaçamento simples entre linhas. Em alguns casos pontuais em que a citação da entrevista era menor de três linhas, optamos por usar recuada.

Para preservar a identidade e não expor os/as entrevistados/as, indicamos as iniciais dos nomes dos agentes sociais e qualificamos as atividades/funções que estes desempenham(ram), onde e quando as entrevistas foram realizadas. No caso dos atores (beneficiários/as), acrescentamos a idade.

A escolha dos beneficiários do PNHR ocorreu de maneira aleatória e sem agendamento prévio, a partir de indicações das lideranças dos Sindicados e do Técnico da COOPTRASC. As entrevistas realizadas em Abelardo Luz ocorreram em

19 Composta por profissionais autônomos ligados as áreas agrárias, econômicas sociais e ambientais, desenvolvem ações coletivas e individuais nas Unidades e Produção Familiar dos Projetos de Assentamento do Estado de Santa Catarina e do Paraná através de 07 (sete) contratos firmados com o INCRA, das superintendências do Paraná e Santa Catarina Trabalhava em parceria com Cooperativa Central da Reforma Agrária de Santa Catarina - CCA (COOPTRASC, 2018).

20 Buscamos preservar o conteúdo do discurso do entrevistado e, também destacamos entre colchetes os momentos de silêncio, pausa, risos, interação, etc. Em algumas situações foi necessário inserir informações complementares para situar o leitor.

novembro de 2017 e fevereiro de 2018²¹, oito (08) beneficiários entrevistados de sete (07) assentamentos diferentes (voltaremos a este assunto no capítulo 3), a saber: Capão Grande, Novo Horizonte, Papuan I, Santa Rosa I, Santa Rosa II, Três Palmeiras, e Volta Grande. O técnico agrícola da Cooperativa de Trabalho e Extensão Rural Terra Viva (COOPTRASC) indicou os beneficiários e acompanhou o trabalho de campo.

Em Ipuaçu, a liderança local do Sindicato foi responsável por indicar e acompanhar o trabalho de campo, realizado em dezembro de 2017. Nos municípios de Abelardo Luz e Ipuaçu, quando os indicados não estavam em casa buscamos outros.

Em Xaxim, a liderança do Sindicato indicou os beneficiários de “fácil” acesso e localização para serem entrevistados, uma vez que ninguém me acompanhou durante o trabalho de campo, realizado em outubro de 2017. Para chegar até as casas dos agricultores me passaram pontos de referências.

Mesmo sem agendamento ou aviso prévio, conseguimos realizar as entrevistas com os próprios beneficiários do Programa, em algumas, foi possível encontrar o seu/sua cônjuge. Nem sempre lembravam que tinha acessado, dessa forma, não nos prendemos muito a esta questão. Em um caso, o beneficiário havia falecido, sendo que cônjuge sua viúva respondeu e, em outro não estava em casa, depois de várias idas e desencontros, seu pai acabou por responder.

É comum encontrar nos fragmentos das entrevistas com os beneficiários mais de um integrante da família respondendo as perguntas. Por isso, os diálogos entre os interlocutores foram preservados e distinguimos cada um deles, permitindo maior riqueza na análise e compreensão sobre a produção habitacional no espaço rural a partir do PNHR, ao apresentar uma pluralidade de percepções (diria subjetivas) sobre o processo de implementação do Programa. Para alguns entrevistados tratou-se de um verdadeiro exercício, mútuo, de relembrar o passado recente.

²¹ Tivemos dificuldade de realizar o trabalho de campo, pois como as vias de acesso aos assentamentos não são sinalizadas e nem sempre há área de cobertura de celular, fui orientada de agendar com o técnico, que foi meu “guia”, literalmente, nas visitas. A sobrecarga de trabalho no escritório, as condições climáticas e as estradas precárias, e período de recesso e férias do técnico adiaram inúmeras vezes o trabalho de campo.

Ao analisar os beneficiários do PNHR nos três municípios selecionados não faremos distinção específica entre estes, particulares de cada grupo família. A intenção é compreender o processo nestes municípios, portanto, cuidaremos para não generalizar falas e processos particulares.

3 A PRODUÇÃO DO ESPAÇO, ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Pensamos em uma política com programas, projetos e metas. Não queremos ser os que parecem que fazem. Pensamos em uma política que provoca e cumpre sua razão essencial: muda consciências, estimula participação, abre espaço. Faz da democracia não um jogo de aparências, mas o resultado das participações sociais; faz do povo o sujeito do seu destino [...] (KOUTZII, 1991, apud RODRIGUES, 2011, p.12).

Embora a maioria dos estudos sobre habitação tenha enfoque no urbano e esteja relacionada à produção do espaço urbano, neste trabalho tentamos avançar na perspectiva do rural. Admitindo, portanto, que a produção do espaço também contempla o rural.

Nosso esforço concentra-se em identificar quais são os agentes envolvidos no processo de produção habitacional, e conhecer como estes se relacionam, agem, durante cada etapa do Programa Nacional de Habitação Rural /PMCMV. Busca-se por evidenciar suas ações, seus conflitos, suas disputas e seus desafios.

O objetivo deste capítulo é analisar o papel do Estado brasileiro na (re)produção e representação do espaço rural, enquanto uma dimensão da tríade da produção do espaço, ou seja, na concepção e implantação do PNHR. Norteiam esta análise, as seguintes indagações: Enquanto agente social produtor do espaço concebido, como o Estado brasileiro tem representado este espaço? Quem ele representa? Quais são seus interesses e intenções? Como se dá a relação com os espaços percebido e vivido? Quais são suas formas e instrumentos de intervenção? Estas questões nortearão nosso texto a seguir.

3.1 Pensando a produção do espaço geográfico

O espaço, enquanto categoria, de acordo com Harvey (2015), é uma palavra-chave, com muitas variações e significados, e que frequentemente sofre modificações, o que dificulta sua compreensão. E se tratando do conceito de produção, a questão não é muito diferente.

Para analisar a *produção do espaço*, muitos geógrafos tem utilizado como referência a obra de Henri Lefebvre, seja na relação rural-urbano, ou referente à questão urbana e da cidade. É importante destacarmos que seu pensamento “não implica numa leitura ortodoxa da produção-circulação-consumo, ou da espacialização do valor” (GODOY, 2008, p.126), pois ele considera a coexistência de maneiras de viver, sem desconsiderar os conflitos que permeiam as relações de produção na sociedade capitalista.

O desafio que nos propomos nesta seção é trazer elementos da tríade espacial para nos ajudar a interpretar e compreender a (re) produção do espaço, sobretudo o rural, a partir da implantação do PNHR/PMCMV, mesmo reconhecendo os possíveis limites e deficiências dessa tentativa.

Lefebvre, em sua obra *A produção do espaço*, tem como tese central que “o modo de produção organiza - produz - ao mesmo tempo que certas relações sociais, seu espaço (e o seu tempo)” (LEFEBVRE, 2006, p.13). Esta concepção implica na compreensão de que a produção espacial está para além da materialidade, já que as relações sociais podem ser comparadas à feixes de possibilidades.

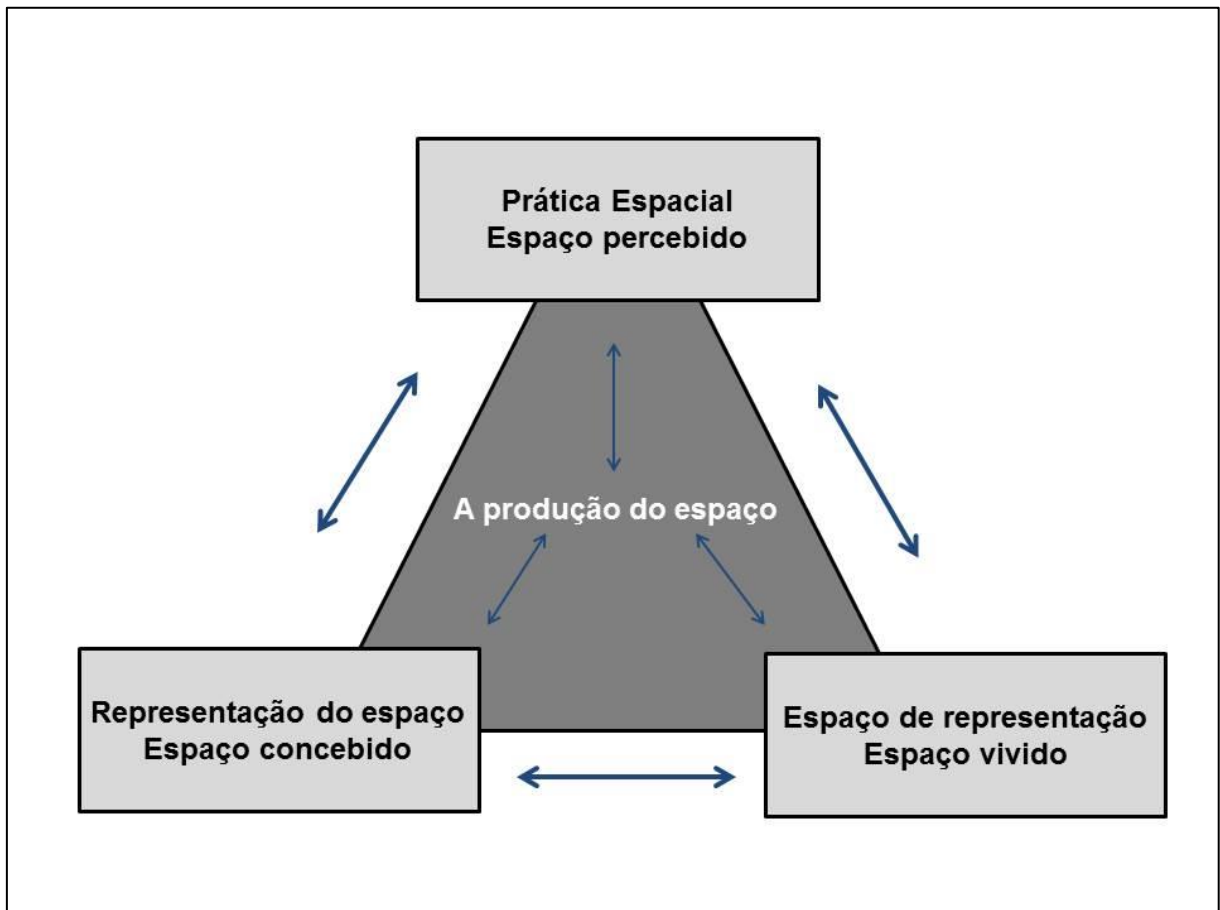
Ao reconhecer que o espaço em “si mesmo” inexistente, confirma a unidade existente entre o espaço e a sociedade. Para Lefebvre, “o espaço (social) é produto (social)” (LEFEBVRE, 2006, p.50), logo, também “não pode ser explicado sem o tempo social” (SANTOS, 1980, p.206). Por isso, “nós não vivemos, atuamos ou trabalhamos ‘no’ espaço, mas sim produzimos o espaço, vivendo, atuando e trabalhando” (SMITH, 1984, p.132).

Desta maneira, a produção do espaço deve ser compreendida como um processo, sobretudo dialético, em que tanto a produção como o produto (espaço) são inseparáveis (LEFEBVRE, 2006). Uma das principais características do pensamento lefebvriano é a triplicidade dialética, ou seja, a existência de três dimensões e não apenas duas. Segundo este autor “uma relação a dois termos reduz-se a uma oposição, a um contraste, a uma contrariedade; ela se define por um efeito significativo: efeito de eco, de repercussão, de espelho” (LEFEBVRE, 2006, p.67).

Ao analisar a produção do espaço, o autor estabelece três momentos distintos: a *prática espacial*, as *representações do espaço* e *espaços de representação*. Estas dimensões estão relacionadas e se justapõem, de forma que

não há hierarquia entre elas, conforme ilustrado na figura 2. Simultaneamente, denotam de processos individuais e sociais (SCHMID, 2012).

Figura 2 – Tríade dialética da produção do espaço, a partir de Lefebvre (2006).



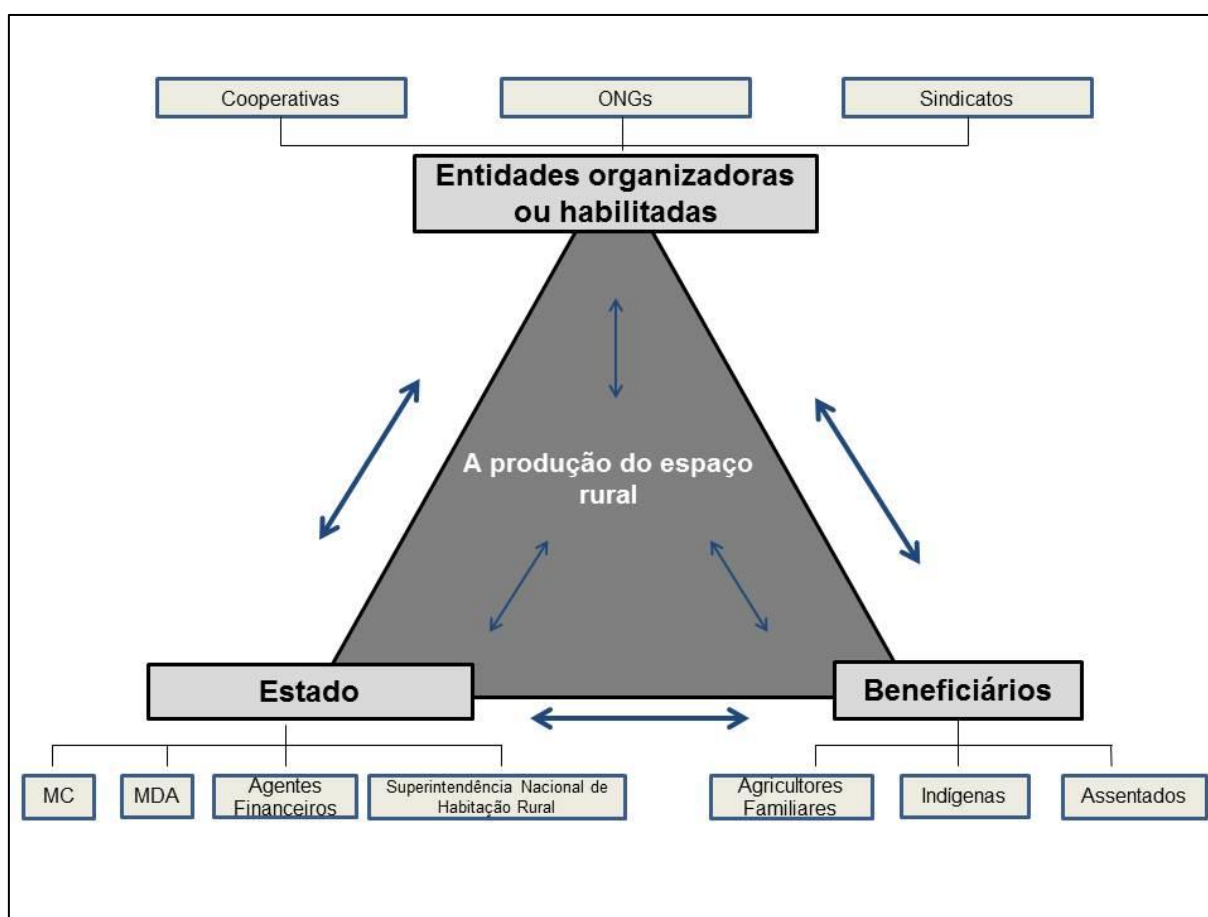
Fonte: Org. KONRAD, 2018, como base em Milgron (2008).

Embora não seja possível compreender a produção do espaço a partir da análise de uma só dimensão, aqui optamos como recurso metodológico à análise individual destes espaços a fim de melhor detalhamento de suas atividades e ações, sem perder de vista as relações com as outras dimensões, e com a totalidade da qual fazem parte.

A *prática espacial* corresponde ao espaço percebido, o qual aparece como uma intermediação do espaço concebido e do espaço vivido. Ela “engloba produção e reprodução, lugares especificados e conjuntos espaciais próprios de cada formação, que asseguram a continuidade numa relativa coesão” (LEFEBVRE, 2006, p.59).

Em nossa tese, as práticas espaciais remetem às relações campo-cidade, sejam intra e intermunicipais, que se intensificaram durante o período de construção das casas do Programa, especialmente das Entidades Organizadoras e agentes articuladores com a população rural. Dizem respeito às relações dos beneficiários do programa com os sindicatos, as cooperativas habitacionais e outras entidades relacionadas (agentes sociais), com os estabelecimentos de comércio de materiais de construção, os agentes financeiros, os prestadores de serviços/ profissionais liberais (pedreiros, assistente social, empresas de consultoria). É o espaço mais próximo da vida cotidiana dos beneficiários do PNHR/PMCMV (Figura 3).

Figura 3 – Tríade dialética da produção do espaço rural, a partir do PNHR/PMCMV



Fonte: Org. KONRAD, 2018, como base em Milgron (2008).

A representação do espaço refere-se ao espaço concebido, da representação abstrata. A dimensão está ligada à produção de conhecimento, de um saber mais técnico, hierarquizado, vinculado às relações de poder e produção, como por exemplo,

os planejadores, tecnocratas etc. “É o espaço dominante numa sociedade (um modo de produção)” (LEFEBVRE, 2006, p. 59). Busca impor uma “ordem”, a partir do plano ideológico e do discurso, e assim, hegemonizar os demais espaços, o que nem sempre é possível. O PNHR/PMCMV, como qualquer outro projeto, programa ou política pública de governo, está ligado diretamente ao espaço concebido, ao aparelho burocrático do Estado.

O *espaço de representação*, por sua vez, são os espaços vividos, “ligado a ação dos homens diante de seu espaço” (MATIAS, 2016, p.163, grifo nosso), da vida cotidiana e sua dimensão simbólica. Este espaço “não pode ser compreendido historicamente sem o concebido” (SCHMID, 2012), na medida em que também é produto das relações que foram estabelecidas. No âmbito da pesquisa, consideramos as relações e os sentimentos demonstrados que os beneficiários do PNHR têm ao realizar o “sonho” de ter uma “casa igual do homem branco”, “uma casa igual da cidade”, enfim, todas as experiências e vivências, sejam positivas ou não, mas que ocorrem em seu cotidiano e envolvem suas famílias e suas moradias.

Percebe-se, assim, que o espaço produzido – neste caso, a habitação do PNHR - é um instrumento, meio de produção, de controle, dominação e poder, produto da ação de múltiplas intencionalidades e de grandes contradições (LEFEBVRE, 2006). E, por esta razão, concordamos com Smith ao afirmar que “a produção do espaço tem contribuído para a sobrevivência do capitalismo” (SMITH, 1984, p. 147).

As relações espaciais são geradas ‘logicamente’, mas tornam-se ‘dialecizadas’ através da atividade humana no espaço e sobre ele. É este espaço ‘dialecizado’ e de conflito que produz a reprodução, introduzindo múltiplas contradições (SMITH, 1988, p. 139).

Encontramos diferentes agentes atuando na (re) produção do espaço. Cabe, portanto, identificar quais são os agentes sociais envolvidos, mas para isso é necessário definir o que são agentes sociais. Ferreira (1999) compreende que a realidade empírica é capaz de revelar quais são os agentes sociais que atuam na (re) produção do espaço, como estes agem (se é de forma coletiva ou individual, se é em consonância ou em conflito), quais são seus interesses, estratégias e ações (FERREIRA, 1999).

A forma de atuação dos agentes não é análoga, uma vez que ela varia no espaço-tempo, em grau e número. Todavia, existem algumas formas semelhantes, como é o caso da atuação do Estado, que influencia direta e indiretamente sobre a (re) produção do espaço, inclusive, induzindo ou não outros agentes sociais (FERREIRA, 1999), embora, os resultados das ações, sejam de difícil previsão ou mensuração.

Entretanto, não podemos compreendê-lo de forma isolada e independente de outros agentes, já que este é parte da totalidade. Em estudos sobre habitação, inclusive rural, por exemplo, o Estado adquire significativa importância enquanto agente social (FERREIRA, 1999), seja na concepção e elaboração de políticas públicas, seja na organização do aparelho estatal para sua execução, ou ainda subsidiando parte dos recursos.

Nesta seção, vamos analisar a participação do Estado enquanto agente na produção, reprodução e representação do espaço, a partir da concepção de políticas e programas, como o PNHR, bem como, na organização e articulação do aparelho estatal para a implantação e desenvolvimento deste. Nesse sentido, buscamos compreender o modo como este programa tem sido *concebido*, quais práticas estão sendo produzidas e reproduzidas pelas EOs, e como estas estão sendo *vivenciadas* por seus beneficiários.

3.2 O papel do Estado na representação do espaço: de quem e para quem?

A análise da (re) produção do espaço pressupõe superar a visão dicotômica entre campo-cidade e seu viés estritamente econômico para se abrir a um entendimento mais amplo e complexo das relações envolvidas na (re) produção da sociedade. O espaço, além de ser lugar da reprodução das relações de produção, é também:

[...] **simultaneamente ocasião e instrumento duma planificação (ordenamento do território), duma lógica do crescimento.** A prática social do capitalismo implica e contém saber, lógica (busca coerência), uma ideologia da coesão e das contradições à escala local (LEFEBVRE, 1973, p.17, grifo nosso).

Por isso, o espaço é considerado condição, meio e produto das ações dos diferentes agentes, como: o capital em suas estratégias de acumulação e reprodução; o Estado, que utiliza como instrumento de domínio político, substrato das políticas públicas, e de outros sujeitos sociais, que tem seus desejos e necessidades vinculados à realização humana (CARLOS, 2008, 2011).

Embora o Estado seja *um* dos agentes da produção espacial, isso não significa que seja o mais importante. Em nossa pesquisa, este agente não está diretamente envolvido na implementação do PNHR, porém, é responsável por estruturar e articular o aparelho estatal, ou seja, oferecer as condições necessárias para a viabilização das ações dos demais agentes.

O Estado tem importante papel na organização do espaço e do território nacional. Isso inclui a formulação e implantação de políticas públicas. As ações do Estado são reflexos das diferentes realidades no momento de implementação e das relações de poder entre os atores e agentes, como destacamos anteriormente. Porém, o Estado não é “o único agente capaz de formular e implantar políticas públicas” (MELAZZO *et al.*, 2003, p. 446), embora este se beneficia e ganha importância social ao intermediar forças políticas.

Encontramos vários autores que se debruçaram a analisar e compreender a natureza e as funções do Estado, sua relação com a sociedade, a origem do seu poder e soberania. Há, inclusive, muitas divergências inerentes a estas discussões, já que “as teorias do Estado são, pois, teorias de política”, segundo Carney (1988, p.11).

É importante atentarmos-nos na questão espaço-temporal de cada análise, pois elas expressam o contexto social, político e econômico próprios do lugar e período histórico em que foram elaboradas. Sendo assim, não podemos compreendê-las sem contextualizá-las, pois estaríamos sendo anacrônicos.

Não pretendemos retomar e exaurir a literatura existente, apenas realizaremos um “sobrevoo” sobre a natureza da origem do Estado e sua relação íntima com o desenvolvimento capitalista para que possamos, na seção seguinte, compreender a atuação do Estado brasileiro enquanto agente social, produtor de políticas públicas.

A instituição – Estado Moderno - nasceu no seio da sociedade de classes, com base no pensamento idealista dos filósofos Hobbes, Locke, Rousseau, entre

outros, que concebiam o Estado como “uma instituição situada acima da sociedade e de suas contradições, cujo papel seria arbitrar, a partir de sua posição neutra, os conflitos sociais” (SOUZA, 2005, p.168). Portanto, o Estado não é invenção do capitalismo, embora, a relação destes seja intrínseca e inerente, na medida em que ambos se transformam mutuamente.

O Estado-nação constitui sem dúvida o grande edifício que se levantou na época contemporânea para a gestão do público. Deve-se ter em conta que os estados, as nações, os países, não surgem até o trânsito entre os séculos XVIII e XIX, como resultado de uma série de processos revolucionários. De forma habitual, considera-se que a Revolução Francesa instaurou o conceito de cidadania e das nações como resultado da soberania popular. [...] O Estado-nação, com base nessa identidade cidadã, propriedade das pessoas comuns, soube organizar melhor o seu território, delimitando os seus confins e possessões que se defenderiam a partir de exércitos surgidos da mobilização do povo (GONZÁLEZ, 2014, p.101).

Diante do discurso filosófico e político, que “o Estado seria então apenas o guardião dessa nova ordem política que, [...] representa institucionalmente o poder a emanar de um *contrato social* – no qual seria o povo o seu titular” (TISESCU; ALMEIDA, 2013, p. 8, nosso grifo), que o Estado Moderno é introduzido e se consolida no imaginário popular.

Estas ideias serviram aos interesses da burguesia para a concretização do liberalismo, que “pressupõe, a existência de um Estado organizado, que detenha o monopólio de coerção, e de um governo encarregado de administrar o aparato estatal de compulsão e coerção” (STEWART JR, 1995, p.78).

Destarte, a função do Estado é prover a ordem, proteger o direito de propriedade, garantir os direitos fundamentais, os quais foram apresentados na Declaração dos Direitos dos Homens e do Cidadão, permitindo assim, a consolidação da cidadania e da democracia liberal (LIMA, 2009), dando origem ao Estado Democrático de Direito (CARNOY, 1988). Enquanto isso, a “mão invisível do mercado”, por meio do *laissez-faire*, “levaria ao equilíbrio e à harmonia social” (COELHO, 2006, p.185).

Porém, pensar a sociedade e o Estado como universos separados é um verdadeiro mito. Não podemos ignorar “as complexidades e as sutilezas do seu envolvimento com outras facetas da sociedade” (HARVEY, 2005, p.87). De acordo com Engels, o Estado:

[...] é antes um produto da sociedade, quando esta chega a um determinado grau de desenvolvimento; é a confissão de que essa sociedade se enredou numa irremediável contradição com ela própria e está dividida por antagonismos irreconciliáveis, que não consegue conjurar. Mas, para que esses antagonismos, essas classes com interesses econômicos colidentes não se devorem e não consumam a sociedade numa luta estéril, faz-se necessário **um poder colocado aparentemente por cima da sociedade, chamado a amortecer o choque e mantê-lo dentro nos limites da “ordem”** Este poder, nascido da sociedade, mas posto acima dela se distanciando cada vez mais, é o Estado (ENGELS, 1984, p.191, grifos nossos).

Para os marxistas, de modo geral, o Estado é compreendido como uma instituição jurídico-política, moderna e essencialmente capitalista, resultante da divisão da sociedade em classes sociais. Nas palavras de Marx e Engels (2007, p.47) “o poder político do Estado moderno nada mais é do que um comitê para administrar os negócios comuns de toda a classe burguesa”. E que, portanto, deve regular as relações de produção, mantendo e garantindo os interesses da classe dominante, legitimando a ordem existente (ENGELS, 1984).

Gramsci vai além da ideia de que o Estado é representante exclusivo da burguesia de Marx, aduzindo novos elementos através do conceito de Estado ampliado – a superestrutura – resultante da junção da sociedade política e da sociedade civil (VIOLIN, 2006). Bianchi e Aliaga (2011) explicam que:

O Estado, de acordo com a formulação de Gramsci, não se resume ao aparelho governamental encarregado da administração direta e do exercício legal da coerção, ele inclui também a esfera civil, na qual os aparelhos privados de hegemonia possuem sua sede. Cada uma das esferas possui características próprias e não se confundem entre si; contudo, a distinção entre elas só poderá ser metodológica porquanto estão organicamente ligadas. Deste modo, compreende-se que, na concepção gramsciana de Estado, sociedade política e sociedade civil estão em relação de unidade-distinção. Esta relação define de forma apropriada também a ligação entre força e consenso (BIANCHI; ALIAGA, 2011, p.29).

Ao analisar as relações entre os poderes econômicos e políticos, Gramsci compreende que a classe dirigente exerce hegemonia sobre o Estado, e com o intuito de preservá-la, há necessidade, em alguns momentos, de realizar concessões à classe dominada. Para que as ideias dominantes ganhem aceitação, estas devem representar o ‘interesse comum’, como as noções de justiça, direito, liberdade, consideradas como ferramentas ideológicas por Marx (HARVEY, 2005).

Porém, estes ‘sacrifícios’ não alteram a sua essência e, em algumas situações, as concessões podem se tornar vantajosa à classe dominante. É o caso da política de acesso à casa própria pela classe trabalhadora, que tem um sentido ideológico e econômico, simultaneamente (HARVEY, 2005), discussão que será tratada mais adiante.

Por isso, é inapropriado compreender o Estado como “conspiração capitalista para a exploração dos trabalhadores” (HARVEY, 2005, p.86), visto que a relação entre o Estado e as classes sociais é dotada de ambiguidades e contradições. A democracia social burguesa se mantém devido aos mecanismos políticos que o Estado adota, como a ideologia e o poder, para influenciar e controlar o fluxo de informações e ideias, direta ou indiretamente (HARVEY, 2005).

Gottdiener (2010, p.136) afirma que “desde a Grande Depressão, o Estado vem intervindo ativamente na vida econômica do capitalismo”. Deste modo, o Estado tem papel chave no processo de acumulação do capital, pois é responsável por criar as condições necessárias para o desenvolvimento capitalista. A relação entre o Estado e o processo de acumulação é, sobretudo, dialética e contraditória, “cuja intervenção é, ao mesmo tempo, causa e efeito da expansão do capitalismo [...]” (CARLOS, 2008, p.192).

Ressaltamos, assim que, “as novas formas de reprodução da sociedade burguesa exigem um novo ‘ambiente’ próprio e um determinado modo de agir do Estado” (SOUSA, 2005, p.170). Por isso, Harvey observa que “a ascensão do capitalismo foi acompanhada – alguns aspectos, precedida pela criação e transformação das instituições e funções estatais, satisfazendo as necessidades específicas do capitalismo” (HARVEY, 2005, p.91).

Esta condição permeável do Estado permite Lefebvre (2012, p.146) afirmar que “o Estado Moderno não é uma entidade sólida e eterna²²”, pois “esse complexo de valores e práticas em que se constitui a hegemonia de um dado tempo pode ser varrida, ou apenas reformada, conforme as necessidades da classe promotora do movimento de contra-hegemonia” (TISESCU; ALMEIDA, 2013, p. 5), exemplo próprio que aconteceu durante o processo histórico de formação do Estado Nacional.

²² “*El Estado Moderno no es una entidad sólida y eterna*” (LEFEBVRE, 2012, p.146).

Após a Segunda Guerra Mundial, principalmente na Europa e nos Estados Unidos da América, em oposição ao liberalismo, se consolidou um novo paradigma conhecido como *Welfare State*, Keynesianismo ou Estado de Bem-Estar Social. Inspirado nas ideias de Keynes, este paradigma compreendia que haveria “complementariedade entre Estado e o mercado” (MORAIS; SAAD-FILHO, 2011, p.513).

O Estado de Bem-Estar Social não se deu da mesma forma nos países. Mas, de modo geral, este:

Tinha como princípio de ação o pleno emprego e a menor desigualdade social entre os cidadãos. É erigido pela concepção de que os governos são responsáveis pela garantia de um mínimo padrão de vida para todos os cidadãos, como direito social. É baseado no mercado, contudo com ampla interferência do Estado que deve regular a economia de mercado de modo a assegurar o pleno emprego, a criação de serviços sociais de consumo coletivo, como a educação, saúde e assistência social para atender a casos de extrema necessidade e minimizar a pobreza (PIANA, 2009, p.30).

Pensando no contexto pós-guerra, este “tipo” de Estado foi importante na medida em que se tornou provedor do bem-estar de seus habitantes, pressupondo a articulação estatal com a família e o mercado na implementação de políticas, programas e medidas, de forma a garantir e proteger o exercício dos direitos sociais, logo, estendendo a cidadania principalmente para a população mais pobre (BENEVIDES, 2011).

O Estado, simultaneamente, regularia a economia para manter o processo de acumulação, uma vez que o mercado não é capaz de se autorregular. A regulação teria um caráter preventivo e corretivo, com intuito de manter a ordem e abrandar as crises do capital (PIANA, 2009).

Considerando-se que o Estado planejador nasceu, nos países capitalistas centrais, do reconhecimento da crise como horizonte cotidiano do mercado, a atividade de planejamento que se afirmou no pós-guerra não configurou a expressão de um período de prosperidade e ausência de conflitos, mas sim **um modo preciso de fazer da crise o motor do desenvolvimento** [...] (ACSELRAD, 2002, p.35, grifo nosso).

Este autor ainda afirma que:

O poder de regulação do Estado-Nação residiria na sua capacidade de impor aos atores sociais um referente social – a nação – e um referente espacial – o território nacional. **A regulação seria o processo através do qual uma coesão social se estabeleceria e pelo qual o capitalismo se reproduziria. A regulação não resultaria da harmonização das relações sociais, mas antes de sua ‘domesticação’.** Esta coerência tenderia a produzir-se quando os conflitos sociais centram-se em torno de um mesmo referente comum? O Estado-Nação (ACSELRAD, 2002, p.39, *grifo nosso*).

Este “*modo de produção estatal*”, como chamou Lefebvre (2012), tornou-se um “fenômeno” mundial na década de 1960. Além de garantir a proteção social através de direitos, o Estado ganhou uma “nova” função ao se tornar responsável pelo crescimento econômico – período que marcou a história de vários países, inclusive do Brasil, que ficou conhecido como Milagre Econômico.

Não basta definir o Estado como instância de realização do Direito nem como entidade superior a Economia ou puramente como instância superior. Há algo mais, algo novo a definir, algo desconhecido. Prova disso é que, em países de todos os tipos em torno dos anos 60, começou a falar do milagre: o milagre alemão, o francês, o japonês e também o milagre espanhol. Falou-se de um milagre em todos os países onde o crescimento econômico - e acima de tudo o impulso e a modalidade de tal crescimento - escapou dos cânones da compreensão habitual (LEFEBVRE, 2012, p.141, tradução nossa)²³.

O Estado, na perspectiva da geografia política clássica, é o principal agente de produção do espaço (RÜCKERT, 2008). Ele era o principal promotor de obras de infraestruturas, como as de comunicações, fonte de energia, rodovias (LEFEBVRE, 2012). Estes sistemas de objetos permitiram o desenvolvimento de um sistema de ações que causaram profundas transformações na paisagem, estimularam novas dinâmicas e geraram diferenciações espaciais. Conforme Smith (1984, p. 136, alteração nossa) “a diferenciação do espaço geográfico no último século [século XX] é um resultado direto da necessidade, inerente ao capital, de imobilizar o capital na paisagem”. Segundo Carlos,

²³ No basta definir el Estado como instancia de realización del Derecho ni como entidad superior a la Economía o puramente como instancia superior. Hay algo más, algo nuevo a definir, algo desconocido. Prueba de ello es que en los países de todo tipo alrededor de los años 1960 se comenzó a hablar del milagro: el milagro alemán, francés, japonés y también del milagro español. Se hablaba de milagro en todos los países donde el crecimiento económico — y sobre todo el impulso y la modalidad de tal crecimiento — escapaba a los cánones de la comprensión habitual (LEFEBVRE, 2012, p.141).

As políticas de Estado, racionais do ponto de vista do capital, são planejadas para servir aos interesses do capitalismo coletivo. O Estado se alia ao capital, e ao mesmo tempo em que ele atende aos interesses da classe dominante, atende a seus próprios interesses, já que atua diretamente no processo produtivo. **Tal fato se expressará no espaço de forma diferenciada** (CARLOS, 2008, p.192, grifo nosso).

Desta forma, o espaço torna-se, portanto, “um instrumento político intencionalmente manipulado” (LEFEBVRE, 1976, p. 31), neste caso do Estado, na medida em que este é apropriado e transformado em território. Assim, o Estado “usa o espaço de forma que assegura seu controle de lugares, sua hierarquia estrita, a homogeneidade do todo e a segregação de partes” (LEFEBVRE apud GOTTDIENER, 1993, p. 129-130).

Furtado afirma que:

As elevadas taxas de crescimento que conheceram as economias desenvolvidas na segunda metade do século XX foram em grande parte fruto da abertura crescente de seus mercados, a qual estimulou a concorrência e permitiu a grande concentração de poder econômico que está na base das empresas transnacionais. Mas o fator decisivo desse extraordinário período de crescimento foi o progresso das técnicas de coordenação e regulação macroeconômica, viabilizado pela chamada revolução keynesiana (FURTADO, 2000, p.8).

A partir de 1970, a crise do petróleo e a emergência do sistema financeiro internacional globalizado provocaram significativas mudanças no regime de acumulação do sistema capitalista, que levaram ao esgotamento do modelo do Estado de Bem-Estar Social nos países de capitalismo avançado e do projeto desenvolvimentista dos Estados periféricos, uma vez que este já não atendia aos interesses e necessidades do capital (RÜCKERT, 2008). O modelo vigente até então – conhecido como acumulação fordista -, é substituído pela acumulação flexível, impulsionado pelos avanços no desenvolvimento tecnológico (SOUSA, 2005).

[...] os Estados nacionais passaram, a partir dos anos oitenta, a ser representados cada vez menos como fronteiras defensivas de proteção de territórios politicamente delimitados, atuando progressivamente como plataformas ofensivas para economia mundial (ACSELRAD, 2002, p.34).

Diante deste contexto político e econômico, o neoliberalismo ganhou corpo e força e, “[...] transformou profundamente o capitalismo, transformando profundamente

as sociedades” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 7). Segundo estes autores, o “[...] neoliberalismo não destrói apenas regras, instituições, direitos. Ele também *produz* certos tipos de relações sociais, certas maneiras de viver, certas subjetividades” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 16, grifo dos autores). Assim,

O neoliberalismo passou a ditar o ideário de um projeto societário a ser implementado nos países capitalistas para restaurar o crescimento estável. Tendo como assertivas a reestruturação produtiva, **a privatização acelerada, o enxugamento do Estado**, as políticas fiscais e monetárias sintonizadas com os organismos mundiais de hegemonia do capital como o Fundo Monetário Internacional (FMI) (PIANA, 2009, p.32, grifo nosso).

Na questão habitacional, Maricato destaca que houve redução na produção de moradias subsidiada pelo Estado, a partir da reestruturação produtiva e da política neoliberal (MARICATO, 2009). Segundo a autora,

Com o fim do *welfare state* houve um recuo dos investimentos em habitação, revelando um colapso no volume de moradias produzidas. Nos países capitalistas centrais, o espetacular movimento de construção que se seguiu à segunda guerra mundial minimizou fortemente a carência habitacional (MARICATO, 2009, p.44, grifo no original).

Ao adotar princípios neoliberais, o Estado passou por um processo de redefinição, de reforma – dando origem a um Estado Mínimo. Santos (2008) desvela o verdadeiro interesse embutido no discurso de um Estado flexível – atender a necessidade da economia dominante, tendo como consequências a omissão e o descompromisso do Estado perante as questões sociais. Para ele,

O mundo se torna fluído, graças à informação, mas também ao dinheiro. Todos os contextos se intrometem e superpõem, corporificando um contexto global, no qual as fronteiras se tornam porosas para o dinheiro e para a informação. Além disso, o território deixa de ter fronteiras rígidas, o que leva ao enfraquecimento e a **mudança de natureza dos Estados Nacionais. O discurso que ouvimos todos os dias, para nos fazer crer que deve haver menos Estado, vale-se dessa mencionada porosidade, mas sua base essencial é o fato de que os condutores da globalização necessitam de um Estado flexível a seus interesses [...]. Não é que o Estado se ausente ou se torne menor. Ele apenas se omite quanto ao interesse das populações e se torna mais forte, mais frágil, mais presente, ao serviço da economia dominante** (SANTOS, 2008, p.66, grifo nosso).

Ao se omitir, o Estado acaba por privar e restringir a capacidade humana de desenvolvimento (SEN, 2000). Entre as perversidades do avanço neoliberal estão o desmonte do aparelho estatal e das políticas públicas de desenvolvimento, resultando na privatização, na precarização do trabalho e da vida. Nesse sentido, Piana afirma que:

[...] vive-se o desmonte da cidadania social, uma das maiores conquistas democráticas e o abalo da utopia de construção de uma sociedade livre de incertezas e desamparos sociais (Estado de Bem-Estar Social) (PIANA, 2009, p.33).

Mesmo com a crise em 2008, o neoliberalismo não desapareceu, pois:

[...] a crise apareceu para as classes dominantes como oportunidade inesperada. Melhor, como um **modo de governo**. Ficou demonstrado que o liberalismo, apesar dos desastres que engendra, possui uma notável capacidade de autofortalecimento (DARDOT; LAVAL, 2016, p.7, grifo nosso).

Embora o conceito de governo não seja sinônimo de Estado, Ikuta (2008, p.264) esclarece que é “na práxis governamental, entre outras, que o Estado se revela e vai se construindo”. Assim, as mudanças na forma e na intensidade de como este agente social atua na produção do espaço, ora intervindo mais, ora menos, se deve há vários aspectos, entre eles, a que projeto de sociedade e de Estado ele representa e almeja.

A crescente globalização e ampliação da capacidade humana de gerar riqueza contribuem para a diminuição do poder de atuação dos Estados-nações, econômico e social, reforçando as desigualdades. Entretanto, Hobsbawn (2011) compreende que o Estado retorna como ator econômico após a crise econômica de 2008. Para este autor

[...] O Estado e as demais autoridades públicas são as únicas instituições capazes de distribuir o produto social entre seu povo [...] e atender a necessidades humanas que não podem ser satisfeitas pelo mercado. A política, tem sido e continua a ser uma dimensão necessária da luta pela melhoria social (HOBSEBAWN, 2011, p.371-372).

Santos ressalta a superioridade do poder de ação do Estado, da norma pública, em relação às empresas multinacionais e as instituições supranacionais, uma

vez que este primeiro age sobre todo o território, as pessoas, as empresas, e as instituições, enquanto que, no segundo, os efeitos são pontuais ou lineares (SANTOS, 2008). O autor revela ainda que:

Acreditar, todavia, que o Estado se tornou desnecessário é um equívoco. Na realidade, a emergência de organizações e firmas multinacionais realça o papel do Estado, tornando mais indispensável do que antes. [...] não apenas os Estados ainda são atores importantes, como tem a capacidade de encorajar ou inibir a integração global ou nacionalmente responsável frente aos desígnios das empresas transnacionais. [...] A necessidade de intervenção nos setores estratégicos é evocada [...], a essencialidade do Estado para assegurar o bem-estar social [...] legitima a imperiosidade da elaboração de um projeto nacional para cada país que deseje ter algum comando no processo de sua inserção na nova ordem global que se desenha (SANTOS, 2008, p.245).

A seguir, analisaremos a ação do Estado Brasileiro e as políticas públicas para o espaço rural, antes e depois da promulgação da Constituição de 1988. A transição para um Estado mais democrático permitiu maior diálogo e participação com outros agentes e atores, conseqüentemente, possibilitou a ascensão da multidimensionalidade do poder (BECKER, 1983) no desenvolvimento de políticas públicas e (re) produção espacial, tanto a atuação do Estado, como também de outros agentes e atores (RÜCKERT, 2008).

3.2.1 O Estado brasileiro e as políticas públicas para o rural: ferramentas de concepção e produção do espaço geográfico

Discorremos, na seção anterior, que mesmo com o avanço do neoliberalismo e a constituição de um Estado mínimo, este ainda tem papel importante na produção e na representação do espaço – enquanto agente social, “instituição central do capitalismo moderno” (GALVÃO, 2013, p.17) – com a função de mediar conflitos, construir consensos, organizar a vida moderna e estimular projetos de desenvolvimento (GALVÃO, 2013). Para Nabuco, a definição de Estado está atrelado ao

[...] o direito de acesso, por parte de todos, aos frutos do desenvolvimento [...] que se instrumentaliza [...] na implementação de um programa de desenvolvimento econômico [...] e pressupõe um projeto nacional de entendimento entre as classes sociais, expresso em uma agenda de políticas estatais [...] Esta é a base sobre a qual se assenta a definição de Estado e

seu importante papel no projeto de desenvolvimento [...] (NABUCO, 2000, p.60).

Considerando os diferentes contextos, trajetórias e suas repercussões no território nacional, buscamos analisar a atuação do Estado Brasileiro e suas intervenções, sobretudo para o espaço rural. Reconhecemos a complexidade ao estudar as políticas públicas, uma vez que é necessário considerar: a natureza ideológica das intervenções; a inconstância e descontinuidade da agenda de governo; e distintos agentes sociais envolvidos, seus interesses e as múltiplas escalas de suas ações, entre outros aspectos.

A inseparabilidade do trinômio Estado, território e políticas públicas não é algo recente, e está ligada à Teoria Geral do Estado (STEINBERGER, 2006). O conceito de território apresenta, em sua origem, um forte vínculo com a questão política, enquanto “base de ação do poder do Estado” (CATAIA, 2011, p.115), e que por muito tempo, o território foi considerado como um receptáculo de políticas públicas e de intervenção estatal (STEINBERGER, 2006).

Porém, há diversas outras concepções de território. Haesbaert (2010, p.40) agrupa estas concepções em quatro dimensões: 1) *política* ou *jurídico-política*, que considera o território enquanto “um espaço delimitado e controlado”, no qual são exercidas relações espaço-poder, sejam elas institucionalizadas ou não, sobretudo, do poder político do Estado; 2) *cultural* ou *simbólico-cultural*, o território é visto como resultado da apropriação e valorização simbólica e subjetiva de um grupo com seu espaço vivido; 3) *econômica*, prioriza “o território como fonte de recursos” e força produtiva, onde ocorre o “embate entre classes sociais e a relação capital-trabalho”; 4) *naturalista* ou *natural*, que se refere às relações entre sociedade e natureza.

Santos e Silveira (1994, p.21), por sua vez, definem o território usado como sinônimo de espaço geográfico, o qual “[...] pode ser definido pela implantação [...] de *sistema de engenharia*, mas também pelo dinamismo da economia e da sociedade”, incluído as normas, “[...] que juntamente com o alcance e a extensão da cidadania, configuram o novo espaço geográfico”. E estes usos variam ao longo do tempo. Em suma, o que interessa nesta tese são as distintas formas e usos do território pelos agentes sociais hegemônicos e não-hegemônicos ou hegemonzados, na produção do espaço geográfico, não o território *per si*.

Ao considerar as formas e usos do território, é importante ressaltar que o Estado não é o único agente social da produção do espaço geográfico – como força motriz de mudanças territoriais - que produz e promove políticas públicas. Ao mesmo tempo, as ações do poder público não se limitam ao nível do território nacional, elas se manifestam em múltiplas escalas: local, regional, internacional etc. (STEINBERGER, 2013).

Embora haja inúmeras definições sobre as políticas públicas como revisou Souza (2006), compreendemos o conceito de política pública como sendo “campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação [...] e, quando necessário, propor mudança no rumo ou curso dessas ações [...]” (SOUZA, 2006, p.26). Em outras palavras:

Políticas públicas são ações de Governo, portanto, são revestidas da autoridade soberana do poder público. Dispõem sobre ‘o que fazer’ (ações), ‘aonde chegar’ (metas ou objetivos relacionados ao estado de coisas que se pretende alterar) e ‘como fazer’ (estratégia de ação) (RODRIGUES, 2010, p.53 apud SILVA *et al.*, 2017, p.31).

Portanto, as políticas públicas são importantes ferramentas de governo para conceber o espaço geográfico, planejar a ação estatal, e por isso dizem muito sobre a natureza do Estado, que tipo de desenvolvimento que se propõe e suas articulações.

Do ponto de vista orgânico, “a política, por definição, é sempre ampla e supõe uma visão de conjunto. Ela apenas se realiza quando existe a consideração de todos e de tudo” (SANTOS, 2008, p.67). O Estado deveria prezar pelo bem-estar coletivo, ao invés da lógica de mercado, trata-se, assim, de uma decisão puramente política, aquilo que Furtado (1992) referiu-se a um sistema econômico nacional.

Desta forma, as políticas públicas:

[...] podem e devem ir mais além, ao propor ações que direcionam e redirecionam os usos do território nacional pelos agentes-atores sociais e que medeiam os conflitos entre eles. Quer dizer, ações que incidam não só sobre o território em si, mas sobre como o território é usado (STEINBERGER, 2013, p. 23).

As ações e as políticas públicas, quando concebem o desenvolvimento enquanto possibilidade, podem dismantelar as estruturas anacrônicas, atrasadas

econômica e politicamente. Isso implica em estado de tensão, já que são múltiplos os interesses, diálogos, conflitos e consensos envolvidos (STEINBERGER, 2013).

Numa perspectiva relacional, as políticas públicas são o *meio* de acessar direitos coletivos e sociais, bem como, também são o *fim*, quando consideramos seus resultados, que podem alterar a realidade social e produzir um espaço distinto, ao (re) distribuir ou permitir acesso de bens, serviços ou recursos (sejam econômicos, materiais, culturais, simbólicos, etc.) (MELAZZO *et al.*, 2003).

Por isso, as políticas públicas podem ser consideradas “[...] expressões da atuação ampla das forças da sociedade na construção de um futuro seu. [...] são ferramentas [...], de afirmação de novas trilhas e de desenho de utopias e anseios da população” (GALVÃO, 2013, p.19). Todavia, Melazzo *et al.* (2003) explicam que não há neutralidade na concepção das políticas públicas, pois estas

[...] envolvem preferências, escolhas e decisões o que remete sua discussão para os mecanismos individuais e coletivos que envolvem sua formação [...], ou seja, exige a compreensão de que tais escolhas e preferências não são neutras em relação a quem as formulas, mas são carregadas de significados históricos (MELAZZO *et al.*, 2003, p.23-24).

O jogo de forças, conflitos e interesses perpassa a formulação e implementação das políticas públicas. Assim, a agenda da política pública é uma questão em aberto, é uma construção, nunca está dada completamente.

[...] toda política pública se constitui como uma opção dentre um número finito de opções/possibilidades. Porém, como opção política (isto é que envolve conflitos de interesses), seu desenho final é na maioria dos casos uma combinação e uma ponderação de diferentes opções (MELAZZO, 2010, p. 15).

Em sua maioria, as políticas públicas possuem um caráter centralizador do tipo de “cima para baixo”, generalizador, que prioriza a questão econômica, desconsidera a heterogeneidade e as desigualdades regionais e sociais, o que resulta em ações inversas ao que se tinha como objetivo inicial. Bacelar (2007) destaca os problemas mais comuns das políticas públicas e seus limites:

[...] tendem, em sua concepção e prática, apenas a reforçar e consolidar as forças de mercado; que, sem levar em conta a presença de um contexto heterogêneo e desigual, podem dar lugar a impactos negativos sobre as condições de vida e de trabalho em amplos segmentos da população,

notadamente das regiões e sub-regiões mais atrasadas, tradicionais e de menor capacidade de competição e inserção competitiva na economia internacional (BACELAR, 2007, p.19).

Além de serem verdadeiros desafios, as políticas públicas brasileiras também se apresentam como uma oportunidade, especialmente para pensar políticas de “baixo para cima”, e ver se “é possível encontrar pontos de semelhança; generalizar o que é comum e operar sobre o que é diferente” (BACELAR, 2003, p.08). Bacelar (2007) aponta que o desafio brasileiro é terminar a construção da nação, num momento em que o Estado tem se apresentado cada vez mais mínimo na garantia de direitos universais e sociais. Para a autora:

Reconstruir a visão de que continuam importantes políticas públicas à escala nacional não é tarefa fácil. Trata-se de superar o modelo hegemônico, que não dá conta das necessidades da maioria da população do Brasil, nem dá conta de grande parte de nossas enormes potencialidades. Tal modelo desperdiça muitas das virtuosidades existentes no espaço nacional, exatamente porque ele é excludente, seletivo, apropriado apenas para o pedaço mais moderno do Brasil. E o país não é só sua porção mais moderna. Mas a fatia dita ‘não-moderna’ tem muito potencial. O desafio, portanto, é promover uma mudança profunda, desmontada a máquina de desigualdade que foi aqui instalada (BACELAR, 2007, p.19).

Num sentido mais amplo, discutir o trinômio Estado, território e políticas públicas, é repensar o conceito de cidadania. A cidadania não se resume ao direito de votar, pois “[...] o eleitor pode existir sem que o indivíduo realize inteiramente suas potencialidades como participante ativo e dinâmico de uma comunidade. O papel desse eleitor não-cidadão se esgota no momento do voto” (SANTOS, 2007, p.56).

A cidadania também não pode estar vinculada a garantia de acesso ao consumo e serviços básicos. Segundo Santos, “o consumidor não é cidadão. Nem o consumidor de bens materiais, ilusões tornadas realidades como símbolos: a casa própria, o automóvel, os objetos, as coisas que dão *status* [...]” (SANTOS, 2007, p.56)

Sendo assim, podemos identificar inúmeras cidadanias mutiladas. O Estado e o mercado legitimam a falta de cidadania, urbana e rural, especialmente da segunda. Santos enfatiza que:

[...] O homem do campo brasileiro, em sua grande maioria, está desarmado diante de uma economia cada vez mais modernizada, concentrada e desalmada, incapaz de se premunir contra as variações da natureza, de se armar para acompanhar os progressos técnicos e de defender contra as

oscilações dos preços externos e internos, e a ganância dos intermediários. **Esse homem do campo é menos titular de direitos que a maioria dos homens da cidade, já que os serviços públicos essenciais lhe são negados, sob a desculpa da carência de recursos para lhe fazer chegar saúde e educação, água e eletricidade, para não falar de tantos outros serviços essenciais** (SANTOS, 2007, p.4, grifo nosso).

Assim, se chega a conclusão que a cidadania no Brasil é restrita, pois “o cidadão é multidimensional. Cada dimensão se articula com as demais na procura de um sentido para a vida. Isso é o que dele faz o indivíduo em busca do futuro, a partir de uma concepção de mundo” (SANTOS, 2007, p.56).

Isto nos permite tecer alguns questionamentos: Como as políticas públicas podem auxiliar no desenvolvimento do país e possibilitar a garantia da cidadania? Que tipos de políticas públicas o Estado Brasileiro tem promovido a partir dos anos 1950? A que lógicas estão filiadas, quais seus objetivos e quais processos e transformações estas resultaram?

Mesmo sabendo da dificuldade de temporalizar os processos sociais e suas transformações, Steinberger (2013) identificou, analiticamente, na história brasileira, *três contextos* distintos de produção de políticas públicas: de 1950²⁴ a 1980; de 1990 a 2000; e outro, que se inicia em 2003 e vai até o período recente, neste caso 2013, considerando o ano de sua publicação. Embora esta distinção seja bastante genérica, buscamos aproximar esta discussão das políticas públicas voltadas para o espaço rural, tendo como principais referências Delgado (2009), Gonçalves Neto (1997) e, principalmente, Grisa e Schneider (2015).

No ***primeiro contexto – de 1950 a 1980*** – encontramos modos diferentes de o Estado brasileiro conceber o desenvolvimento do território e as políticas públicas criadas para este fim. Inicialmente, o Estado possuía um perfil paternalista, de “benfeitor” (BONATES, 2009), se assemelhando ao *Welfare State*. Suas políticas estavam voltadas para as necessidades da população, como de assistência médica, habitação, previdência, legislação trabalhista, entre outras, porém, sem ter o poder “transformador das relações da sociedade” (BACELAR, 2003, p. 1).

Com o intuito de desenvolver economicamente o país, a partir da segunda metade da década 1950, o governo adotou como estratégia nacional a industrialização

²⁴ A partir de 1930, o Estado desenvolvimentista emergiu e ampliou suas funções de governo. Mas, a partir da década de 1950, o Estado centralizado fortaleceu as ‘capacidades administrativas dos estados e municípios’, através da criação de empresas públicas (ARRETCHE, 1996, p.11).

via substituição de importações. Este modelo “tinha como base de proteção do mercado interno e grande intervenção estatal no setor de infraestrutura e na produção de insumos básicos” (MORAIS; SAAD-FILHO, 2011, p.512).

O Estado brasileiro foi agente protagonista de um novo modelo de acumulação, desempenhando múltiplas funções, “especialmente do papel de planejador, financiador, propulsor de desenvolvimento” (ARRETCHE, 1996, p.3), ao articular capitais privados nacionais e internacionais, privilegiando “a constituição de uma economia urbano-industrial” (DELGADO, 2009, p.7). Alguns autores se referiram a esta forma de atuação como de central-desenvolvimentista (BONDUKI, 1997) ou nacional-desenvolvimentista (ABRUCIO; COUTO, 1996), ou ainda, genericamente, como Estado desenvolvimentista.

O Golpe de Estado de 1964 legitimou o pacto político já existente, impedindo qualquer modificação na estrutura social e fundiária do país (DELGADO, 2001). O governo optou, assim, que a agricultura deveria se modernizar para atender suas funções no desenvolvimento econômico, “de forma a evitar rupturas que possam colocar em risco a execução da macropolítica nacional [industrialização]” (GONÇALVES NETO, 1997, p.142), ao invés de promover as “[...] reformas de base, dentre elas a reforma agrária, visando dinamizar o mercado interno” (GRISA; SCHNEIDER, 2015, p. 129), principal reivindicação dos movimentos sociais.

O desenvolvimento da estratégia nacional se deu a partir de políticas públicas que privilegiavam essencialmente a dimensão econômica. Acreditava-se que estas poderiam reduzir os conflitos sociais, as disparidades regionais e amenizar as consequências do desenvolvimento capitalista (STEINBERGER; COSTA, 2017). As políticas públicas sociais e setoriais eram, em sua maioria, consideradas como meras políticas compensatórias (BACELAR, 2003).

Delgado destaca duas características que marcaram este modelo de industrialização:

[...] a importância decisiva do Estado para sua implementação e o caráter conservador do processo, no sentido de que não representou qualquer rompimento com as elites agrárias e esteve baseado na manutenção de salários reduzidos (DELGADO, 2009, p.7)

Ressalta-se que, a oferta de serviços públicos e privados no espaço rural, como saúde - atribuições do Estado – era precário, quase inexistente. E, o

sindicalismo rural, após o Golpe de 1964, se consolidou cada vez mais como uma instituição de caráter assistencialista (SCHERER-WARREN, 2011). Esta característica é reconhecida:

*[...] por exemplo, o serviço de saúde não era o hospital ou posto de saúde, era no sindicato. O sindicato tinha o **dentista, oftalmologista**, que chamavam de oculista, enfim era ali o espaço, **o sindicato era referência**, inclusive, do ponto de vista do **serviço público, que era muito precário**, naturalmente, não só no rural, mas, principalmente, pro rural (J.S., COORDENADOR DA COOPERHAF, Município de Chapecó, 2017, grifos nossos).*

A instituição do Programa de Assistência ao Trabalhador Rural em 1971, conhecido como FUNRURAL – regulamentou uma antiga reivindicação dos camponeses relacionada à sua Previdência Social, serviços de saúde e serviço social. Como a implementação ocorreu em parceria com os sindicatos locais, os atendimentos assistenciais ocorreram nas sedes destes, houve confusão, aos olhos dos agricultores, entre o papel dos sindicatos rurais e a assistência social oferecida pelo governo. Segundo Medeiros (1989):

Os resultados foram perversos. Propiciando atendimento ao trabalhador numa esfera onde as carências eram enormes, este era atraído para o seu sindicato, permitindo um contato com a entidade, mas, ao mesmo tempo, conformando uma imagem dela vinculada ao Funrural e não à defesa de seus interesses (MEDEIROS, 1989, p.96 apud LENZI, 2017, p. 32).

Por mais de duas décadas, as ações e as políticas públicas para o rural tiveram caráter setorial, estavam direcionadas, exclusivamente, para a modernização²⁵ tecnológica da agricultura, se caracterizavam como políticas *top-down*²⁶, entre elas destacaram-se:

[...] crédito rural, garantia de preços mínimos, seguro agrícola, pesquisa agropecuária, assistência técnica e extensão rural, incentivos fiscais às exportações, minidesvalorizações cambiais, subsídios à aquisição de insumos, expansão da fronteira agrícola, e o desenvolvimento de infraestruturas (GRISA; SCHNEIDER, 2015, p.129).

²⁵ Sobre a modernização da agricultura, ver mais em Delgado (2001); Gonçalves Neto (1997); Goodmann; Sorj; Wilkinson (1985); Graziano da Silva (1981); Moreira (1999); Sorj (1986), entre outros.

²⁶ “O modelo *top-down* de implementação parte de uma visão funcionalista e tecnicista de que as políticas públicas devem ser elaboradas e decididas pela esfera política e que a implementação é mero esforço administrativo de achar meios para os fins estabelecidos” (SECCHI, 2013, p. 60).

Historicamente, há uma predominância da lógica e dos modelos urbanos sobre o rural, quando pensamos em políticas de desenvolvimento rural. Prevaleceu assim, a concepção do espaço rural enquanto espaço agrícola, de produção e trabalho. Este cenário é descrito durante a realização de trabalho de campo:

*[...] porque o **pacote tecnológico** ele traz muito forte essa coisa da **produção**. Ele foca muito na produção e **esquece que ali tem gente**, certo. Então, **as pessoas vivem quase como uma máquina do modelo para produzir alimento**. E aí você via propriedades aonde o aviário era novo, o chiqueirão de porco era novo, a estrutura das vacas era bonitinha, pintada e tal e, a casa era um rancho véio, escorado, caindo. Por quê? **Porque o técnico das empresas vinha lá e fomentava e o crédito, os primeiros créditos vieram nessa perspectiva mesmo que demorou, que foi escasso e que o juro era alto, mas a política pro processo de produção veio muito antes do que a política, por exemplo, para a questão da habitação. Isso demonstra como é que se enxerga, se enxergava o rural. O rural é um espaço pra se produzir alimentos, não é um espaço olhado na lógica do bem estar, da qualidade de vida, que ali vivem pessoas, né** [...] (J.S., COORDENADOR DA COOPERHAF, Município de Chapecó, 2017, grifos nossos).*

As políticas agrícolas foram seletivas e excludentes, priorizaram regiões, produtos e produtores (GONÇALVES NETO, 1997), sendo que os pequenos agricultores, em sua maioria, não foram contemplados, salvo aqueles que eram proprietários de terras e estavam vinculados aos Complexos Agroindustriais (CAIs) na região Sul-Sudeste do país. O espaço rural passou por profundas transformações sociais e econômicas, que causaram também intenso processo de diferenciação social e nefastas consequências ambientais (DELGADO, 2009).

O crescimento e a dinamização econômica das regiões periféricas por si só não solucionaram as desigualdades regionais e sociais, pelo contrário, houve concentração de renda e agravou-se ainda mais as desigualdades (SANTOS; SILVEIRA, 2001). Desta forma, o Estado de Bem-Estar Social no Brasil se estruturou de forma parcial, fragmentada e periférica (LIPIETZ, 1988), visto que não houve a homogeneização social²⁷ (FURTADO, 1992).

²⁷ Para Furtado (1992, p.38) “o conceito de homogeneização social não se refere à uniformização dos padrões de vida, e sim a que os membros de uma sociedade satisfazem de forma apropriada as necessidades de alimentação, vestuário, moradia, acesso à educação e ao lazer e a um mínimo de bens culturais”.

No final das décadas de 1970 e 1980, o país vivenciou intensas mudanças políticas e econômicas que levaram a União a transferir a responsabilidade da execução e ônus de algumas políticas públicas, especialmente as sociais, bem como, nas relações de trabalho no espaço rural, permitindo a crescente “diferenciação das categoriais sociais existentes, que passaram a reivindicar identidades próprias e a constituir-se como atores políticos diversificados no cenário nacional” (DELGADO, 2009, p.27).

Alves (2003) destaca que “as crises do petróleo, a recessão internacional e nacional e o aumento das taxas de juros internacionais desencadearam uma crise financeira do Estado sem precedentes [...]” (ALVES, 2003, p.02), encerrando o ciclo desenvolvimentista brasileiro, baseado na industrialização via substituição de importações, financiada pelo Estado. E, no âmbito político, a pressão da sociedade civil pelo fim da Ditadura Civil-Militar²⁸, e a construção de um Estado democrático (ALVES, 2003).

Houve, também, a emergência de novos “personagens” e suas formas organizativas (urbanas e rurais). No campo, destacamos o surgimento de novos movimentos sociais (Movimento dos Trabalhadores Sem Terra, Movimento dos Atingidos por Barragens, etc.), Organizações Não-Governamentais (ONGs) e o surgimento de um “novo sindicalismo rural”, “combativo”, seguindo a orientação da Central Única dos Trabalhadores (CUT), opondo ao sindicalismo assistencialista e contestando a atuação da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG) (BOLTER, 2013; SCHERER-WARREN, 2011).

Assim, outros temas foram introduzidos nas reivindicações, a fim de lutar por reconhecimento e garantia de universalização dos direitos, bem como, de políticas públicas que visem outro modelo de desenvolvimento rural (DELGADO, 2009).

A redemocratização do país e o novo texto constitucional implicaram significativas mudanças na função e no papel do governo federal, na medida em que aproximou o Estado ao modelo neoliberal, especialmente ao transferir competências e poderes de decisão, para as esferas subnacionais (HESPANHOL, 2010). Atrélava-

²⁸ “Apesar de a administração pós-1964 ser rotulada de ‘militar’ por muitos estudiosos de política brasileira, a predominância contínua de civis, os chamados técnicos, nos ministérios e órgãos administrativos tradicionalmente não-militares, é bastante notável” (DREIFUSS, 1981 apud MELO, 2012, p.42). Se caracterizava pelo conservadorismo, autoritarismo dos gastos públicos, centralização do poder e do ordenamento territorial (STEINBERGER, 2013).

se a descentralização a maior efetividade e eficiência das atribuições nas áreas como saúde, educação, habitação e saneamento. Porém, na prática, não houve o repasse integral de recursos a estas esferas (ALVES, 2003; ARRETCHE, 1996).

Por conseguinte, também houve mudanças no escopo das políticas públicas, principalmente, “em termos de concepção, estruturação e formas de implementação” (HESPANHOL, 2008, s.p), pois são criados novos espaços de diálogo e participação representativa da sociedade organizada junto ao Estado, através de conselhos, sindicatos, cooperativas, associações e ONGs para acompanhar, gerenciar e controlar a alocação dos recursos das atividades públicas (HESPANHOL, 2010). Este contexto de ampliação da cidadania e da democracia geraram expectativas da construção de um Estado de Bem-Estar Social no Brasil.

No entanto, sua implantação foi constrangida com o ajuste macroeconômico e com a continuidade política. A descentralização e ampliação da participação representativa, por si só, não garantem a redução da corrupção e do clientelismo, como também não fortalecem a democracia e asseguram os direitos e a cidadania. Arretche desvela o mito da descentralização ao afirmar que a democracia “depende mais da possibilidade de que determinados princípios possam traduzir-se em instituições políticas concretas do que da escala ou âmbito de abrangência de tais instituições” (ARRETCHE, 1996, p.5). Além do mais, os problemas estruturais do país, como a concentração de renda e fundiária, permanecem intactos (HESPANHOL, 2010).

Na verdade, o processo de descentralização foi uma estratégia para desafogar o orçamento da União e enfrentar a crise política e financeira dos anos 1980 e 1990, as quais exigiram a reconfiguração da ação governamental. A conjuntura internacional é de globalização sob a hegemonia do neoliberalismo. Há, assim, uma subtração da soberania do Estado, na medida em que organismos internacionais de financiamento passam a condicionar a sua atuação (ALVES, 2003), refletindo na formulação de políticas públicas – dando início ao **segundo contexto (1990-2000)**, como destacado por Steinberger.

Para superar sua inserção passiva e desfavorável na economia-mundo (LIMA, 2007), o Brasil adotou “medidas para alinhar suas políticas ao que pretendem ser as exigências da nova ordem mundial” (ACSELRAD, 2002, p.33), ou aquilo que Delgado

(2005) referiu-se ao “ajustamento constrangido à ordem econômica globalizada”, pois “obrigou a adoção de um receituário de política macroeconômica [...]” (DELGADO, 2009, p. 26). Para este último autor,

O processo de globalização mundial e a adoção de políticas neoliberais de abertura comercial e de relativa desindustrialização parecem ter induzido um retorno do Brasil ao projeto de “vocação agroexportadora” defendido historicamente pelas elites agrárias e que vai redefinir, dessa perspectiva, o papel que a agricultura deve desempenhar na economia [...] (DELGADO, 2009, p.19).

Desta forma, a produção da agricultura brasileira tornou-se mais especializada visando à exportação, a qual passou novamente a ter papel importante na economia brasileira, ou seja, temos a partir desta opção o “relançamento” do agronegócio:

[...] sua projeção e peso políticos diante do Estado e da sociedade, e aumentando sua presença política e sua exposição favorável na mídia. Tornou-se, então, portador da proposta dominante de desenvolvimento para a agricultura brasileira que, em sua essência, tenta atualizar para os tempos e para a ideologia da globalização o tradicional modelo de modernização da agricultura, concentrador, excludente e destruidor do meio ambiente, predominante desde a década de 1970 (DELGADO, 2009, p.27).

Grisa e Schneider (2015) apontam que algumas medidas econômicas adotadas pelo governo fragilizaram ainda mais a reprodução social e econômica da agricultura familiar, a qual já havia sido afetada pelas consequências da modernização da agricultura. Dentre as quais se destacam: a) a liberação comercial, econômica e o desmonte do modelo de intervenção estatal; b) a criação do Mercosul; c) a adoção do plano real; e, d) a valorização da taxa de câmbio. Estas medidas ganharam repercussão nos governos de Fernando Collor de Mello e, especialmente, de Fernando Henrique Cardoso, que adotaram:

[...] a ideologia do Estado mínimo, do Estado polícia, que se preocupa apenas com a segurança interna e externa, deixando a coordenação econômica, os investimentos na infra-estrutura e mesmo os serviços sociais de saúde e educação por conta do mercado (BRESSER-PEREIRA, 2006, p.17).

Temos, então, uma significativa ruptura paradigmática (RÜCKERT, 2008) que inviabilizou o projeto nacional de desenvolvimento, inclusive nos países sul-

americanos, na medida em que houve perda da coesão e de autonomia dos países (BRESSER-PEREIRA, 2006), como destacou Rückert:

A crise do nacional-desenvolvimentismo e do planejamento centralizado; as redefinições da geopolítica clássica que perde seus sentidos originais; a tendência às economias flexíveis e à *flexibilização dos lugares*, pela alta mobilização do capital e a inserção subordinada dos territórios nacionais periféricos no processo de globalização financeira e de mercados, e a emergência dos processos políticos descentralizantes em face do processo de redemocratização conduzem os Estados do Sul, como um todo e especialmente aos latino-americanos, como o Brasil, reatualizar suas políticas externas e internas e a requalificar suas opções e necessidades de ordenação territorial e de desenvolvimento (RÜCKERT, 2008, p.120-121, grifo do autor).

Constitui-se, assim, um Estado “[...] regulador com funções de intermediação e articulação. Estado das agências em que a privatização e terceirização eram os focos” (STEINBERGER, 2006, p.24), interrompendo qualquer tentativa de estabelecer um Estado de Bem-Estar social. Há um “recrudescimento dos velhos impasses e das recorrências históricas de nossa reprodução social enquanto nação inconclusa” (BRANDÃO, 2007, p. 147).

Diante das tensões, lutas sociais e críticas (política e intelectual) ao modelo hegemônico de desenvolvimento, outros atores ganharam visibilidade política e se fortalecem enquanto movimento, como os “sem terra”, os “assentados” e os “agricultores familiares”, que passaram a disputar por políticas públicas (DELGADO, 2009).

Embora seja incomparável ao poder do agronegócio, a contestação e a pressão política destas mobilizações não podem ser desconsideradas, uma vez que resultou em conquistas legítimas, como a universalização da Previdência Social Rural, a qual era prevista na Constituição Federal de 1988.

De certa forma, estas ações estatais ainda que residuais, também, representaram concessões estratégicas do governo para amenizar as pressões sociais e, possibilitar a “troca política entre governantes e representantes sindicais da agricultura familiar” (GRISA; SCHNEIDER, 2015, p.132).

Apesar da dificuldade de delimitar temporalmente os processos, Grisa e Schneider (2015), ao analisarem as políticas públicas para a agricultura familiar, identificaram *três gerações* distintas. Embora estas emergiram em períodos e

contextos específicos, existe uma relação de dependência entre elas, à medida que as políticas foram sendo ampliadas e agregadas, por meio de outros instrumentos e estratégias.

Na **primeira geração**, a partir de 1994, tem início as políticas públicas que tinham uma conotação agrícola (crédito rural, seguro de produção etc.) e agrária (política de assentamento da reforma agrária). Destaca-se a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar²⁹ (PRONAF) em 1995 - considerado um marco histórico – por ser a primeira política pública voltada exclusivamente para a agricultura familiar brasileira (DELGADO, 2009). Este é considerado em termos de recursos e de beneficiários, o programa de maior envergadura e, também, precursor da diversificação de políticas para esta categoria (GRISA; KATO; ZIMMERMANN, 2013).

Outra medida adotada pelo governo federal foi o reconhecimento e institucionalização da “dualidade da estrutura agrária e fundiária no País” (GRISA; SCHNEIDER, 2015, p.126), através da criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)³⁰ em oposição ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA)³¹.

Este antagonismo na estrutura do Estado evitou embates e divergências políticas, contribuindo para uma compreensão simplificada e limitada do rural, ao desconsiderar sua heterogeneidade (social, ambiental, cultural e econômica), complexidade e multiplicidade de suas funções. Consequentemente, a fragmentação e a descontinuidade de políticas agrícolas e agrárias inviabilizaram qualquer tentativa de construção de diretrizes para um projeto nacional de desenvolvimento, pois a

²⁹ Discutido por autores, tais como Abramovay; Piketty; Marie-Gabrielle (2005); Aquino; Schneider (2011); Carneiro (1997); Grisa; Wesz Junior; Buchweitz (2014); Schneider; Mattei; Cazella (2004).

³⁰ Criado, através de Medida Provisória n. 1.911-12, no dia 25 de novembro de 1999, tinha como competência questões como: a reforma agrária, a promoção do desenvolvimento sustentável rural, e assuntos relacionados a agricultura familiar e aos remanescentes das comunidades quilombolas.

³¹ Após a Proclamação da República temos a criação do “Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio”. Em 1930, criou-se o Ministério da Agricultura. Após a redemocratização, em 1992, se constituiu o Ministério da Agricultura, Abastecimento e Reforma Agrária e, em 1996, este passou a ser denominado Ministério da Agricultura e do Abastecimento. Em 2001 passou por mudanças e recebeu o nome de “Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento” (MAPA), nome que permanece até os dias de hoje.

integração e articulação entre estas e outras políticas públicas eram exíguas e ínfimas (MELLO; GUALDA, 2013).

A **segunda geração**, a partir de 1997, as políticas públicas para a agricultura familiar se aproximaram das políticas sociais e assistenciais. Durante o Governo FHC, as políticas se direcionaram, timidamente, ao combate a fome e a miséria, com o Programa Comunidade Solidária³² que, posteriormente, este foi substituído no Governo de Luiz Inácio Lula da Silva pelo Programa Fome Zero, ganhando proeminência com o Programa Bolsa Família³³(PBF) (GRISA; SCHNEIDER, 2015).

Durante o último período do governo de Fernando Henrique Cardoso foram introduzidas algumas mudanças no enfoque das políticas de desenvolvimento rural, como é o caso da criação da linha de financiamento PRONAF “Infraestrutura e Serviços Municipais”, vigente no período de 1997-2002, sendo uma parte dos recursos destinada para projetos intermunicipais (FAVARETO, 2010). Esta linha descentralizou decisões, a partir dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR), e fomentou a participação da população beneficiária, via organizações e associações (HESPANHOL, 2006; HESPANHOL, 2010).

Em suma, torna-se evidente na década de 1990, a existência simultânea de dois projetos políticos, contraditórios de desenvolvimento rural no país. Esta contradição política criada durante o Governo de FHC foi mantida, mesmo com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva para presidente em 2003 (DELGADO, 2009).

A eleição de Lula representou um importante avanço do projeto político não hegemônico, alternativo para o desenvolvimento rural. Porém, as alianças políticas estabelecidas durante a campanha eleitoral e outros fatores, possibilitaram sua vitória, mas também impediram de romper com o projeto neoliberal. Esta tentativa de conciliar, em paralelo, esses dois projetos políticos revelam a complexidade da

³² A proposta do programa ‘Comunidade Solidária’ era conferir ‘selo de prioridade’ a 16 programas governamentais em seis áreas de atuação: redução da mortalidade na infância, alimentação, apoio ao ensino fundamental e pré-escolar, habitação e saneamento, geração de ocupação e renda e qualificação profissional, e fortalecimento da agricultura familiar (BRASIL, COMUNIDADE SOLIDÁRIA, 1998) (GRISA; SCHNEIDER, 2015, p.135).

³³ Instituído em outubro de 2003, o Programa Bolsa Família (PBF) era uma das ações que integraram o programa “Fome Zero”, que consiste na transferência de renda para famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza. O Programa atua em três eixos principais: **Complemento da renda, Acesso a direitos, Articulação com outras ações**. Desde 2011, o Bolsa Família fez parte do Plano Brasil Sem Miséria (MDS, 2018).

atuação do Governo Lula (DELGADO, 2009), também marcada por paradoxo e simbolismo.

Nesse sentido, a produção de políticas públicas, no **último contexto (2003-até o período recente)** denominado por Steinberger (2017), se caracterizou pela continuidade da política macroeconômica neoliberal (especialmente cambial e monetária) e a retomada da formulação de políticas públicas nacionais, sobretudo, políticas acessórias/compensatórias, com inspiração keynesiana e estruturalista, com um forte impulso desenvolvimentista e de ação distributiva (SALLUM Jr.; GOULART, 2016).

Esta estratégia nacional de desenvolvimento ficou conhecida por alguns autores como o “novo-desenvolvimentismo”³⁴ ou neodesenvolvimentismo (MORAIS; SAAD-FILHO, 2011). Trata-se de um modelo híbrido de atuação do Estado Nacional, para o qual foi atribuído o papel de “condutor do desenvolvimento social e regional e indutor do crescimento econômico’, orientado por um ‘projeto de desenvolvimento’ e claras políticas setoriais’, [...]” (BONNAL; MALUF, 2009, p.224).

Desde 2003, o governo optou por um caminho que parece estar, ao mesmo tempo, na mão e contramão do contexto mundial contemporâneo. Na mão, porque não se abandonou totalmente o receituário neoliberal, haja vista as privatizações. Na contramão, porque o modelo adotado, que alguns chamam de ‘desenvolvimentismo social’, outros de ‘pós-neoliberal’ ou de ‘liberal periférico’, está em grande parte ancorado no mercado interno e dirigido para saldar antigas dívidas sociais (STEINBERGER, 2013, p.31).

Com isso, o Estado brasileiro experimentou um “novo sopro” de desenvolvimento e cidadania, alavancado especialmente por políticas sociais e distributivas de transferência de renda, como o Programa Bolsa Família, aumento real do valor do salário mínimo e oferta de crédito consignado, que possibilitaram a ampliação do consumo de bens básicos e geração de emprego. Entretanto, o caráter dessas políticas é questionável, na medida em que não solucionaram os problemas estruturais do país, como a concentração de renda e as desigualdades sociais.

³⁴ Este pode ser sintetizado em quatro aspectos: “(1) não há mercado forte sem Estado forte; (2) não há crescimento sustentado [...] sem o fortalecimento... do Estado e do mercado e sem a implementação de políticas macroeconômicas adequadas; (3) mercados e Estados fortes somente serão construídos por um projeto nacional de desenvolvimento que compatibilize crescimento... com equidade social; e (4) não é possível [reduzir] a desigualdade sem crescimento econômico a taxas elevadas e continuadas” (SICSÚ; MICHEL, 2005 apud MORAIS; SAAD-FILHO, 2011, p. 513).

A inovação de parte das políticas públicas no Governo Lula estava, sobretudo, na adoção do recorte territorial enquanto “dimensão espacial de desenvolvimento rural em substituição à dinâmica setorial até adotada” (HESPANHOL, 2010, p.124), que se consolida em 2004, com a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), do MDA.

O Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF) passou a priorizar “os municípios, territórios e regiões de maior concentração de assentamentos, como forma de apoiar a sua sustentabilidade” (BRASIL, 2004 apud HESPANHOL, 2010, p.18).

A SDT passou a gerir o PRONAF “Infraestrutura e Serviços”, e incorporou-o ao Programa Territórios Rurais de Identidade³⁵. A prioridade deste programa era a inserção produtiva como estratégia de superação da pobreza rural e sua principal ferramenta de atuação era o Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT)³⁶, que financiava os projetos estratégicos definidos no Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) de cada território (ZIMMERMANN *et al.*, 2014).

O *mix* de ações do Governo Federal voltou-se para a redução das desigualdades e da pobreza destes territórios selecionados. As políticas públicas para a agricultura familiar foram sendo ampliadas, aprimoradas e diversificadas. As ações se articularam a outras políticas públicas, contribuindo para a melhoria da educação, da saúde, da habitação, e para a geração de empregos. O PRONAF, por exemplo, passou a ter linhas especiais de crédito destinadas para os grupos de baixa renda, assentados, mulheres, jovens, agroindústria, agroecologia, entre outros (GRISA; SCHNEIDER, 2015).

Nesse período, houve também a implementação do grupo de trabalho para o desenvolvimento do Programa de Habitação Rural (PHR) em 2003, que após

³⁵ “Espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, caracterizado por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população, com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial” (BRASIL, MDA, 2003 apud HESPANHOL, 2010, p.136).

³⁶ Ver mais em Bonnal (2013); Bonnal; Kato (2011); Leite; Wesz Júnior (2012); Oliveira (2014) e Tecchio (2012).

reformulações, culminou na criação do Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) em 2009, passando a integrar o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) (BOLTER, 2013).

O Governo Federal instituiu ainda a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER) que orientou o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PRONATER). Esta política buscava a construção de estratégias de desenvolvimento rural sustentável, a partir da descentralização de sua atuação e da adoção de metodologias participativas, contribuindo assim para a expansão e o fortalecimento da agricultura familiar e de suas organizações (DELGADO, 2009).

Entre as ações do neodesenvolvimentismo, Steinberger (2013) destaca o retorno do planejamento nacional e a maior participação da sociedade civil, especialmente, dos novos agentes-atores, que “envolvem uma mistura de ‘novidade democrática e participativa’ e ‘ranço tecnocrático e autoritário’” (STEINBERGER, 2013, p.24).

Ressalta-se o estímulo e a proliferação de novos espaços públicos de participação, nas diferentes escalas (municipal, estadual e nacional), por meio de Conferências, Conselhos, Fóruns, Consórcios, Colegiados, entre outras formas, nas mais distintas áreas, como por exemplo, cidades, segurança alimentar e nutricional, saúde, meio ambiente, desenvolvimento rural sustentável etc. (DELGADO, 2009).

De acordo com Grisa e Schneider (2015), entre a segunda e terceira geração de políticas para a agricultura familiar, intensificou-se a participação de diferentes atores sociais – especialmente de figuras jurídicas –, como de organizações sociais e organizações da sociedade civil de interesse público, nas diferentes etapas do ciclo das políticas públicas, particularmente da formulação, execução e operacionalização; assim como houve crescimento do volume de recursos públicos transferidos para estas organizações. Alguns exemplos da aproximação do Estado e das organizações, através do processo de cogestão das políticas públicas, podem ser encontrados em vários programas, entre eles o PNHR/PMCMV (BOLTER, 2013).

A partir de 2005 se consolida a **terceira geração** de políticas públicas para a agricultura familiar. O Governo Federal institucionalizou a Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Rurais Familiares, através da lei n. 11.326 de

2006, a qual passou a nortear as políticas públicas futuras (GRISA; SCHNEIDER, 2015).

O crescimento e a estabilidade econômica do segundo mandato do governo Lula (2007-2010) permitiram que os programas de distribuição de renda, inclusão social e promoção de cidadania fossem mantidos e até ampliados, especialmente pelo consumo, via ampliação do mercado (ROLNIK, 2015).

No segundo mandato do presidente Lula tornou-se prioritário na agenda de governo o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB). Para tanto, houve investimentos públicos e privados, especialmente em infraestrutura social e urbana, logística e energética do país, por meio do lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento³⁷ (PAC), em 2007 (BRASIL, 2018).

Integrado ao PAC, no eixo infraestrutura social e urbana, foi criado em 2009, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), que tinha dupla intenção: financiar a construção de moradias, contribuindo para a redução do *déficit* habitacional; e também tinha como objetivo, impulsionar e reaquecer a economia interna, afastando a crise mundial do país. O PMCMV ganhou mais destaque durante o PAC 2, que teve início em 2011.

Todas as ações, projetos e programas desenvolvidos pelo PAC e outras políticas sociais e distributivas, foram importantes para minimizar os efeitos da crise financeira mundial de 2008 e 2009, na medida em que garantiu emprego e renda a população, dando continuidade ao consumo de bens e serviços.

No âmbito do rural, foi lançado o Programa Territórios da Cidadania³⁸ (PTC) em 2008, a partir da experiência do PRONAT. O PTC estava organizado em três eixos principais: acesso aos direitos sociais, infraestrutura e apoio às atividades produtivas. Suas ações davam ênfase à superação da pobreza por meio da geração de empregos e renda, levando dessa forma desenvolvimento econômico e universalizando os programas básicos de cidadania aos territórios rurais onde se concentravam agricultores familiares, pescadores, assentados da reforma agrária, acampados, quilombolas, indígenas e comunidades tradicionais (MDA, 2017).

³⁷ O PAC distingue-se em dois momentos: na primeira fase que compreende o período de 2007-2010; e a segunda fase, compreende o período de 2011-2014.

³⁸ Ver mais em Echeverri (2010); Leite; Wesz Junior (2011); Souza; Hespanhol (2016); Tecchio (2012).

O programa foi apresentado como uma tentativa de integrar e dar coesão a um conjunto de ações, antes dispersas em diversas estruturas do Poder Executivo. Por isso, para muitos o programa passou a ser visto como uma espécie de complemento do Programa de Aceleração do Crescimento, principal programa brasileiro, e sinal de que, finalmente, o Brasil rural passava a ser tomado como prioridade (FAVARETO, 2010, p.56).

Outras políticas públicas foram direcionadas para a constituição de mercados institucionais para a segurança alimentar e fortalecimento dos canais de comercialização direta através do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); e para a sustentabilidade e a preocupação ambiental, através do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB) (GRISA; SCHNEIDER, 2015).

De modo geral, há um esforço do Governo Federal a partir de 2003, para implementar políticas públicas para um “rural com gente”, que garanta o acesso a bens, serviços, ao conforto “que contribui para a promoção da cidadania e da autoestima, para o fortalecimento das condições socioeconômicas das famílias e para romper com a imagem de atraso associado ao rural” (GRISA; KATO; ZIMMERMANN, 2013, p.16). Esta desconstrução do discurso do rural enquanto sinônimo de atraso, perpassou pela elaboração e implementação de políticas públicas, como destacado abaixo:

*[...]E de fato era né. [...]acho que não podemos comparar o que era, o que se viveu no campo até a década de 90, eu diria, com o que temos hoje. **Nós tivemos transformações profundas em 20 anos, com a história das políticas públicas, com esse processo organizativo, mas principalmente, a partir do que representou as políticas públicas de modo geral [...].** (J.S., COORDENADOR DA COOPERHAF, Município de Chapecó, 2017, grifos nossos).*

Para tanto, o rural deve ser compreendido enquanto espaço de vida, de trabalho e de conservação, tanto natural como cultural, que vai além da produção, superando a visão setorial (GRISA; KATO; ZIMMERMANN, 2013). Nesse sentido, tivemos significativos avanços, embora tenhamos ainda muitos desafios.

Muitas políticas e programas, destacados, contribuíram para uma visão multisetorial do rural. A seguir, discutiremos a organização e o funcionamento do

Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), vinculado ao PMCMV, como instrumento estatal de produção habitacional no espaço rural brasileiro.

4 A PROMOÇÃO ESTATAL DE HABITAÇÃO RURAL NO BRASIL: PRECEDENTES DO PROGRAMA NACIONAL DE HABITAÇÃO RURAL (PNHR)

Como discorrido anteriormente, a preocupação e o problema da habitação (também rural) não é uma questão recente, inclusive no Brasil. Mesmo com a sucessão de tantos planos, programas e políticas, o problema tem se agravado e continua a assombrar a sociedade brasileira. Isso porque a formulação e implementação da política habitacional abrange três dimensões, a saber:

Em primeiro lugar, a política depende e incide sobre as estratégias monetárias e fiscais do país. Em segundo lugar, está ideológica e politicamente alicerçada na ideia de combate ao 'déficit habitacional' ou seja, na ideia de que as necessidades habitacionais correspondem a uma demanda reprimida de 'casas próprias' a serem construídas. Em terceiro lugar, trata-se de um instrumento de investimento de fomento à atuação de um setor – a indústria da construção civil – além, de, evidentemente, ser um dos motores do próprio setor financeiro (ROLNIK, 2015, p.282).

Bolaffi (1982) explica que isto ocorre porque o problema tem sido formulado falsamente, ou seja, “a partir das necessidades da estratégia do poder e das ideologias” (BOLAFFI, 1982, p.40). Porém, a natureza deste problema é político, portanto, exige solução política. Cabe lembrar que “a humanidade dispõe hoje de forças produtivas e de meios de produção suficientes para satisfazer as necessidades significativas de toda a população do globo” (BOLAFFI, 1982, p.42).

A preocupação do Estado brasileiro sempre esteve relacionada à questão da propriedade do imóvel e não com à moradia de fato. Segundo Peruzzo (1984, p.40) “Moradia pode ser de propriedade ou não do morador. Mas a moradia-propriedade contribui mais para a ordem social. Portanto, não é de estranhar se o Estado dá mais ênfase à habitação-propriedade do que à habitação-moradia”.

Assim, esta tese não pretende e nem pode se dedicar a solucionar os problemas da habitação rural no Brasil, na perspectiva de esgotar todas as variáveis que compõem esta questão, mas de compreender como o espaço rural tem sido produzido a partir da implementação do PNHR, na tentativa de solucionar o *déficit* habitacional rural brasileiro.

Ao pensar em habitação rural devemos considerar a complexidade que é o mundo rural e as transformações que sofreu e está sofrendo, sobretudo de ordem

econômica e social. Para Wanderley (2000), trata-se de categoria histórica que se transforma, de essência mutável. Portanto, o rural brasileiro contemporâneo é resultado, dialético, dessa diversidade de formas de ocupação e da exploração do território, da multiplicidade de atividades, das distintas relações de trabalho e de condições de vida. E esta complexidade se manifesta na própria habitação.

A habitação no campo, além de servir de abrigo aos agricultores familiares e trabalhadores rurais, desempenha outras funções, como a de armazenagem e até beneficiamento da produção, portanto, se constitui num elemento indispensável para a reprodução econômica e social destes. Por isso, a habitação - enquanto objeto e ação de desenvolvimento rural - pode ser considerada essencial na redução da pobreza e melhoria da qualidade de vida de seus moradores (RODRÍGUEZ, 2016).

Ao longo de nossa história, as instituições e as políticas habitacionais priorizaram a solução dos problemas urbanos. Para o rural, o interesse das políticas habitacionais se limitava às questões sanitárias e higienistas e manutenção das condições mínimas de moradia para a população rural. Para fins de conhecimento, vale a pena revisar, rapidamente, as razões e intenções que levaram o Estado a enfrentar o problema habitacional do Brasil.

Até a década de 1930, os programas habitacionais públicos eram isolados e a iniciativa privada era a responsável pela oferta de moradia no país. Não havia um sistema de financiamento da casa própria, contribuindo para a expansão de construções irregulares e precárias (VALLADARES, 1983).

As primeiras tentativas³⁹ de provisão estatal neste setor ocorreram, somente, no governo de Getúlio Vargas em 1945, quando o Estado realmente assume a responsabilidade sobre a questão habitacional em virtude de três aspectos: a) trata-se de bem caro e que sua comercialização depende de financiamentos de longo prazo; b) é uma necessidade básica do ser humano; e c) responde pela atividade do setor de construção civil, sendo responsável pela geração de empregos e constituindo o Produto Interno Bruto (PIB) (DOS SANTOS, 1999).

³⁹ Azevedo (1988, p.108) desta que “Os primeiros organismos que se dedicaram à construção de casas populares em maior escala foram os diversos institutos de aposentadoria e pensão (industrialistas, comerciantes, bancários, etc.) criados a partir de 1930. Entretanto, essas entidades operavam normalmente de maneira fragmentária, sendo sua atividade, nesse campo, considerada secundária e atingindo um pequeno número de seus associados”.

Diante do “crescimento acelerado da população e da carência de moradias adequadas, constatou a necessidade de se instituir um sistema financeiro especializado no financiamento de moradias” (COSTA, 2011, p. 13), especialmente voltado para a população de baixa renda. Para tanto, criou-se a Fundação da Casa Popular (FCP)⁴⁰ para “proporcionar a *aquisição ou construção* de moradia própria, na zona urbana ou *rural*, a brasileiros e a estrangeiros com mais de dez anos de residência no país” (FGV, 2018, s.p.). A FCP ficou incumbida de

II - financiar, na zona rural, a construção, reparação, ou melhoramento, de habitações para os trabalhadores, de arquitetura simples e de baixo custo, mas que atendam aos requisitos mínimos de higiene e conforto, bem como suprimento de energia elétrica (BRASIL, 1946, s.p.).

Entretanto, os resultados alcançados pela atuação da FCP e dos Institutos de Aposentadoria e Previdência (IAPs) no equacionamento ou “resolução do problema” foram modestos, ficando aquém do que se pretendia inicialmente (PERUZZO, 1984).

Nas décadas de 1950 e 1960, a casa própria tornou-se a principal aspiração do trabalhador e esta importância subjetiva e objetiva permanece presente na atualidade. A casa garantiria a fixação na cidade, protegeria e daria segurança no momento de desemprego enquanto se busca por um novo trabalho (BLAY, 1978), assim como também, evidenciaria o sucesso e a ascensão social (BOLAFFI, 1982).

Com as mudanças no sistema político e modelo econômico do país através do Golpe Civil Militar, a questão da habitação ganhou novo impulso com a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH)⁴¹ – principal programa de habitação criado até a formulação do PMCMV. Tornou-se o eixo de uma política mais abrangente, voltada, sobretudo, ao desenvolvimento urbano. No entanto, a prioridade era dinamizar a economia, gerar renda e oferta de empregos, como explica Peruzzo:

⁴⁰ Instituída através do Decreto-Lei n. 9.218, de 1 de maio de 1946. Ver mais sobre em Bonduki e Koury (2010).

⁴¹ Além do BNH, criou-se o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e Plano Nacional da Habitação através da Lei n. 4.380, de 21 de agosto de 1964. Este tinha como objetivo “promover a construção e aquisição da casa própria, especialmente pelas classes de menor renda, bem como ampliar as oportunidades de emprego e dinamizar o setor da construção civil”. Em 1966, o Estado criou o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), tornando-se a principal fonte de recurso para a política habitacional e de saneamento no país (FGV, 2018). Mais sobre esse assunto, consultar Azevedo e Andrade (1988, 2011).

Ao se observarem os discursos oficiais verifica-se que, nas iniciativas públicas de construção **de habitações**, fica em posição secundária a oferta de moradias para a satisfação de necessidades humanas. Ficam porém, mais claros os objetivos buscados com a **oferta de moradias no que se refere ao controle social e à legitimação do Estado**. Fica evidente que o **objetivo central das iniciativas estatais nesse campo é a criação de condições para reprodução e ampliação de acumulação do capital** (PERUZZO, 1984, p. 43, grifos nossos).

Através da política habitacional popular, o Estado “atende à demanda de moradia e ao mesmo tempo um meio de amenizar o conflito entre as forças produtivas e as relações de produção” (PERUZZO, 1984, p. 39), reestabelece o “equilíbrio social”, criando e legitimando uma nova ordem social⁴², a partir da acumulação, a repressão e a persuasão (PERUZZO, 1984).

Para o Estado, a casa própria é “um meio para a manutenção do *status quo*. [...] se torna para o poder público um instrumento de barganha” (PERUZZO, 1984, p. 35) junto à população de baixa renda, na medida em que possibilita a geração de “dividendos políticos, quer sob a forma de votos, quer de prestígio” (AZEVEDO & ANDRADE, 2011, p.34-35). Desta forma, a habitação é tida como um instrumento de *poder*, servindo de mecanismo de coerção da população; e de *consumo* – enquanto ideário da casa própria e de inserção no espaço urbano (PERUZZO, 1984).

Após duas décadas, a habitação rural é retomada, na forma secundária, no art. 75, inciso 4º, da Lei nº 4.504 de 30 de novembro de 1964, que dispõe sobre a criação do Estatuto da Terra, que diz:

§ 4º. As atividades de assistência técnica tanto nas áreas prioritárias de Reforma Agrária como nas previstas no § 3º deste artigo, terão, entre outros, os seguintes objetivos: a) a planificação de empreendimentos e atividades agrícolas; b) **a elevação do nível sanitário, através de serviços próprios de saúde e saneamento rural, melhoria de habitação** e de capacitação de lavradores e criadores, bem como de suas famílias; [...] (BRASIL, 1964, s.p, grifo nosso).

Este hiato temporal evidencia o escasso interesse do Estado na questão habitacional rural, que não era prioritária nas políticas públicas rurais como também

⁴² “Expresso pelo *slogan* amplamente divulgado nos primeiros tempos do movimento 64: “Um proprietário a mais, um revolucionário a menos”” (PERUZZO, 1984, p. 39).

não era contemplada pela política habitacional do país, a qual estava voltada a questão urbana.

Apesar da atuação considerável do BNH na redução do *déficit* habitacional, poucas unidades financiadas foram destinadas à população urbana de baixa renda, a partir de política em moldes empresariais (AZEVEDO, 1988). Além disso, se criticou sobre sua prática clientelista e tecnocrática que beneficiou as classes média e alta e atendeu os interesses do setor imobiliário e proprietários fundiários, e o rombo causado nas contas públicas⁴³ (MARICATO, 1998).

Nos anos 1980, o governo de João Batista de Figueiredo estabeleceu o Programa Nacional de Política Fundiária⁴⁴, que constituiu também como objetivo “a participação em projetos de *construção ou melhoria de casa* para o trabalhador rural” (BRASIL, 1982, s.p, grifo nosso). Anos depois, com a promulgação da nova Constituição de 1988, foram conferidos à União, aos Estados, aos Municípios e ao Distrito Federal a competência comum para “promover *programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais* e de saneamento básico” (art. 23, inciso IX, BRASIL, 1988, s.p, grifo nosso). A habitação rural é lembrada no art. 187, do capítulo III, que trata da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária, a qual dispõe que:

[...] 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 dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, levando em conta, especialmente, no item VIII, a **habitação para o trabalhador rural** (BRASIL, 1988, s.p, grifos nossos).

Havia, de fato, poucos instrumentos legais para atender as necessidades de moradias no espaço rural. Nos anos 1990, alguns projetos tramitavam no Congresso Nacional, como por exemplo, o projeto de Lei nº 6129-B/90 e o projeto de Lei nº 240 de 1991, que, respectivamente, tinham como objetivo estabelecer diretrizes para um

⁴³ A partir dos anos 1980, há um aprofundamento da crise no setor habitacional, devido à inadimplência dos mutuários do BNH decorrente da crise economia que o país vivia, culminando na extinção deste em 1986. De acordo com Azevedo (1988, p.118) “a maneira como o governo incorporou o antigo BNH à Caixa Econômica Federal torna explícita a falta de proposta clara para o setor”. Ver mais em Arretche (2002) e Valença (2001).

⁴⁴ Decreto N° 87.700, de 12 de outubro de 1982.

Plano Nacional de Habitação Rural⁴⁵ (DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1999), e criar o Programa Habitacional Rural. No entanto, estes projetos de lei não avançaram.

Nos anos 1990, a Lei 8.171/91 estabeleceu a Política Agrícola no Brasil. O capítulo dedica-se à habitação rural, definindo que os recursos financeiros destinados para a política de *habitação rural* são de competência da União, porém sem aprofundar a questão.

Art. 87 - É criada a política de habitação rural, cabendo à União destinar recursos financeiros para a construção e/ou recuperação da habitação rural.
§ 1º - Parcela dos depósitos da Caderneta de Poupança Rural será destinada ao financiamento da habitação rural;
[...] Art. 89 - O Poder Público estabelecerá incentivos fiscais para a empresa rural ou para o produtor rural, nos casos em que sejam aplicados recursos próprios na habitação para o produtor rural (BRASIL, 1991, s.p.).

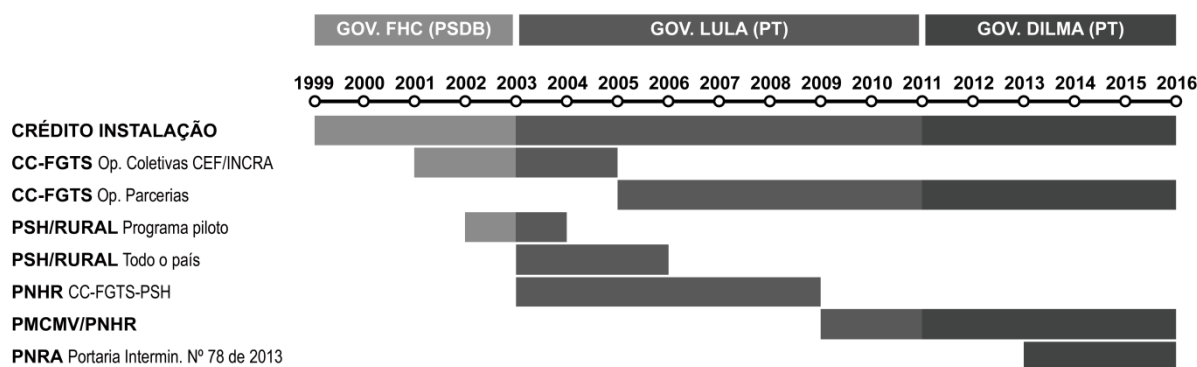
No Governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), a partir de 1995 introduziu-se mudanças na política habitacional, ampliando a participação do setor privado na provisão e produção habitacional, embora a regulação continuou sendo estatal (ARRETCHE, 2002). E esta lógica se mantém nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva, sobretudo nos programas voltados para as faixas de renda de até três salários, como veremos a seguir.

A Política Nacional de Habitação elaborada em 1996 reconheceu a necessidade de uma nova política fundiária urbana, enfatizando a função social da cidade; adotou um novo conceito de *déficit* habitacional, incorporando áreas precariamente ocupadas e reconheceu que o *déficit* concentra-se nas classes de renda mais baixa; descentralizou a operacionalização dos programas e apresentou uma diversidade de programas, entre eles financiamentos voltados ao beneficiário final – como Pró-Moradia, Habitar Brasil, Carta de Crédito do FGTS Individual e Associativo e Apoio à Produção (MARICATO, 1998).

⁴⁵ Entre os principais beneficiários estavam os: miniprodutores aqui definidos como aqueles cujo valor global da produção agropecuária no ano anterior ao do financiamento for menor ou igual a 400 vezes que o maior valor de referência (MVR); pequenos produtores (superior a 400 e inferior a 600 MVR); trabalhadores rurais que vivem nas periferias urbanas e zona rural, nas vizinhanças de zonas de produção agrícola e nas áreas de assentamento do Programa Nacional de Reforma Agrária. Tendo como prioridade as comunidades localizadas em: áreas de maior concentração de população com renda familiar igual ou inferior a três vezes o piso nacional de salário; áreas prioritárias de reforma agrária; áreas de expansão da fronteira agrícola (Art. 5 e 6 do projeto de Lei nº 6129-B/90).

Rodríguez (2016) elaborou uma linha do tempo das políticas e programas de habitação rural desenvolvidos no Brasil entre 1999 a 2015 (figura 4). Vejamos, ainda que rapidamente, os programas precedentes ao PNHR e suas características, até a sua implantação.

Figura 4 – Linha do tempo de políticas e programas de habitação rural no Brasil (1999-2015)



Fonte: RODRÍGUEZ (2016). Alterado por Konrad (2018).

Elaborado por Guilherme Bruschi Frizzo, 2019.

A partir de 1999, FHC propõe através do projeto “Novo Mundo Rural” outro tipo desenvolvimento rural, reformulando a política agrária da Reforma Agrária. E, nesta proposta, fica evidente que “[...] o conceito de assentar, no sentido de ‘colocar sobre a terra’, não seria suficiente”, para o sucesso desta, a qual “[...] dependeria da viabilização racional de serviços e infraestrutura básicos” (INCRA, 2018, p. 2), entre eles a habitação rural. Assim, as famílias rurais assentadas, de baixa renda, passaram a ser beneficiadas com o Crédito Instalação, concedido pelo INCRA, para sua instalação.

Para tanto, nos anos seguintes, várias normas⁴⁶ foram estabelecidas para a implementação do Programa Nacional de Reforma Agrária. Entre as ações estão a elaboração, supervisão e acompanhamento do Plano de Desenvolvimento de Assentamento (PDA), reconhecendo que durante a fase de implantação dos Projetos de Assentamento estão entre os procedimentos técnicos e administrativos a:

⁴⁶ Entre elas: a Instrução Normativa INCRA n. 2 de 20 de março de 2001; a Norma de Execução/INCRA n. 02, de 28 de março de 2001.

I – a elaboração do Plano de Desenvolvimento do Assentamento - PDA; II – a execução de serviços de medição e demarcação topográfica; III – a elaboração do projeto simplificado; **IV – a aplicação do crédito de instalação (apoio e material de construção)**; V – a definição e caracterização da infra-estrutura básica; e VI – a definição e caracterização das atividades a serem apoiadas com os créditos de produção do PRONAF-A; e VII – a supervisão e acompanhamento do projeto de assentamento pelo período de 03 (três anos) (INCRA, 2001, grifo nosso)

4.1 Programa Carta de Crédito do FGTS – (CCFGTS)

No final de 2000 e início de 2001, o Programa Carta de Crédito do FGTS (CCFGTS) – Modalidade Operações Coletivas é constituído por meio de convênio de cooperação e parceria entre a Caixa Econômica Federal (CEF) e o INCRA, sendo que este último daria contrapartida, através de recursos do Orçamento Geral da União (OGU).

Os recursos desse programa serviriam para aquisição de material de construção. Inicialmente, esta modalidade atendeu, exclusivamente, os Assentamentos de Reforma Agrária localizados nas regiões Centro-Oeste e Nordeste do país, sendo ampliada para as regiões Sul e Sudeste nos anos de 2001, destacado na tabela 3.

O convênio representou um marco histórico, visto que, pela primeira vez, o trabalhador rural teve acesso a este fundo após sua inclusão no FGTS em 1988, assim como também foi a primeira vez que a Caixa operacionalizou programas habitacionais para e no espaço rural (SILVA, 2016).

Desta forma, o Programa foi organizado em cinco modalidades de financiamento, a saber: 1) Aquisição de terreno e construção de imóvel residencial urbano; 2) Construção de imóvel residencial urbano em terreno próprio; 3) Aquisição de Imóvel Novo ou Usado; 4) Aquisição de Lote Urbanizado; e 5) *Aquisição de Material de Construção (construção, reforma e/ou ampliação)*, este último destinada aos imóveis rurais (SILVA, 2016).

Tabela 3 – Programas de Habitação Rural no Brasil, a partir do ano 2000.

Ano	Programa	Local/ Regiões	Valor disponi- bilizado	Parceiros	Recursos	Contrapartida Caução (Parceiros)	Pagamen-to	Benefi- ciários	Unidad es execu- tadas	Valor total da obra (R\$)
2000 2001	CC-FGTS – Op. Coletivas	CO e NE S e SE	Até R\$ 2.500,00	INCRA	R\$ 2.500,00	INCRA	INCRA	Assenta- dos	62.310	155.775.000,00
2002	PSH Rural (Programa Piloto)	RS	R\$ 7.500,00	CRENHOR*, MPA*, Gov. do Estado (AGF*)	R\$ 4.500,00 (OGU) + R\$3.000,00 (FGTS)	Doação de terreno, infraestrutura ou prestação de assistência técnica	Beneficiários: até 20 anos, taxas anuais de 1,15%, 3 anos de carência.	AFs* com renda até R\$ 240,00	1.988	4.506.545,86
2002 até 2005	PSH Rural	Todo o País		Gov. Est. e Municipais				AFs com renda até R\$ 740,00	7.422	16.824.740,14
2004	CC-FGTS – Op. Parcerias	Todo o País		Gov. Est., mun. e associa- ções ou cooperati- vas				AFs com renda até R\$ 1.200,00	43.715	399.499.907,00

Fonte: SILVA, 2016.

Adiantamos que, em meados de 2004, este programa passou por reestruturação, de acordo com a Resolução n. 460 do Conselho Curador do FGTS. Entre as mudanças foram considerados os ajustes nos custos de produção e aquisições de imóveis que devem ocorrer conforme o tamanho e a localização dos municípios, além de definir maiores subsídios para as famílias de menor renda, o que possibilitou novas operações (SILVA, 2016).

Para acessar a versão do programa CCFGTS – Operações Parceiras, os beneficiários deveriam estar organizados de forma coletiva em parceria com uma Entidade Organizadora (EO), podendo ser cooperativas, associações, condomínios, sindicatos, entidades privadas sem fins lucrativos, companhia de habitação, INCRA ou entre outros.

As EOs são responsáveis por organizar os grupos de beneficiários e promover e/ou produzir as unidades habitacionais, sejam urbanas ou rurais, sendo sua intervenção sob a forma concentrada ou pulverizada, além de supervisionar o processo de construção. Quanto às formas de construção, estas poderiam ocorrer através de mutirão ou da autoconstrução assistida (SILVA, 2016).

No Programa Operações Parcerias, a contrapartida da EO pode ser dada em bens ou serviços (doação de terrenos, infraestrutura ou prestação de assistência técnica), enquanto que nas Operações Coletivas, a EO deve aportar um valor como contrapartida ao financiamento.

4.2 Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH)

Em meados de 2001, último ano do governo de FHC, foi criado o Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social, conhecido como PSH⁴⁷. Trata-se de um programa de subsídio do governo federal e “operado por financeiras autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, tendo como objetivo viabilizar o acesso à moradia para os segmentos de menor renda familiar” (BRASIL, 2001, s.p.).

⁴⁷ Medida Provisória n. 2.212, de 30 de agosto de 2001. Posteriormente, regulamentada pelo Decreto n. 4.156, de 11 de março de 2002 e Portaria Interministerial n. 186, de 7 de agosto de 2003.

Estes subsídios eram leiloados⁴⁸ pelo governo federal “por região e bancos de segunda linha podiam adquiri-los para, em parceria com os municípios, construir as casas” (ROLNIK, 2015, p.289). Os recursos eram provenientes do Orçamento Geral da União (OGU) e contava, ainda, com contrapartidas dos estados, DF e municípios, sob a forma de complementação aos subsídios oferecidos pelo programa para possibilitar a redução do custo médio de cada unidade.

Em 2002, na forma de projeto piloto⁴⁹ nacional, implantou-se no Rio Grande do Sul, o PSH voltado para habitação rural, com o objetivo de “garantir financiamento habitacional próprio para trabalhadores sem-terra e os pequenos agricultores” (RODRÍGUEZ, 2016, p.47). No período de 2003 a 2005, foi implementado para o restante do país, através dos recursos de Orçamento Geral da União (OGU) e FGTS (SILVA, 2016).

Segundo Arruda,

[...] o Programa de Subsídio Habitacional Rural – PSH-Rural é resultado de uma articulação entre o INCRA, a CEF e o MST. Através de um termo de cooperação técnica, firma-se a parceria entre o Ministério das Cidades (MC) e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) [...] Os recursos para aplicação do referido programa são oriundos do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), via Instituto de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), através do Crédito de Instalação de Infra-estrutura e complementando com recurso subsidiado do Ministério das Cidades (MC), respectivamente nos valores de R\$5.000 e R\$4.500 (ARRUDA, 2007, p. 59).

Entre as diretrizes do Programa destacamos: priorizar as famílias de mais baixa renda e à mulher chefe de família; possibilitar a permanência das famílias no campo, nos casos de intervenções em áreas rurais; além de possibilitar o uso de materiais não convencionais na construção e permitir o regime de mutirão e autoconstrução, minimizando assim os custos de produção (BRASIL, 2003).

⁴⁸ As diretrizes do Programa e as condições gerais para o leilão de subsídios correspondentes aos financiamentos habitacionais foram estabelecidas por meio da Portaria Interministerial nº 186, de 7 de agosto de 2003, do Ministério da Fazenda (MF) e do Ministério das Cidades (MCidades) (BRASIL, 2003).

⁴⁹ Mais informações sobre em: <<https://estado.rs.gov.br/rs-implanta-projeto-piloto-de-habitacao-rural>> e <<https://estado.rs.gov.br/secretaria-da-habitacao-e-caixa-federal-assinam-contratos-do-psh-em-todo-o-estado>>.

4.3 Programa de Habitação Rural (PHR)

No ano de 2003, o governo federal implementou políticas habitacionais articuladas ao desenvolvimento territorial rural. A partir da criação do Ministério das Cidades (MCidades) e sua articulação com o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), foi implementado em nível nacional o Programa de Habitação Rural (DESER, 2003), que tinha como base a experiência do Programa de Habitação Rural do Rio Grande do Sul (PHRRS)⁵⁰, desenvolvida pelo governo estadual em convênio com o Instituto Nacional de Reforma Agrária (INCRA).

Neste período, estavam à frente dos MCidades e do MDA, Olívio Dutra e Miguel Rossetto, respectivamente, Ex-Governador e Ex-Vice-Governador do Rio Grande do Sul, quando o PHRRS havia sido criado. Coincidência ou não, reconhecemos que isso facilitou as negociações e diálogos com os movimentos e organizações sociais da agricultura familiar para construir esta proposta (BOLTER, 2013; CONTI, 2016).

O principal objetivo era reduzir o histórico *déficit* habitacional rural, através da oferta facilitada aos agricultores familiares mais vulneráveis socioeconomicamente de uma política de habitação rural (BOLTER, 2013). Rodríguez (2016, p.45) apresenta com base em Rover e Munarini (2010), as três modalidades integrantes do PHR (quadro 4): o Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH); a Carta de Crédito do FGTS (CCFTGS) – Operações coletivas e o Programa Crédito Solidário (PCS-FDS).

O *Programa Crédito Solidário* (PCS) – Fundo de Desenvolvimento Social⁵¹ (FDS) foi criado em 2004 na gestão de Lula. De acordo com Mineiro e Rodrigues (2012), trata-se do primeiro programa habitacional voltado exclusivamente à autogestão⁵² habitacional, por meio de cooperativas e associações como EOs, com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS).

⁵⁰ Começou em 2000 como parte da política de reforma agrária. Para ver mais sobre esta experiência, ver Cunha (2007).

⁵¹ Criada pela Resolução nº 93, de 28 de abril de 2004, do Conselho Curador do FGTS. O Programa está voltado para o atendimento de famílias de baixa renda, organizados em cooperativas ou associações com fins habitacionais (BRASIL, 2004).

⁵² Ou por autoconstrução, sendo que a decisão ficava a cargo do EO (SILVA, 2016).

Quadro 4 – Modalidades de contratos: PHR (2003 a 2009)⁵³

		PSH	CC-FGTS – Operações Coletivas		Crédito Solidário
Recurso	Financiado	Entre R\$ 2.000 e R\$ 4.500/ família	R\$ 2.093	R\$ 6.000	R\$ 10.000 (construção) R\$ 7.500 (reforma)
	Subsidiado	Não há	R\$ 5.907	R\$ 3.000	Não há
Público Alvo		Agricultores com renda até R\$ 465 mensais	Agricultores com renda de até 1 SM	Agricultores com renda de R\$ 930 a R\$ 1.500	Agricultores com renda de até 3 SM
Prazo de devolução		Varia conforme proposta da entidade promotora, até 72 meses	Não há prazo de devolução	Até 96 meses	Até 240 meses
Fonte de Recursos		Banco Central do Brasil	FGTS	FGTS	FDS

Fonte: RODRÍGUEZ, 2016.

O programa visava atender famílias, urbanas ou rurais, de baixa renda, e por se tratar de financiamento, o valor investido deveria ser pago integralmente em até 20 anos, uma vez que os recursos do FDS são privados e onerosos.

Tinha como modalidades: a) aquisição de imóvel novo; b) aquisição de terreno e construção; c) construção em terreno próprio; d) conclusão, reforma e/ou ampliação; e, e) aquisição de material de construção para construção de unidade habitacional (BRASIL, 2004). Esta iniciativa deu origem, posteriormente, ao Programa Habitacional Popular – Minha Casa Minha Vida-Entidades (PMCMV-Entidades), destinado para a população de baixa renda nas áreas urbanas.

Enfim, é este rearranjo e combinação de programas (PHR via PSH Rural, CC-FGTS Operações Coletivas e Crédito Solidário) atrelada às mudanças importantes

⁵³ Os dados deste quadro se baseiam no Decreto Federal n.6819 de 13 de abril de 2009 (RODRÍGUEZ, 2016; ROVER; MUNARINI, 2010).

nas regras, como a exclusão dos beneficiários da Reforma Agrária⁵⁴ e a ampliação do subsídio das famílias mais vulneráveis socioeconomicamente que resultaram no início do Subprograma PNHR ou Minha Casa Minha Vida Rural, incorporado ao PMCMV. Para distinguir da fase anterior a 2009, adotaremos a expressão PNHR/PMCMV.

4.4 O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), Subprogramas e Modalidades

A questão habitacional no país foi retomada no Governo Lula, com o “*Programa Minha Casa, Minha Vida*” (PMCMV). Lançado, a partir da Medida Provisória nº 459 de 25 de março de 2009⁵⁵, tinha como finalidade facilitar a aquisição da casa própria pelas famílias com renda mensal de até dez (10) salários mínimos⁵⁶, auxiliando na resolução das causas estruturais do *déficit* habitacional.

O Programa foi elaborado a partir do diálogo entre Governo, empresários e investidores envolvidos, sem a participação do Ministério das Cidades ou dos responsáveis pela elaboração do Plano Nacional de Habitação, ou do Conselho das Cidades ou Conselho da Habitação e diálogo com o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). Houve forte *lobby*, especialmente do Ministério da Fazenda, para implementar um “pacote habitacional” similar ao programa mexicano, que se baseou na experiência chilena (ROLNIK, 2015).

Os principais objetivos eram salvar empresas da crise econômica internacional e funcionar como medida “anticíclica” do governo frente a esta. E, conseqüentemente, também atendeu à demanda habitacional da população de baixa renda.

O PMCMV é constituído por dois subprogramas: o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), (Figura 5). O PMCMV ganhou relevância e representatividade, tornando-se o

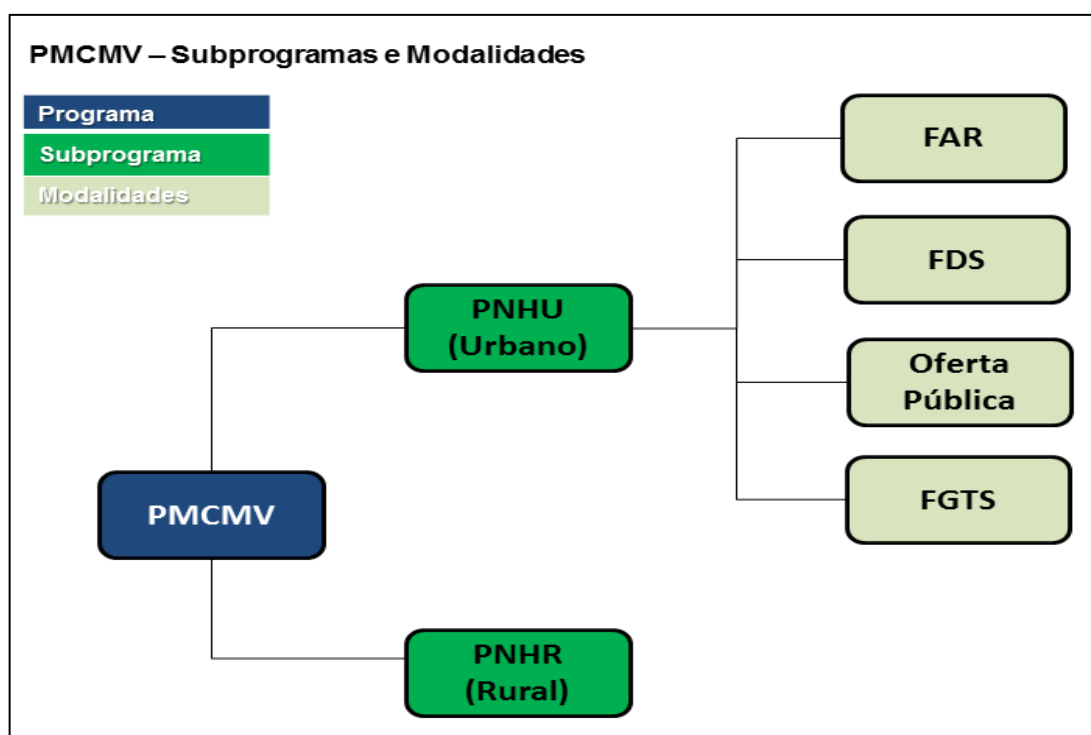
⁵⁴ Para compensar a exclusão, os valores destinados ao crédito de instalação das modalidades Aquisição de Material de Construção e Recuperação de Materiais de Construção, foram respectivamente reajustadas, de R\$ 5 mil para 15 mil e de R\$ 3 mil para R\$ 8 mil por família (SILVA, 2016).

⁵⁵ Posteriormente, transformada na Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009.

⁵⁶ Nesse período o salário mínimo era de R\$ 465,00.

programa habitacional de maior envergadura implantado no país, com investimento de aproximadamente 295 bilhões de reais; 4.219.366 unidades habitacionais contratadas; e, beneficiando mais de 10,5 milhões de pessoas (BRASIL, 2016).

Figura 5 – Programa Minha Casa Minha Vida, subprogramas e modalidades



Fonte: Org. KONRAD (2018), com base em MCidades, 2018.

O primeiro é composto de quatro modalidades, a saber: o Fundo de Arrendamento Residencial (PMCMV/FAR), as contratações ocorrem por meio das empresas/construtoras; o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) representa a modalidade PMCMV-E, sendo que as contratações ocorrem de forma associativa, por intermédio de Entidades Organizadoras (EOs), sem fins lucrativos, como COHAB, Cooperativas Habitacionais, Cooperativas de Crédito, Associações de Moradores etc.; a modalidade Oferta Pública de Recurso (PMCMV/OPR) destinado aos municípios com até 50 mil habitantes; e a modalidade FGTS, que trata de financiamentos a partir dos recursos do FGTS.

O segundo subprograma corresponde ao Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), direcionado à produção, reforma ou ampliação de imóveis residenciais localizados em áreas rurais. Os recursos para este subprograma provem do

Orçamento Geral da União (OGU) e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS).

No período de 2009 a 2016⁵⁷, o PMCMV esteve organizado em três faixas⁵⁸: a Faixa 1, que compreende as famílias com rendimento familiar mensal de até três (3) salários mínimos - consideradas de interesse social, as quais poderiam acessar de acordo com o enquadramento, as modalidades PMCMV/FAR, MCMV-Entidades, Oferta Pública de Recursos (PMCMV/OPR) e o PMCMV/Rural. As Faixas 2 e 3, compreendem as operações de financiamento. A fonte de recursos para ambas as faixas, seja no subprograma PNHU ou PNHR, advém do FGTS, sendo o principal diferenciador o rendimento mensal, que pode compreender de três (3) a dez (10) salários mínimos.

Concentraremos nossas análises nesta última modalidade: PMCMV/Rural ou PNHR/PMCMV. No período entre 2009 e 2017, o Programa contratou mais de 3 milhões de unidades habitacionais, com investimentos de R\$ 277.971.379.759, como demonstrado na tabela 4.

Tabela 4 – Distribuição de Unidades Habitacionais Contratadas e Valores Total Contratados por Grupos de renda do PNHR/PMCMV no Brasil (2009 a 2017)

Beneficiários	Nº de Unidades Contratadas	Valor Contratado (R\$)	Média (Contrato/R\$)
G1*	194.978	5.124.800.961	26.283
G2**	2.353.048	218.831.096.734	92.998
G3**	591.522	54.015.482.064	91.316
Total	3.139.548	277.971.379.759	88.536

Fonte: MCidades, 2017, Org. KONRAD, 2017.

* Dados referentes até 30/09/2017.

** Dados referentes até 30/06/2017.

⁵⁷ O Programa foi reestruturado em 2016, a novidade foi a criação de uma faixa intermediária entre a 1 e 2 do PNHU, chamada de faixa 1,5, alteração que entrou em vigência a partir de 2017 (BRASIL, 2016).

⁵⁸ O termo faixa não é utilizado no PNHR. O termo foi substituído por Grupo, tendo em vista as operações são realizadas, na maioria das vezes, em grupos.

Verificamos que, neste período, apenas 6% das unidades habitacionais contratadas no país foram realizadas pelo Grupo de renda 1; sendo o Grupo 2 o maior beneficiado com o Programa (75% das unidades contratadas), seguido pelo Grupo 3 (19%).

Reconhecemos a importância do Programa para o Grupo 1, sobretudo para a melhoria das condições de vida, entre elas, o acesso a moradia digna aos grupos de renda mais vulneráveis, apesar do Programa estar concentrado nos Grupos 2 e 3, de maior renda⁵⁹.

Algumas inquietações sobre o Grupo 1 surgem a partir da análise destes dados, tais como: *a) Onde estão localizados os maiores déficits habitacionais rurais no TC Meio Oeste Contestado? b) A partir do Programa, houve redução do déficit nestas regiões? c) Quais os entraves que o PNHR encontrou na sua implementação? d) O Programa se articulou com outras políticas públicas e programas como Bolsa Família e Território da Cidadania; e) Quais ações foram promovidas pelas EO no PNHR ? f) O Programa foi realmente capaz de melhorar as condições de vida dos beneficiários e promover e garantir a permanência e a reprodução social destes;* Tentaremos respondê-las ao longo do texto.

Discorreremos nas próximas seções o PNHR enquanto *política pública e direito*. Para compreender como o espaço rural tem sido produzido a partir de sua implementação e que dinâmicas tem provocado no Território da Cidadania Meio Oeste Contestado, sobretudo nos municípios de Abelardo Luz, Ipuaçu e Xaxim, identificando os agentes envolvidos na sua configuração e funcionamento.

⁵⁹ Há outras questões, sobretudo as relacionadas aos Grupos de Renda 2 e 3, fogem do alcance de nossa tese, mas que merecem ser aprofundadas em estudos e pesquisas futuras: a) Onde estão localizados os beneficiários, próximos da área urbana ou não? Há produção de condomínio rural? O PNHR tem provocado novas dinâmicas e configurações espaciais no espaço rural? Quais? b) Qual é o perfil sociodemográfico destes beneficiários? Há diferenças no perfil dos grupos 2 e 3? Quais são as atividades econômicas desenvolvidas? c) Como ocorre a implementação do PNHR nesses grupos? Quais são os agentes sociais participantes (Entidades Organizadoras, Construtoras) na produção habitacional? d) Qual é o grau de endividamento destes grupos, visto que estas se utilizam dos recursos do FGTS; e) quais implicações do processo de financeirização no campo, a partir do PNHR?

4.5 PNHR: enquanto política pública e direito à moradia

Quando consideramos a habitação enquanto *direito*, o valor de uso se sobrepõe ao valor de troca. Para isso, a atuação do Estado é fundamental ao garantir e materializar em sua estrutura as condições de acesso.

Nesse sentido, o Estado implanta um projeto de governo, que orienta politicamente as funções e atividades por determinado período. Este projeto de governo contempla programas, planos e projetos, que atenderam determinados setores da sociedade. Todas as instituições e ações precisam estar articuladas, em sincronia, para desenhar uma proposta de intervenção, ou seja, uma política pública (BUONFIGLIO, 2017).

As políticas públicas são de responsabilidade do Estado, mas não são exclusivamente políticas estatais, pois a implementação e as decisões envolvem diferentes agentes estatais, organismos e agentes sociais (HÖFLING, 2001).

Historicamente, os programas públicos de habitação têm sido utilizados como estratégia para minimizar os efeitos da crise internacional, estabilizar a economia nacional e aquecer o mercado interno, em outras palavras, serviram de amálgama na estrutura macroeconômica e na conjuntura política.

No Brasil, não foi diferente. O PMCMV, incluindo o subprograma PNHR, surge atrelado à política macroeconômica do país em 2009. O Estado teve papel fundamental ao subsidiar a produção habitacional rural, sobretudo para agricultores familiares e trabalhadores rurais, a partir do PNHR.

Assim, todas as políticas habitacionais que existiam antes foram transformadas em um mero programa do PMCMV, que dividiu os estratos de renda e articulou via Caixa Econômica Federal. Este programa se tornou uma política pública - única política habitacional brasileira (BUONFIGLIO, 2017).

As políticas habitacionais para o espaço rural, anteriores ao PNHR, incluindo para assentamentos rurais, eram compensatórias. Na análise do Coordenador da Cooperativa Central da Reforma Agrária de Santa Catarina, entidade organizadora do PNHR no município de Abelardo Luz, o PNHR

[...] se torna uma política pública, do ponto de vista de uma conquista porque tinha programa de moradia e tal, tinha COHAB na cidade etc,

enquanto política para atender a demanda urbana, mas para o campo, então foi nessa. Mas eu não digo uma continuidade, foi uma coisa nova, uma política de fato estruturante na agricultura. [...] É outro programa, outra modalidade, outra estrutura, outros quesitos etc., de fato para possibilitar uma moradia digna (A.S., DIRETOR DA CCA-SC, Município de Chapecó, 2017, grifos nossos).

O Programa foi desenhado e formulado no âmbito federal, apesar de que a habitação seja de responsabilidade dos três níveis, de acordo com a Constituição Federal de 1988. Desde sua criação, o Programa passou por várias alterações, ajustes e atualizações necessárias para melhoria da sua abrangência de público e atendimento. Inclusive, buscou atender as diferenças regionais, visto que as regiões Norte e Nordeste possuem os maiores *déficit* habitacionais rurais.

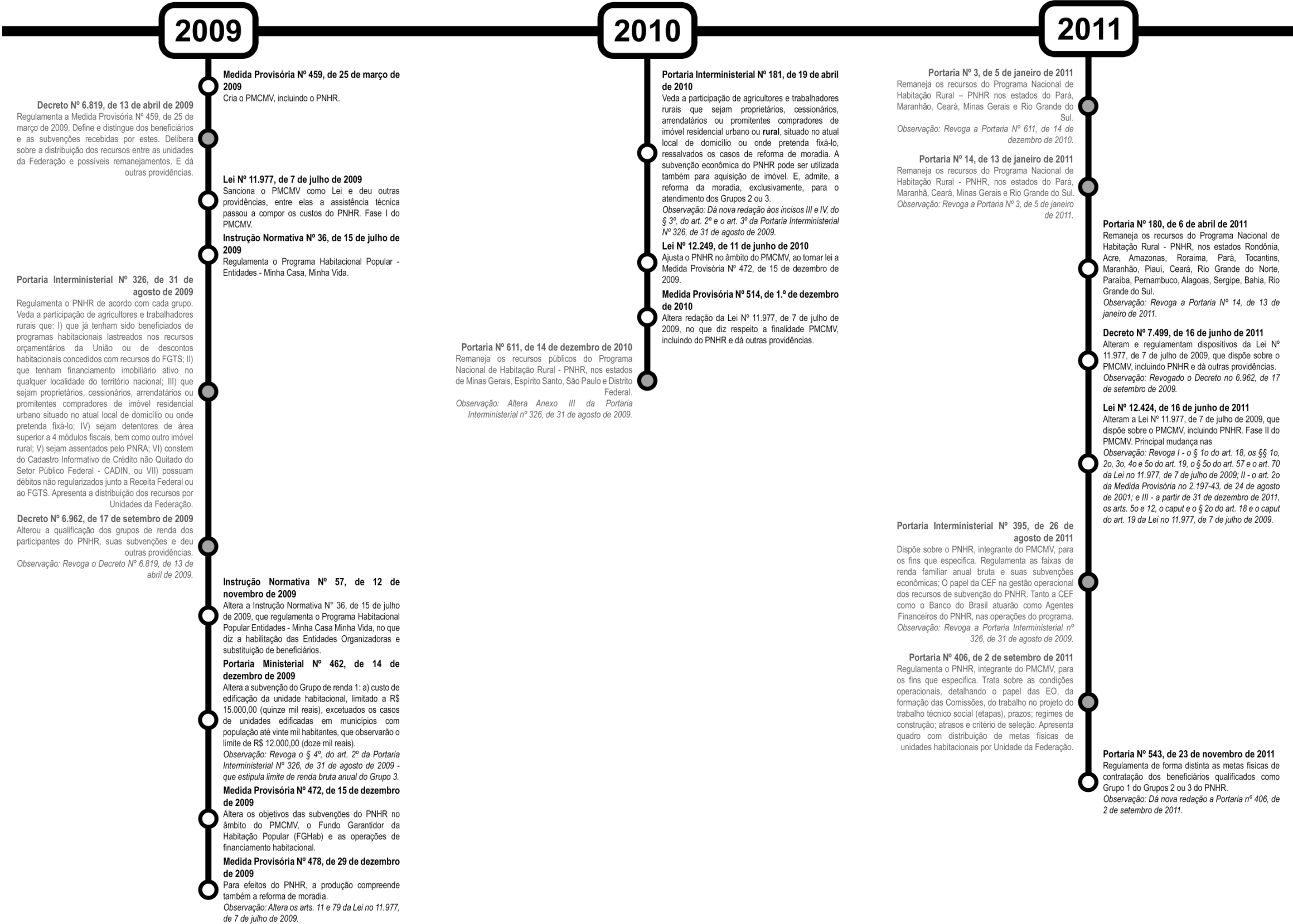
Muitas destas mudanças emergiram ao longo de sua execução e são resultados das reivindicações dos movimentos sociais, e principalmente, das Entidades Organizadoras e também de agentes estatais como a Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil, enquanto agentes financeiros.

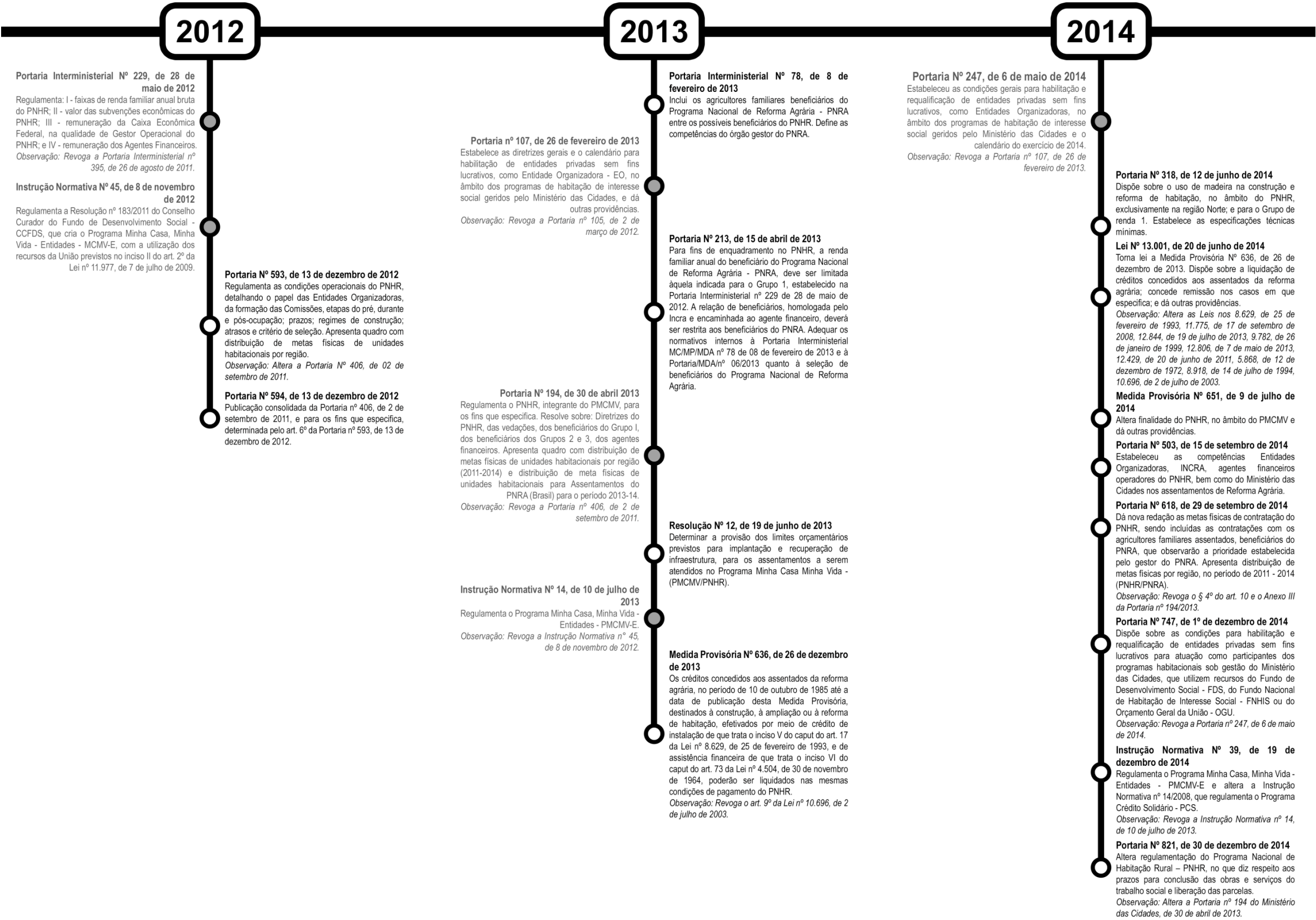
Apresentamos na figura 6 os principais atos normativos (Decretos, Leis, Instruções Normativas etc.) que orientaram e regulamentaram o processo de construção do funcionamento do Programa, desde a sua criação em março de 2009 até março de 2017. Os atos normativos que estavam em vigência foram apresentados com pontos brancos e, enquanto que os atos revogados estão na cor cinza.

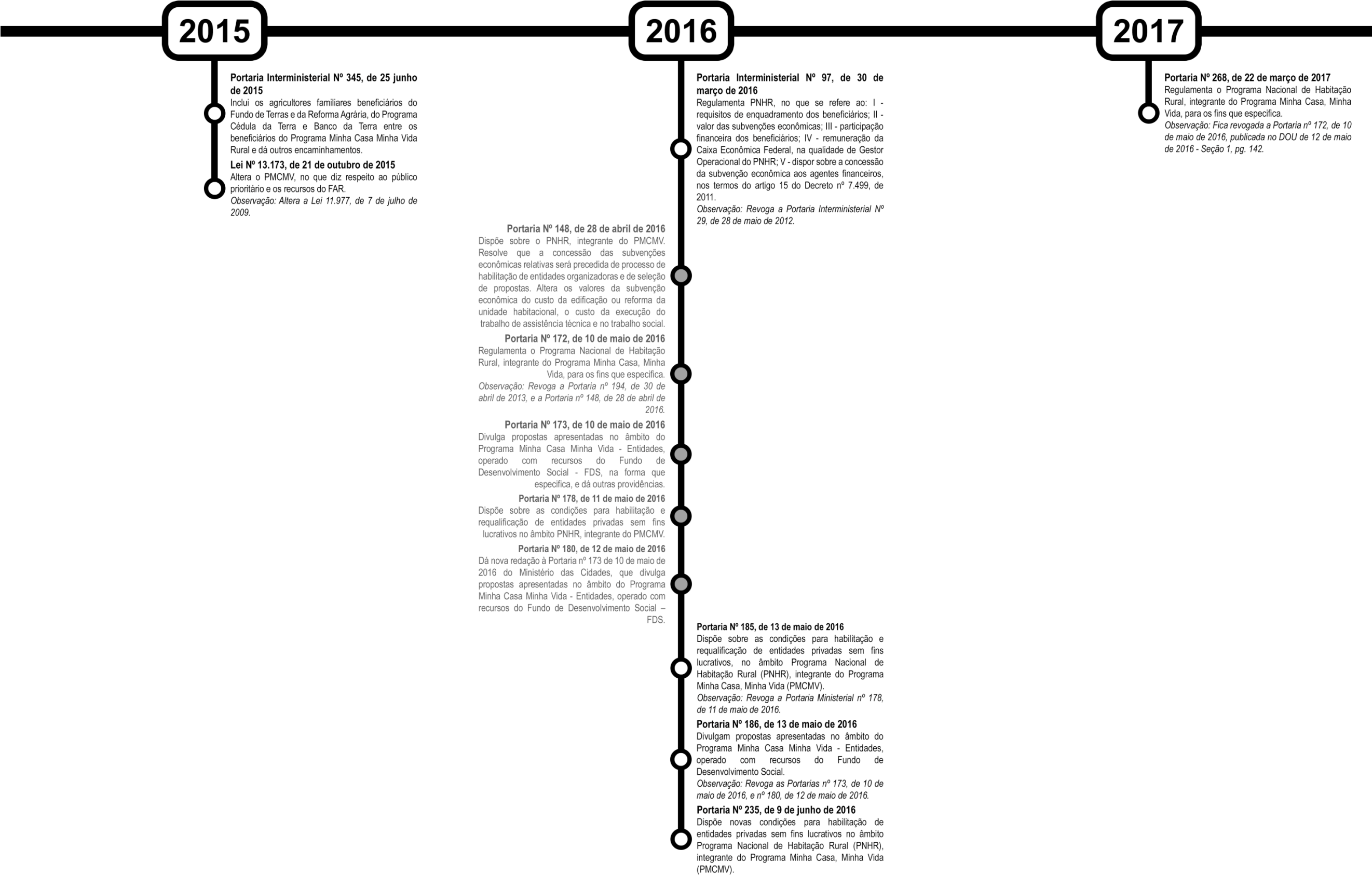
A existência do PNHR como política pública é uma importante conquista para os agricultores familiares e trabalhadores rurais, inclusive para os assentados de Reforma Agrária. É o reconhecimento da habitação enquanto *direito* social.

O Programa, em moldes inéditos e com seleção de propostas com certa periodicidade, buscando superar o caráter compensatório de outros programas habitacionais, passou a conceber a habitação rural para além da casa. Durante sua implementação, as EOs deveriam desenvolver outras atividades, através do Projeto Trabalho Técnico Social (PTTS), contemplando outras dimensões como a melhoria da condição de vida, educação ambiental e saúde, geração de trabalho e renda, cooperativismo e associativismo, etc., discutida a seguir.

Figura 6 – Cronologia do Programa Nacional de Habitação Rural (2009 a mar. 2017)







O papel da política pública para além da casa, por si só, é destacado pela servidora da Caixa Econômica Federal:

[...] uma política pública tem a obrigação de levar essa informação de melhorias de condições de saneamento, evitando problemas de saúde. A casa não é só o espaço físico de moradia, também é para melhorar as condições de segurança, de saúde, de bem-estar, enfim [...] (N.L., GERENTE EXECUTIVA DE HABITAÇÃO DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, Município de Chapecó, 2017).

Além disso, a habitação enquanto política pública tem possibilitado melhorar as condições de vida para a população rural, “dá vida ao meio rural”, bem como, auxiliado na desconstrução do discurso do espaço rural “atrasado e de vida sofrida”, reproduzido por muitos anos.

Porém, não podemos considerar o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) como uma política de Estado, somente porque a Constituição Federal de 1988 reconhece o direito à moradia, ou por estar previsto no Plano Plurianual, pois não há uma obrigatoriedade do Estado em continuar promovendo o Programa. Isso causa preocupação, sobretudo, nos rumos do Programa com a mudança de governo.

Todavia, ainda não temos uma política nacional de habitação rural consolidada. Ao pensar a *habitação enquanto direito* caímos, geralmente, no modelo urbano, desconsiderando as particularidades do rural. É um longo caminho para que a conquista da habitação seja reconhecida, de fato, *como direito e acessível* para todos os agricultores familiares e trabalhadores rurais.

O PNHR, ainda que limitante e com suas falhas, apresenta-se como uma importante conquista para reprodução da agricultura familiar e dos trabalhadores rurais no espaço rural. Apresentamos a seguir algumas destas limitações e falhas, pontuadas nas entrevistas com os representantes das Entidades Organizadoras, que impede de alcançar a habitação como direito.

A primeira trata-se do enquadramento dos demandantes. Nem sempre o não enquadramento dos demandantes na regulamentação e exigência do Programa significa que estes possuam casa própria ou que suas habitações não sejam precárias. O enquadramento de renda padrão para todo o país também é um complicador.

Em alguns casos, há impasse entre o tempo que o Ministério das Cidades estabeleceu para a apresentação da documentação dos contemplados e o tempo que alguns órgãos, como o INCRA, necessitam para a sua expedição. Esse descompasso entre os agentes estatais resultou na não contratação de alguns grupos, como relatada pela Assistente Social da CCA em entrevista:

*Depende muito como eles [Ministério das Cidades] definem lá a [pensando] portaria, que nem naqueles dois [Projetos] que foram apresentando era 30 dias para todo o processo. Essa coisa louca. A gente fez mutirão para dar conta, fazer tudo. Então, justamente, quando eles querem excluir eles já fazem essa [...] por isso que a **gente perdeu as demais, porque o INCRA começou se enrolar e não quis dar a RB com a declaração de renda. E a gente não teve tempo hábil** (T.S., ASSISTENTE SOCIAL DA CCA, Município de Chapecó, 2018, grifos nossos).*

Além disso, as diretrizes do PNHR, bem como outras políticas públicas voltadas para o mundo rural, ainda desconsideram as situações de trabalhadores e produtores que exercem atividades não-agrícolas no espaço rural, que seja apenas um espaço de morada. E essa é uma realidade cada vez mais comum de ser encontrada (SACCO DOS ANJOS, 1994; SCHNEIDER, 1995).

4.5.1 Desenho institucional do PNHR: articulação dialética dos diferentes espaços e agentes sociais

Ao longo de quase uma década de existência do Programa⁶⁰, é possível identificar em seu “ciclo de vida”, os períodos de auge e declínio dos investimentos do Governo Federal. Além disso, o Programa sofreu influência política e como este influenciou politicamente em outras escalas.

Ao se tratar da questão da habitação, percebemos que esta transcende a dicotomia entre rural e urbano, embora, estes apresentem demandas específicas de sua localização. Porém, geralmente, nos Programas, as especificidades regionais acabam sendo desconsideradas quando se concebe uma política nacional, bem

⁶⁰ A partir de 2017, o programa passou por alterações e desde lá, os investimentos tornaram-se cada vez mais escassos. Estas alterações estão vinculadas às mudanças políticas que estão relacionadas, sobretudo, ao Golpe de 2016.

como, prevalece o pensamento urbano sobre o rural, padronizando o modo de vida e inserindo culturas e valores distintos.

Entretanto, nesse sentido, as diretrizes do PNHR visam projetos técnicos que valorizem as características regionais, climáticas e culturais da localidade. Além disso, devem considerar a sustentabilidade ambiental, através da utilização de recursos e materiais locais com desempenho adequado para a produção habitacional, economia ou produção energética domiciliar, tratamento de efluentes, entre outros. E, no final da obra, seja ela de produção ou reforma de unidades habitacionais, devem estar dotadas de energia elétrica, abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Outra característica diz respeito à articulação de diferentes interesses e órgãos governamentais e empresas públicas, como os Ministérios das Cidades, da Fazenda, MDA, INCRA, CAIXA etc., que denominamos na construção, discussão, implementação e avaliação do Programa.

Por integrarem a estrutura de governança do Estado brasileiro são protagonistas do espaço concebido e, também, estabelecem relações e interlocuções, diretas ou indiretas, com o espaço percebido e o espaço vivido, a partir da constituição de espaços de representação e discussão com as EOs e os grupos de beneficiários.

Para analisar a configuração – o desenho institucional – do PNHR/PMCMV, consultamos, principalmente, as publicações do Diário Oficial da União. A partir da compilação deste material, tentamos sintetizar sua estrutura, os processos e as relações decorrentes entre estes agentes e entre estas diferentes dimensões, através da figura 7 representamos o desenho do PNHR. As relações e o imbricamento entre os agentes e as três dimensões são responsáveis pela produção do espaço rural, através do PNHR na: concebido, percebido e vivido.

4.5.1.1 Atribuições dos Agentes Estatais no PNHR

O Programa Nacional de Habitação Rural foi regulamentado pelo Ministério das Cidades, através da Secretaria Nacional da Habitação (SNH). Este Ministério é o gestor da aplicação dos recursos, responsável por estabelecer os parâmetros operacionais do Programa, bem como acompanhar e avaliar os resultados obtidos na aplicação dos recursos do Orçamento Geral da União (OGU), cuja programação

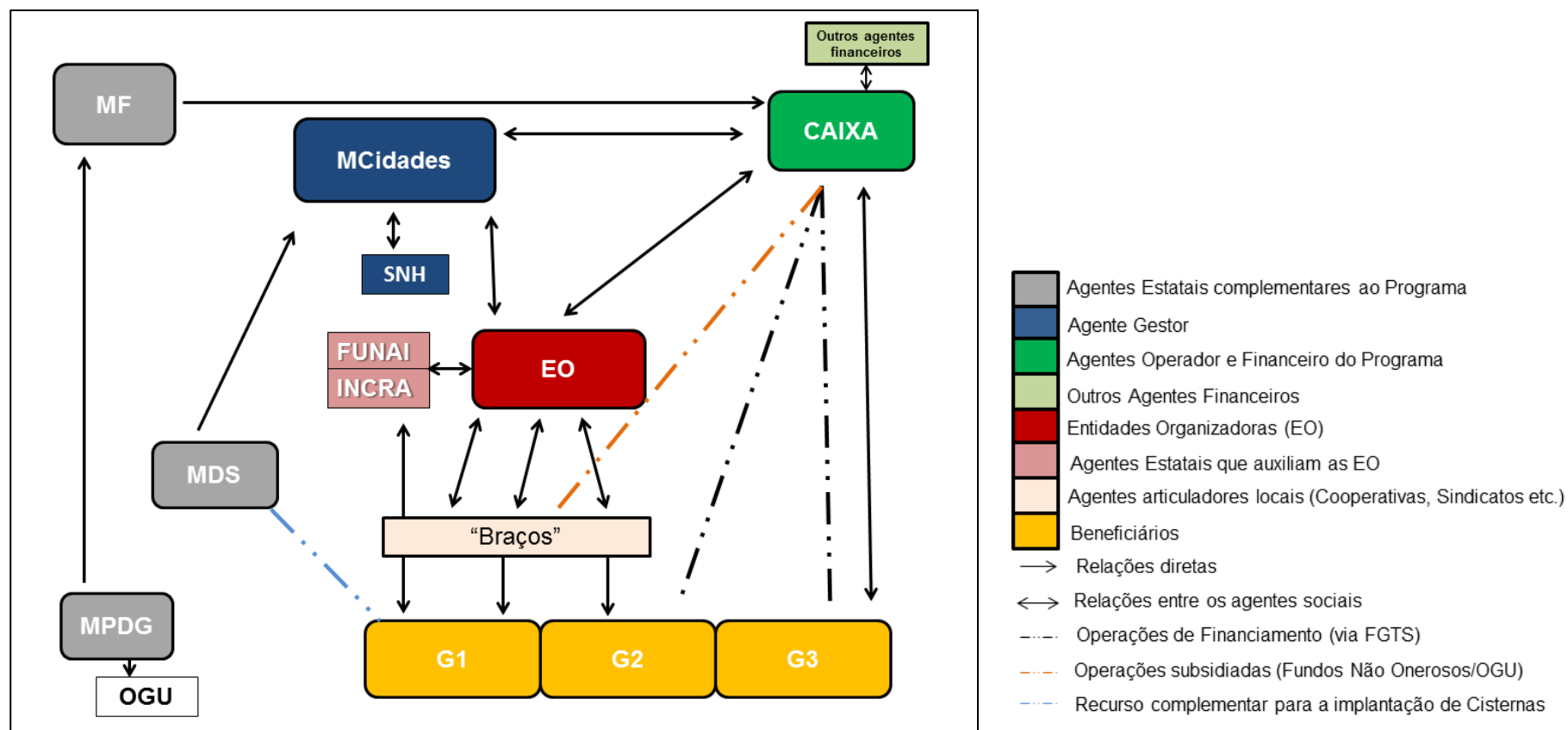
orçamentária-financeira é definida pelo Ministério de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão⁶¹ (MPDG) e o repasse dos recursos financeiros para aplicação no Programa é realizado pelo Ministério da Fazenda (MF).

O Programa conta com o apoio do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS)⁶² e do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). As ações destes dois últimos ocorrem de forma complementar, atendendo as demandas dos movimentos sociais rurais para melhorar a habitabilidade e oferecer condições para que as famílias permaneçam no campo e se desenvolvam. Este programa integra também o Plano Brasil Sem Miséria (BRASIL, 2017).

⁶¹ Anteriormente era o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

⁶² Nos municípios do semiárido, delimitados pelo Ministério da Integração Nacional, poderão ser acrescidos os custos relativos à construção de cisternas para a captação e armazenamento de água de chuva, a serem executadas em conformidade com as diretrizes do Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e outras Tecnologias Sociais (Programa Cisternas), ou às soluções de tratamento de efluentes, limitando-se ao valor de R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais);

Figura 7 – Desenho institucional do PNHR: estrutura e processos



Fonte: Org. KONRAD (2017), com base em Brasil (2017).

A operacionalização financeira do Programa ocorre através da Caixa Econômica Federal (CEF) ou Banco do Brasil. Outros agentes financeiros ou instituições financeiras também podem participar na implementação do Programa, sendo que estão subordinadas à Caixa; as Entidades Organizadoras, responsáveis pela divulgação do programa e realização do diagnóstico, orientação dos beneficiários e o acompanhamento; e os beneficiários, sejam eles, agricultores familiares⁶³ e trabalhadores rurais, que podem ser classificados em três grupos de renda (G1, G2 e G3).

A seguir discurremos sobre as atribuições destes agentes na implementação do Programa, e sua atuação na produção habitacional no espaço rural.

4.5.1.2 O papel do Ministério das Cidades no PNHR: superação da visão dicotômica e setorial?

A criação do Ministério das Cidades (MCidades) no ano de 2003, foi uma das primeiras iniciativas tomadas pelo governo Lula, representando um importante avanço institucional e de inovação, a medida em que este buscou integrar as questões como habitação, planejamento e ordenamento territorial, bem como saneamento e mobilidade urbana a fim de melhorar a qualidade de vida, a cidadania e o direito à cidade.

Este órgão, responsável por desenvolver e promover a política habitacional brasileira, tinha como um de seus objetivos prover o acesso à moradia digna dentro de padrões mínimos de habitabilidade, segurança e sustentabilidade, reduzindo o *déficit* habitacional do país.

Nos primeiros anos, o Ministério das Cidades foi ocupado por membros do Partido dos Trabalhadores (PT), assessorias e lideranças do movimento social urbano, que levaram suas práticas democráticas e experiências dos governos locais por onde passaram, como por exemplo, a implementação de conferências, os

⁶³ Interessante destacar, que ao longo da execução do PNHR, foram sendo incluídos outros beneficiários. Recentemente, é “composto por refugiados, comunidades quilombolas, pescadores artesanais, ribeirinhos, indígenas, extrativistas, atingido por barragens, assentados da reforma agrária e do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) e outras comunidades vulneráveis, a critério da Secretaria Nacional de Habitação (SNH) do Ministério das Cidades (MCIDADES)” (PORTARIA n. 178, de 11 de maio de 2016, art. 3, p. 140).

processos participativos para elaboração de políticas (orçamento participativo, plano diretores participativos), os projetos de autogestão na produção da habitação implantados no município de São Paulo, durante a administração da prefeita Luiza Erundina nos anos 1989-1992 (ROLNIK, 2015).

A partir do Estatuto da Cidade⁶⁴, o MCidades instituiu novos instrumentos e práticas de gestão democrática das cidades, como o Conselho das Cidades⁶⁵ (ConCidades) e as Conferências das Cidades⁶⁶, realizada na escala municipal, estadual e nacional.

Ao lado dos conselhos gestores ou curadores dos fundos públicos que financiam a produção habitacional, estes são **espaços de debates, interlocução política e deliberação**, nos quais ocorre a participação dos diversos sujeitos coletivos presentes nas cidades, tendo a população como protagonista por meio de suas organizações e movimentos sociais (BRASIL, 2010, p. 20, grifo nosso).

Este Ministério tornou-se responsável pela coordenação, gestão e formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, que incluiu a nova Política Nacional de Habitação (PNH) em 2004, que estabeleceu uma outra forma de organização institucional, baseada no Sistema Nacional de Habitação (SNH) (BRASIL, 2010). O PNH conferiu estabilidade à política habitacional, sobretudo, protegendo as oscilações políticas e econômicas.

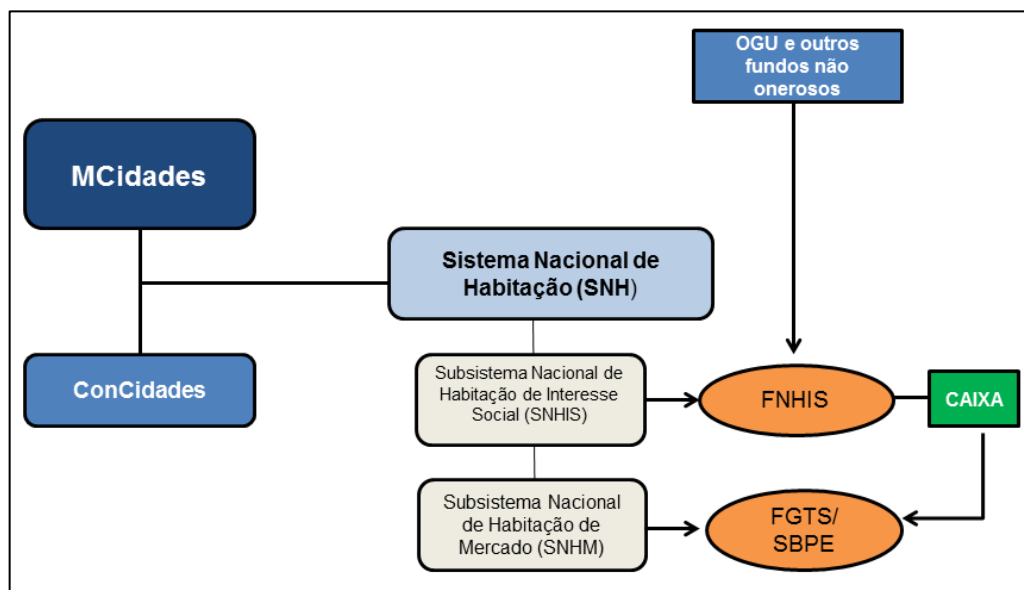
O SNH está organizado em dois subsistemas de habitação complementares: o Subsistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS)⁶⁷ e o Subsistema Nacional de Habitação de Mercado (SNHM) (Figura 8), mas que se distinguem de acordo com a fonte de recursos e o perfil da demanda (ROLNIK, 2015).

⁶⁴ Criado pela Lei Federal n. 10.257/2001;

⁶⁵ Órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, integrante da estrutura do Ministério das Cidades, tem por finalidade estudar e propor as diretrizes para a formulação e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, bem como acompanhar e avaliar a sua execução, conforme dispõe a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade (BRASIL, 2006).

⁶⁶ Ver mais sobre o assunto em Bassul (2002); Maricato (2003); Rolnik (2003); Rolnik *et al.* (2012) e Rolnik; Saule Júnior (2001).

⁶⁷ Criado através da Lei n. 11.124, de 16 de junho de 2005.

Figura 8 – Representação do Sistema Nacional de Habitação

Fonte: Plano Nacional de Habitação (PlanHab) - Pacto Nacional pela Moradia Digna (2009-2023).
Org. KONRAD, 2018.

O primeiro subsistema é composto por fundos públicos (vindos do Orçamento Geral da União), voltado exclusivamente para a faixa de interesse social (população de baixa renda), como é o caso do Grupo 1 do PNHR/PMCMV. As faixas/grupos de demanda que mais necessitam de moradia recebem mais subsídios do governo federal, enquanto que o segundo subsistema, fomenta o acesso a habitação para a população de classe média aos financiamentos públicos⁶⁸. Os recursos são compostos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI) (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS, 2012).

O MCidades está estruturado em quatro Secretarias: a Secretaria Nacional da Habitação (SNH), a Secretaria Nacional do Saneamento (SNS), a Secretaria Nacional da Mobilidade Urbana (SNMU) e a Secretaria Nacional dos Programas Urbanos (SNPU). Na próxima subseção destacaremos as atribuições da SNH no PNHR.

⁶⁸ No âmbito da habitação de mercado, o governo Lula tomou medidas para ampliar a produção para a classe média. A Lei nº 10.931/2004 deu segurança jurídica ao mercado e uma resolução do Banco Central passou a exigir que os bancos utilizassem os recursos da poupança para financiar a habitação (BONDUKI, 2009, s.p).

4.5.1.2.1 Secretaria Nacional de Habitação (SNH)

A Secretaria Nacional de Habitação é responsável pela gestão dos programas habitacionais, os quais podem ser agrupados em: a) produção e aquisição de unidades habitacionais novas; e, b) urbanização de assentamentos precários.

Em 2009, a Secretaria Nacional de Habitação apresentou os principais eixos de atuação do *Plano Nacional de Habitação (PlanHab)*, por meio do *Pacto Nacional pela Moradia Digna*. O principal objetivo era universalizar o acesso à moradia digna a todos os cidadãos brasileiros. Este instrumento permitiu retomar o planejamento nacional do setor habitacional, e apresentar estratégias de longo prazo para atender as necessidades presentes e futuras (BRASIL, 2010).

O “sucesso” da política habitacional de longo prazo, especialmente de baixa renda, se deve as mudanças estruturais que ocorreram na macroeconomia brasileira, como a melhoria de renda da população, as ações implementadas pelo governo Federal nos últimos anos para mitigar os efeitos da crise financeira internacional na economia nacional, a partir da elevação dos créditos e dos investimentos no setor habitacional.

Cabe ao MCidades, através a SNH, as seguintes atribuições:

Box 1 – Atribuições da SNH no PNHR/PMCMV

- I - estabelecer as regras e condições para execução do Programa;
- II - definir a tipologia e o padrão das unidades habitacionais;
- III - acompanhar e avaliar o desempenho do Programa;
- IV - definir os critérios a serem utilizados pelos Agentes Financeiros no processo de enquadramento das propostas cadastradas pelas Entidades Organizadoras;
- V - selecionar, dentre as propostas enquadradas pelos Agentes Financeiros, as operações que poderão ser contratadas, considerando a disponibilidade orçamentária e a estimativa do *déficit* habitacional rural, considerando os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE);
- VI - estabelecer as condições para habilitação de entidades privadas sem fins lucrativos, mantendo a relação das entidades habilitadas em seu sítio eletrônico;

(Art. 6, Portaria n. 268, de 22 de março de 2017)

Quanto à meta de contratação de cada exercício, esta será determinada pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) da Lei Orçamentária Anual (LOA) ou no Plano

de Contratações e Metas Físicas, de Habitação Popular, aprovado por Resolução do Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (CCFGTS), conforme grupo de atendimento (MACEDO; BIJOS; SANTOS, 2017).

A distribuição dos recursos do Programa entre as Unidades da Federação, sobretudo as operações do G1, ocorre por meio da estimativa do *déficit* habitacional⁶⁹ rural e suas atualizações, realizado pela Fundação João Pinheiro do Governo do Estado de Minas Gerais, considerando os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (BRASIL, 2009). Apresentaremos na seção 5.3 e 5.4, os dados relativos ao *déficit* habitacional rural e das unidades habitacionais contratadas do PNHR.

Em tese, compete à SNH efetuar remanejamentos de recursos entre as Unidades da Federação, em função da demanda qualificada para contratação, a partir de solicitação e justificativa fundamentada apresentada pela Caixa Econômica Federal (BRASIL, 2009). Mas, na prática, encontramos algumas assimetrias, sobretudo na atuação da Caixa, que interfere para que o recurso não seja devolvido e fique na unidade da federação, como explica a Gerente Executiva da Habitação CAIXA:

Era o déficit rural, o déficit sempre foi IBGE. Óbvio que em, alguns momentos, eles foram redirecionados, mas o redirecionamento sempre teve o aval do gestor, que é do Ministério das Cidades. Nós não deliberávamos sozinhos, porque o gestor do Programa, o 'dono' do Programa é Governo Federal, o Ministério das Cidades. [...] A distribuição segue a mesma lógica o déficit rural. Claro que ocorre que em alguns momentos não tem propostas. Ah eu tenho uma região lá do estado de SC, a região norte tem bastante déficit mas não tem propostas, a gente vai sensibilizar para ter propostas. Mas se não tiver, vai ser redistribuído, [...]. Uma coisa que a gente não admitia nunca era devolver os recursos. Não, vamos utilizar, temos outras regiões que tem déficit. (N.L., GERENTE EXECUTIVA DE HABITAÇÃO DA CAIXA, Município de Chapecó, 2017, grifos nossos).

Quando os recursos não são utilizados, estes são remanejados entre as Entidades Organizadoras, mas sempre considerando os critérios e as prioridades,

⁶⁹ Indicador que analisa o total de famílias em condições de moradia consideradas inadequadas, seja pela falta de infraestrutura mínima ou pela ausência de moradias. Levam-se em consideração quatro componentes: domicílios precários (soma dos domicílios improvisados e dos rústicos), coabitação familiar (soma dos cômodos e das famílias conviventes secundárias com intenção de constituir um domicílio exclusivo), ônus excessivo com aluguel urbano e adensamento excessivo de domicílios alugados (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2013).

buscando uma forma mais igualitária de distribuição. Em Santa Catarina, atuação das EOs causa disputas por questões de recurso:

A briga é grande. [risos]. *É grande. Mas o que a gente fez sempre foi tentar é.... Têm vários movimentos como FETAESC e FETRAF, elas são concorrentes né então a gente nunca direcionava todo o recurso para uma única entidade. A gente dizia – ‘Olha, tem recurso, mas vamos tentar distribuir uma proposta aqui, uma proposta ali, para ficar melhor distribuído’. E lembrando que entre os critérios, a gente sempre procurou é: indígenas, sempre procurou beneficiar mais indígenas, quilombolas, é, mulheres - chefes de famílias também, essas comunidades sempre foram preferenciais* (N.L., GERENTE EXECUTIVA DE HABITAÇÃO DA CAIXA, Município de Chapecó, 2017, grifos nossos).

4.5.1.3 A atuação da Caixa Econômica Federal: “ponte” ou obstáculo para a implementação do PNHR?

Considerado o maior banco público do Brasil e da América Latina - a Caixa Econômica Federal ou CAIXA - desempenha papel importante na gestão de políticas públicas, uma vez que é a instituição financeira oficial dos atendimentos sociais, dos Programas de Integração Social (PIS), do seguro-desemprego e dos programas de transferência de renda como o Programa Bolsa Família (PBF) (SANTOS, 2011).

É o principal operacionalizador da política habitacional brasileira, tendo a *expertise* do financiamento habitacional⁷⁰, administradora dos recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), fonte principal dos recursos ao setor de saneamento básico e a habitação, incluindo o PNHR. Além disso, possuiu outros produtos e realiza operações financeiras como qualquer outro banco.

Tratando-se do PNHR/PMCMV, a Caixa é o agente operacionalizador oficial, por isso, um agente de atuação estratégica, na medida em que faz a articulação entre o Ministério das Cidades e Entidades Organizadoras, agentes do espaço concebido e percebido, respectivamente.

Entre as atribuições da Caixa Econômica Federal, na gestão operacional dos recursos de subvenção do PNHR, estão:

⁷⁰ Desde 2011 não é mais a única instituição que atende a política habitacional, outros bancos passaram a atuar como o Banco do Brasil.

Box 2 – Atribuições da Caixa Econômica Federal na gestão operacional dos PNHR/PMCMV

I - exercer o controle sobre os recursos repassados aos Agentes Financeiros, prestando contas da aplicação destes;

II - expedir os atos normativos complementares necessários à operacionalização do Programa;

III - recepcionar dos Agentes Financeiros as relações das propostas enquadradas nos critérios definidos nesta Portaria, consolidando-as e encaminhando à Secretaria Nacional de Habitação do MCidades contendo, no mínimo, as seguintes informações:

- a) Qualificação do beneficiário (silvicultor, aquicultor, extrativista, pescador, indígena, quilombola, trabalhador rural, agricultor familiar, assentado da reforma agrária, entre outros);
- b) Quantidade de unidades habitacionais requerida;
- c) Modalidade (produção ou reforma⁷¹);
- d) Endereço da intervenção (unidade da federação, município, distrito, comunidade, nome do assentamento);
- e) Entidade proponente (nome e CNPJ).

IV - encaminhar à Secretaria Nacional de Habitação do MCidades, mensalmente, relatório sobre as contratações realizadas no período e o andamento da execução das unidades habitacionais contratadas;

V - disponibilizar à Secretaria Nacional de Habitação do MCidades dados e informações que permitam o acompanhamento e avaliação do PNHR;

VI - analisar recursos apresentados por Entidades Organizadoras habilitadas com relação ao enquadramento das propostas apresentadas, quando for o caso; e

VII - outras atividades que lhe venham a ser atribuídas, no âmbito de suas competências legais.

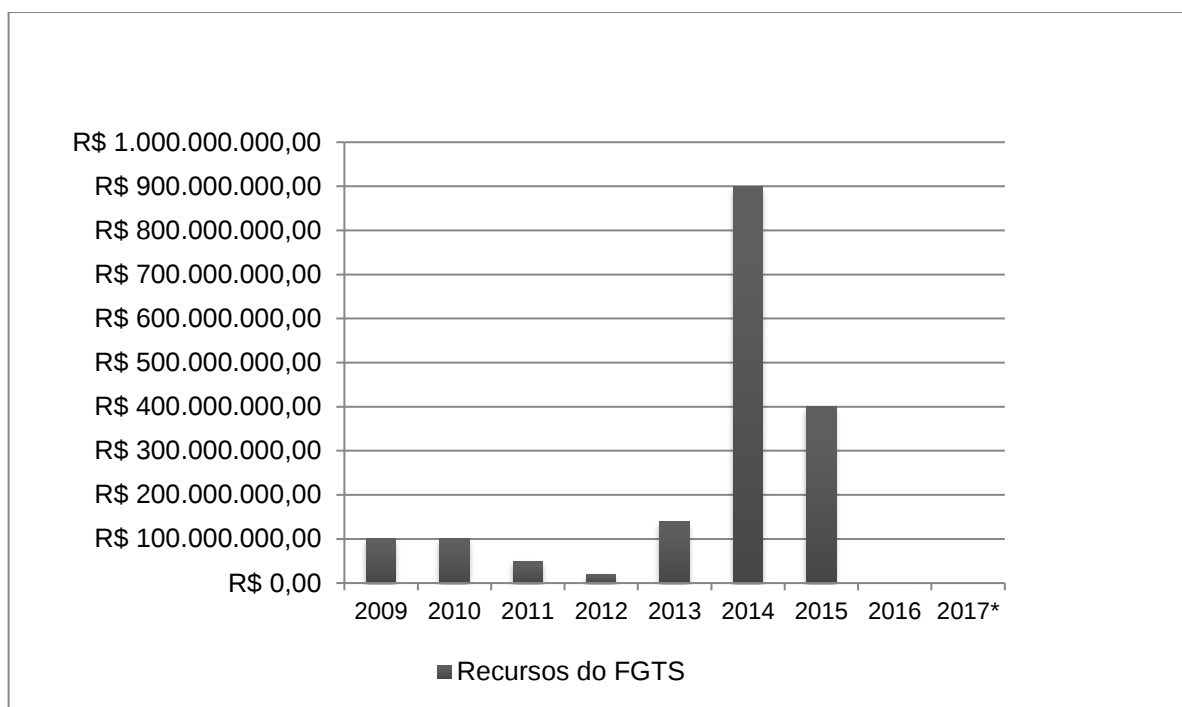
(Art. 7, Portaria n. 268 de 22 de março de 2017).

Enquanto agente operador do FGTS, a Caixa tem como responsabilidade habilitar as instituições financeiras oficiais federais para atender os Grupos 2 e 3 (Portaria Interministerial n.97 de 30 de março de 2016). Apesar de não ser foco deste trabalho, destacamos para fins de conhecimento que no período de 2009 a 2017, como mostra o gráfico 2, foram destinados do orçamento do FGTS cerca de R\$ 1.710.000.000,00 para os Grupos 2 e 3 do PNHR/PMCMV (BRASIL, 2017).

Para estas operações do PNHR, mensalmente, a Caixa Econômica Federal recebe como remuneração a importância de 0,5% (cinco décimos por cento) de cada parcela das subvenções repassadas. Esta remuneração é reavaliada anualmente, tendo como base os custos da Caixa e o desempenho das operações no PNHR. (Portaria Interministerial n.97 de 30 de março de 2016).

⁷¹ A modalidade reforma de habitações foi inserido no programa através da Medida Provisória n. 478, de 29 de dezembro de 2009, alterada pela Portaria Interministerial n. 181, de 19 de abril de 2010.

Gráfico 2 – Recursos do orçamento do FGTS destinado aos financiamentos do PNHR/PMCMV - Grupos 2 e 3 (2009-2017)



Fonte: Diário Oficial da União, (2009-2017).
Org. KONRAD, 2018. *Dados até março de 2017.

A Caixa Econômica Federal pode atuar também como Agente Financeiro do PNHR/PMCMV. Em nosso estudo, a Caixa Econômica Federal foi protagonista na implantação do PNHR/PMCMV no TC Meio Oeste Contestado junto as Entidades Organizadoras e aos beneficiários finais. A partir de 2011, o Banco do Brasil tornou-se também agente financeiro do Programa.

Os agentes financeiros devem verificar as informações cadastrais e financeiras dos candidatos classificados no Grupo 1: a) Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS); b) Relação Anual de Informações Sociais (RAIS); c) Cadastro Nacional de Mutuários (CADMUT); d) Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (CADIN); e) Sistema Integrado de Administração da Carteira Imobiliária (SIACI); e f) Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS).

Cabe ainda aos agentes financeiros as competências de:

Box 3 – Competências dos agentes financeiros

I - recepcionar e analisar a documentação relativa à habilitação das Entidades Organizadoras, homologando o resultado da análise de regularidade institucional e de qualificação técnica no sistema disponibilizado pelo MCidades;

II verificar a regularidade institucional da Entidade Organizadora e analisar o enquadramento nos critérios de participação definidos pelo MCidades das propostas apresentadas;

III - encaminhar ao Gestor Operacional do Programa a relação de todas as propostas enquadradas nos critérios definidos pelo MCidades;

IV - informar as Entidades Organizadoras o resultado da análise de enquadramento das propostas apresentadas;

V - contratar as operações com os beneficiários do Programa, contemplando a liberação dos recursos de subvenção e, quando for o caso, do financiamento;

VI - acompanhar a execução das obras e serviços, adotando procedimentos que permitam a aferição da compatibilidade entre a execução financeira e a execução física das unidades habitacionais;

VII - prestar contas dos recursos repassados pela Caixa Econômica Federal, na qualidade de Gestor Operacional do PNHR, a título de subvenção;

VIII - formalizar a parceria com a Entidade Organizadora representativa dos grupos de beneficiários;

IX - providenciar o registro dos beneficiários contratados, no CADMUT;

X - promover apuração de responsabilidades por eventuais irregularidades na aplicação dos recursos, comunicando o resultado ao Gestor Operacional, à Secretaria Nacional de Habitação do MCidades para fins de cancelamento da habilitação e, se for o caso, aos órgãos de controle externo competentes; e

XI - outras atividades que lhes venham a ser atribuídas pelo MCidades e pela Caixa Econômica Federal, na qualidade de Gestor Operacional do PNHR e de Agente Operador do FGTS.

(Art. 8, Portaria n. 268, de 22 de março de 2017)

A pedido dos movimentos sociais e entidades, a CAIXA criou em 2011 a Superintendência Nacional de Habitação Rural (SUHAR), que posteriormente passou a se chamar Superintendência Nacional de Habitação Rural e Entidades Urbanas. A justificativa para esta reivindicação se deve ao fato que estes não tinham uma referência na CAIXA para tratar das especificidades do Programa (J.S, Coordenador da COOPERHAF; N.L, Gerente Executiva de Habitação da CAIXA, Município de Chapecó, 2017).

Com uma estrutura enxuta, a SUHAR tinha como desafio expandir este programa, de forma mais justa, para todo o país, atendendo especialmente as regiões de maior *déficit* habitacional rural, como Nordeste e Norte. Inicialmente, a região Sul estava absorvendo a maior parte dos recursos. A Gerente de Habitação relembra que:

*[...] o MCidades cobrava muito. “Para de liberar no Sul”. O MCidades sempre dizia ‘**fecha o Sul e vamos liberar só para o Nordeste e pro Norte**’. Aí, eu*

insisti que não deveria fechar para o Sul, porque o Sul tem déficit habitacional especialmente na época tinha mais né... [...]. Não é reduzindo no Sul, é aumentando no Nordeste. Em 2013 a gente resolve isso. – ‘Por que 2013?’ Porque precisa de um tempo para as pessoas entenderem o programa, para as pessoas abraçarem o programa, e não é só os movimentos sociais, é a CAIXA também. – ‘Ah é a CAIXA?’ Sim. A gente precisa ter humildade e reconhecer que na CAIXA, que eles entendem do urbano, quando é rural é totalmente diferente. Tem agência da CAIXA, lá do interior que diz que não conhece, não existe habitação rural. Então, a gente precisa ir até lá e, é isso que a gente fez (N.L., Gerente Executiva de Habitação da Caixa, Município de Chapecó, 2017, grifos nossos).

Esta ação possibilitou maior articulação e diálogo institucional junto a outros agentes como MCidades, Entidades Organizadoras, Movimentos sociais etc., essencial para que o Programa se adequasse às reais necessidades do espaço rural, inclusive reconhecendo as particularidades regionais, ampliando sua atuação. Inicialmente, devido às especificidades, o PNHR apresentou limitações de desenvolvimento, demonstrando necessidade de readequar os critérios, a fim de atender as regiões mais deficitárias e carentes, como as regiões Norte e Nordeste do país. Os esforços de se adaptar à vida do meio rural brasileiro são importantes na execução e no sucesso da política, pois vão ao encontro das políticas sociais e multisetoriais que o rural demanda.

*Eles [referindo ao MCidades] tiveram o mérito de criar, depois a gente teve com nossa experiência, a gente fez GT- **criou grupo de trabalho** – quando fui para Brasília, logo a gente fez, **vamos fazer um GT. Chamamos o Ministério das Cidades, a CAIXA, um representante de cada movimento social**, porque Brasília é a sede deles; o MST tem representação em Brasília, o Movimento Camponês Popular, a CONTAG, FETRAF enfim, todo mundo; **com essas representações, lá dentro da CAIXA**. Até eles ficaram surpresos num primeiro momento. Mas eu disse ‘Mas não era isso que vocês queriam?’ – ‘Era’. Então tá, agora é junto, conosco. Vamos colocar a normativa aqui no Power Point e **vamos criticar ele, vamos levar para o MCidades**. O MCidades participava também, às vezes, depende de uma deliberação jurídica também, tanto da CAIXA, quanto do Ministério, nem sempre, acontecia imediatamente. Então, a gente decidia ali e daí marcava com o jurídico da CAIXA, jurídico do Ministério, com o Ministro, e sentava lá e dizia a Secretária das Cidades nos precisamos mudar isso. – “Não, não pode”. Mas nós precisamos, porque tá acontecendo que está travando. E daí muitas vezes, aquela forma proposta não era possível implementar, porque tem que ter segurança jurídica porque tava tratando de recursos públicos. Mas aí se apresentava uma terceira proposta, construída coletivamente. Foi muito bonito, que **vinha do próprio jurídico, o jurídico da CAIXA também começou a entender melhor o programa e ver que na área rural, ele tem menos complicadores, porque a família já está lá**. Mas há uma área irregular, ‘Tá ok é irregular, mas ele está aí há 40 anos, que é que vai tirar? Então, qual é o documento que eu posso exigir? Então a gente buscou a constituição, existe um, é... [pensando], você pode trabalhar a questão da legalidade a partir de 5 anos né – usucapião – 5 anos te dá direito de*

*usucapião. O que é que eu devo apresentar para garantir? Ah, são esses documentos, então, opa então posso pegar alguns desses documentos para por aqui para ele me apresentar e poder liberar o crédito? Pode'. A gente fez isso, **foi muito bom essa construção, com todo mundo participando**. E nós, realmente em 2013 a gente conseguiu, nunca esqueço, eu fui lá na reunião no ministério das Cidades, tinha reunião mensal, a gente colocou aquele mapa do Brasil, disse olha, 'o Nordeste esta com mais, muito mais propostas do que Sul' (N.L., GERENTE EXECUTIVA DE HABITAÇÃO DA CAIXA, Município de Chapecó, 2017, grifos nossos).*

Apesar da estrutura institucional limitada, o trabalho desenvolvido pela CAIXA, em especial da SUHAR, foi *“um papel muito maior do que ser um agente financeiro”* (N.L., GERENTE EXECUTIVA DE HABITAÇÃO DA CAIXA, Município de Chapecó, 2017), fez importante intermediação e mobilização, especialmente, com os movimentos sociais rurais:

*E é óbvio que a **gente sempre contava com a CONTAG** [Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura], **especialmente, que é uma das maiores, e das mais antigas e tinha inserção em todos os municípios do Nordeste**. E a FETRAF também, e o MST também, em menor escala, daí né, mas a gente foi fazendo, mapeando e aí chamava o pessoal da CAIXA e dizia: **'Olha, esse programa é maravilhoso, importantíssimo. E vocês vão ser remunerados, inclusive, por isso. Não é de graça. A CAIXA recebe'**. E aí começamos a ter muita gente abraçando o programa assim, tanto internamente quanto lá fora. A gente dizia é possível. E daí, eu tinha os telefones dos presidentes de sindicatos, das associações, dos quilombolas, só faltam vocês, o que precisam, - não, tá lá na CAIXA parado. Ah tá na CAIXA? Dá um tempinho aí, que vou ligar lá. O que aconteceu? Tá faltando documento tal. E olha você não entregou o documento tal. **A gente fazia essa ponte, que não é normal né, mas a gente fez muita coisa** (N.L., GERENTE EXECUTIVA DE HABITAÇÃO DA CAIXA, Município de Chapecó, 2017, grifos nossos).*

A natureza e o comportamento são distintos deste agente, que implicam no desempenho da implementação do PNHR/PMCMV. Destacamos que a instituição ora atua como ponte, ao articular e interligar os agentes Caixa e Entidades Organizadoras, movimentos sociais rurais, auxiliando na organização, bem como, na oferta de “oficinas de capacitação, sensibilização, de sentar junto” (N.L., GERENTE EXECUTIVA DE HABITAÇÃO DA CAIXA DE CHAPECÓ, 2017); ora sua natureza atua como obstáculo, pois a forma como está organizada limita sua atuação (distribuição desigual de unidades técnicas no país e a extensão territorial), além dos entraves existentes no interior da instituição (desconhecimento, preconceito e resistência dos servidores), contribuindo também para a distorção e concentração dos recursos do Programa.

4.5.1.4 Outro Agente Estatal: INCRA⁷²

Diferente das experiências anteriores, a inserção dos beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária no PNHR/PMCMV, somente ocorreu cinco anos depois da criação do Programa, ou seja, em 2013. Ao INCRA foram repassadas as seguintes atribuições:

Box 4 – Atribuições do INCRA no PNHR/PMCMV

I - fornecer, às Entidades Organizadoras e aos Agentes Financeiros, se requisitado, a RB da reforma agrária, documento que informa, entre outros, a renda do beneficiário;
 II - fomentar a participação das equipes de assistência técnica dos projetos de assentamento de reforma agrária na mobilização social e elaboração dos projetos habitacionais;
 III - responsabilizar-se pela implantação de soluções para abastecimento de água e acesso por via pública, além de garantir a ligação de energia elétrica pelos órgãos responsáveis;
 IV - fornecer, às Entidades Organizadoras, cópias de mapas, plantas de localização e parcelamento, estudos, planos, licenças e suas condicionantes, e demais documentos de planejamento ou de organização espacial e social dos projetos de assentamento, quando houver;
 V - outras atividades que lhe venham a ser atribuídas, no âmbito de suas competências legais.
 (Art. 9, Portaria n. 268, de 22 de março de 2017)

Cabe destacar que, caso haja substituição do beneficiado da Reforma Agrária, as unidades habitacionais construídas poderão ter sua posse transferida, seguindo normativo editado pelo INCRA e pela Portaria Interministerial nº 78, de 08 de fevereiro de 2013, dos Ministérios das Cidades, do Planejamento, Orçamento e Gestão e do Desenvolvimento Agrário.

Este agente foi pouco mencionado pelos beneficiários finais e entidades organizadoras durante a realização do trabalho de campo. O sucateamento e o desmantelamento desta instituição nos últimos anos têm limitado a sua atuação, o

⁷² Criado através do Decreto-Lei No. 1.110 de 09 de julho de 1970. Em 1985 foi criado o Ministério da Reforma e Desenvolvimento Agrário (MIRAD) assimilou algumas responsabilidades que anteriormente eram do INCRA, e que em 1987 foi extinto. Em 1989 o MIRAD é extinto e o Congresso Nacional recria o INCRA, vinculando-o ao Ministério da Agricultura. Em 1996 é criado o Ministério Extraordinário de Política Fundiária, ao qual o INCRA se incorpora. Em 14 de janeiro de 2000, o Decreto n. 3.338 criou o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), órgão ao qual estava vinculado até o Golpe contra a Presidenta Dilma Rousseff em 2016 (SILVA, 2014). Após este golpe, o Governo de Michel Temer extingue o MDA, e o INCRA é integrado a Secretaria Especial da Agricultura Familiar, vinculado a Casa Civil (LENZI, 2017). Atualmente, no Governo de Jair Bolsonaro, o INCRA foi incorporado novamente pelo Ministério da Agricultura, assim como, as Secretaria Especial da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário e Secretaria Especial da Aquicultura e da Pesca (BRASIL, 2019).

qual tem trabalhado por meio de mutirões em parceria com as prefeituras, devido à redução de servidores e a não renovação de contratos de prestação de assistência técnica aos assentados. Em novembro e dezembro de 2017, ocorreu o mutirão do Programa Ação e Cidadania em Abelardo Luz. A Unidade Avançada de Chapecó é responsável por atender a região Oeste Catarinense.

4.5.2 Entidades Organizadoras: agentes sociais que *“não se importa de ir mais longe”*

As Entidades Organizadoras (EO) podem ser de natureza pública, como os órgãos e instituições integrantes da administração pública (todas as esferas), direta ou indireta, das diferentes esferas; ou representativa de grupos, como fundações, sindicatos, associações, cooperativas; ou entidades privadas sem fins lucrativos (BRASIL, 2017).

A Portaria n. 178, de 11 de maio de 2016, define que as entidades de natureza pública ou representativa ficam dispensadas de habilitação, sendo que os critérios de atendimento e produção serão definidos por meio de normas específicas. As entidades privadas sem fins lucrativos, por sua vez, devem estar credenciadas junto ao Ministério das Cidades e a Secretaria Nacional de Habitação (SNH).

As Entidades Organizadoras participantes do PNHR têm como atribuições:

Box 5 – Atribuições das EO participantes do PNHR/PMCMV

- I - submeter-se ao processo de habilitação rural, no caso de entidades privadas sem fins lucrativos interessadas em atuar como proponentes de operações, na forma disciplinada pelo MCidades;
- II - apresentar propostas para participação em processo de seleção;
- III - apresentar aos Agentes Financeiros do PNHR, quando solicitado, a documentação referente aos seus atos constitutivos, aos elementos que comprovem seu regular funcionamento, aos seus representantes legais, aos responsáveis pelos projetos de arquitetura, engenharia e de trabalho social, bem como os projetos relativos às propostas quando selecionadas;
- IV - gerenciar e fiscalizar as obras, prestar assistência técnica e serviços necessários à consecução do objeto dos contratos firmados, responsabilizando-se pela sua conclusão e a adequada apropriação pelos beneficiários finais;
- V - atender aos critérios e diretrizes de seleção de candidatos a beneficiários, na forma disciplinada pelo MCidades;
- VI - responsabilizar-se, quando necessário, pelo aporte adicional de recursos necessários à produção ou reforma da unidade habitacional;

VII - prestar contas aos beneficiários e aos Agentes Financeiros do PNHR dos recursos de subvenção e dos financiamentos repassados, conforme orientação do Gestor Operacional;

VIII - fornecer à Secretaria Nacional de Habitação, ao Gestor Operacional, aos Agentes Financeiros do PNHR e aos beneficiários, sempre que solicitadas, informações sobre as ações desenvolvidas referentes aos recursos de subvenção e dos financiamentos repassados;

IX - informar aos beneficiários sobre o funcionamento do PNHR, ressaltando seus direitos e obrigações;

X - convocar assembleia dos beneficiários para constituição da Comissão de Representantes do Empreendimento (CRE) e promover a capacitação da Comissão eleita para desempenho de suas funções;

XI - consultar o INCRA e solicitar cópia de mapas, plantas de localização e de parcelamento, estudos, planos, licenças e suas condicionantes e demais documentos de planejamento ou de organização espacial e social dos projetos de assentamento;

XII - consultar as equipes existentes de assistência técnica dos projetos de assentamento de reforma agrária, de mobilização social e de elaboração dos projetos habitacionais;

XIII - informar ao Gestor Local os dados da proposta selecionada, identificando, no mínimo, localização e número de beneficiários;

XIV - solicitar ao Gestor Local do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CADÚNICO), o Distrito Federal ou o município, a inserção ou atualização dos beneficiários selecionados classificados no Grupo 1, sendo dispensável para os classificados nos Grupos 2 e 3;

XV - acompanhar a inserção ou atualização dos beneficiários selecionados, enquadrados no Grupo 1, no CADÚNICO junto ao Distrito Federal ou ao município, informando ao Agente Financeiro caso haja algum impedimento;

XV - informar ao Conselho Gestor do Fundo Local ou Estadual de Habitação de Interesse Social sobre os projetos contratados; e

XVI - outras que venham a ser atribuídas pela Secretaria Nacional de Habitação do MCidades, pelo Gestor Operacional do PNHR, pelo Agente Operador do FGTS e pelos Agentes Financeiros, no âmbito de suas respectivas competências.

(Art. 10, Portaria n. 268, de 22 de março de 2017).

A habilitação da EO é pré-requisito, exclusivamente de operações do Grupo 1, para atuarem como proponentes junto ao agente financeiro, no âmbito PNHR, e não é garantia de aprovação e contratação. Até abril de 2016, havia em todo o Brasil um total de 836 entidades habilitadas junto ao MCidades como proponente, as quais poderiam atuar tanto no espaço urbano quanto rural (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2016).

Nesse período, encontramos em todo o território catarinense nove (09) entidades habilitadas (mapa 2), quais sejam: Associação Beneficente Abadeus (ABADEUS), Associação de Habitação e Consumo de Fraiburgo (HABITFRAI), Associação para o Desenvolvimento Habitacional Sustentável de Santa Catarina (ADEHASC), Associação para o Desenvolvimento Social e Aperfeiçoamento do Cidadão (Pró-Mover), Cooperativa Habitacional Chapecó (COOPERCHAP),

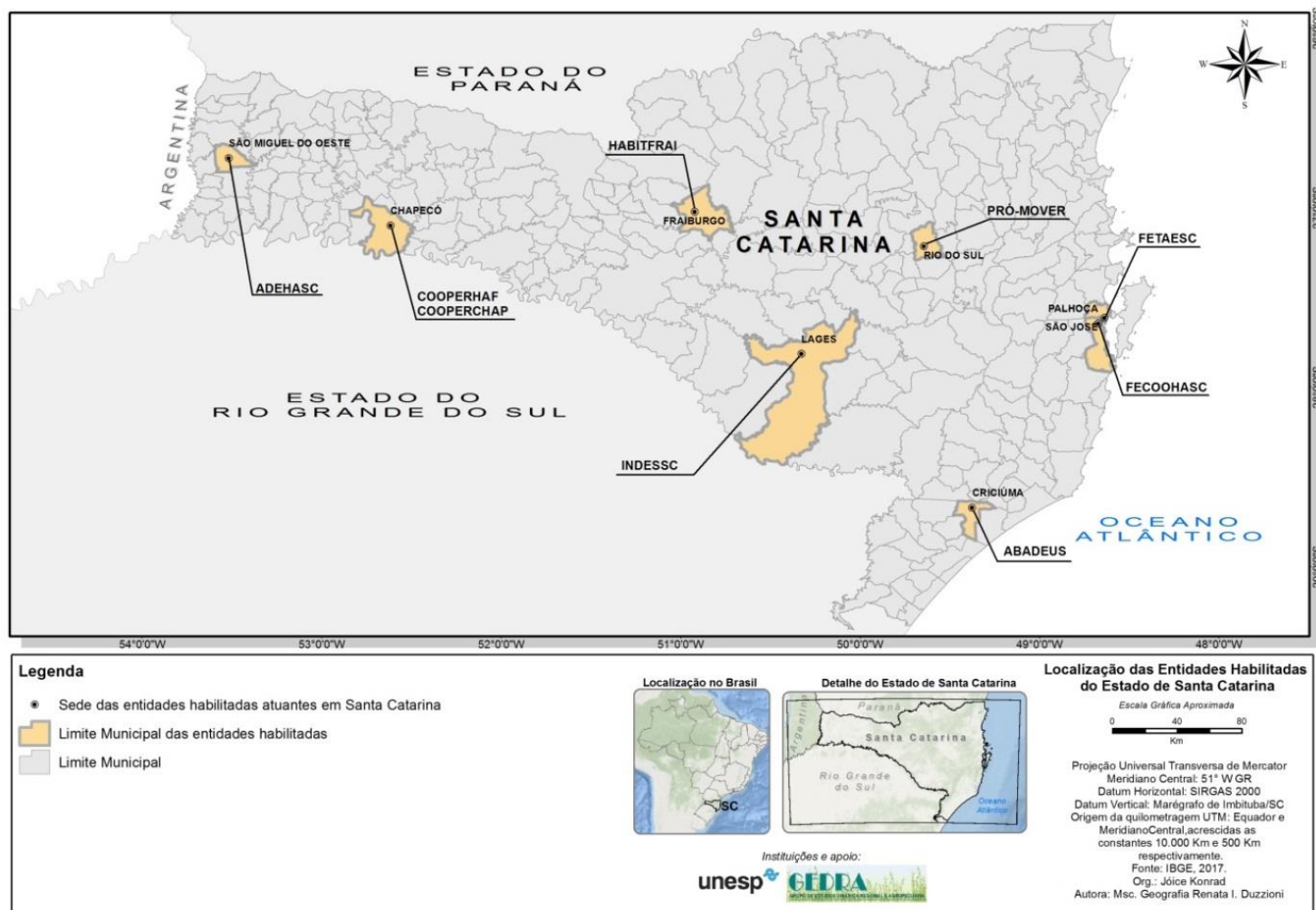
Cooperativa Habitacional dos Agricultores Familiares SC (COOPERHAF), Federação das Cooperativas Habitacionais do Estado de Santa Catarina (FECOOHASC), Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Santa Catarina (FETAESC) e Instituto de Desenvolvimento Sustentável de Santa Catarina (INDESSC) (MCidades, 2016).

Estas entidades são enquadradas em níveis de habilitação de acordo com a pontuação baseada em requisitos como experiência em elaboração e desenvolvimento de projetos habitacionais e difusão de informações. A partir da comprovação destes requisitos são atribuídas pontuação e sua soma definirá o nível de habilitação da entidade. O nível de habilitação define o número de unidades habitacionais que a EO poderá executar simultaneamente (Anexo 1)⁷³.

Quanto à definição da área de abrangência de atuação da EO, esta deve estar prevista em seu estatuto ou contrato social. Caso esta não tenha definido no estatuto ou contrato social, a habilitação ficará restrita ao município sede da EO. Tal condição possibilita a sobreposição das áreas de atuação das distintas EOs. (KONRAD; HESPANHOL, 2016).

⁷³ Este processo é semelhante ao que ocorre no PMCMV-E, detalhado por Jesus (2015, p.142).

Mapa 2 – Mapa de localização das sedes das Entidades Organizadoras atuantes em Santa Catarina



Fonte: MCidades, 2016. Org. KONRAD, HESPANHOL, 2017. Elaboração: Renata Duzzioni.

A atuação em outras Unidades da Federação é exclusiva para as EO enquadradas no nível de habilitação “F”. Após seis meses, a EO pode solicitar junto ao Agente Financeiro a revisão do nível de habilitação ou da área de abrangência da sua atuação – processo chamado de requalificação.

Em 2016, através da portaria nº 235, o Ministério das Cidades reeditou as regras de habilitação das entidades privadas sem fins lucrativos, para atuarem como proponentes de operação no Programa Nacional de Habitação Rural, com objetivo de garantir “maior isonomia” de participação delas no recebimento de créditos da Caixa Econômica Federal.

Em 2017, ocorreu importante mudança no processo de apresentação e seleção de projetos no âmbito do PNHR, pois a participação, habilitação e requalificação das Entidades passaram a ter distinção na atuação entre urbano e rural, que passou a ser via edital. Segundo a Gerente de Projetos da SNH: “Esta foi a grande mudança. A gente não tinha cadastro para as entidades rurais. Então, o cadastro das entidades rurais para mim é processo de fortalecimento destas entidades” (A.F., GERENTE DE PROJETOS DA SNH/MCIDADES, Brasília, 2017). Isto possibilitou o impedimento da participação das cooperativas de crédito como Entidades Organizadoras do Programa, segundo a Gerente de Projetos da SNH

Com a habilitação, reduziu muito a quantidade de bancos que conseguiram se manter credenciados. Isto também foi reivindicação das entidades organizadoras rurais. Porque tinha muito banco, de segunda linha, que operava como Entidade Organizadora (A.F., GERENTE DE INFORMAÇÃO DA SNH/MCIDADES, Brasília, 2017).

Até 20 de março de 2018 haviam 1.134 Entidades habilitadas cadastradas na Caixa Econômica Federal ou Banco do Brasil, para atuarem na implementação do PNHR/PMCMV no Brasil. Em Santa Catarina, temos oito (8) entidades: Associação Habitacional de Rancho Queimado, Associação para o Desenvolvimento Habitacional Sustentável de Santa Catarina, Cooperativas de Habitação dos Agricultores Familiares SC (COOPERHAF), Cooperativa Central de Reforma Agrária de Santa Catarina, Instituto de Desenvolvimento Sustentável de Santa Catarina (INDESSC), Federação das Cooperativas Habitacionais do Estado de Santa Catarina (FECOHOASC), Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Santa

Catarina (FETAESC) e Sindicato dos Trabalhadores(as) Rurais de Agrônômica (MCIDADES, 2018).

Estas Entidades são verdadeiros agentes sociais produtores do espaço rural, pois são os responsáveis pela divulgação do programa nos municípios, assim como, pela orientação e organização dos beneficiários, por meio de projeto técnico social e do acompanhamento da execução das obras. Todas as ações são resultantes da atuação e estratégias dos mesmos, que permitem diferentes territorialidades. A lógica da atuação da EOs se diferencia das construtoras:

*As construtoras do urbano gostam de fazer por que você faz, 50, 100, 150 200, 500, concentra ali, constrói o canteiro de obra e toca. **Agora o rural não, tem uma dinâmica diferente porque é pulverizado, tu tem uma para cá e uma para lá e tal. Exige uma outra metodologia e que o mercado não vê como atrativo porque o mercado quer ou não sempre trabalha com resultado. Construtora trabalha com resultado financeiro. Não interessa tanto essa coisa da organização, que pro movimento sindical é fundamental. Ele sempre tem um olhar que política pública ela é sim importante para a melhoria da condição de vida, para permanência da agricultura familiar na atividade né. E acho que a habitação, na minha avaliação é uma das, senão a principal nesse sentido, mas ela também tem que construir um processo organizativo** (J.S., COORDENADOR DA COOPERHAF, Município de Chapecó, 2017, grifos nossos).*

É por meio da capilaridade destes agentes, que o PNHR/PMCMV chega aos rincões do nosso país.

*[...] que **eles** [Entidades Organizadoras, Movimentos Sociais Rurais] **chegam onde ninguém chega**. Por exemplo, lá em Labreas, no interior lá do Amazonas. **É só o movimento social que chega, a prefeitura não chega**. Tanto é que eu fui, falei Labreas porque veio na minha mente, mas fui até Labreas no interior, **o prefeito de Labreas nunca tinha chegado na comunidade que a gente foi, porque realmente, o acesso era muito distante, mas ele também não tinha comprometimento político** né. Lá é uma região de muitos assentamentos, e então nunca foi (N.L., GERENTE EXECUTIVA DE HABITAÇÃO DA CAIXA, Município de Chapecó, 2017, grifos nossos).*

Em algumas regiões, a participação de construtoras foi necessária, mas as relações estabelecidas com os beneficiários finais não são tão orgânicas como as existentes como os movimentos sociais rurais e sindicatos, ou seja, são relações em que predominam a lógica de mercado, visando ao lucro, não há vínculos anteriores ao Programa, relações de proximidade, sejam de cooperação, de organização,

participação ou de representação. E os resultados, nem sempre são bons, mas necessário, como explica a Gerente Executiva de Habitação da Caixa:

Foram mais comum na região Norte. Na região Norte eles [os movimentos sociais rurais] tinham mais dificuldade inclusive de fazer. Então tem alguns momentos que elas são importantes, mas fogem um pouquinho da representação. Porque é onde a gente consegue que tenha as representações organizando a casa se tornam maior e melhor. Porque a construtora vem para ter lucro, é óbvio. Então, ela vai ter, aí sim, quando é construtora ela vai apresentar um projeto de [ininteligível], com não sei mais o que, tudo aquilo sai daquele mesmo valor. Mas volto a dizer que ela em alguns momentos foi fundamental ou não teria acontecido (N.L., GERENTE EXECUTIVA DE HABITAÇÃO DA CAIXA ECÔNOMICA FEDERAL, Município de Chapecó, 2017, grifos nossos).

4.5.3 Beneficiários: quem são esses agentes? Onde vivem?

Originalmente, o PNHR/PMCMV era destinado aos trabalhadores rurais e agricultores familiares, definidos pelo art. 3 da Lei n. 11.326, de 24 de julho de 2006⁷⁴. A partir de 2012, com a mudança na definição de agricultura familiar, outros beneficiários passaram a ser contemplados pelo programa, como os povos indígenas

⁷⁴ Considera agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos: I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais; II - utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; III - tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo (Redação dada pela Lei n. 12.512, de 2011); IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família. § 1º O disposto no inciso I do caput deste artigo não se aplica quando se tratar de condomínio rural ou outras formas coletivas de propriedade, desde que a fração ideal por proprietário não ultrapasse 4 (quatro) módulos fiscais. § 2º São também beneficiários desta Lei: I - silvicultores que atendam simultaneamente a todos os requisitos de que trata o caput deste artigo, cultivem florestas nativas ou exóticas e que promovam o manejo sustentável daqueles ambientes; II - aquicultores que atendam simultaneamente a todos os requisitos de que trata o caput deste artigo e explorem reservatórios hídricos com superfície total de até 2ha (dois hectares) ou ocupem até 500m³ (quinhentos metros cúbicos) de água, quando a exploração se efetivar em tanques-rede; III - extrativistas que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos II, III e IV do caput deste artigo e exerçam essa atividade artesanalmente no meio rural, excluídos os garimpeiros e fiscadores; IV - pescadores que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos I, II, III e IV do caput deste artigo e exerçam a atividade pesqueira artesanalmente. V - povos indígenas que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos II, III e IV do caput do art. 3º; (Incluído pela Lei nº 12.512, de 2011) VI - integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e demais povos e comunidades tradicionais que atendam simultaneamente aos incisos II, III e IV do caput do art. 3º (Incluído pela Lei n. 12.512, de 2011) (BRASIL, 2006).

e quilombolas. Os agricultores familiares assentados⁷⁵, beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) foram incluídos como possíveis beneficiários do PNHR em 2013.

O programa restringiu a participação para aqueles agricultores e trabalhadores rurais que:

Box 6 – Restrição de participação

I - tenham figurado, a qualquer época, como beneficiários de subvenções habitacionais lastreadas nos recursos orçamentários da União, do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) ou de descontos habitacionais concedido com recursos do FGTS;
 II - sejam proprietários, cessionários ou promitentes compradores de imóvel residencial em qualquer localidade do território nacional;
 III - sejam detentores de financiamento imobiliário ativo, no âmbito do Sistema Financeiro Habitacional (SFH), em qualquer localidade do território nacional;
 IV - sejam detentores de área superior a 04 (quatro) módulos fiscais;
 V - constem do Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (CADIN), de que trata a Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002.
 Parágrafo Único. Os agricultores familiares, trabalhadores rurais e equivalentes que forem proprietários, cessionários ou promitentes compradores de um único imóvel residencial, bem como os beneficiários do PNRA que já obtiveram Crédito Instalação nas modalidades Aquisição de Materiais de Construção ou Recuperação de Materiais de Construção, somente poderão participar do PNHR na modalidade Reforma.

(Art. 14, Portaria n. 268, de 22 de março de 2017).

Para regulamentar as subvenções econômicas, os beneficiários foram qualificados, de acordo com sua renda familiar bruta anual, em três grupos: Grupo 1 (G1), Grupo 2 (G2) e Grupo 3 (G3). Em 2017, o G1 correspondia aqueles que recebiam até R\$ 17.000,00 anuais; o G2 eram aqueles que possuem renda entre mais de R\$ 17.000 - R\$ 33.000 anuais e o G3 que recebiam mais de R\$ 33 mil até R\$ 78 mil por ano. Observamos no quadro 5 que a renda bruta familiar anual destes grupos no período de 2009 a 2017 sofreu correções aleatoriamente, sendo que, somente o Grupo 1 apresentou para o período correção acima da inflação.

⁷⁵ Os assentamentos beneficiados serão priorizados pelo gestor PNRA, conforme demanda das áreas de reforma agrária distribuídas entre os estados. Aqueles que obtiveram Crédito Instalação nas modalidades Aquisição de Materiais de Construção somente poderão participar do PNHR na modalidade reforma (Portaria Interministerial n. 78, de 8 de fevereiro de 2013).

Quadro 5 – Atos normativos e o enquadramento dos Grupos de renda (G1, G2 e G3) do PNHR

Atos Normativos	G1	G2	G3
Decreto N.6819, de 13 de abril de 2009	Até R\$10.000,00	Superior a R\$10.000,00 e inferior a R\$22.000,00	Superior a R\$ 22.000,00 e inferior ou igual a R\$ 60.000,00*
Decreto N.6.962 de 17 de setembro de 2009	Até R\$10.000,00	Superior a R\$10.000,00 e inferior a R\$22.000,00	Superior a R\$ 22.000,00 e inferior ou igual a R\$55.800,00
Portaria Interministerial n. 395, de 26 de agosto de 2011	Até R\$ 15.000,00	Superior a R\$ 15.000,00 e inferior ou igual a R\$ 30.000,00;	Superior a R\$ 30.000,00 e inferior ou igual a R\$ 60.000,00.
Portaria Interministerial n. 229, de 28 de maio de 2012.	Até R\$ 15.000,00	Superior a R\$ 15.000,00 e inferior ou igual a R\$ 30.000,00;	Superior a R\$ 30.000,00 e inferior ou igual a R\$ 60.000,00.
Portaria Interministerial n.97, de 30 de março de 2016.	Até R\$ 17.000,00	Superior a R\$ 17.000,00 e inferior ou igual a R\$ 33.000,00;	Superior a R\$ 33.000,00 e inferior ou igual a R\$ 78.000,00.
Portaria n.172, de 10 de maio de 2016	Até R\$ 17.000,00	Superior a R\$ 17.000,00 e inferior ou igual a R\$ 33.000,00;	Superior a R\$ 33.000,00 e inferior ou igual a R\$ 78.000,00.
Portaria n. 268, de 22 de março de 2017	Até R\$ 17.000,00	Superior a R\$ 17.000,00 e inferior ou igual a R\$ 33.000,00;	Superior a R\$ 33.000,00 e inferior ou igual a R\$ 78.000,00.
Deflação acumulada no período	Até R\$ 16.351,40	Superior a R\$ 27.797,37 e inferior ou igual a R\$ 53.959,60	Superior a R\$53.959,60 e inferior ou igual a R\$91.174,70.

Fonte: Diário Oficial da União, 2009 a 2017.Org. KONRAD, 2017.

Para efeito de enquadramento de renda familiar anual bruta, no caso dos agricultores familiares, é utilizada a que consta na Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (DAP)⁷⁶, gerida pela Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, enquanto que os trabalhadores rurais apresentarão, na forma regulamentada pelo Gestor

⁷⁶ Para tanto serão observadas as seguintes condições: para atendimento dos agricultores familiares do Grupo 1, serão aceitas DAP com até 3 anos contados a partir da sua emissão, ou a Relação de Beneficiários (RB) emitida pelo INCRA. Além disso, deverá fazer constar a identificação de pelo menos um ponto de coordenada geográfica do imóvel (PORTARIA n. 593, de 13 de dezembro de 2012). Para os demais grupos de renda, o prazo de aceitação será estabelecido a critério do Gestor Operacional.

Operacional, comprovação de renda formal ou informal, que permita atestar seu enquadramento (PORTARIA INTERMINISTERIAL N° 326, de 31 de agosto de 2009).

Para facilitar a produção e a reforma das unidades habitacionais rurais, a capacidade financeira é complementada com subvenções econômicas, as quais são concedidas, uma única vez, de acordo com o enquadramento do proponente no grupo de renda, por intermédio de operações distintas: o *Grupo 1* é atendido sem a constituição de operação de financiamento, através de repasse de recursos provenientes do Orçamento Geral da União. Os beneficiários deste grupo devem, após a construção da casa, pagar apenas 4% do valor recebido como contrapartida, dividido em quatro pagamentos anuais e de igual valor. Os *Grupo 2* e *Grupo 3* são operações de financiamento habitacional com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS (art.11, da Lei n. 11.977, de 07 de julho de 2009).

A subvenção econômica compreende os custos da edificação da unidade habitacional, os custos referentes à Assistência Técnica (ATEC) e a execução do Projeto Técnico Social (PTS), e valor equivalente à remuneração do agente financeiro. Há distinção entre os valores concedidos de acordo com a modalidade escolhida: construção ou reforma. Devido à questão geográfica/dificuldade logística, as subvenções econômicas para a região Norte são maiores que as demais regiões do país (Quadro 6).

Quadro 6 – Caracterização geral do PNHR/PMCMV, de acordo com os grupos de renda

Beneficiários	Renda Familiar Anual (R\$)	Prazo	Prestação	Proposta	Valor financiável		Subsídio específico	
					Construção	Reforma	ATEC	PTS
G1	Até R\$ 17mil;	4 anos	Anual de 1% do valor subsidiado	Via EO	R\$34.200*	R\$ 20.700	R\$ 1.000	R\$700
G2	De R\$ 17 mil a R\$ 33 mil;	10 anos	Anual ou Semestral		Individual direto nas Agências	Até R\$ 90 mil**		R\$1.000
G3	De R\$ 33 mil até R\$ 78 mil;			Não possui****				

Fonte: BRASIL, Portaria n. 268, de 22 de março de 2017; Portaria Interministerial N° 97, de 30 de março de 2016; Org. KONRAD, 2018.

* Na região Norte, o valor para a produção da unidade habitacional é de R\$ 36.600,00 e o custo de reforma da unidade habitacional será limitado a R\$ 22.100,00.

**Conforme normas do Programa e do FGTS, sujeito a aprovação e capacidade de pagamento.

***Para o G2, além da subvenção de ATEC e PTS, é repassado aos Agentes Financeiros valor complementar para assegurar o equilíbrio econômico-financeiro das operações de financiamento, como: a) custo de originação do contrato de financiamento, correspondente a R\$ 1.004,06, para cada contrato firmado; b) diferencial de juros, representado por acréscimo às taxas nominais dos financiamentos, correspondente a 1% ao ano, calculado com base no fluxo teórico do financiamento, pago à vista, em espécie, para aqueles cuja renda bruta familiar anual seja superior a R\$ 28.200,00; e c) taxa de risco de crédito, equivalente a 8,4%, incidente sobre o valor de financiamento, limitada ao valor de R\$ 4.200,00 por contrato.

***A subvenção econômica para o G3, contemplará: a) Taxa de administração, devida mensalmente, correspondente a R\$ 25,00 paga à vista, em espécie, ao valor presente calculado à taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e Custódia (SELIC), estimada quando da aprovação e reformulação do orçamento do FGTS, no prazo da operação de financiamento para aqueles beneficiários cuja renda bruta familiar anual esteja situada no intervalo superior a R\$ 43.200,00 até R\$ 78.000,00; b) taxa de risco de crédito, equivalente a 8,4%, incidente sobre o valor de financiamento, limitada ao valor de R\$ 4.200,00 por contrato.

Outra diferença do PNHR, consiste que os *Grupos 1 e 2* são atendidos, exclusivamente, sob a forma coletiva, limitados de 4 a 50 participantes (Portaria n. 406, de 2 de setembro de 2011), por intermédio de entidade organizadora, representante dos beneficiários; e o *Grupo 3*, cujo o acesso pode se dar individualmente, diretamente na Caixa Econômica Federal, ou instituições financeiras ou agentes financeiros (como visto anteriormente na figura 7).

São atribuições do beneficiário do PNHR/PMCMV:

Box 7 – Atribuições dos beneficiários do PNHR/PMCMV

- I - prestar informações verídicas sobre a situação pessoal e familiar, visando assegurar a legitimidade do programa;
- II - acompanhar a execução da obra como parte diretamente interessada, auxiliando na fiscalização da aplicação dos recursos e do cumprimento do objeto contratado;
- III - participar das reuniões quando convocado pela Entidade Organizadora ou pelos membros da CRE (Comissão de Representantes do Empreendimento);
- IV - comunicar ao MCidades, ao Gestor Operacional ou ao Agente Financeiro qualquer irregularidade identificada na execução da obra ou nos gastos realizados; e
- V - entregar ao Agente Financeiro termo de recebimento da unidade habitacional.

(Art. 12, Portaria n. 268, de 22 de março de 2017).

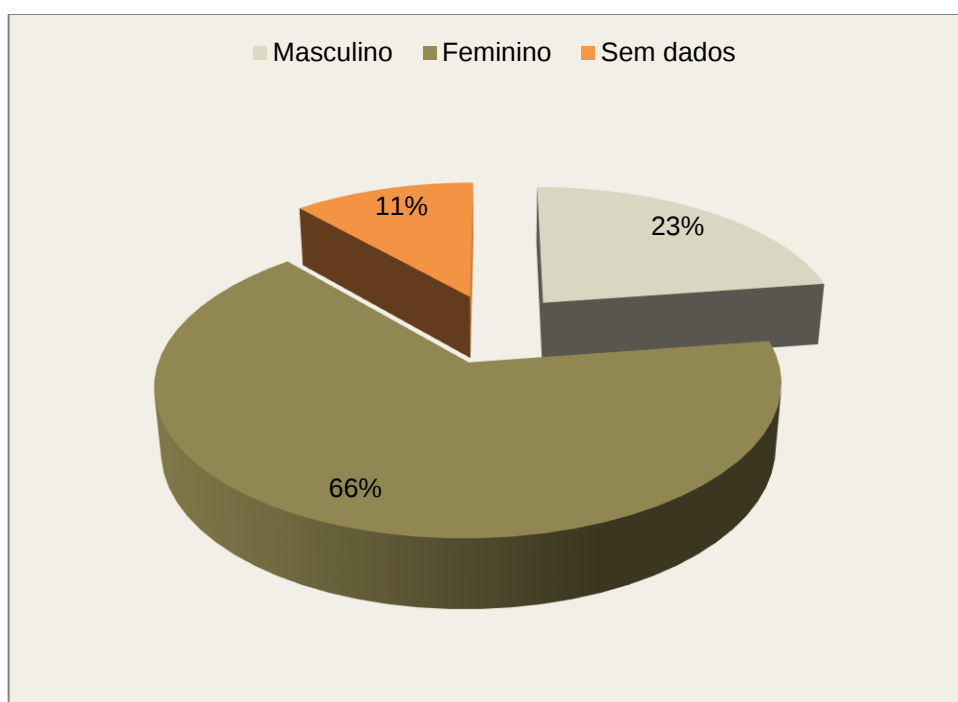
4.5.3.1 Perfil sociodemográfico dos beneficiários do PNHR/PMCMV – Grupo 1

Analisamos o perfil sociodemográfico dos beneficiários do PMCMV/PNHR - Grupo 1. Os dados obtidos correspondem ao período de março de 2009 a abril de

2017, sendo que até aquele momento, haviam sido contratados em todo o país, um total de 182.025 unidades habitacionais.

Segundo o gráfico 3, 66% das unidades contratadas, ou seja, 119.939 unidades habitacionais foram contratadas pelo gênero feminino; o gênero masculino representou 23% das contratações, o equivalente a 41.231 unidades, e nos 11% restante dos contratados não se informaram o gênero do contratante.

Gráfico 3 – Percentual dos beneficiários do PNHR/Grupo 1 no Brasil, por gênero.



Fonte: MINISTÉRIO DAS CIDADES, Secretaria Nacional de Habitação, abril/2017.
Org. KONRAD, 2017.

O elevado percentual de contratos firmados pelo gênero feminino se deve as diretrizes do Programa que estabeleceu como beneficiários prioritários as mulheres chefes de família. Isto representa um avanço nas políticas públicas, sobretudo, para redução das desigualdades de gênero, de acordo com o Coordenador da COOPERHAF:

*[...] o MCMV de modo geral, não só no Rural, mas também urbano, **ele prioriza mulheres chefes de família**, portanto, a gente sempre deu uma...detalhe simples, no contrato o nome, mesmo que tenha um casal, marido, mulher, os dois assinando o contrato, **o titular do contrato sempre é a mulher**, certo? Isso é avanço do MCMV, porque tem uma compreensão,*

*se construiu junto com Minha Casa Minha Vida que numa eventual separação ou que aquilo aquele outro, geralmente os filhos ficam com a mulher, ou seja, **o público feminino é um público mais vulnerável nesse sentido, portanto, o titular do contrato é a mulher.** [...] acho que é importante frisar né, porque isso foi um avanço que a gente construiu e olha com mais carinho, vamos dizer assim, essa coisa mais do masculinizada da sociedade como um todo e no rural, não é diferente. **Como é que a gente possa redimir a partir das políticas públicas essas desigualdades né, de gênero, de geração e público mais jovem, por exemplo** (J.S., COORDENADOR DA COOPERHAF, Município de Chapecó, 2017, grifos nossos).*

Quanto a cor/ raça dos beneficiários do PNHR/Grupo 1 em nível nacional, há o predomínio de pardos (42,8%), seguido por brancos (34,7%), pretos (5,3%), indígenas (3,2%) e amarela (0,4%). Cerca de 13,6% dos beneficiários não informaram (Gráfico 4A).

Sobre a faixa etária (gráfico 4B), constatamos que os beneficiários que possuem entre 21 e 40 anos, correspondem a 40,1% do total de unidades contratadas; os beneficiários de 41 a 60 anos representam 33,8% das unidades contratadas, enquanto que 14,6% do total das unidades contratadas possuem mais de 61 anos. Os beneficiários que possuem de 18 a 20 anos correspondem apenas a 0,1% das unidades contratadas e 11,5% não informaram a idade. Este gráfico apresenta algumas semelhanças com o público atendido pela COOPERHAF, como evidenciou seu Coordenador:

*[...] o público que a gente atende é [pensando] **a grande maioria público é mais jovem, um público na faixa do até 35 a 40 anos**, por aí. Eu acho que tem uma lógica, um pouco, porque a grande maioria, sem ter dados aqui - vou falar de uma análise assim, minha, uma percepção pessoal - a gente tem um público ali dos 35 aos 55 anos, que pelo tempo foi se estruturando. **Porque um agricultor que nasceu na atividade que, foi se constituindo e, tá com 40 anos de idade, ele tá praticamente os 40 anos ali, num primeiro momento junto com os pais, mas ele tá, seguramente há uns 20 meio, por conta própria foi se estruturando; ou seja, ele, com mais dificuldade ou menos dificuldade, ele foi criando uma certa estrutura. Ele fez uma casa, conseguiu com muito custo comprar um pedacinho de terra.** Agora, nesse último período, pela condição, ele conseguiu se estruturar um pouco mais né, porque ele conseguiu ter uma renda um pouco mais significativa, seja no leite ou em outra atividade. Então é um público que na minha avaliação e pelo histórico. **Agora esse público mais jovem, que ainda não tem essa condição, que tá saindo ou no processo sucessão na propriedade, ou que tá indo para uma nova propriedade, ele tem tudo isso pela frente. Então, é o primeiro público que vem.** E a gente percebe também uma **parcela bastante significativa é aqueles dos 55 pra cima**, que as vezes também são aqueles que passaram a vida inteira, já pegaram essa fase mais positiva da atividade agrícola dos últimos 10, 15 ano, **mas que eles já estavam, do ponto de vista da produtividade em decadência o que meio que dando uma, parando, que tá chegando nos 50 e 60 anos já, assim né, não tem mais aquela coisa, a condição física do trabalho.***

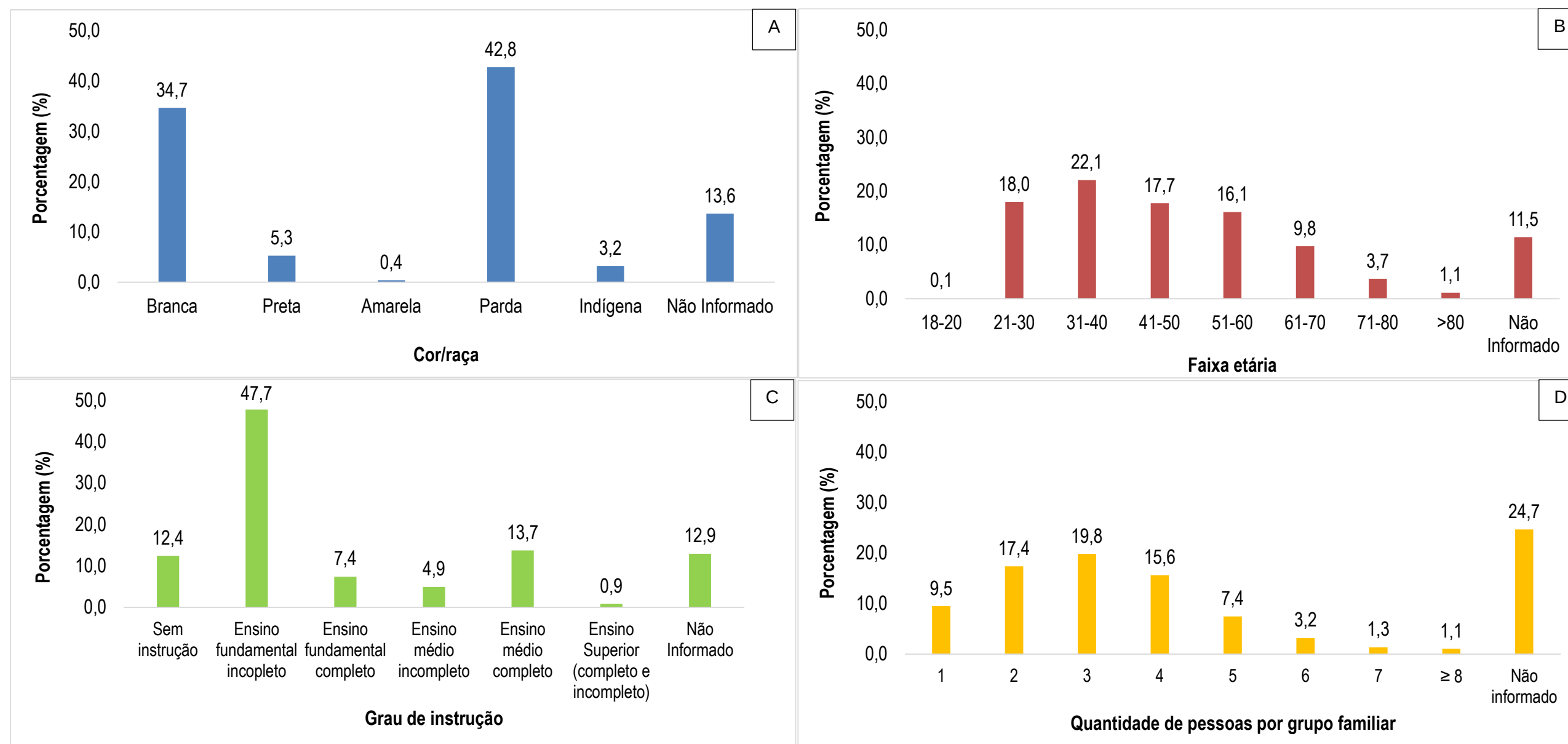
*Portanto, ele não tem essa estrutura que o intermediário conseguiu construir, e ele tá, talvez, tão vulnerável que o público mais jovem, que tá entrando na atividade agora ou que tá construindo um processo de sucessão da propriedade, assim por diante. Então, eu acho que assim, é uma percepção minha, acaba concentrando um pouco nessas extremidades, um público mais jovem, o mais jovem até lá na faixa de 35 por aí, né, e um público, **mais dos 60 nessa faixa aí aposentados, que também são públicos em tese com algumas restrições do próprio programa** (COORDENADOR DA COOPERHAF, Município de Chapecó, 2017, grifos nossos).*

As questões relacionadas ao envelhecimento e a masculinização da população rural, e outros desafios do mundo rural, tem sido mais recorrentes nas pesquisas e trabalhos acadêmicos (ANJOS; CALDAS, 2011; CAMARANO; ABRAMOVAY, 2009; HERNÁNDEZ LARA; SUZUKI, 2017).

Podemos afirmar que este Programa, conforme os dados apresentados, tem contribuído para a permanência no campo, especialmente dos “jovens”, aqui considerados a população com até 35 anos, pois está relacionado ao processo de sucessão e de reprodução social da unidade familiar.

Assim,

*o programa permite que jovens também participem, sejam beneficiados. A gente não tem aquela regra só ou quanto mais idosos, não. **Jovens também foram beneficiados, tá. Justamente, para trabalhar a política da permanência no campo.** E isso funcionou? Sim, funcionou. [...]. Mas temos muitos relatos de jovens que: **‘Puxa vida, ia ir embora. Mas agora não vou. Tenho minha casa’.** **‘Tem motivo para fica’.** **‘Eu tinha vergonha de trazer visitas, hoje não tem mais, porque a minha casa é uma casa bonita’** (N.L., GERENTE EXECUTIVA DE HABITAÇÃO DA CAIXA, Município de Chapecó, 2017, grifos nossos).*

Gráfico 4 – Perfil sociodemográfico dos beneficiários do PNHR/Grupo 1 no Brasil

4A. Cor/Raça. 4B. Faixa Etária 4C. Grau de Instrução. 4D. Quantidade de pessoas por grupo familiar.

Fonte: MINISTÉRIO DAS CIDADES, Secretaria Nacional de Habitação, abril/2017.
Org. KONRAD, 2017

Quanto ao grau de instrução dos beneficiários do PNHR/Grupo 1, em nível nacional (gráfico 4C), cerca de 47,7% dos beneficiários possuem ensino fundamental incompleto, representando o maior percentual; os que possuem ensino médio completo correspondem a 13,7% dos beneficiários; 12,4% não apresentam nenhum grau de instrução formal; 7,4% concluíram o ensino fundamental; e os que não concluíram o ensino médio representam 4,9% dos beneficiários. Apenas 0,9% dos beneficiários fazem referência ao ensino superior, não distinguindo se é incompleto, completo, ou outros níveis; e, 12,9% do total dos beneficiários não informaram.

Outro aspecto diz respeito à composição do grupo familiar, ou seja, a quantidade de pessoas por grupo familiar (gráfico 4D). Ao contrário do que se via a algumas décadas atrás, atualmente encontramos famílias cada vez menores no campo, o que reflete as transformações que o espaço rural tem sofrido, especialmente decorrente do êxodo rural e da modernização da agricultura, ocorrido nos anos 1950 e 1960. As famílias com três integrantes apresentaram o maior percentual, aproximadamente 19,8% dos beneficiários do Programa.

As famílias com dois (02) e quatro (04) integrantes, respectivamente, são representadas por 17,4% e 15,6% do total dos beneficiários. Os beneficiários que contam com apenas um (1) membro representam 9,5%. As famílias com cinco (5) integrantes representam 7,4% dos beneficiários. As famílias com mais de seis (6) integrantes correspondem a 5,6% dos beneficiários. Quase $\frac{1}{4}$ do total de beneficiários, ou seja, 24,7%, não informaram sobre a composição do grupo familiar.

De modo geral, esta realidade é bastante similar a dos beneficiários entrevistados, analisada no tópico 5.6.1.

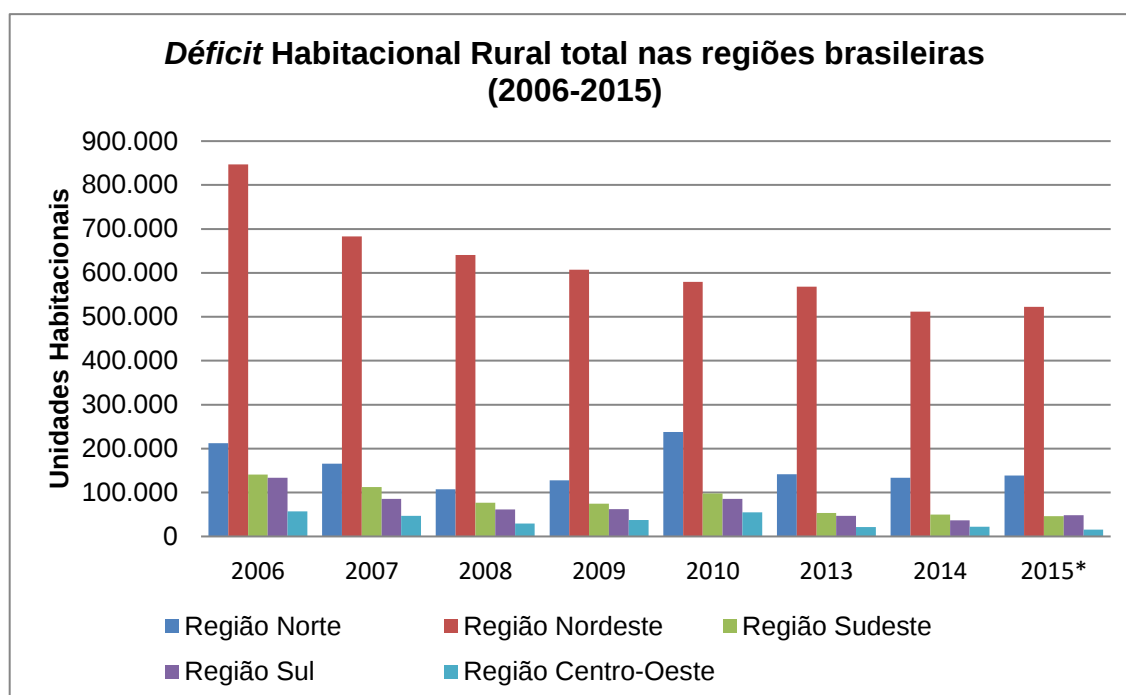
4.6 Panorama do PNHR no Brasil: distribuição espacial da demanda e produção

Como afirmado anteriormente, a distribuição dos recursos do PNHR entre as Unidades da Federação ocorre a partir da estimativa do *déficit* habitacional rural da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e elaborada pela Fundação João Pinheiro (FJP). Com base nisso, procuramos identificar onde se concentram os maiores *déficits*

habitacional rural no Brasil. Ilustramos no gráfico 5 a distribuição do *déficit* nas regiões brasileiras entre os anos de 2006 a 2015⁷⁷, período que antecedeu e sucedeu a implantação do PNHR/PMCMV.

Embora o país apresente uma população essencialmente urbana, encontramos uma demanda habitacional significativa no espaço rural, especialmente, pela raridade de programas e políticas de habitação rural.

Gráfico 5 – Déficit Habitacional rural total nas regiões brasileiras (2006-2015)



Fonte: Dados básicos: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)-IBGE
Elaboração: Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estatística e Informações (CEI).
Org. KONRAD, 2017.

*Dados preliminares.

Observamos que o *déficit* habitacional rural no Brasil, desde 2006, tem apresentado declínio. Esta informação é curiosa, uma vez que somente em 2009 temos uma política de habitação rural mais sólida no país. Talvez uma das respostas para essa questão seja a expansão da urbanização, ou mudanças metodológicas na coleta dos dados, como ocorreu em 2010⁷⁸.

⁷⁷ São os dados mais recentes sobre *déficit* habitacional rural, porém ainda preliminares.

⁷⁸ No Censo Demográfico de 2010, houve duas mudanças. A primeira delas refere-se à identificação das famílias conviventes dentro do domicílio, uma vez que o IBGE deixou de identificar essas famílias no momento da entrevista. A segunda mudança foi a aplicação de um fator redutor dessas famílias

O *déficit* habitacional rural concentra-se na região Nordeste, apesar da redução significativa, de mais de 350 mil unidades habitacionais, entre 2006 e 2015. A região Norte ocupa a segunda posição no *ranking* no período, tendo sua maior demanda em 2010. Ademais, apresentou crescimento em 2015, quando comparado a 2014.

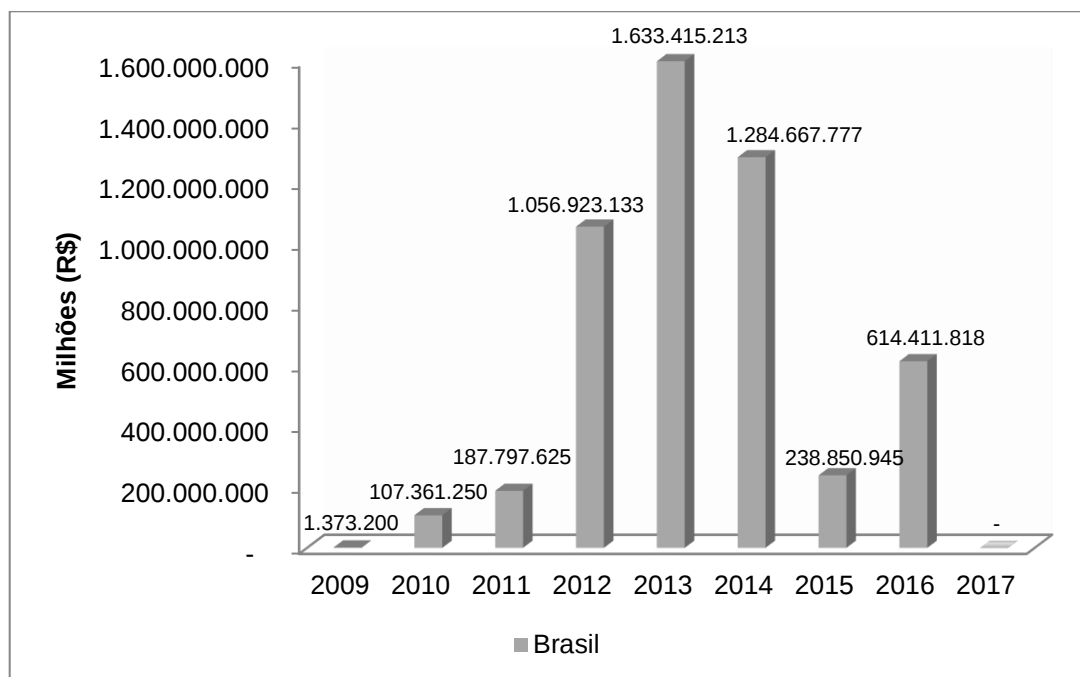
Na sequência, temos a região Sul, que apresentou *déficit* habitacional rural de 48.585 unidades habitacionais em 2015, 33% maior que em 2014, quando era de 36.382 unidades. Na quarta posição encontra-se o Sudeste, com total de 46.373 unidades, mas acumula a segunda maior redução quando comparada as demais, de quase 95 mil unidades. O Centro-Oeste, desde 2006, apresenta o menor *déficit* habitacional rural do país, sendo que em 2015 tinha acumulado *déficit* habitacional rural de 15.390 unidades.

4.6.1 A distribuição espacial do PNHR no Brasil: desigualdade e concentração

Entre os anos de 2009 a março de 2017 foram contratados no Grupo 1 do PNHR/PMCMV, em todo o Brasil, cerca de 194.978 unidades habitacionais, de acordo com os dados disponibilizados pelo Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão. O gráfico 6 trata da evolução dos valores contratados do PNHR a nível de Brasil, entre o período de 2009 e 2017.

Como qualquer política pública, o PNHR/PMCMV apresentou, nos primeiros anos, uma atuação tímida, até porque o Programa precisou de período de maturação para, posteriormente, gerar frutos e ampliar seu escopo de atuação. Nos anos de 2012 a 2014, o Programa ganhou maior robustez, atingindo seu ápice em 2013. Sofreu uma bruta queda a partir de 2015 e retomou os investimentos em 2016. Mas, com o golpe parlamentar, encerrou temporariamente e precocemente seu “ciclo de vida”, pois não ocorreram mais contratações do PNHR/PMCMV até início de 2018 (março).

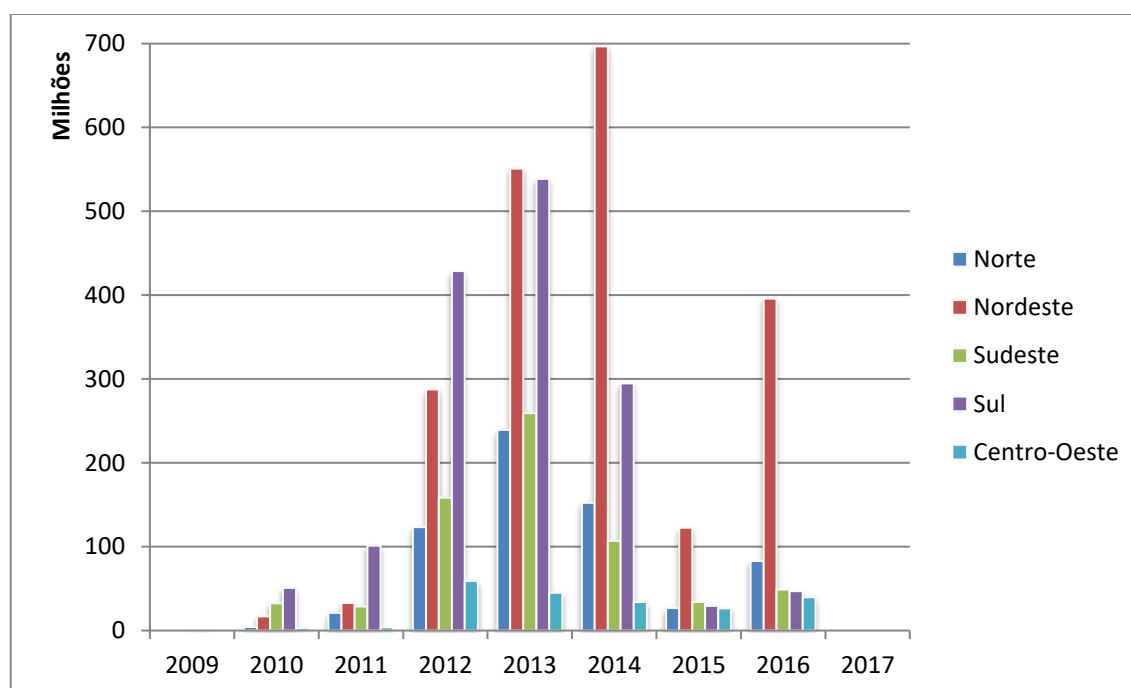
conviventes, buscando captar apenas aquelas com intenção de constituir um domicílio exclusivo. A determinação do fator redutor seguiu a tendência observada nas PNADs mais próximas ao Censo Demográfico de 2010 e utilizou a média dos valores observados em 2009 e 2011, da variável que mede a intenção de constituir domicílio exclusivo (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2010, p.78).

Gráfico 6 – Valor total contratado pelo PNHR/PMCMV - Grupo 1 (2009-2017), no Brasil

Fonte: MCidades, Banco de dados Instituições/Agentes Financeiros, até 30/09/2017.
Org. KONRAD, 2017.

Apesar das regiões mais deficitárias serem prioritárias, notamos que o primeiro ano de implementação (2009) até 2012, a região Sul acessava a maior parte dos recursos do Programa, e liderava o total de contratações (gráfico 7). E, a partir de 2013, confirmando a resposta da Gerente Executiva de Habitação da Caixa (Chapecó, 2017), houve uma guinada na distribuição espacial dos investimentos do PNHR, e a região Nordeste assume a liderança na quantidade de unidades contratadas e investimentos. Esta região acumulou entre 2009 e 2017, quase 80 mil unidades contratadas.

Gráfico 7 – Distribuição espacial e temporal dos recursos contratados pelo Grupo 1 do PNHR (2009-2017).



Fonte: MCidades, Banco de dados Instituições/Agentes Financeiros, 2017
Org. KONRAD, 2017

O trabalho desenvolvido pela SUHAR junto aos movimentos sociais, entidades organizadoras e prefeituras, certamente é um dos responsáveis por esta mudança. Este processo de desenvolvimento do PNHR na região Nordeste foi destacado durante entrevista com a Gerente Executiva de Habitação da Caixa:

Quando a gente fez as primeiras visitas lá em 2011, era assim, uma tristeza você via aqueles barracos de adobe. Não tinha nada, era pobreza, não tinha cisterna, não tinha casa, não tinha nada. Depois, com o tempo, com as casas, a gente percebia, porque lá a região era plana, de longe se a vista uma imensidão. Tudo colorido, que também era da cultura deles fazer colorido. Isso era respeitado. Então a gente via que tinha cisterna, tinha casa. Aí eu nunca me esqueço, que num dia na reunião, de segunda feira, que a minha superintendência, ela era menor que comparada ao MCMV FAR, que é uma monstruosidade que você faz empreendimentos de 5 mil unidades, com 10 mil unidades, que já aconteceu. E eu apresentava os projetos de 50, de 200, 4 de 50 que deu 200. – ‘E quanto você fez essa semana?’ Mas, eu mostrava as fotografias, eu disse: – ‘Olha essa aqui é uma foto lá de Bom Conselho, vocês percebem que a gente tá colorindo o sertão?’ [risos] (N.L., GERENTE EXECUTIVA DE HABITAÇÃO DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, Município de Chapecó, 2017, grifos nossos).

E, finaliza, evidenciando o aumento das propostas para a região Nordeste:

[...] realmente em 2013 a gente conseguiu, nunca esqueço, eu fui lá na reunião no Ministério das Cidades, tinha reunião mensal, a gente colocou aquele mapa do Brasil, disse olha, 'o Nordeste esta com mais, muito mais propostas do que Sul'. Foi assim emocionante porque se ele tem 70% do déficit, não era justo que ele tivesse bem menos propostas que aqui [se referindo a região Sul]. Agora precisa contratar. Quando a gente fechou, que eu vim para cá [quando retornou a sua função de origem em Santa Catarina], o Nordeste tinha contratado mais, mais em volume, mais em percentual do que o Sul' (N.L., GERENTE EXECUTIVA DE HABITAÇÃO DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, Município de Chapecó, 2017, grifos nossos).

Mesmo com *déficit* habitacional rural elevado, observamos baixa adesão ao programa na região Norte, com um pouco menos de 25 mil unidades habitacionais contratadas. No Norte, o PNHR possui valor diferenciado em relação às outras regiões, devido as dificuldades de logística, os custos dos materiais de construção tornam-se elevados, conseqüentemente, os custos para construção também são maiores.

Na região Norte a logística assim é um caos, porque em alguns lugares tinha que ir de barco, então muito longe. O preço era muito maior. Tanto é que o programa a gente fez diferenciado para a região Norte, o valor é um pouco maior por conta da logística (N.L., GERENTE EXECUTIVA DE HABITAÇÃO DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, Município de Chapecó, 2017, grifo nosso).

O Centro-Oeste, por sua vez, apresenta a menor adesão do país, chegando a menos de 10 mil unidades. Uma das explicações para o baixo desempenho seja a existência de médias e grandes propriedades rurais, com o caráter mais empresarial do que familiar.

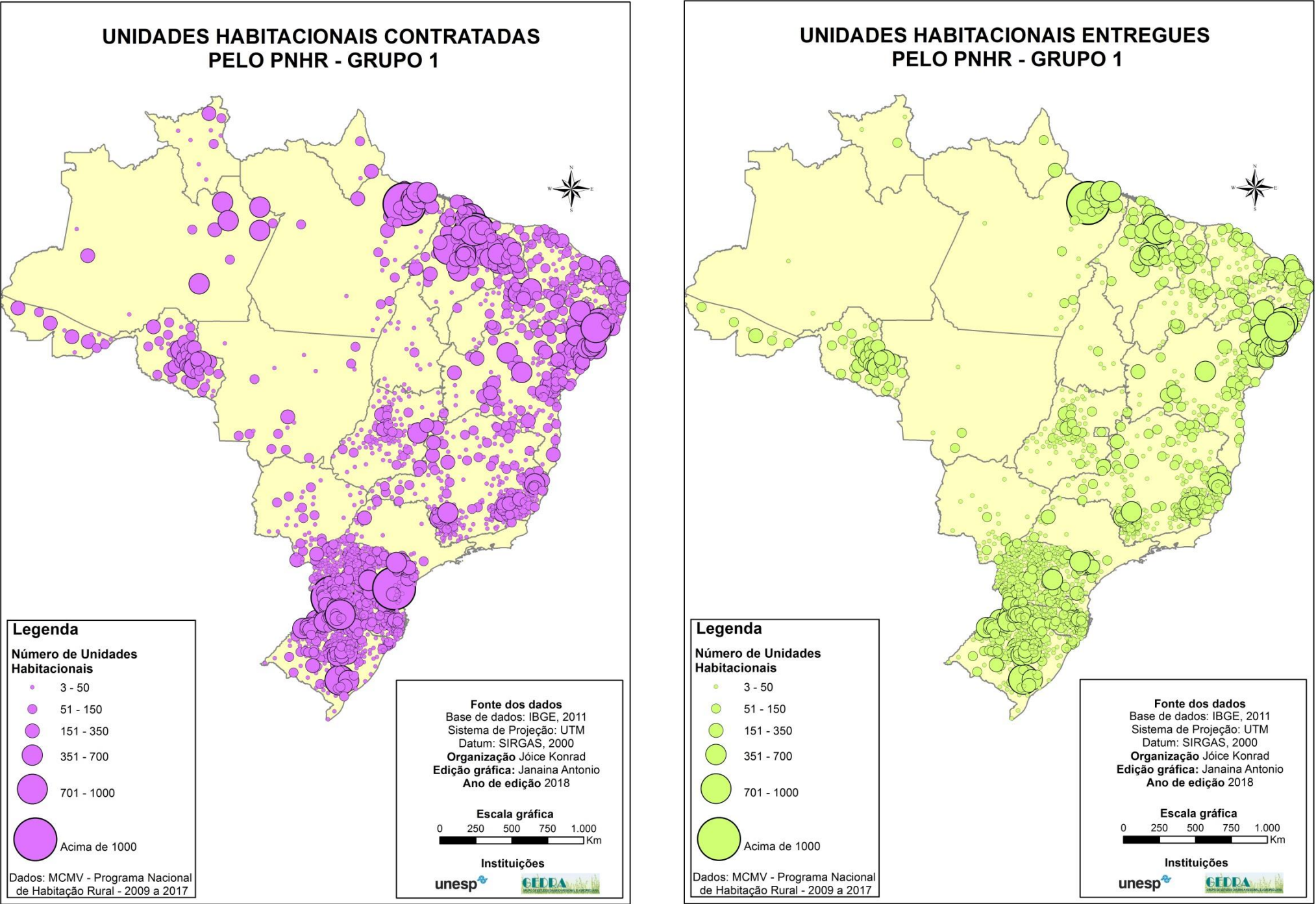
Na região Sul, mesmo não sendo a região com maior *déficit* de habitações, se beneficiou do Programa chegando há um pouco mais de 60 mil contratos no período de 2009 a 2017, ocupando o segundo lugar em unidades contratadas no país. Este desempenho do PNHR no Sul do Brasil, se deve: a renda familiar (contrapartida); à tradição dos Movimentos Sociais em apresentar demandas; à formação de cooperativas, sindicatos e associações que permitem a melhor organização e, conseqüentemente, o acesso ao programa (FAGUNDES, 2013).

Ao analisar por Unidades da Federação (mapa 3), o estado do Rio Grande do Sul lidera o *ranking* de unidades habitacionais contratadas, concentrando mais de 25 mil unidades habitacionais entre 2009 e 2017.

A distribuição desigual dos investimentos/contratos no território nacional está relacionada a *expertise* das Entidades Organizadoras que atuaram no programa estadual de habitação rural, como anteriormente apontado (ALVES, 2015; BOLTER, 2013), bem como, a estrutura de funcionamento da CAIXA ser mais enxuta nas regiões Norte e Nordeste. Mesmo que haja uma distribuição direcionada de recursos para as regiões com maior *déficit* habitacional rural, teremos ainda uma (re)produção desigual do espaço, pois não se supera a distribuição desigual do próprio funcionamento devido a desigualdade pré-existente no território. A Gerente Executiva de Habitação da Caixa nos explicou que:

As dificuldades a gente tem, você pega região Norte, tem dificuldade tanto de organização como de logística. A região Nordeste tem dificuldade de logística? Tem, tem, porque nos aqui no Sul, a CAIXA tem uma distribuição das unidades técnicas, temos 5 unidades técnicas em SC, aí a gente pega a BA, ela tinha 2, 3, depois 4, 5, mas a extensão territorial dela é muito grande. No MA então, é uma tragédia. No Maranhão, até hoje, tem só em São Luís (N.L., GERENTE EXECUTIVA DE HABITAÇÃO DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, Município de Chapecó, 2017, grifo nosso).

Mapa 3 – Distribuição espacial do total absoluto de unidades habitacionais contratadas (A) e unidades habitacionais entregues (B) do PNHR/PMCMV – Grupo 1 nos estados brasileiros (2009-2017)



Fonte: MCidades, 2017.
Elaboração: Janaína Antônio, 2018.

5 VOZES E AÇÕES DAS ENTIDADES ORGANIZADORAS E BENEFICIÁRIOS DO PNHR NO TERRITÓRIO DA CIDADANIA MEIO OESTE CONTESTADO-SC: DESAFIOS DE CONSTRUIR “SONHOS”

Este capítulo foi construído a partir das análises empíricas do trabalho de campo e coleta de dados de fontes secundárias. Nessa parte do trabalho daremos “voz” aos nossos beneficiários, contemplando às ações e os desafios das Entidades Organizadoras e dos beneficiários do PNHR/PMCMV, nos municípios Abelardo Luz, Ipuçu e Xaxim, localizados no Território da Cidadania Meio Oeste Contestado.

Dessa forma, estruturamos o capítulo em três momentos distintos. No **primeiro momento**, proporcionamos ao leitor a caracterização do Território da Cidadania Meio Oeste Contestado – nosso recorte analítico – sobre os aspectos da estrutura fundiária e produtiva, bem como dos indicadores sociais, contextualizando a realidade dos municípios selecionados e evidenciando suas particularidades.

A institucionalização do Programa Território da Cidadania (PTC) durante o segundo mandato do Governo Lula (2007 -2010) e sua continuidade no Governo Dilma Rousseff (2011 – 2014 e 2014 a 2016), possibilitou que este se tornasse uma espécie de Programa “guarda-chuva” ao incorporar ações de outros programas governamentais, tais como do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o que possibilitou maior abrangência e complexidade na tentativa de alcançar o desenvolvimento territorial.

A articulação destes programas e a visão multisetorial do rural podem ser notados na questão habitacional, através do Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), sub-programa do PMCMV, vinculado ao Ministério das Cidades. O PNHR adotou como um dos critérios de seleção das propostas, o recorte territorial do Programa Território da Cidadania, o qual se manteve até a última seleção (2018).

No **segundo momento**, destacamos a discussão sobre o *déficit* habitacional rural e a importância de políticas habitacionais específicas para os agricultores familiares. Assim, identificamos e analisamos a atuação das entidades organizadoras na implementação do PNHR no Território da Cidadania do Meio Oeste Contestado no período de 2009 a 2018.

Aprofundaremos a análise em três entidades organizadoras: CCA-SC, COOPERHAF e FETAESC, que atuaram nos municípios de Abelardo Luz, Ipuaçu e Xaxim, respectivamente, buscando compreender sua organização, as ações desenvolvidas no Programa e suas relações com os beneficiários, bem como os desafios de promover a reprodução social dos agricultores familiares.

E, no **terceiro momento**, avançamos para dentro da habitação, conhecendo um pouco mais o espaço vivido dos beneficiários entrevistados. Caracterizamos seu perfil sócio-demográfico, sua participação no Programa e melhoria das condições de vida com a “casa nova”, a importância do Programa para a permanência rural e sua reprodução social no espaço rural.

5.1 Território da Cidadania Meio Oeste Contestado: a Estrutura Fundiária e a luta pelo acesso à terra

A luta pela terra é intrínseca à história do Território da Cidadania Meio Oeste Contestado – como o nome próprio sugere –, e também da própria formação territorial do Oeste Catarinense, na qual ele se localiza. Estas disputas de terras no Território da Cidadania Meio Oeste Contestado apresentaram várias facetas, resultante de jogos de interesse e poder. A primeira delas refere-se às tensões diplomáticas entre Brasil e Argentina, sobre a chamada *Questão de Palmas* ou *Misiones*, resolvida apenas no final do século XIX⁷⁹.

Mesmo com a Independência do Brasil (1822), o país não apresentava território unificado nesse período, o que se constituiu numa das principais preocupações políticas do governo na época. A implantação das Colônias Militares⁸⁰ de Chopim (1882) e de Xapecó (1882), ambas nos Campos de Palmas⁸¹, foram

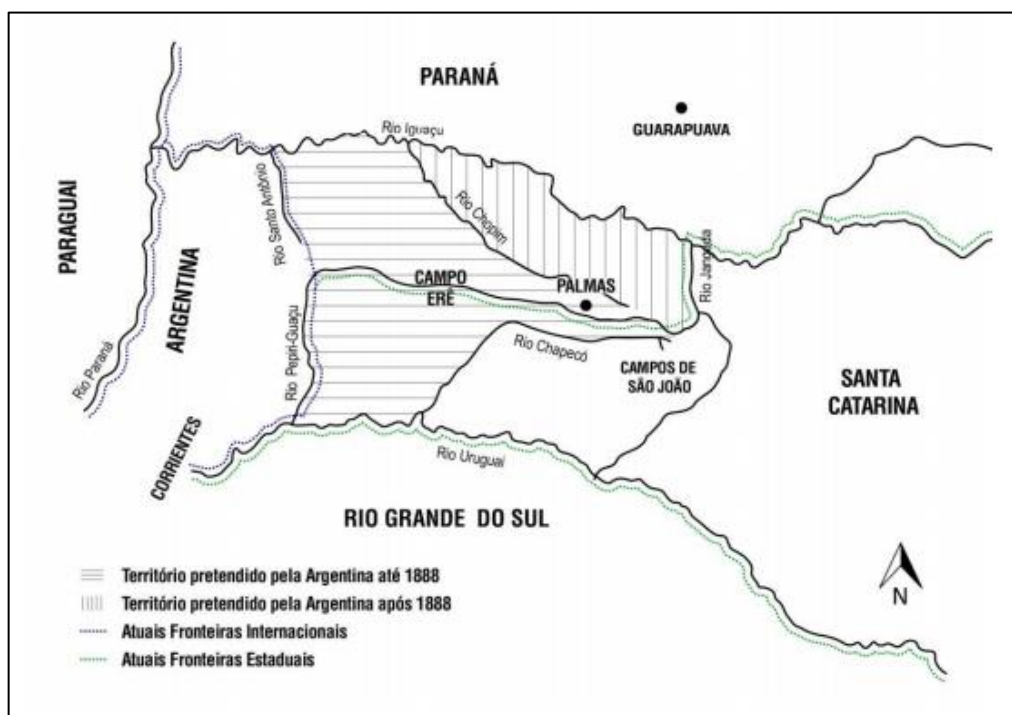
⁷⁹ Este conflito diplomático foi solucionado em 1895, quando o Brasil já era independente e constitui-se como uma república. A mediação do presidente estadunidense Grover Cleveland concedeu parecer favorável ao Brasil, devido à política de *uti possidetis* (BORDIGNON, 1968). Sobre o assunto ver mais em Heinsfeld (1997); Ferrari (2011); Margalot (1994) e Pereira (1946).

⁸⁰ Ver mais sobre as Colônias Militares em MYSKIW, A. M. Uma breve história da formação da fronteira no Sul do Brasil. In: RADIN, J. C.; VALENTINI, D. J.; ZARTH, P. (orgs.). **História da Fronteira Sul**. Chapecó: Ed. da UFFS, 2016.

⁸¹ “[...] uma extensa faixa de terra entre os rios Uruguai e Iguaçu, limitada a oeste pelos rios Santo Antônio e Peperi-Guaçu e, à leste, pelos rios Chapecó e Jangada, totalizando uma área de aproximadamente 40.000 km²” (MACHADO, 2007, p. 53).

estratégias importantes para assegurar o domínio deste Território, que era rico em ervais e fundamental para a construção do processo de consolidação da integração nacional (HEINSFELD, 2007).

Figura 9 – Questão de Palmas na segunda metade do século XIX.



Fonte: BARROS, Vera Lúcia Fregonese (1980) *apud* PETROLI (2018).

Além disso, serviu também para proteger de ataques as fazendas de criação de gado existentes nos campos de Palmas, Campo Erê até Campos de Irani - (D'ANGELIS, 2006; WERLANG, 1992), que pertenciam a fazendeiros originados de São Paulo e Curitiba (IBGE, 1959). Entretanto, povoamento que ali havia, em sua maioria, era de grupos indígenas⁸² (Kaingang e Guarani) (SANTOS, S. C., 2000), e da população cabocla⁸³ - principal força de trabalho existente no Território no período.

A Colônia Militar de Chapecó, também conhecida como Colônia de Xanxerê, não se constituiu como “[...] um mero ponto avançado da soberania nacional. Teve ela

⁸² Ver mais em D'Angelis (2006), Nacke *et al.* (2007) e Schmitz (2011).

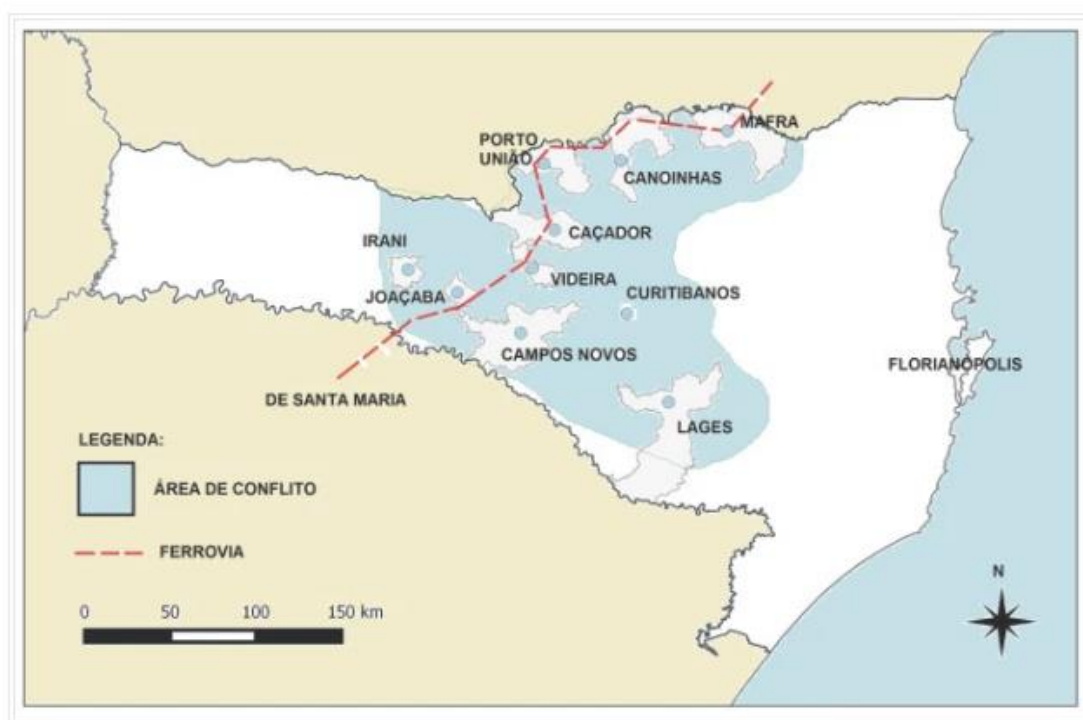
⁸³ É “a população que sucedeu à indígena e miscigenou-se com esta foi a dos luso-brasileiros [...]. A principal atividade era a agricultura de subsistência, o corte da erva-mate e o tropeirismo” (POLI, 1991, p.149).

uma missão povoadora e civilizadora na vasta área onde se localizou” (PIAZZA, 1994, p.220).

Por muito tempo, esta área foi considerada “sinônimo de “terra sem lei”, sem dono e “sertão bruto”” (RADIN, 2006, p.30), um verdadeiro vazio demográfico para o Estado, mas a atividade agropastoril era dinâmica, atendia o consumo interno da colônia (de soldados e colonos) e possuía condições para comercializar com outros locais (PETRONI, 2018).

Após resolução do conflito diplomático, o governo brasileiro buscou integrar essa área ao território nacional, através da construção da Estrada de Ferro São Paulo - Rio Grande do Sul (EFSPRG), a qual estava a cargo da *Brazil Railway Company* (figura 10). Como as delimitações das províncias do Paraná e de Santa Catarina não estavam definidas⁸⁴, ambas passaram a contestar a jurisdição sobre esta área.

Figura 10 – A Guerra do Contestado (1912-1916)



Fonte: <https://jesuegraciliano.wordpress.com/reflexoes/santa-catarina-passado-e-presente/>.

⁸⁴ Há alguns documentos que já indicavam litígio entre Santa Catarina e o Paraná durante o período da monarquia (PETRONI, 2018).

Esta indefinição, associada a outros fatores⁸⁵, como os conflitos fundiários (entre indígenas, caboclos, fazendeiros ou descendentes de origem europeia) e a expropriação de terras decorrentes da construção da ferrovia contribuíram para eclosão da Guerra do Contestado (1912 a 1916)⁸⁶ (MACHADO, 2004). Estas disputas se manifestaram de diferentes formas e se estenderam ao longo do processo de colonização.

Somente com o fim da Guerra do Contestado em 1916 definiram-se os limites territoriais dos estados do Paraná e Santa Catarina, por meio de um acordo, dando os atuais contornos destas unidades da federação. O governo catarinense criou os municípios de Chapecó⁸⁷, do qual a extinta Colônia Militar de Chapecó passou a ser distrito; Cruzeiro⁸⁸, Mafra e Porto União. Estes dois últimos estão localizados na região do Planalto Norte do estado, visto que “constituiu-se na última fronteira do Estado a entrar no modelo colonizador e civilizador” (RADIN, 2006, p.30).

E, assim, o Estado de Santa Catarina concedeu terras devolutas no Oeste Catarinense para particulares e a várias companhias colonizadoras⁸⁹, como forma de pagamento pela abertura, construção de estradas e a colonização. Assim, a venda de terras tornou-se uma atividade altamente lucrativa e despertou o interesse de muitos agentes. Algumas destas empresas, como por exemplo, a Bertaso, Maia & Cia, comercializou glebas de terras para outras, como a Empresa Colonizadora Irmãos Lunardi, responsável pela colonização da fazenda Rodeio Bonito, da qual originou vários municípios do TC, entre eles Xaxim e Ipuaçu (CHITOLINA, 2015).

Após a Guerra do Contestado, os programas de colonização retornaram e continuaram até meados da década 1950, com a política de expropriação dos antigos habitantes, como indígenas e caboclos.

⁸⁵ Entre eles: o impacto da Estrada de Ferro São Paulo-Rio Grande/EFSPRG, através da exploração madeireira e da grilagem de terras efetuadas pela *Southern Brazil Lumber and Colonization Company*, subsidiária da *Brazil Railway Company*; os conflitos locais em relação à questão fundiária praticados pelos coronéis locais; a inserção do curandeiro José Maria de Agostinho entre os sertanejos, que se constituiu como uma espécie de “liderança mística” (MACHADO, 2004, p.123).

⁸⁶ Sobre o assunto podemos encontrar em: Auras (2001); Espig (2013); Machado (2004) e Mafra (2008).

⁸⁷ Lei estadual nº 1.147, de 24 de agosto de 1917.

⁸⁸ Atual Joaçaba.

⁸⁹ Ver mais em Pertile (2008), Randin (2011) e Silva, R. C. (1983).

O modelo de colonização adotado por estas empresas foi estruturado em torno de lotes de 25 a 30 hectares⁹⁰. Esta forma de ocupação territorial nos ajuda a compreender a atual configuração da estrutura fundiária dos municípios que integram o Território da Cidadania Meio Oeste Contestado, onde, dos 15.473 estabelecimentos agropecuários, 85% dos estabelecimentos são de agricultura familiar e 15% são de agricultura não familiar, ou seja, patronais (tabela 5).

Tabela 5 – Estabelecimentos, área e percentuais de agricultura familiar e agricultura não familiar nos municípios selecionados e no Território da Cidadania Meio Oeste Contestado-SC, em 2006.

Município	Estabelecimentos				Área				Total	
	Agricultura Familiar		Agricultura Patronal		Agricultura Familiar		Agricultura Patronal			
	Quant.	%	Quant.	%	Quant.	%	Quant.	%	Quant.	Área
Abelardo Luz	1.843	89,1	225	10,9	24. 413	31,0	54.228	69,0	2.068	78.641
Ipuaçu	490	90,2	53	9,8	7.144	50,6	6.971	49,4	543	14.115
Xaxim	1.047	80,9	247	19,1	15.312	63,3	8.868	36,7	1.294	24.180
TC Meio Oeste Contestado	13.155	85,0	2.318	15,0	234.284	37,5	390.007	62,5	15.473	624.292

Fonte: IBGE, Censo Agropecuário 2006; Org. KONRAD, 2018.

Nos municípios de Aberlado Luz e Ipuaçu, respectivamente, os percentuais de agricultura familiar referente ao número de estabelecimentos variaram de 89,1% e 90,2%, superiores a média do TC; enquanto que o percentual da agricultura patronal correspondeu a 10,9% e 9,8%. Em Xaxim, o percentual dos estabelecimentos de agricultura familiar referente ao número de estabelecimentos correspondeu a 80,9%, contra 19,1% de agricultura patronal, superior a média do TC (15,0%). Ao comparar a área ocupada destas duas formas de produção observa-se a existência de concentração de terras no Território. A área ocupada pelos estabelecimentos de agricultura não familiar correspondeu a 62,5% contra 37,5% da agricultura familiar. Dos três municípios, Abelardo Luz foi o município que apresentou a maior concentração de terra, pois 69,0% da área são ocupados por estabelecimentos de

⁹⁰ Para regiões mais “montanhosas”, de acordo com Waibel (1979), este tamanho de propriedade era excessivamente pequeno para aplicação do sistema de rotação de terras.

agricultura não familiar; em Ipuaçu, esta área representou 49,4% e em Xaxim foi de 36,7%.

A concentração de terras se confirma ao verificar os estratos de área na tabela 6. Dos 15.473 estabelecimentos agropecuários encontrados no TC, 87,2% possuíam área de até 50 ha. Os estabelecimentos agropecuários de 50 ha a menos de 100 ha correspondiam a 6,4% do total, enquanto que 0,9% possuem mais de 500 ha, e 1,2% eram de produtores sem área.

Tabela 6 – Estabelecimentos agropecuários e grupos de área total nos municípios selecionados e no Território da Cidadania Meio Oeste Contestado - SC em 2006

Município	Total	Produtor sem área		Até 10 ha		De 10 ha a menos 50 ha		De 50 ha a menos 100 ha		De 100 ha a menos de 500 ha		Mais de 500 ha	
		Qtd.	%	Qtd.	%	Qtd.	%	Qtd.	%	Qtd.	%	Qtd.	%
Abelardo Luz	2.068	53	2,6	296	14,3	1.574	76,1	36	1,7	79	3,8	30	1,5
Ipuaçu	543	1	0,2	250	46,0	244	44,9	26	4,8	19	3,5	3	0,6
Xaxim	1.294	29	2,2	481	37,2	707	54,6	54	4,2	23	1,8	-	0
TC Meio Oeste Contestado	15.473	181	1,2	4.300	27,8	9.184	59,4	986	6,4	683	4,4	139	0,9

Fonte: IBGE, Censo Agropecuário 2006; Org. Konrad, 2018.

Tanto em Abelardo Luz, Ipuaçu como em Xaxim, os estabelecimentos agropecuários que possuem até 50 ha, correspondiam a mais de 90% do total de estabelecimentos existentes nos municípios, e eram de agricultores familiares – público prioritário das políticas públicas de desenvolvimento territorial. Nos estabelecimentos de 50 a 100 ha, os percentuais variaram 1,7% em Abelardo Luz, em Ipuaçu era de 4,8% e em Xaxim de 4,2%. Já em relação aos estabelecimentos agropecuários com mais de 100 ha, Abelardo Luz concentrava 5,3%, Ipuaçu 4,1% e Xaxim 1,8%.

Cabe fazer uma consideração sobre os estabelecimentos de agricultura familiar de Abelardo Luz. Sem dúvida, os assentados da reforma agrária constituem parte significativa da agricultura familiar existente no município, pois encontramos um total de 22 assentamentos de reforma agrária (tabela 7), com aproximadamente 1.159 famílias assentadas (INCRA, 2018).

Tabela 7 – Municípios do TC Meio Oeste Contestado – SC que possuem assentamentos e total de famílias assentadas em 2017

Município	Número de Assentamentos	Número assentadas
Abelardo Luz	22	1.159
Água Doce	05	193
Bom Jesus	01	18
Capinzal	01	04
Catanduvas	03	44
Coronel Martins	01	62
Passos Maia	15	395
Ponte Serrada	01	31
Vargeão	01	45
Vargem Bonita	01	25
TC Meio Oeste Contestado	51	1.976
Santa Catarina	161	5.175

Fonte: INCRA, 2018. Org. KONRAD, 2018

Além dos assentamentos em Abelardo Luz, existem outros 29 assentamentos de reforma agrária distribuídos no Território da Cidadania Meio Oeste Contestado, correspondendo há um pouco mais 31% dos existentes no estado, chegando a quase 2 mil famílias beneficiadas pela reforma agrária nos respectivos assentamentos.

Indubitavelmente, a criação de 51 assentamentos no TC Meio Oeste Contestado representa o resultado do processo de luta pelo acesso a terra. O Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST) iniciou suas atividades no Oeste Catarinense na década de 1980, sendo Abelardo Luz palco das primeiras ocupações de terras, que deram origem aos primeiros assentamentos de reforma agrária do estado de Santa Catarina (LISBOA, 1997). Em homenagem a essa conquista ocorrida em 1985 foi construído pelos Sem-Terra dos assentamentos de Abelardo Luz, o monumento *Lembre-se de 25 de Maio*⁹¹ (Figura 11).

⁹¹ No dia 25 de Maio de 1985, em torno de 800 famílias de agricultores sem terra ocuparam a Fazenda Papuã. Foi a chegada do MST em Abelardo Luz. Numa madrugada gelada, o ronco dos motores dos caminhões e dos ônibus faziam eco junto ao canto dos pássaros, que como uma orquestra afinada, anunciavam a chegada de uma nova aurora. Para chegar à fazenda Papuã, era preciso atravessar a ponte sobre o rio Chapecó. A fazenda Papuã estava sendo vigiada por pistoleiros pagos pelo

Figura 11 – Monumento “Lembre-se de 25 de Maio”



Fonte: Trabalho de Campo, município de Abelardo Luz, 2017.

A luta pelo acesso à terra continua na atualidade. Recentemente, novas ocupações do MST foram realizadas na Fazenda Chapecozinho II, localizada nos municípios de Faxinal dos Guedes e Xanxerê. Também persistem tensões e disputas entre os proprietários de terras (“colonos”, agricultores familiares) e a população indígena, que reivindica a demarcação de suas terras⁹² (PTDRS, 2006).

Em síntese, as principais características da estrutura fundiária do TC Meio Oeste Contestado: concentração de terras e a presença expressiva de agricultores familiares (incluindo sem acesso a terra, indígenas e assentados pela reforma agrária)

proprietário. Para impedir o acesso dos Sem Terra, os pistoleiros ateiaram fogo à ponte, mas, antes que ele se alastre, as mulheres descem dos caminhões e dos ônibus, e conseguem apagar o incêndio. Por alguns instantes, o ronco dos motores e o canto dos pássaros foram superados pelos gritos de ordem: ‘reforma agrária já, terra para quem nela trabalha!’ (GROFF, 2010, p. 40).

⁹² Através do Decreto n.1775/96, a posse da terra indígena passou a ser assegurada através de comprovações históricas.

influenciam na atividade produtiva e no desenvolvimento do Território, como veremos a seguir.

5.2 As atividades produtivas no Território da Cidadania Meio Oeste

Contestado-SC

A estrutura produtiva é marcada pela presença significativa e diversificada de agroindústrias, seja familiar, cooperativa ou industrial, de pequeno, médio e grande porte, focadas na produção de alimentos e suas cadeias correlatas. São várias unidades de processamento e industrialização de carnes (especialmente de aves e suínos), de importantes grupos como a BRF⁹³, Aurora Alimentos, GBT *Foods*, Diplomata, etc.

Desde o início da colonização, a produção agropecuária tinha como objetivo o autoconsumo da família, mas também, era voltado para o abastecimento do mercado interno. Entre os produtos básicos cultivados estavam milho, arroz e feijão, e a criação de animais, que servia tanto como força de trabalho, quanto para a alimentação (suínos e aves). A produção de excedentes permitiu o desenvolvimento de outras atividades, como as industriais.

A partir da década de 1960, a modernização da agropecuária brasileira fortaleceu estas indústrias e frigoríficos, transformando-os em verdadeiros complexos agroindustriais, que passaram a atuar em toda a cadeia produtiva, destinando sua produção tanto para o mercado nacional como internacional. Isto só foi possível por meio da implantação do sistema de integração vertical que estreitou as relações com a agricultura familiar, a principal fornecedora de matéria-prima, de aves, suínos e fumo.

A existência de áreas de relevo menos acidentado no TC permitiu e favoreceu a produção mecanizada de grãos, como de soja, milho e trigo. Na figura 12, apresentamos algumas áreas dos municípios de Abelardo Luz, Ipuaçu e Xaxim. Ressaltamos que este primeiro município destaca-se em nível estadual na produção de grãos. Assim, encontramos no TC, unidades de produção de farelo de soja e de óleo, destacando a atuação da Coamo Agroindustrial Cooperativa e a Cooperalfa.

⁹³ Empresa resultante da fusão da Perdigão e a Sadia.

Figura 12 – Paisagens rurais dos municípios catarinenses de Abelardo Luz (a), Ipuacu (b) e Xaxim (c).



Fonte: trabalho de campo, 2017.

A produção de leite é desenvolvida praticamente em todo o Território, especialmente, nos estabelecimentos familiares. Embora a produção seja bastante pulverizada, a mesorregião Oeste Catarinense é considerada a maior bacia leiteira de produção e também de industrialização do estado (KONRAD, 2012; SOUZA, 2009; 2014). Assim, temos vários postos de resfriamento e laticínios atuando no Território, como a Tirol, Grand Filata, Cooperativa Regional de Comercialização do Extremo Oeste (Cooperoeste) etc.

Em 1996, a Associação dos Agricultores 25 de Maio, localizada no assentamento de Barra Bonita, município de Abelardo Luz, criou a indústria de Leite tipo C (envasado em embalagens de saquinho) dos produtos Terra Viva do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), vinculado a Cooperativa Central de Reforma Agrária de Santa Catarina - CCA/SC. Com o aumento da produção, houve a necessidade de ampliação da capacidade industrial, assim o MST fundou a Cooperoeste em 1998 (Figura 13). Para facilitar o escoamento da produção, foi construída uma planta nova no município de São Miguel d'Oeste, com capacidade de

produção de trinta mil litros de leite/dia envasados em embalagens longa vida importadas da *International Papel* (SOUZA, 2009).

Figura 13 – Primeira sede da Cooperoeste no Assentamento de Reforma Agrária de Barra Bonita, Município de Abelardo Luz-SC.



Fonte: trabalho de campo, 2017.

Outra atividade desenvolvida é a produção de erva-mate⁹⁴, seja nativa ou cultivada. Esta atividade extrativista está profundamente ligada com a história de formação e ocupação do Oeste Catarinense e desempenhou um papel econômico importante. Em vários municípios permanecem presentes as indústrias de processamento de erva-mate. Em Abelardo Luz, destacamos a Indústria de Erva-Mate Araçá, Ervateira Pagliosa, Erva Mate Cerutti; em Xaxim destaca-se a Ervateira Folle.

Há produção de madeiras⁹⁵ em toras (especialmente de *Pinus* e *Eucalipto*), destinada à indústria de papel e celulose e a fabricação de móveis de compensados

⁹⁴ Ver mais em Campos (1987) e Renk (2006).

⁹⁵ A extração de madeira nativa foi a primeira atividade econômica desenvolvida no Oeste Catarinense, sendo responsável pela abertura das estradas, consequentemente, possibilitando a ocupação

existente no Território. A lenha também é utilizada no uso doméstico (cozimento de alimentos e aquecimento) como para o aquecimento de animais (leitões e frangos) nos estabelecimentos agropecuários em que há produção integrada ou independente.

Neste Território da Cidadania, inclusive nos municípios de Abelardo Luz, Ipuaçu e Xaxim, há a presença de inúmeras Usinas Hidrelétricas (UHE), Central Geradora Hidrelétrica (CGH) e Pequenas Centrais Hidrelétricas (PCH) que geram, transmitem e distribuem energia elétrica, contribuindo para a arrecadação do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) (ANEEL, 2015). Em Ipuaçu está situada a Usina Hidrelétrica Quebra Queixo, sob responsabilidade da empresa Queiroz Galvão Energia. Por outro lado, é a continuidade das lutas históricas pela terra e expropriação da água.

Percebemos que outros serviços e ramos industriais surgiram para atender as novas demandas das agroindústrias implantadas no TC, como a metalurgia, fabricação de equipamentos e instalação, venda de implementos agrícolas (tratores, colheitadeiras etc.), empresas de assistência técnica, transporte de grãos, ração e animais, contribuindo para o fortalecimento das empresas que realizam o transporte de cargas, comercializam veículos, pneus, peças e todos os serviços de oficina mecânica etc. (TECCHIO, 2012).

Ainda que as atividades agropecuárias e as indústrias tenham uma importância significativa no Território, ao verificar a participação destas atividades no PIB municipais, notamos que representam apenas 17,24% e 10,34%, respectivamente. Verifica-se, no entanto, que o valor total do setor da indústria é mais elevado que a agropecuária no Território (Tabela 8).

A maior participação é do setor de serviços, principal fonte de arrecadação em mais de 68,96% dos municípios que integram o Território, como é o caso de Abelardo Luz, Ipuaçu e Xaxim. E 3,44% dos municípios têm nos recursos da Administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social sua maior importância (IBGE, 2017).

Apesar da grande importância do setor de serviços nos municípios, este apresenta forte vínculo com as atividades agropecuárias. Trata-se de pequenas

(PIAZZA, 1978). As indústrias madeireiras constituíram um mercado de trabalho paralelo às atividades agrícolas existentes, permitindo a acumulação de capitais na região, os quais foram reinvestidos em outras atividades produtivas (SILVESTRO, 1995).

cidades, como veremos na próxima seção, onde ainda predominam padrões e estilos de vida rurais. As cidades de Xanxerê e Joaçaba desempenham centralidade sobre os demais municípios, por apresentarem equipamentos especializados e determinados tipos de serviços que exercem fatores de atração, como por exemplo de educação e saúde.

Na questão educacional, o Território dispõe da oferta (pública e privada) de cursos técnicos e de ensino superior, voltados para atender a demanda de profissionais das agroindústrias e de outros setores que atuam no Oeste Catarinense. Destacamos o Instituto Federal Catarinense (IFC), com os Campi de Abelardo Luz⁹⁶ e Luzerna⁹⁷ e o Instituto Federal de Santa Catarina (IFSC), em Xanxerê⁹⁸; e a Universidade do Oeste de Santa Catarina (UNOESC)⁹⁹, com campi em Joaçaba e Xanxerê e unidade em Capinzal.

⁹⁶ Desde 2015, trata-se de Câmpus avançado e está situado no Assentamento José Maria. Oferta o curso técnico integrado em Agropecuária e o curso superior em Pedagogia. Além disso, tem curso de especialização em Educação e Educação do Campo. Há ainda vários cursos de qualificação profissional como produtor de plantas aromáticas e medicinais, nutrição e segurança alimentar, canto coral etc.

⁹⁷ Criado em 2010, a partir da federalização da Escola Técnica Vale do Rio do Peixe (Etvarpe). Possui curso técnico integrado em Automação Industrial, Mecânica e Segurança do Trabalho e curso Superior em Engenharia Mecânica, Engenharia de Controle e Automação.

⁹⁸ Criado em 2010, atualmente oferta os cursos técnicos integrado ao ensino médio em Alimentos, Informática e Mecânica. Possui o curso superior em Engenharia Mecânica e a Especialização em Concepções Multidisciplinares em Leituras. Além disso, dos cursos de qualificação profissional, como Confeitaria; Processamento de queijos, iogurte e doce de leite, Produção de Cerveja Artesanal; Torneiro Mecânico; Metrologia; entre outros.

⁹⁹ Predominam os cursos de Ciências Agrárias em Xanxerê, da Saúde e Engenharias em Joaçaba, e na unidade de Capinzal predomina os cursos de licenciaturas, Administração e Ciências Sociais Aplicadas.

Tabela 8 – Produto Interno Bruto dos Municípios do Território da Cidadania Meio Oeste Contestado – SC (2012)*

Município	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</i> <i>capita</i> (R\$ 1,00)
Abelardo Luz	150.073	222.844	468.929	87.693	121.859	1.051.398	61.128
Água Doce	115.258	61.721	80.815	37.843	20.812	316.448	45.343
Bom Jesus	19.094	10.220	41.015	17.801	8.293	96.423	37.100
Capinzal	65.877	216.345	330.566	99.653	87.216	799.657	37.963
Catanduvas	45.426	65.720	130.313	46.446	44.900	332.805	34.148
Coronel Martins	14.031	2.629	10.427	15.112	1.890	44.089	17.857
Entre Rios	21.559	35.862	47.178	17.740	16.396	138.735	45.591
Erval Velho	40.574	16.722	39.084	22.323	7.338	126.041	28.875
Faxinal dos Guedes	100.783	197.443	147.234	52.571	59.512	557.542	52.376
Galvão	15.878	37.262	48.837	19.523	15.841	137.342	39.786
Herval d'Oeste	33.579	136.928	230.147	105.791	49.028	555.472	25.932
Ibicaré	30.364	7.702	29.686	17.512	5.140	90.405	27.059
Ipuaçu	40.041	107.098	113.298	34.089	41.467	335.993	48.688
Joaçaba	61.083	312.870	924.855	144.045	213.754	1.656.608	60.313
Jupiaí	13.723	3.485	15.212	13.709	2.764	48.893	22.869
Lacerdópolis	24.308	39.807	52.747	14.633	17.885	149.380	67.807
Lajeado Grande	14.463	36.179	43.450	11.844	16.254	122.190	82.672
Luzerna	18.904	72.885	66.170	29.204	15.795	202.959	36.210
Marema	27.866	37.204	40.407	14.475	14.568	134.520	62.978

Ouro	44.902	13.783	48.690	35.150	10.044	152.569	20.763
Ouro Verde	29.633	5.674	39.703	16.521	7.661	99.192	43.910
Passos Maia	46.454	23.076	21.374	25.228	6.346	122.478	28.001
Ponte Serrada	97.350	46.084	94.293	53.340	17.334	308.400	27.779
São Domingos	69.908	82.882	129.976	44.010	30.351	357.127	38.037
Treze Tílias	26.788	156.815	206.082	34.453	73.164	497.302	75.716
Vargeão	22.667	177.421	185.779	18.816	75.496	480.180	135.913
Vargem Bonita	32.748	211.679	63.457	29.224	29.821	366.928	77.444
Xanxerê	98.557	523.003	941.042	210.592	227.563	2.000.758	44.323
Xaxim	94.939	254.640	330.736	130.174	92.557	903.047	34.540
Total TC	1.416.831	3.115.983	4.921.503	1.399.515	1.331.050	12.184.882	46.935
Santa Catarina	13.502.905	79.471.604	121.425.873	31.532.381	45.140.496	291.090.023	36.475

Fonte: IBGE, 2017. Base 2010-2015
Org. KONRAD, 2018.

* Dados deflacionados através da calculadora do Banco Central, utilizando o índice IGP-DI (FGV - 1944), ano base setembro de 2018.

Ainda na tabela 8, é possível observar que o PIB *per capita* dos municípios do Território da Cidadania Meio Oeste Contestado em 2012, era de R\$ 46.935,24, superior ao do estado de Santa Catarina, que era de R\$ 36.475,34. Entretanto, mais de 65% dos municípios, entre eles Xaxim, possuem PIB *per capita* menor que o do PIB *per capita* do Território. Os valores totais do PIB corrente variam entre os municípios de Coronel Martins, com R\$ 44.089,12 a R\$ 2.000.758,72 em Xanxerê, o que demonstra a extrema concentração das riquezas em alguns municípios como Abelardo Luz, Joaçaba e Xanxerê, refletindo, diretamente, nos indicadores sociais do Território.

5.3 População e indicadores sociais

Dos 29 municípios que compreendem o Território, 21 destes possuem população de até 10 mil habitantes; outros sete municípios tem população que varia de mais de 10 mil a até 30 mil; e apenas um possuía mais de 40 mil habitantes, neste caso de Xanxerê (IBGE, 2010). Na tabela 9, apresentamos a população total (urbana e rural) do Território, destacando os municípios estudados: Abelardo Luz, Ipuaçu e Xaxim.

Tabela 9 – População total, urbana e rural dos Municípios de Abelardo Luz, Ipuaçu e Xaxim no Território da Cidadania Meio Oeste Contestado em 2000, 2010 e 2017*

Municípios	População em 2000			População em 2010			Estimativa 2017
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total Est.
Abelardo Luz	16.440	7.228	9.212	17.100	9.570	7.530	17.847
Ipuaçu	6.122	967	5.155	6.802	1.381	5.421	7.400
Xaxim	22.857	16.058	6.799	25.697	20.953	4.744	28.210
TC Meio Oeste Contestado	252.995	164.685	88.310	271.996	199.330	72.666	289.860

Fonte: IBGE - Censos Demográficos de 2000 e 2010; * Estimativa julho de 2017.
Org. KONRAD, 2018.

Nos últimos dois Censos Demográficos (2000 e 2010) e na estimativa realizada em 2017, a população total do TC Meio Oeste Contestado, incluindo os municípios de Abelardo Luz, Ipuaçu e Xaxim, cresceu 14,57%, chegando a 289.860 habitantes.

A população é predominantemente urbana, representando 73,28% do total de habitantes do TC. Entre 2000 e 2010, a população urbana apresentou crescimento de 21%, enquanto que a população rural do TC teve redução de mais 17%. Dos três municípios estudados, apenas a população rural de Ipuaçu apresentou um crescimento de 5,16% no período (CENSO DEMOGRÁFICO, 2000; CENSO DEMOGRÁFICO, 2010). Ao longo do processo de ocupação e colonização, a população indígena sofreu verdadeiro extermínio. Em 2010, o Território da Cidadania Meio Oeste Contestado concentrava quase 30% da população indígena do estado de Santa Catarina (Tabela 10), o que representa pouco menos de 2% da população total que vive no Território.

Tabela 10 – População Indígena total, urbana e rural no Território da Cidadania Meio Oeste Contestado e Santa Catarina (2010).

Municípios	População Indígena					
	Total	%	Urbana	%	Rural	%
Abelardo Luz	332	100	157	47	175	53
Ipuaçu	3.436	100	0	0	3.436	100
Xaxim	25	100	25	100	0	0
TC Meio Oeste Contestado	4.732	100	459	10	4.273	90
Santa Catarina	16.041	100	7.680	48	8.361	52

Fonte: IBGE, Censo Demográfico, 2010.
Org. KONRAD, 2018.

De acordo com o Censo Demográfico de 2010, o município de Ipuaçu possui a maior população autodeclarada indígena¹⁰⁰ do Estado de Santa Catarina, 3.436

¹⁰⁰ É também, o segundo município de maior população autodeclarada indígena na região Sul do Brasil, atrás apenas de Redentora-RS, que possuiu 4.033 habitantes autodeclarados indígenas. Outros municípios do Território da Cidadania também aparecem na lista como Entre Rios na quinta posição e Abelardo Luz na décima posição, com 620 e 332 autodeclarados, respectivamente.

habitantes, que representa mais de 56% da população total do município. Em Xaxim, a população indígena vive na área urbana.

A população indígena é predominantemente rural (90%), inclusive nos municípios de Abelardo Luz e Ipuaçu. Nestes municípios estão situadas quatro Terras Indígenas (mapa 4).

De acordo com a FUNAI (2018), três delas estão regularizadas¹⁰¹ como a *Terra Indígena Palmas*, situada em Abelardo Luz e Palmas-PR; a *Terra Indígena Toldo Imbu*, em Abelardo Luz; a *Terra Indígena Xapecó*, localizada nos municípios de Ipuaçu e Entre Rios; e uma declarada¹⁰², a *Terra Indígena Xapecó* (Pinhalzinho-Canhadão), localizada em Abelardo Luz e Ipuaçu.

Quanto aos indicadores sociais do Território da Cidadania Meio Oeste Contestado, destacamos o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal¹⁰³ (IDH-M) e o Índice de Gini¹⁰⁴ da renda domiciliar *per capita*. Apesar das controvérsias e limites de sua análise, o IDH-M tem servido de instrumento de seleção dos municípios em políticas públicas, inclusive para alocação de recursos para habitação.

O IDH do estado de Santa Catarina no ano de 2000 correspondia a 0,674, era considerado médio, de acordo com o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2013). Dos municípios que compreendem o Território da Cidadania Meio Oeste Contestado, 65% destes apresentavam o IDH-M médio, como é o caso de Xaxim que ocupava a 78ª posição no estado, com 0,652. Lembrando que, neste índice, quanto mais próximo a 1, mais igualitário é o município.

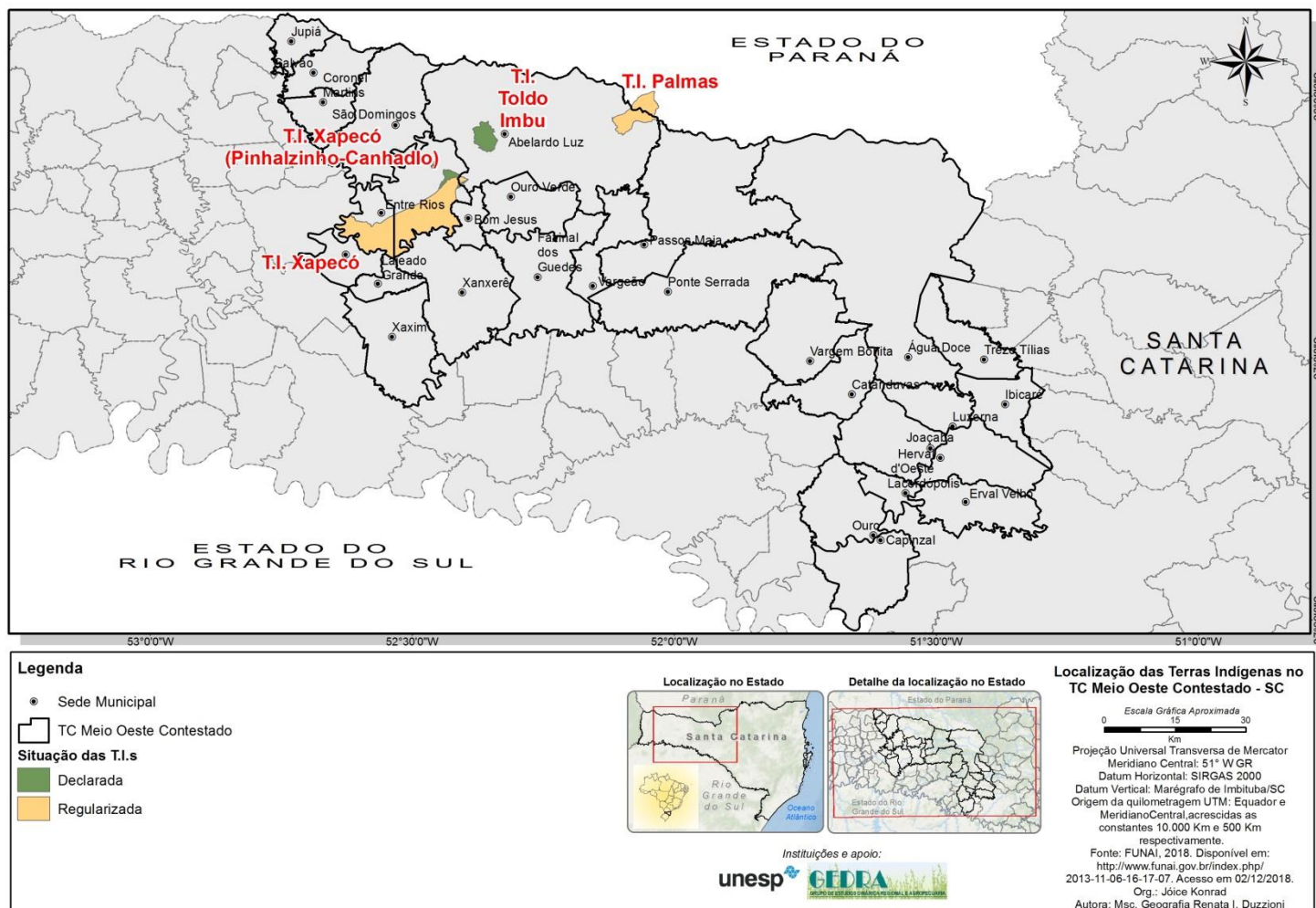
¹⁰¹ Terras que, após o decreto de homologação, foram registradas em Cartório em nome da União e na Secretaria do Patrimônio da União (FUNAI, 2018).

¹⁰² Terras que obtiveram a expedição da Portaria Declaratória pelo Ministro da Justiça e estão autorizadas para serem demarcadas fisicamente, com a materialização dos marcos e georreferenciamento (FUNAI, 2018).

¹⁰³ Mede o nível de desenvolvimento humano dos municípios utilizando como critérios os indicadores de educação (alfabetização e taxa de matrícula), longevidade (esperança de vida ao nascer) e renda (PIB *per capita*).

¹⁰⁴ É um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um (alguns apresentam de zero a cem). O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda (IPEA, 2004, s.p)

Mapa 4 – Localização das Terras Indígenas no Território do Meio Oeste Contestado-SC (2018)



Fonte: FUNAI, 2018

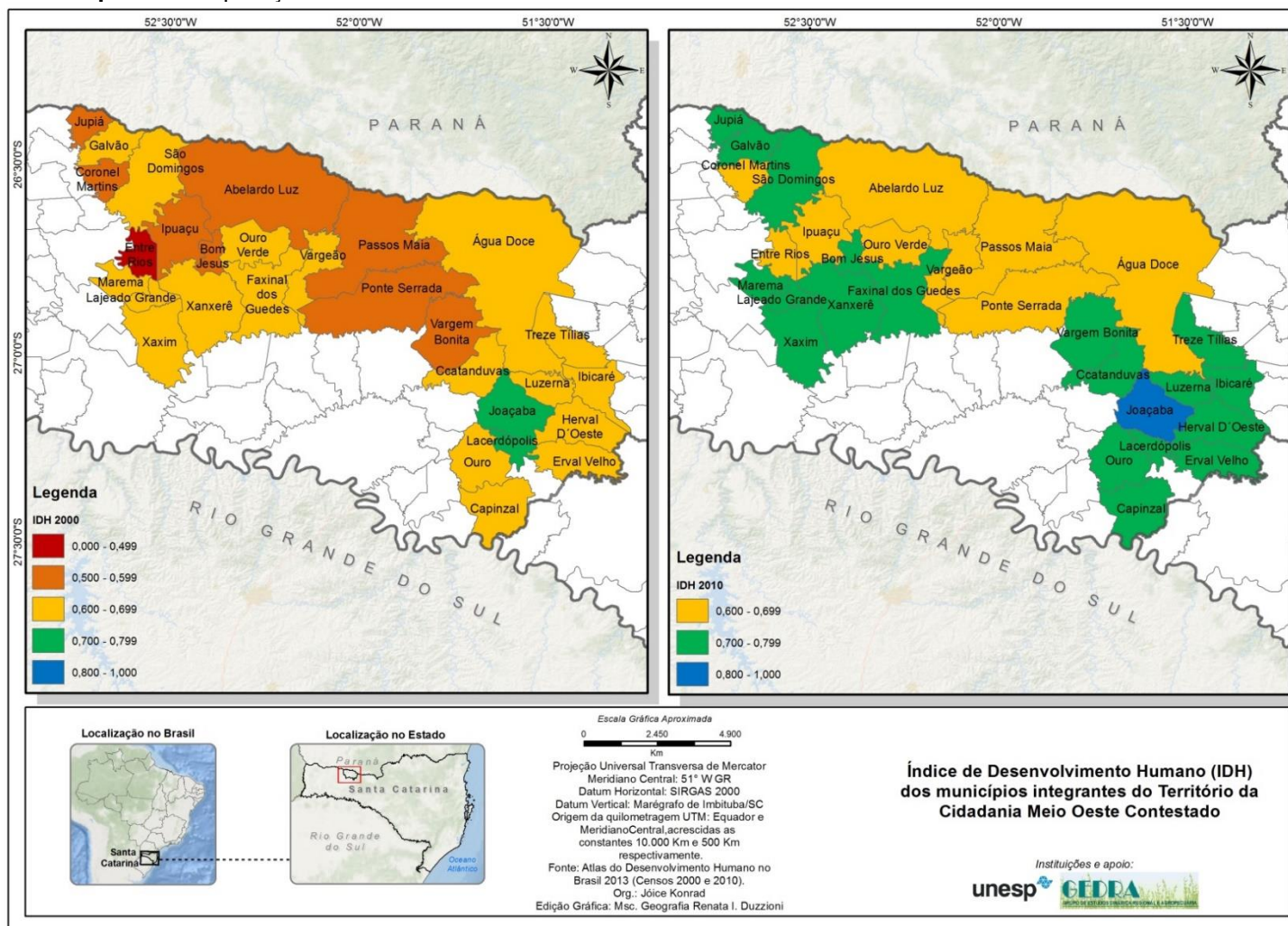
Apenas 6,89% dos municípios do TC apresentavam IDH-M alto, como Joaçaba e Lacerdópolis. O restante, ou seja, mais de 27% dos municípios do TC possuíam IDH-M que variava de muito baixo para o IDH-M baixo, como é o caso de Abelardo Luz e Ipuaçu, com 0,579 e 0,514, respectivamente, que ocupavam no *ranking* do estado a 214º e 280º posição (mapa 5). Em outras palavras, havia uma estagnação econômica e um expressivo número de famílias pobres.

O desenvolvimento de ações, programas e políticas públicas, especialmente de superação da pobreza, criadas pelo Governo Federal a partir de 2003, contribuiu para a significativa melhora na qualidade de vida dos habitantes. Esta melhora na qualidade de vida foi sentida em todo país, atrelada sobretudo à guinada na atuação do Estado e das políticas de desenvolvimento rural, evidenciado no capítulo 2.

Em 2010, o IDH de Santa Catarina era de 0,774, situado na faixa de desenvolvimento humano alto (0,700 a 0,799). O TC apresenta no ano de 2010 três faixas de desenvolvimento de IDH-M: médio, alto e muito alto, cada um com 31,03%, 65,5% e 3,44% dos municípios, respectivamente.

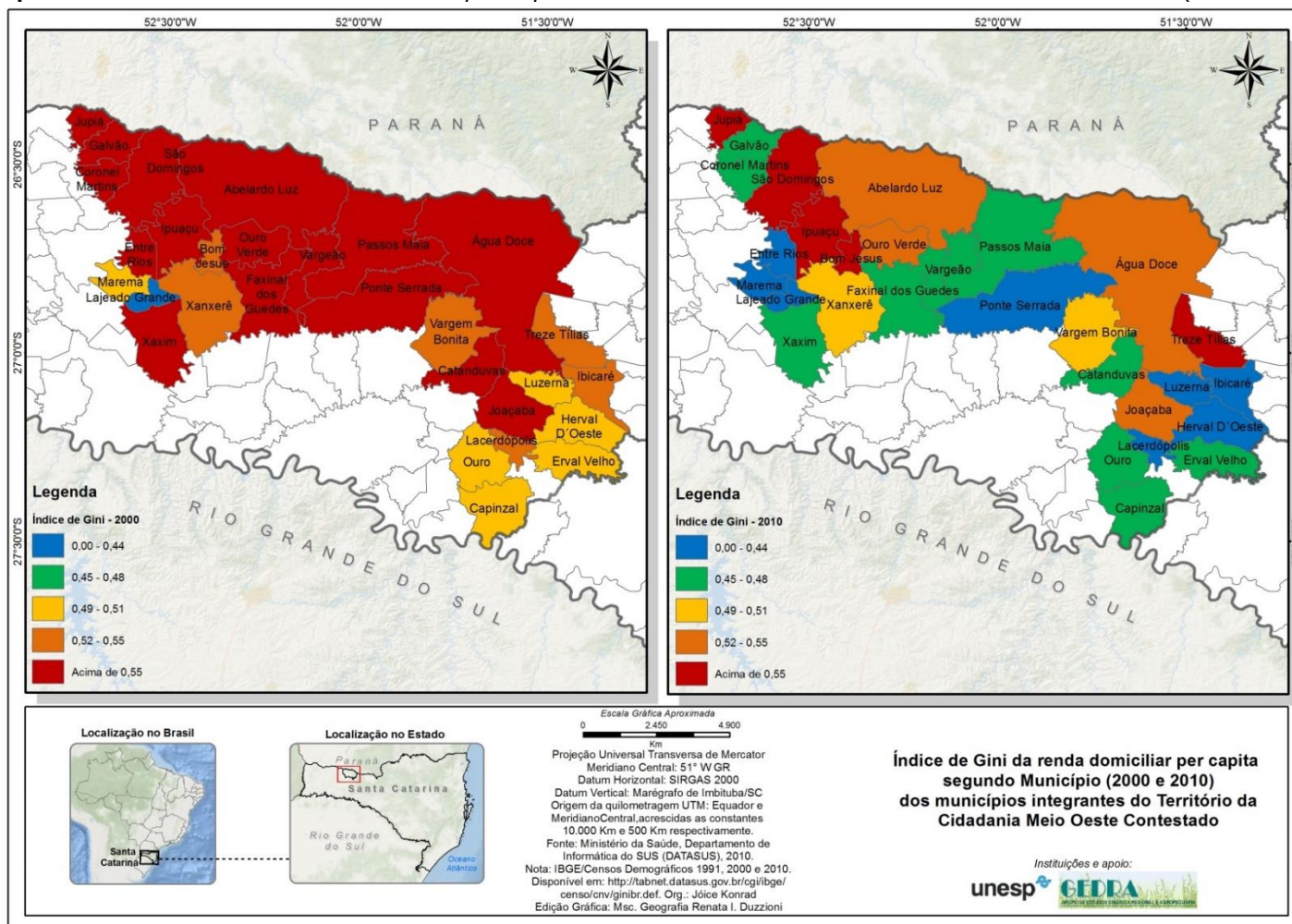
Os municípios de Abelardo Luz e Ipuaçu integraram, no ano de 2010, a faixa de IDH-M médio, enquanto que Xaxim passou a ter IDH-M alto, como se pode observar no mapa. Observamos que em 2010, a melhoria do IDH-M atingiu 86,21% dos municípios do TC. O restante dos municípios (13,79%) se manteve na mesma faixa de desenvolvimento que possuíam em 2000.

Mapa 5 – Comparação do IDH-M do Território da Cidadania Meio Oeste Contestado entre os anos 2000 e 2010



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2013) (Com dados dos Censos Demográficos de 2000 e 2010).Org. KONRAD, 2018

Mapa 6 – Índice de Gini da renda domiciliar *per capita* no Território da Cidadania Meio Oeste Contestado-SC (2000 e 2010)



Fonte: Ministério da Saúde, Departamento de Informática do SUS (DATASUS), 2010.
Org. KONRAD, 2018. Nota: IBGE/Censos Demográficos 2000 e 2010

Houve também melhoria do Índice de Gini da renda domiciliar *per capita* no Território (mapa 6), entre 2000 e 2010. Notamos que apenas três municípios do Território (Bom Jesus, Ipuaçu e Treze Tílias) aumentaram a concentração de renda. Ipuaçu ocupa a segunda posição do *ranking* do Índice de Gini, com 0,61, atrás apenas de Treze Tílias.

Os demais municípios reduziram a concentração de renda. É o caso de Abelardo Luz, que em 2000, ocupava a liderança no *ranking* do Índice de Gini com 0,72 e, em 2010 caiu para 0,54. Xaxim é o município que apresenta o menor índice (0,45) dos municípios pesquisados, além disso, seu índice é menor que a média do TC, era de 0,49.

Mesmo com a melhoria nos indicadores sociais, em 2010, o TC Meio Oeste Contestado concentrava mais de 6% das famílias pobres¹⁰⁵ do estado, o equivalente a um pouco mais de dez mil pessoas (tabela 11). O município de Xanxerê, por ser o mais populoso do Território, apresentou a maior quantidade de famílias pobres, cerca de 1.778, equivalente a 16,8%. Em seguida temos Abelardo Luz com 12,5%, Xaxim com 7,8% e Ipuaçu, 5,9%.

Tabela 11 – Estimativa do número de famílias pobres e de famílias no Programa Bolsa Família (PBF) no Território da Cidadania Meio Oeste Contestado-SC (2010)

Municípios	Estimativa de famílias pobres*	(%)	Famílias no PBF	(%)
Abelardo Luz	1.325	12,5	1.282	13,2
Ipuaçu	626	5,9	665	6,8
Xaxim	830	7,8	724	7,4
Total TC Meio Oeste Contestado	10.597	6,2	9.727	6,7
Santa Catarina	171.434	100	143.700	100

Fonte: MDS, 2018. Org. KONRAD, 2018

* CENSO DEMOGRÁFICO, 2010

O Programa Bolsa Família (PBF) no Território possuía 9.727 bolsistas¹⁰⁶ para o mesmo ano, 8,2% abaixo do estimado de famílias pobres. Os municípios de

¹⁰⁵ O Programa Bolsa Família considera extremamente pobre as famílias com renda domiciliar *per capita* de até R\$ 70,00 e pobres, aquelas com até R\$ 140,00 ao mês (CENSO DEMOGRÁFICO, 2010).

¹⁰⁶ Termo proposto por Rego e Pinzani (2014), no prefácio da segunda edição do livro “As vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania”.

Abelardo Luz e Xaxim tinham entre 1.282 e 724 bolsistas, respectivamente. Ambos abaixo do estimado. Já Ipuacu, a quantidade de bolsistas, de 665, foi maior que a estimativa apresentada na tabela 11.

As características socioeconômicas e as condições de vulnerabilidade das famílias permitem qualificar o *déficit* habitacional rural, o principal critério utilizado na distribuição das metas do PNHR. Embora o Programa Território da Cidadania não exista mais como um programa governamental, o Ministério das Cidades mantém o recorte territorial como critério de hierarquização na seleção das propostas do PNHR (Portaria n. 368, de 7 de junho de 2018). Vejamos no tópico seguinte a operacionalização e espacialização do PNHR/PMCMV no Território da Cidadania Meio Oeste Contestado.

5.4 Cenário do *Déficit* habitacional rural no Território da Cidadania Meio Oeste Contestado

O *déficit* habitacional¹⁰⁷ é um indicador que informa sobre a necessidade *de reposição* de moradias existentes (devido à precariedade ou desgaste decorrente do uso), como também, sobre a necessidade *de incrementar* o estoque de moradias (especialmente, de coabitação forçada) (FJP, 2017). Sendo este amplamente utilizado pelos agentes públicos, como o Ministério das Cidades, na orientação da política habitacional do país. Nos últimos anos, a Fundação João Pinheiro, foi responsável pela elaboração dos estudos sobre o *déficit* habitacional e a inadequação de domicílios no país.

Apesar da discussão do conceito de *déficit* habitacional ter sido amplamente debatida e criticada (VALEÇA, 2014; NASCIMENTO; BRAGA, 2009), não podemos simplesmente desconsiderá-lo, visto que é o principal critério utilizado para divisão de metas regionais do PNHR e a seleção das propostas – ferramenta de planejamento do Ministério das Cidades. Segundo a Gerente de Informação da SNH entrevistada:

¹⁰⁷ Produzido anualmente com os dados das Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (PNAD) ou com os dados do Censo Demográfico, a cada dez anos. No primeiro, temos a representação estatística para o Brasil, as Unidades da Federação e as regiões metropolitanas de Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre. O segundo permite o detalhamento por municípios. Infelizmente, os dados mais recentes para esta escala de análise foram publicados em 2010 (FPJ, 2017).

[...] o *déficit* habitacional é efetivamente o único balizador, único indicador do cenário que eu tenho e que eu posso trabalhar com um grau de confiabilidade de que eu não vou estar atirando totalmente fora de onde eu devo atirar. Não significa que o *déficit* rural ou *déficit* urbano sejam efetivamente relacionado apenas a ausência da casa. Existem N outros fatores, como o próprio *déficit habitacional não é um indicador multidimensional* ou um componente. Como ele é feito, bastante amplo, é um componente inclusive que não permite comparabilidade entre os anos de PNAD, mas entre um ano, PNAD e Censo. Mas é uma métrica, é algo que demonstra que a própria palavra faz uma deficiência né. [...] **Então é um dado de cenário, mas não é um dado absoluto. Então, não existe aquela ideia é de que produzir uma casa eu tirei alguém do *déficit*. Ele é dinâmico, ele é um indicador de cenário.** (Entrevista com a Gerente de Informação da SNH, Brasília, 2017, grifos nossos).

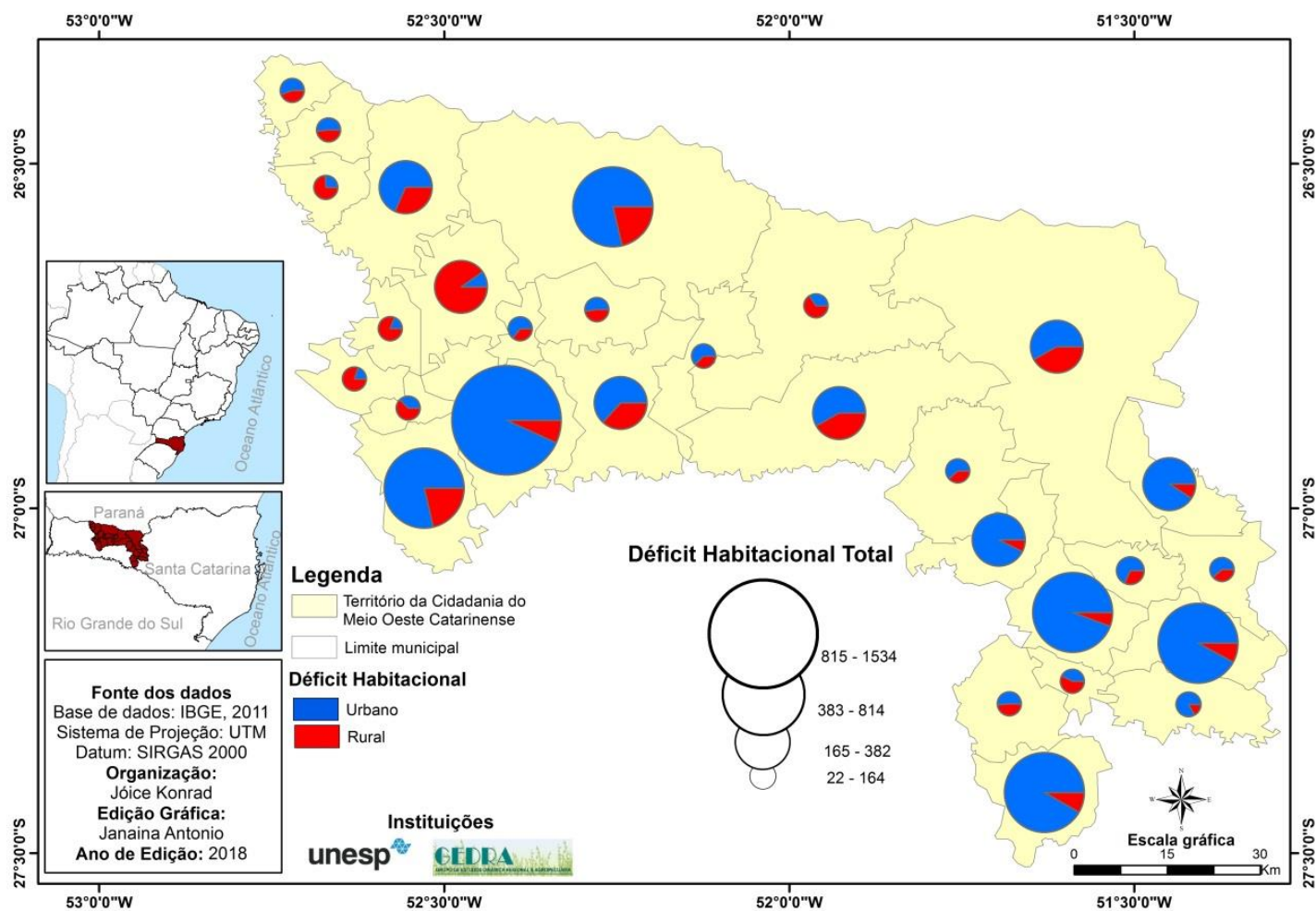
Deixamos claro que não é nossa preocupação verificar se o *déficit* habitacional rural foi reduzido ou não, com a implantação do PNHR, mas ter uma noção de como estava o cenário da habitação rural nos municípios brasileiros quando da criação do Programa. Nosso objetivo central nesta Tese é analisar as ações do Programa Nacional de Habitação Rural no Território da Cidadania Meio Oeste Contestado na reprodução social da agricultura familiar.

O *déficit* habitacional rural é um recurso metodológico adotado pelo Ministério das Cidades, uma métrica de cenário importante ao possibilitar uma estimativa da demanda de uma determinada área.

O levantamento “*Déficit* Habitacional Municipal 2010”, realizado pela Fundação João Pinheiro, revela que o *déficit* absoluto em Santa Catarina é de 179.763 unidades, sendo que a área urbana possui maior *déficit* habitacional, com e 160.839 unidades e na área rural era de 19.003 unidades habitacionais (FJP, 2015).

No mapa 7 apresentamos o cenário do *déficit* habitacional por situação de domicílio do TC Meio Oeste Contestado no ano de 2010.

Mapa 7 – Déficit habitacional por situação do domicílio, no Território da Cidadania Meio Oeste Contestado-SC (2010)

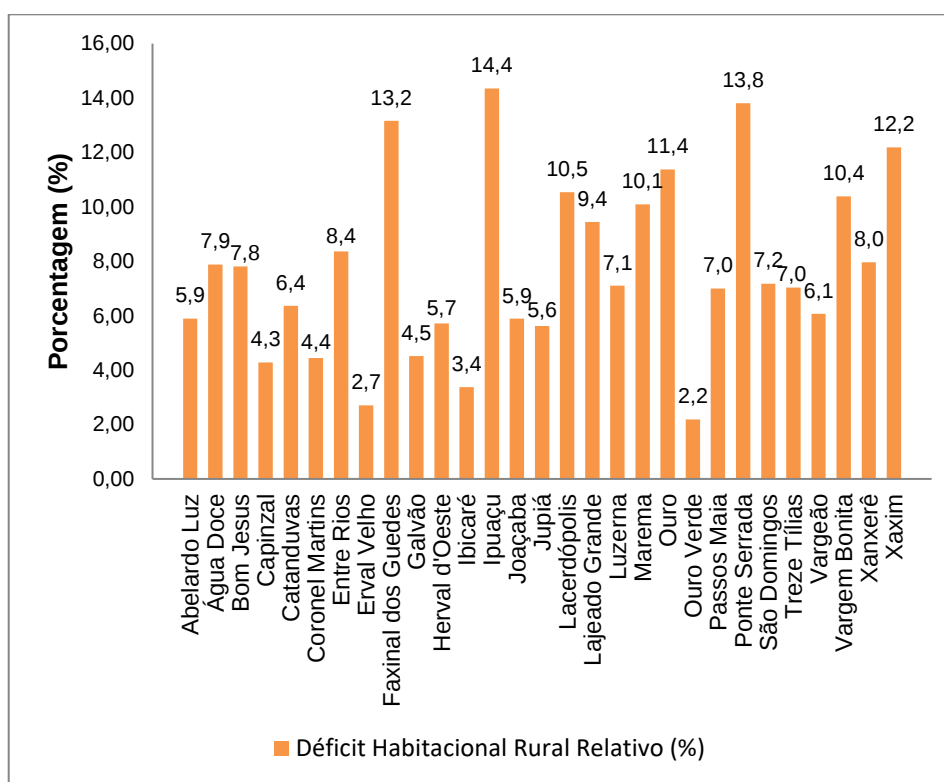


Fonte: Fundação João Pinheiro, 2013. Org. KONRAD, 2017. Elaborado por Janaína Natali Antônio.

Observamos que o *déficit* habitacional rural apresenta-se superior que o *déficit* habitacional urbano, apenas nos municípios de Coronel Martins (23 domicílios), Entre Rios (50 domicílios), Ipuacu (205 domicílios), Lacerdópolis (30 domicílios), Lajeado Grande (22 domicílios), Marema (37 domicílios) e Passos Maia (64 domicílios). Nos demais municípios, o *déficit* urbano é maior, liderado por Xanxerê (1430 domicílios), Xaxim (640 domicílios) e Joaçaba (620 domicílios).

Infelizmente, não conseguimos acessar novamente o banco de dados do Déficit Habitacional de 2010 da FJP, para extrair os dados da população total dos municípios. As atualizações dos programas dificultam seu uso que está em outra configuração, mesmo seguindo as orientações de reinstalação, não foi possível.

Gráfico 8 – Déficit Habitacional Rural Relativo no Território da Cidadania Meio Oeste Contestado - SC (2010)



Fonte: Fundação João Pinheiro, 2013. Org. KONRAD, 2017

Se o *déficit* habitacional é o principal critério na divisão de metas do PNHR, temos como premissa que os municípios de maiores *déficit* habitacional rural relativo (gráfico 8) seriam os principais beneficiados pelo Programa. No Território da

Cidadania Meio Oeste Contestado, os maiores *déficit* habitacional rural relativo localizam-se nos municípios de Ipuaçu (14,4%), Ponte Serrada (13,8%), Faxinal dos Guedes (13,2%), Xaxim (12,2%), Ouro (11,4%), Lacerdópolis (10,5%), Vagem Bonita (10,4%) e Marema (10,1%). Enquanto que os menores *déficits* habitacionais rurais estariam em Ouro Verde (2,2%), Erval Velho (2,7%) e Ibicaré (3,4%).

No entanto, esta premissa não se confirma por completo. É importante ressaltar que o desenho do Programa permitia “ajustes”, ou seja, outros encaminhamentos caso não houvesse apresentação de propostas para estes municípios. Voltaremos a esta questão quando discutiremos a atuação das Entidades Organizadoras (capítulo 5).

O *déficit* habitacional rural é calculado a partir da soma de três componentes: as habitações precárias (domicílio rústico¹⁰⁸ e improvisado¹⁰⁹), a coabitação¹¹⁰ (cômodos¹¹¹ e conviventes¹¹² com a intenção de mudar) e o adensamento excessivo¹¹³. O excedente de aluguel não é considerado (FJP, 2017).

Seguindo a análise dos componentes do *déficit* habitacional rural (gráfico 9) no TC Meio Oeste Contestado, notamos que a **coabitação** predomina em 79% dos municípios, entre eles Abelardo Luz (3,7%) e Xaxim (7,2%). Em Coronel Martins, Erval Velho, Ibicaré, Joaçaba, Lacerdópolis e Luzerna, o *déficit* habitacional rural se resume apenas a este componente.

¹⁰⁸ “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, 2010, p.21).

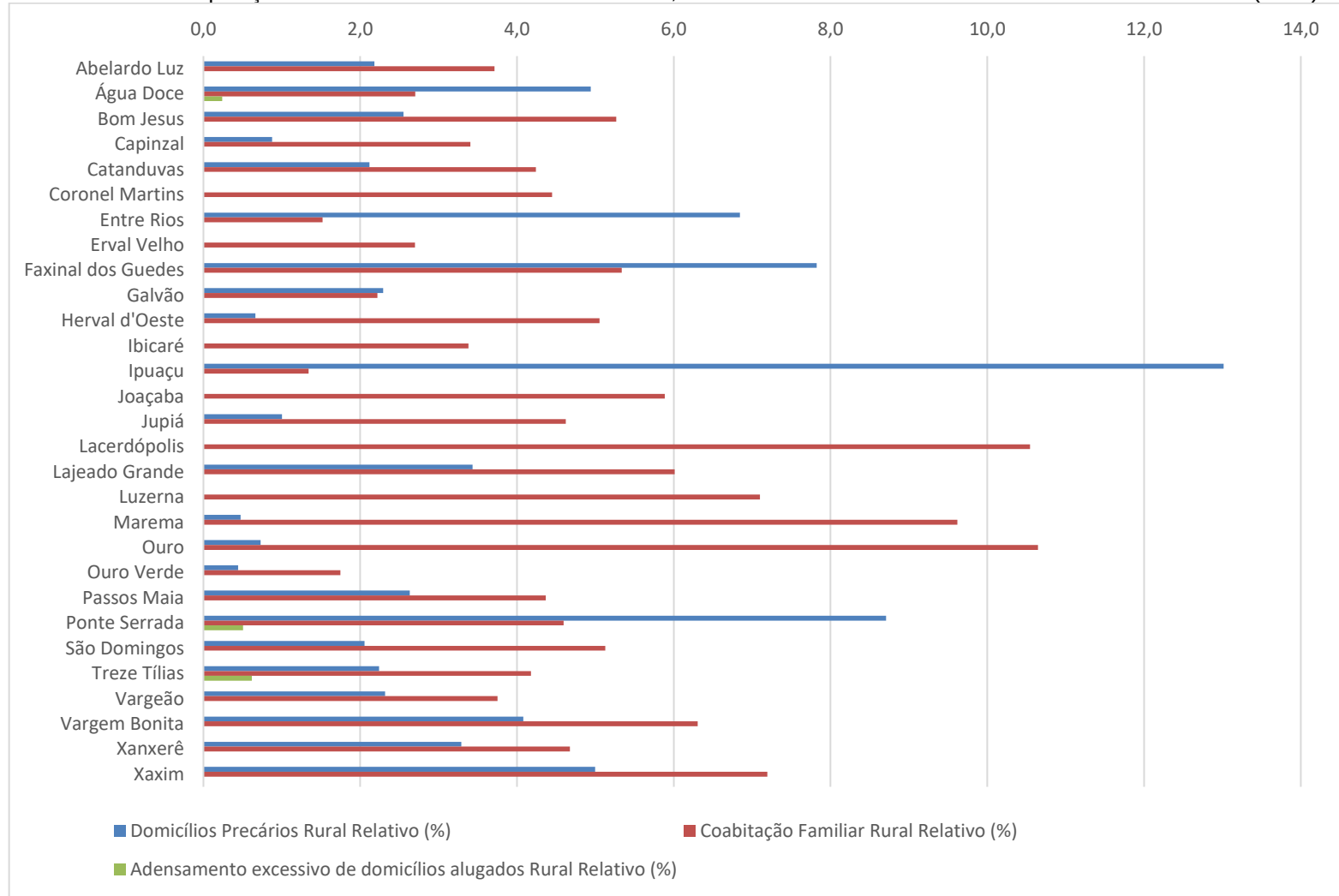
¹⁰⁹ “Engloba todos os locais e imóveis sem fins residenciais e lugares que servem como moradia alternativa (imóveis comerciais, embaixo de pontes e viadutos, carcaças de carros abandonados, barcos, cavernas, entre outros)” (FPJ, 2010, p.21).

¹¹⁰ “Compreendia a soma das famílias conviventes secundárias que viviam junto à outra família no mesmo domicílio e das que viviam em cômodo – exceto os cedidos pelo empregador” (FPJ, 2017, p.21).

¹¹¹ “Segundo a definição do IBGE, os cômodos são domicílios particulares compostos por um ou mais aposentos localizados em casa de cômodo, cortiço, cabeça de porco e outros” (FPJ, 2017, p.10).

¹¹² Segundo o critério do IBGE, as famílias conviventes secundárias são constituídas por, no mínimo, duas pessoas ligadas por laço de parentesco, dependência doméstica ou normas de convivência, e que residem no mesmo domicílio com outra família denominada principal (FPJ, 2017, p.21).

¹¹³ “Corresponde aos domicílios alugados com um número médio superior a três moradores por dormitório” (FPJ, 2017, p.11).

Gráfico 9 – Composição do Déficit Habitacional Rural Relativo, no Território da Cidadania Meio Oeste Contestado - SC (2010)

Fonte: Fundação João Pinheiro, 2013. Org. KONRAD, 2017

Cabe fazer uma ressalva a esta informação. É muito comum encontrarmos no espaço rural mais de uma geração (pais, filhos e netos) habitando a mesma moradia. Tem relação direta com o processo de sucessão geracional e hereditária¹¹⁴ dos agricultores familiares e trabalhadores rurais.

Nem sempre os casos de coabitação podem ser considerados um problema habitacional para a família. Em alguns casos, é a forma encontrada para quem possui pequenos estabelecimentos agropecuários e não deseja fragmentá-lo. A adoção deste componente pelo IBGE, sem fazer esta devida ponderação, pode elevar os números de famílias vivendo no mesmo domicílio, provocando algumas distorções na análise.

As **habitações precárias** predominam em 20% dos municípios do Território, como em Água Doce (4,9%), Entre Rios (6,8%), Faxinal dos Guedes (7,8%), Galvão (2,3%), Ipuçu (13%) e Ponte Serrada (8,7%). O **adensamento excessivo** é encontrado em Água Doce, Ponte Serrada, Treze Tílias, com percentual irrisório (abaixo de 1%).

O *déficit* habitacional rural continua sendo uma visão técnica e simplista. Ele nos permite fazer uma análise empobrecida do espaço rural, já que não permite enxergar a complexidade da realidade concreta, que em alguns casos é anterior à própria habitação, como ter acesso a terra e/ou ter o que comer.

Obviamente, o tamanho dos problemas habitacionais se apresenta distintamente. Mas, o fato de ter uma população rural cada vez menor não significa dizer que não haja problemas habitacionais rurais. Talvez, seria o caso de considerar que a falta de acesso, entre tantas coisas, como a própria moradia digna¹¹⁵ alimenta esta estatística.

¹¹⁴ Ver mais em Abramovay *et al.* (2003) e Stropassolas (2011).

¹¹⁵ Respeitada a diversidade regional, cultural e física do país. A moradia digna tanto urbana como rural- deve necessariamente: Estar ligada às redes de infraestrutura (transporte coletivo, água, esgoto, luz, coleta de lixo, telefone, pavimentação); Localizar-se em áreas servidas ou acessíveis por meio de transporte público – por equipamentos sociais básicos de educação, saúde, segurança, cultura e lazer; Dispor de instalações sanitárias adequadas, e ter garantida as condições mínimas de conforto ambiental e habitabilidade, de acordo com padrões técnicos; Ser ocupada por única família (a menos de outra opção voluntária); Contar com pelo menos um dormitório permanente para cada dois moradores adultos (INSTITUTO CIDADANIA, 2000, p.3).

O problema habitacional, ao ser expresso numericamente e retratado espacialmente, apresenta como única solução aumentar o estoque de unidades. Todavia, não podemos simplificar o *déficit* habitacional meramente a ausência de casas, pois estaremos minimizando toda a complexidade e variedade que este problema expressa, inclusive desconsiderando o antagonismo socioeconômico presente nesta questão (NASCIMENTO; BRAGA, 2009). Nascimento e Braga (2009) destacam a falácia contida no discurso do *déficit* habitacional:

A Fundação João Pinheiro (2005, p.7) estima que o atual *déficit* esteja em torno de sete milhões de unidades, orientada por uma metodologia baseada em dois aspectos distintos: o quantitativo do *déficit* habitacional (dimensionamento do estoque de habitações) e a inadequação de moradias (especificidades internas desse estoque). **A noção de *déficit* habitacional como número a ser quantitativamente superado cai por terra na medida em que há no país um estoque de seis milhões de domicílios vagos** (FJP, 2005, p.31). Essa estatística revela não só a má distribuição das moradias, em razão da atuação dos agentes do mercado privado, mas também o baixo poder aquisitivo dos pobres no acesso ao estoque habitacional adequado (NASCIMENTO; BRAGA, 2009, p.98, grifo nosso)

Portanto, esta estimativa não é suficiente para dar conta da multidimensionalidade que a questão habitacional possui. Há outros fatores que implica nesta questão, como a formação de novos domicílios, a mobilidade, distribuição, especulação imobiliária, interesse dos agentes estatais de promoverem a política habitacional (especialmente a de interesse social). Além do mais, a própria política habitacional pode induzir o *déficit* habitacional, ao possibilitar que moradores que viviam no mesmo domicílio, e não tinham pretensão de mudar, queiram agora acessar a política.

Outro complicador é que os avanços tecnológicos intensificam as transformações socioespaciais, inclusive, do/no espaço rural. Há o reconhecimento que este índice não é absoluto, é dinâmico. Por isso, a atualização e o aprofundamento nos indicadores sociais, pode ser um meio para avaliar o desempenho da política habitacional no país e fazer readequações, ajustes e correções necessárias. E estas, por sua vez, dependem de decisões políticas, que implicam no orçamento e no pleno funcionamento de órgãos e instituições de pesquisas, como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), responsável pela realização do Censo Demográfico.

O problema do *déficit* habitacional vai além de quantificar a demanda e atacar o problema com a construção de casas. Por isso, há necessidade de se realizar uma leitura mais crítica da habitação rural, a partir da perspectiva da habitação enquanto direito e de política pública, como campo de ação, principalmente do Estado, e de outros agentes, a fim de compreender os rebatimentos do PNHR na área em estudo.

5.5 O Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) no Território da Cidadania Meio Oeste Contestado: operacionalização e espacialização

Desde sua implantação em 2009 até novembro de 2018, foram contratadas em todo o país um total de 218.789 unidades habitacionais do PNHR/PMCMV - Grupo 1, das quais já foram entregues 177.527 unidades (81,1%). Santa Catarina ocupa a 5ª posição, concentrando 8% das unidades habitacionais contratadas no país, estando atrás dos estados do Rio Grande do Sul (27.170 unidades), Maranhão (24.921 unidades), Paraná (18.167 unidades) e Minas Gerais (17.297 unidades) (MCIDADES/ AGENTES FINANCEIROS, 2018).

Em Santa Catarina, o maior percentual de unidades habitacionais contratadas do PNHR – Grupo 1, de acordo com as mesorregiões, está concentrada no Oeste Catarinense (59%). Na segunda posição está o Vale do Itajaí, com 18,0% das unidades contratadas. Ocupando o terceiro lugar, com 6,0% das unidades contratadas no estado temos as mesorregiões: Grande Florianópolis, Serrana e Sul Catarinense. O menor percentual (4,0%) das unidades contratadas no estado está distribuído na mesorregião Norte Catarinense, como se verifica na tabela 12.

Até novembro de 2018, foram entregues em Santa Catarina 14.783 unidades habitacionais do PNHR/PMCMV - Grupo 1, equivalente a 8,0%. As mesorregiões apresentaram a mesma colocação ocupada na contratação, variando apenas o percentual: Oeste Catarinense (54,0%) e Vale do Itajaí (20,0%), Grande Florianópolis (7,0%), Serrana (7,0%), Sul Catarinense (7,0%), e Norte Catarinense (5,0%).

Tabela 12 – Distribuição das Unidades Contratadas e Unidades entregues do Programa Nacional de Habitação Rural em Santa Catarina (2009-2018), conforme a mesorregião.

Mesorregiões	Unidades Contratadas	(%)	Unidades Entregues	(%)
Grande Florianópolis	1.033	6,3	1.033	7,0
Norte Catarinense	699	4,2	696	4,7
Oeste Catarinense	9.695	58,8	8.029	54,3
Serrana	1.011	6,1	980	6,6
Sul Catarinense	1.041	6,3	1.036	7,0
Vale do Itajaí	3.022	18,3	3.009	20,4
Total SC	16.501	100	14.783	100

Fonte: MCidades/Agentes Financeiros, 30 nov. 2018. Org. KONRAD, 2018.

Mesmo com o total das unidades habitacionais entregues do PNHR/PMCMV - Grupo 1, não poderíamos afirmar que o estado de Santa Catarina reduziu significativamente o *déficit* habitacional rural. Aqui fica evidente, grosso modo, que o problema do *déficit* habitacional vai além de quantificar a demanda e atacar o problema com a construção de casas, porque ignoramos aspectos da dinâmica populacional, da deterioração de moradias anualmente ou casos de eventos climáticos, atuação das Entidades Organizadoras, entre outros aspectos.

Conforme explicado no capítulo 1, nosso “pontapé” inicial para a definição do nosso recorte para pesquisa *in loco*, por hora mais detalhada e aprofundada, consistiu na consulta de dados sobre o PNHR junto ao Ministério das Cidades. Assim, foi possível identificar quais os principais municípios beneficiários do PNHR no Território da Cidadania Meio Oeste Contestado e quais eram as entidades organizadoras que atuaram como proponentes.

No Capítulo 4 vimos como está estruturado o PNHR e as funções de cada agente na operacionalização deste. Para analisarmos o rebatimento do PNHR enquanto leitura geográfica, deixamos o universo teórico de agentes sociais abstratos num espaço etéreo, buscando as ações das Entidades Organizadoras e beneficiários concretos, imbricando num espaço-tempo preciso. Assim, nesta seção, tomamos como *corpus* empírico para a discussão da operacionalização deste Programa no Território da Cidadania Meio Oeste Contestado - SC, as informações coletadas em nosso trabalho de campo nos municípios de Abelardo Luz, Ipuçu e Xaxim.

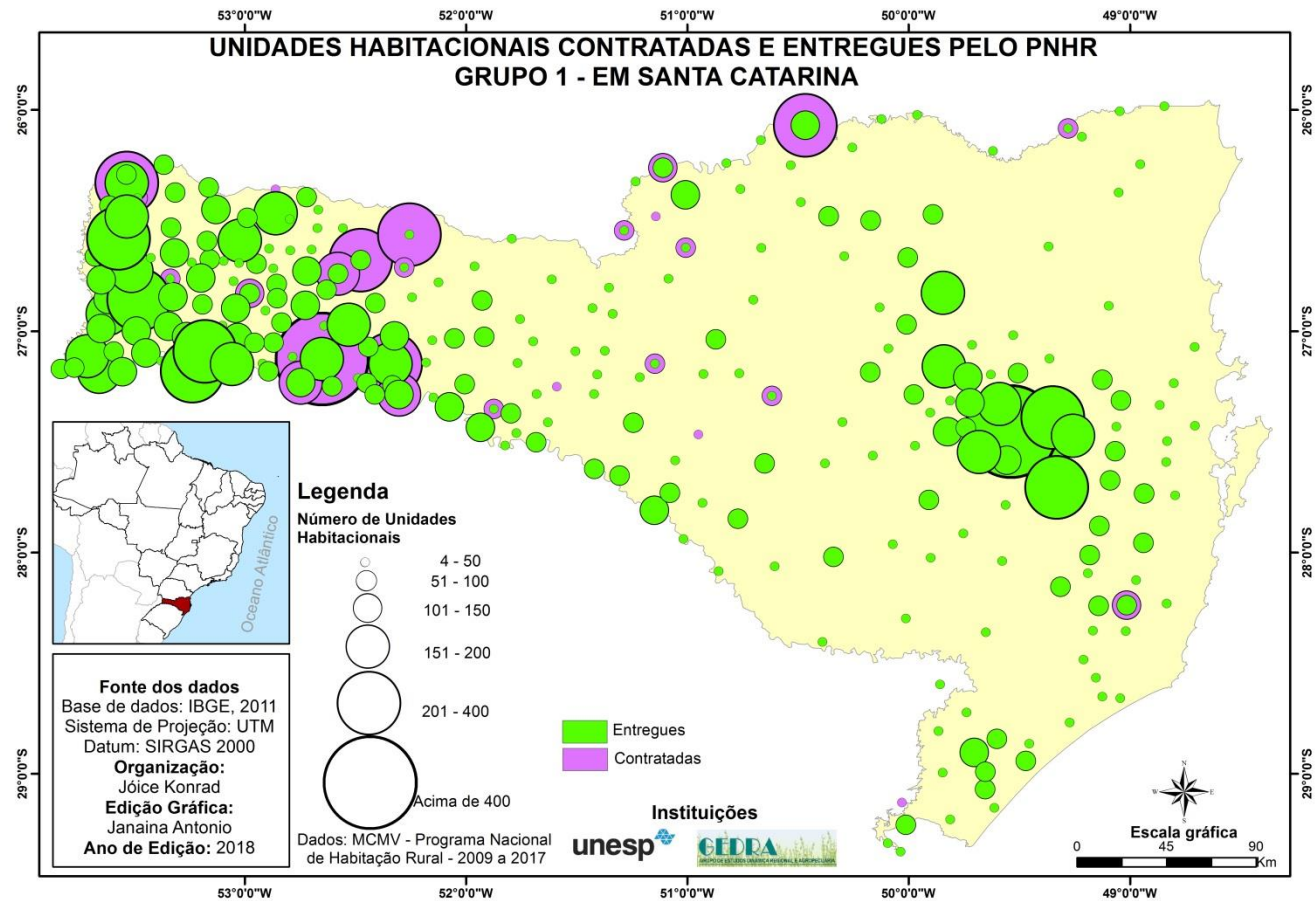
Ressaltamos que concentramos o foco da análise nos municípios com maiores contratações de unidades, ou seja, nos municípios de Aberlado Luz, Ipuaçu e Xaxim, sendo que o déficit habitacional rural nestes municípios não são os maiores do TC, exceto Ipuaçu. Então, o que explicaria as maiores contratações nestes municípios? Todavia, parece mais razoável atrelar a evidência à experiência das Entidades Organizadoras, a atuação política e sua organização, relação com os beneficiários face às outras entidades e as características do perfil sociodemográfico dos beneficiários.

Ao analisar a distribuição espacial do PNHR- Grupo 1 em Santa Catarina, Unidades Habitacionais Contratadas (UHC) e Unidades Habitacionais Entregues (UHE) (mapa 8), identificamos uma polarização entre o Oeste Catarinense e Vale do Itajaí, apesar que este primeiro apresenta uma quantidade muito maior de UHC e UHE do PNHR. Este desempenho está relacionado, sobretudo, à atuação das Entidades Organizadoras no Programa, como veremos mais adiante, e não exclusivamente pela questão do *déficit* habitacional rural – critério utilizado na distribuição das contratações.

Entre os anos de 2009 e 2018, identificamos onze (11) Entidades Organizadoras (EO) que implementaram o PNHR-Grupo 1 no Território da Cidadania Meio Oeste Contestado. Estas possuíam distintas naturezas. Desse total, 27,27% eram cooperativas vinculadas aos Sindicatos dos Agricultores Familiares, Trabalhadores Rurais ou da Reforma Agrária, como a Cooperativa Habitacional dos Agricultores Familiares (COOPERHAF), a Cooperativa Central de Reforma Agrária de Santa Catarina (CCA) e a Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Santa Catarina (FETAESC).

Representando também 27,27% do total, estão as Entidades Organizadoras vinculadas ao poder público, como as Prefeituras Municipais de Entre Rios e de Ouro Verde; e a Companhia de Habitação do Estado de Santa Catarina (COHAB/SC) - órgão vinculado a Secretaria de Estado de Assistência Social, Trabalho e Habitação.

Mapa 8 – Distribuição das Unidades Habitacionais Contratadas e Entregues pelo PNHR em Santa Catarina (2009-2017)



Fonte: MCIDADES/Agentes Financeiros, 2017. Org. KONRAD, 2018. Elaboração: Janaína Natali Antônio, 2019

Silva (2016) afirmou que o PMCMV Rural incentivou a mobilização social (associativismo, cooperativismo etc.), mas pouco mobilizou os governos municipais e estaduais. O papel destes na formulação e implementação de uma política habitacional quase não se efetivou na prática, conforme informação repassada pela Gerente: “95% do programa são entidades sem fins lucrativos, o que nos dá a entender que não há interesse do município” (N.L, GERENTE EXECUTIVA DE HABITAÇÃO DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, Município de Chapecó, 2017).

A baixa efetividade das Prefeituras Municipais ou Governos Estaduais como EO no PNHR podem ser atreladas também à falta de estrutura institucional, capacidade técnica, recursos humanos e financeiros destas, embora não sejam exigências do Programa¹¹⁶. Em alguns casos, a baixa adesão como EO ou apoio as entidades organizadoras que atuam no município se deve à ingerência político-partidária, ignorando a importância do Programa aos munícipes, como destacaram os entrevistados:

*Teve alguns prefeitos que abraçaram, depois vou te falar, no interior de Pernambuco. Teve um prefeito lá de Bom Conselho que nossa, revolucionou. **Ele não era entidade organizadora, ele apoiava os movimentos sociais.** Então, ele entendeu a importância para o município tal, mas nem todos têm. Teve alguns prefeitos, inclusive, que atrapalharam, **dizendo que as entidades são de oposição a nós** [administração municipal]. Bah, **ao invés de ajudar, atrapalhava** (N.L, GERENTE EXECUTIVA DE HABITAÇÃO DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, Município de Chapecó, 2017, grifos nossos).*

*As relações então que temos é com **o poder público municipal pode, é diferenciado onde pode ajudar ou não, se necessita bastante o trabalho de infraestrutura nos municípios, estradas, às vezes, ponte, situações mesmo de água, terraplanagem, tratamento dos dejetos e tal, por causa das fontes** e tal. Ou sistema ele vai, com todo para fazer o tratamento, precisa disso. **Aí a gente enfrenta situações das mais diversas possíveis, tem gente que é mais parceiro e tal, executa, tem máquina fácil. Às vezes, demora, às vezes 90 dias para começar porque não tem terraplanagem, às vezes temos seis meses para fazer. Às vezes, terminou a casa e não vai fazer os buracos para a fossa séptica, sumidor, processo de filtragem e tal. É n situações, mas é um parceiro estratégico e precisa dele** (COORDENADOR DA CCA, Município de Chapecó, 2017).*

¹¹⁶ A alocação de recursos habitacionais, através da criação do PMCMV, esvaziou o SNHIS, que exige de estados e municípios, com fundo, conselho e plano de habitação, para acesso aos recursos federais, concentrando todos os recursos da política habitacional (SILVA, 2016, p.142).

Portanto, a participação de outras esferas de poder é fundamental no processo de articulação do programa habitacional, na integração rural-urbana, no desenvolvimento da Política Nacional de Habitação, e na capacitação dos agentes, sejam estes públicos, privados, técnico e social, deixando de compreender o espaço rural como mero estoque de área a ser urbanizada (SILVA, 2016).

Outros 18,18% das EOs que atuaram no TC Meio Oeste Contestado são representadas por instituições que atendem as demandas de habitação indígena, como é o caso da Cooperativa de Habitação Indígena da Região Sul (COOPHIRS) e o Instituto Kamé (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2018). As duas Entidades Organizadoras tinham como área de atuação as Terras Indígenas de Entre Rios, Ipuaçu e Abelardo Luz.

Devido às questões burocráticas e políticas já mencionadas no capítulo 1, não realizamos trabalho de campo na Terra Indígena Xapecó, localizada em Ipuaçu. Programas e Políticas públicas de habitação em terras indígenas é um campo em aberto para futuras pesquisas.

Atualmente, ambas EOs estão sendo investigadas pelo Ministério Público Federal¹¹⁷, por suspeita de irregularidades (como casas inacabadas e não entregues aos beneficiários) na implementação do PNHR na Terra Indígena Xapecó no município de Ipuaçu. Em entrevista realizada na Câmara de Vereadores deste município, a atual vereadora indígena – que na época auxiliou na coleta de assinaturas dos beneficiários do Programa - e o ex-cacique da Terra Indígena Xapecó, confirmaram a atuação destas duas Entidades Organizadoras, assim como, identificaram os problemas na implementação do PNHR - Grupo 1.

Pelo Instituto Kamé foram concluídas mais de 100. Com o COOPHIRS foram assinadas 98 casas, concluídas 46 ou 48 casas, muitos terminaram por conta. Como tinham necessidade da casa, deram um jeito de terminar (G.B. e M.B., Lideranças Indígenas, Município de Ipuaçu, 2017).

¹¹⁷ Conforme o Inquérito Civil nº 1.33.002.000127/2012-54 do Ministério Público Federal, houve abertura de novo inquérito civil, autuado com o nº 1.33.002.000486/2014-73, com objetivo específico de apurar as diversas irregularidades constatadas na visita realizada nos projetos habitacionais com contratos firmados com estas entidades organizadoras: COOPHIRS e Instituto Kamé (Disponível em: http://www.transparencia.mpf.mp.br/conteudo/diarios-e-boletins/diario-eletronico-dmpf-e/2015/DMPF-EXTRAJUDICIAL-2015-05_04.pdf/view?searchterm=Ipua%C3%A7u+PMCMV).

O Programa também atraiu a atuação de cooperativas de crédito como EO, correspondendo a 27,27% do total de entidades, como por exemplo, a Cooperativa Base Nacional de Serviços Sulcredi Central/Base (SULCREDI Central); o Sistema das Cooperativas de Crédito Rural com Interação Solidária¹¹⁸ (CRESOL CENTRAL) e a Cooperativa Central de Crédito Rural com Interação Solidária¹¹⁹ (CRESOL BASER). À medida que o Programa “rodava”¹²⁰ foram sendo realizados ajustes, o que resultou na exclusão destas Entidades, tendo em vista que não tinham como finalidade a habitação.

Entre as Entidades Organizadoras que atuaram no Território da Cidadania Meio Oeste Contestado, a FETAESC contratou o maior número, foram 549 Unidades Habitacionais do PNHR – Grupo 1, distribuídas em 17 municípios do TC, entre eles Abelardo Luz e Xaxim (quadro 7).

A segunda maior entidade organizadora do TC é a COOPERHAF com 223 UHC em oito (08) municípios, entre eles, Ipuaçu. O Instituto Kamé contratou 215 unidades habitacionais, atuando em três municípios, entre eles Abelardo Luz e Ipuaçu. A SULCREDI Central foi responsável pela contratação de 207 unidades habitacionais, em seis (06) municípios, entre eles Abelardo Luz. A COOPHIRS contratou 123 unidades nos municípios de Abelardo Luz e Ipuaçu.

Na sequência, temos a Prefeitura Municipal de Entre Rios e de Ouro Verde como entidades organizadoras, contratando, respectivamente, 102 e 41 UHC. Posteriormente, temos a COHAB com 40 unidades habitacionais, atuando em dois municípios do TC. A CRESOL CENTRAL SC/RS contratou 27 unidades habitacionais distribuídas em três municípios; a CCA responsável por contratar 25 unidades habitacionais atuando somente no município no Abelardo Luz. E, por último, a CRESOL BASER com 11 unidades contratadas localizadas no município de Xaxim (MCIDADES, 2018).

¹¹⁸ Ressaltamos que a Cooperativa de Crédito Rural com Integração Solidária (CRESOL), que integra uma rede de organizações da agricultura familiar, foi agente financeiro do Programa implantado no estado do Rio Grande do Sul em 2002 (ATIEL, 2016).

¹¹⁹ Em 2004, financiaram as primeiras moradias rurais através do Programa Habitasol (CRESOL BASER, 2018).

¹²⁰ Expressão utilizada durante a entrevista pela Gerente de Projetos do Ministério das Cidades.

Quadro 7 – Entidades Organizadoras que atuaram no Território da Cidadania Meio Oeste Contestado-SC no período de 2009 a 2018.

Entidade Organizadora	Número de UHC pelo PNHR- Grupo 1 no TC Meio Oeste Contestado	Municípios beneficiados
FETAESC ¹²¹	549	Abelardo Luz, Água Doce, Capinzal, Catanduvas, Erval Velho, Faxinal dos Guedes, Herval D'Oeste, Ibicaré, Marema, Ouro, Passos Maia, Ponte Serrada, Vargeão, Vargem Bonita, Xanxerê e Xaxim
COOPERHAF	223	Bom Jesus, Coronel Martins, Entre Rios, Galvão, Ipuaçu, Jupiá, São Domingos e Xanxerê
Instituto Kamé	215	Abelardo Luz, Entre Rios e Ipuaçu
SULCREDI CENTRAL	207	Abelardo Luz, Capinzal, Faxinal dos Guedes, Lacerdópolis, Ouro Verde e Xanxerê.
COOPHIRS	123	Abelardo Luz e Ipuaçu
Prefeitura Municipal de Entre Rios	102	Entre Rios
Prefeitura Municipal de Ouro Verde	41	Ouro Verde
COHAB/SC	40	Entre Rios e Luzerna
CRESOL CENTRAL	27	Coronel Martins, Jupiá e Xanxerê
CCA	25	Abelardo Luz
CRESOL BASER	11	Xaxim

Fonte: Ministério das Cidades, Banco de dados Instituições/Agentes Financeiros. Org. KONRAD, 2018.

Elaboramos um conjunto de mapas, que serão apresentados a seguir, para compreender a implementação do PNHR - Grupo 1 no Território da Cidadania Meio Oeste Contestado, no período de 2009 a 2018. Nestes identificamos a atuação das

¹²¹ De acordo com trabalho de campo realizado em Chapecó na sede SOS Sustentar (empresa responsável pela prestação de serviços de elaboração e execução do projeto técnico social para a FETAESC), constatamos que a FETAESC também atuou nos municípios de Ouro Verde (02 unidades) e Lajeado Grande (17 unidades), embora não estejam na relação dos municípios beneficiários repassada pelo Ministério das Cidades. Podemos ter duas explicações para este fato: um erro de lançamento das informações ou, como até 2017, as Entidades Organizadoras poderiam desenvolver projetos de intervenção em até três municípios limítrofes, as unidades habitacionais podem ter sido contabilizadas junto ao município de maior quantidade de unidades do Grupo.

Entidades Organizadoras e o número de Unidades Habitacionais Contratadas, por meio de círculos proporcionais coloridos.

Observamos que a implementação do PNHR-Grupo 1 no Território da Cidadania Meio Oeste Contestado sofreu variações durante o período de 2009 a 2018. Nos municípios de Joaçaba, Lajeado Grande¹²² e Treze Tílias não houve nenhuma contratação no período.

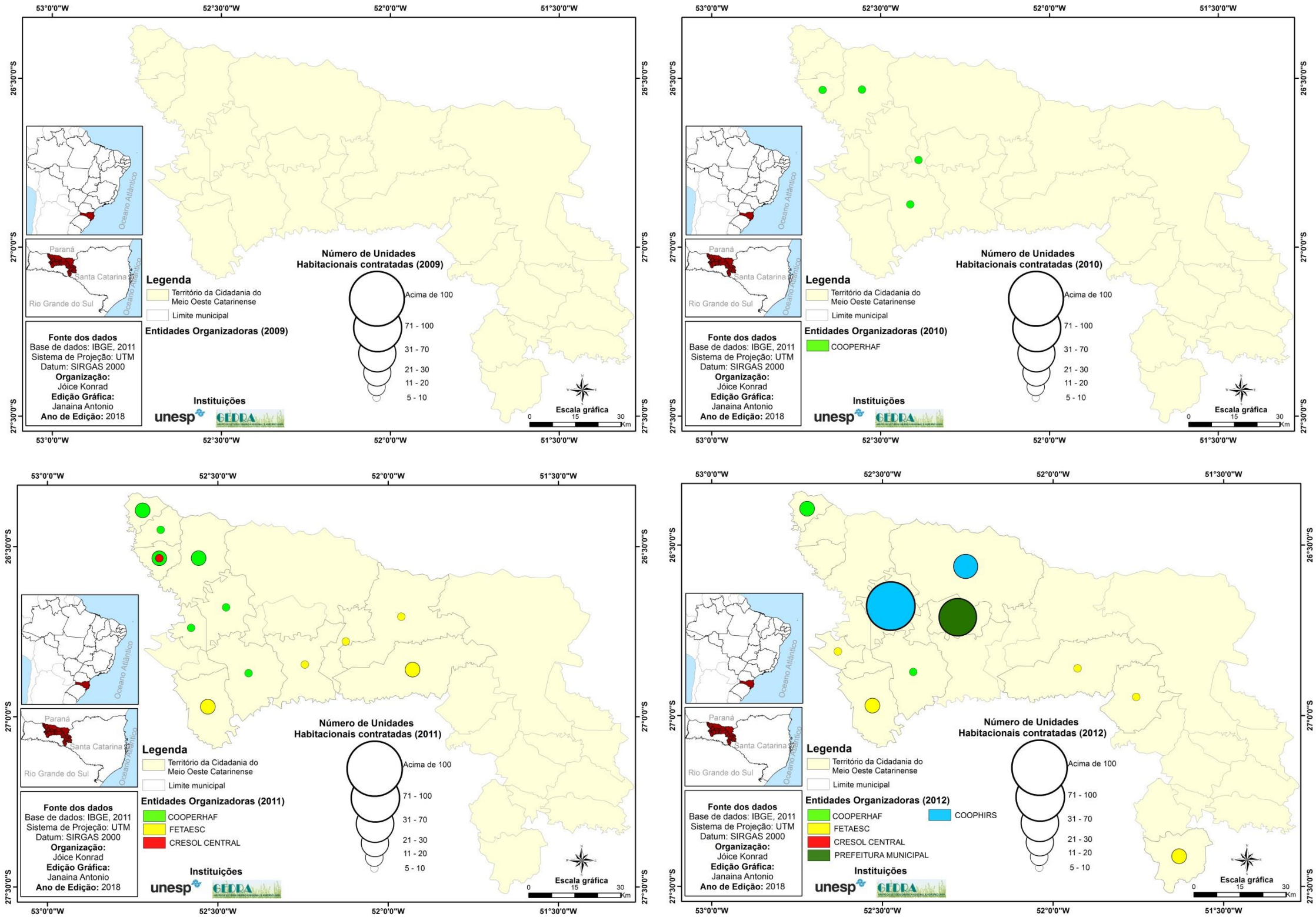
Já em outros municípios, como Coronel Martins temos em 2011 a presença de duas Entidades Organizadoras com contratações: a CRESOL CENTRAL e a COOPERHAF. Em Ipuaçu, nos anos de 2013 e 2014, tivemos unidades contratadas através do INSTITUTO KAMÉ e COOPERHAF. Em 2014, no município de Entre Rios, as contratações foram através das entidades PREFEITURA MUNICIPAL e COHAB; e, em Xaxim, as contratações ocorreram em duas entidades: CRESOL BASER e FETAESC. Em Abelardo Luz, em 2013, chegaram a três Entidades Organizadoras com unidades contratadas: SULCREDI, FETAESC e Instituto Kamé. Em 2014, quatro Entidades Organizadoras diferentes contrataram em Xanxerê: COOPERHAF, CRESOL CENTRAL, FETAESC e SULCREDI.

Representamos na prancha 1 o número de UHC do PNHR-Grupo 1 no TC Meio Oeste Contestado, de acordo com atuação das entidades organizadoras no período de 2009 a 2012. No primeiro mapa da prancha, observamos que não houve contratações, uma vez que o Programa recém tinha sido lançado pelo Governo Federal.

Em 2010, ocorreram as primeiras contratações das unidades habitacionais no TC Meio Oeste Contestado, através da **COOPERHAF**, nos municípios de Bom Jesus (03 UHC), Coronel Martins (08 UHC), São Domingos (06 UHC) e Xanxerê (06 UHC).

¹²² De acordo com os dados da FETAESC e SOS SUSTENTAR, houve contratações nesse município, conforme nota 13.

Prancha 1 – Quantidade de Unidades Habitacionais Contratadas (UHC) pelo PNHR- Grupo 1, de acordo com as Entidades Organizadoras no Território da Cidadania Meio Oeste Contestado (2009-2012)



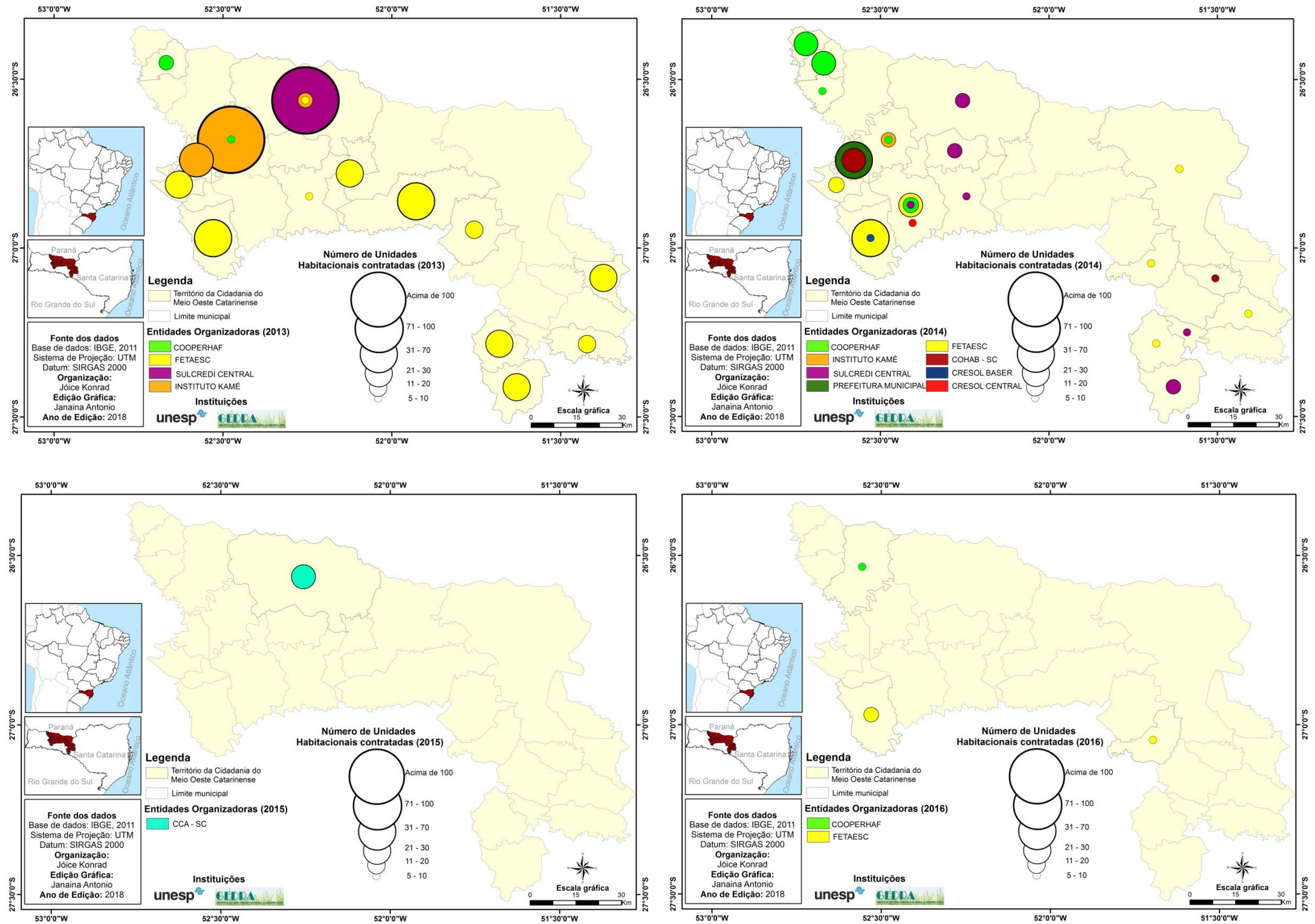
Fonte: MCIDADES/Agentes Financeiros, 2017. Org. KONRAD, 2018. Elaboração: Janaína Natali Antônio, 2019

Em 2011, a **COOPERHAF** manteve como Entidade Organizadora do PNHR nos municípios de Coronel Martins (12 UHC), São Domingos (17 UHC), Xanxerê (05 UHC) e ampliou sua área de atuação para outros municípios que integram o TC Meio Oeste Contestado como Entre Rios (08 UHC), Galvão (06 UHC), Ipuaçu (09 UHC) e Jupiá (20 UHC). Além desta Entidade Organizadora, temos outras atuando: a **FETAESC** que implementou o PNHR nos municípios de Faxinal dos Guedes (05 UHC), Passos Maia (10 UHC), Ponte Serrada (19 UHC), Vargeão (09 UHC) e Xaxim (20 UHC); e a **CRESOL CENTRAL** também atuou no município em Coronel Martins (04 UHC), primeira sobreposição de Entidades.

No ano seguinte (2012), a **COOPERHAF** continuou sua atuação nos municípios de Jupiá (11UHC) e Xanxerê (06 UHC); a **CRESOL CENTRAL** seguiu atuando no município de Coronel Martins (09 UHC) e, passou a atuar em Jupiá (08 UHC); a **FETAESC** manteve-se sua atuação em Ponte Serrada (09 UHC) e Xaxim (20 UHC), e além disso, expandiu sua atuação para os municípios de Capinzal (11 UHC), Marema (10 UHC) e Vargem Bonita (05 UHC). Outras duas Entidades Organizadoras passam a implementar o PNHR, como a **Prefeitura Municipal de Ouro Verde** (41 UHC) e a **COOPHIRS**, nos municípios de Abelardo Luz (25 UHC) e Ipuaçu (98 UHC).

O ano de 2013, conforme prancha 2, compreende o maior número de contratações no TC Meio Oeste Contestado do PNHR- Grupo 1 para o período, com 638 UHC. Assim, a **COOPERHAF** contratou nos municípios de Galvão (14 UHC) e Ipuaçu (09 UHC); a **FETAESC** continuou em s Capinzal (22 UHC), Marema (30 UHC), Ponte Serrada (45 UHC), Vargem Bonita (11 UHC) e Xaxim (64 UHC); voltou a atuar nos municípios de Faxinal do Guedes (05 UHC) Vargeão (23 UHC); e iniciou as atividades nos municípios de Abelardo Luz (09 UHC), Erval Velho (12 UHC), Ibicaré (26 UHC) e Ouro (25 UHC). Ainda tivemos a atuação de novas Entidades Organizadoras no TC Meio Oeste Contestado: o **Instituto Kamé**, que atuou em Abelardo Luz (18 UHC), Entre Rios (22 UHC) e Ipuaçu (112 UHC); e a **SULCREDI CENTRAL** que contratou em Abelardo Luz (148 UHC).

Prancha 2 – Quantidade de Unidades Habitacionais Contratadas (UHC) pelo PNHR- Grupo 1, de acordo com as Entidades Organizadoras no Território da Cidadania Meio Oeste Contestado (2013-2016)



Fonte: MCIDADES/Agentes Financeiros, 2017. Org. KONRAD, 2018. Elaboração Janaína Natali Antônio, 2019

No ano de 2014, por outro lado, atuaram sete Entidades Organizadoras na contratação do PNHR no TC Meio Oeste Contestado, a maior quantidade existente ao longo do período em estudo. E, também que houve maior participação de Cooperativas de Crédito como Entidades Organizadoras do PNHR, casos da Cresol Central, Cresol Baser e Sulcredi Central. Nos municípios de Entre Rios, Ipuaçu e Xaxim foram atendidas por duas entidades organizadoras, e Xanxerê teve quatro entidades distintas atuando.

A **COOPERHAF** continuou contratando o PNHR nos municípios de Coronel Martins (06 UHC), Galvão (23 UHC), Ipuaçu (04 UHC), Jupiá (22 UHC) e Xanxerê (20 UHC). A **CRESOL CENTRAL** contratou apenas em Xanxerê (06 UHC). A **FETAESC** continuou a contratar em Marema (20 UHC), Ouro (10 UHC), Xanxerê (26 UHC) e Xaxim (60 UHC), sendo os primeiros grupos de contrações nos municípios de Água Doce (08 UHC), Catanduvas (05 UHC) e Herval D'Oeste (09 UHC).

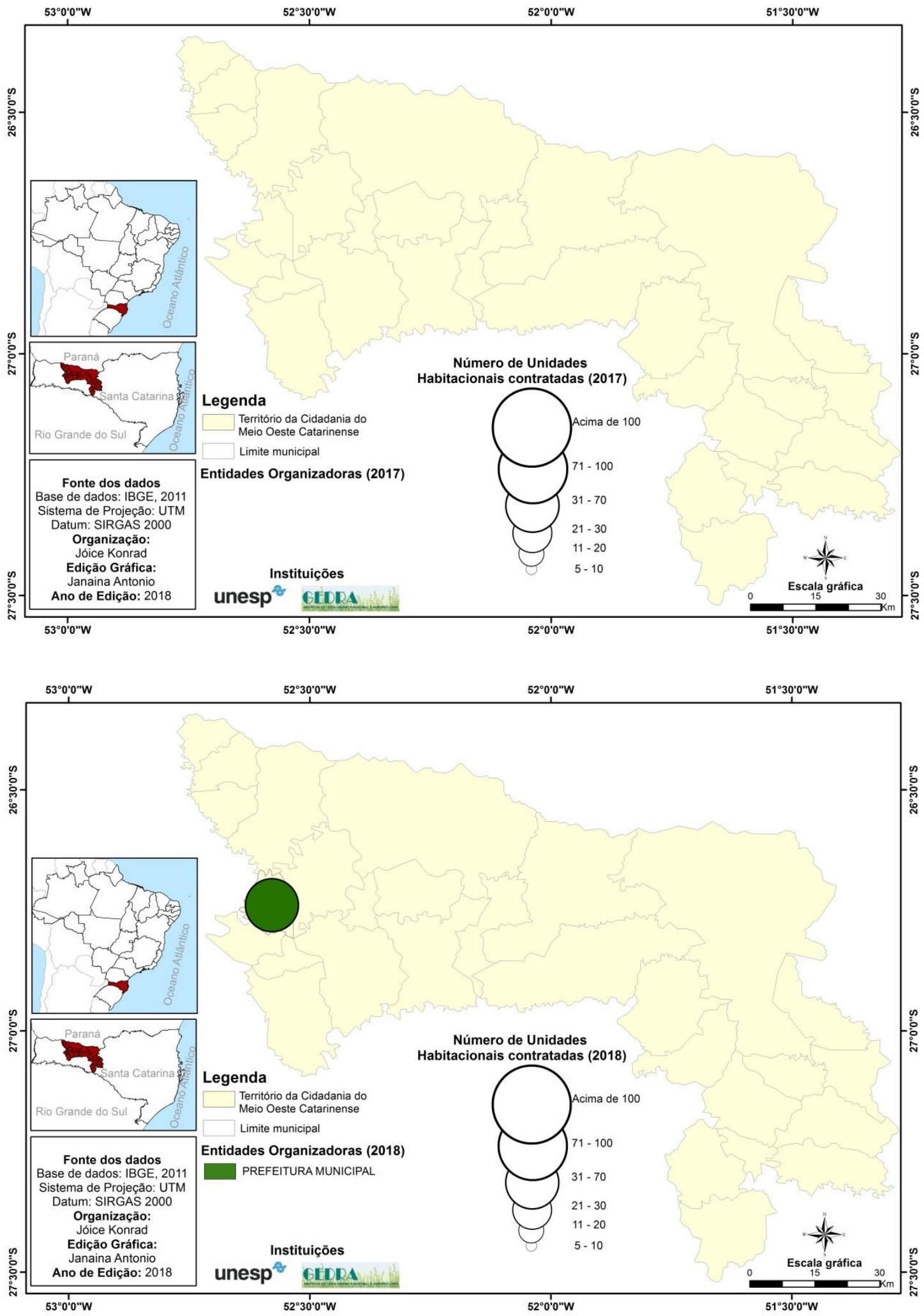
O **Instituto Kamé** e a **Prefeitura Municipal de Entre Rios** contrataram, respectivamente, em Ipuaçu cerca de 20 unidades habitacionais e no município de Entre Rios foram 57 unidade habitacionais contratadas do PNHR- Grupo 1.

A **SULCREDI Central** atuou novamente nos municípios de Abelardo Luz (17 UHC) e Xanxerê (04 UHC) e expandiu sua atuação para Capinzal (13 UHC), Faxinal dos Guedes (09 UHC), Lacerdópolis (04 UHC) e Ouro Verde (12 UHC). Além disso, há duas novas Entidades Organizadoras do PNHR atuando no TC Meio Oeste Contestado: a **COHAB**, nos municípios de Entre Rios (30 UHC) e Luzerna (10 UHC); e a **CRESOL BASER**, atuando em Xaxim (11 UHC).

Em 2015, a única Entidade Organizadora a contratar no TC Meio Oeste Contestado foi a **CCA**, com o total de 25 unidades habitacionais em Abelardo Luz. É a primeira vez, desde que o Programa foi criado, que esta EO apresentou proposta de intervenção habitacional em áreas de assentamento da Reforma Agrária. A redução no valor total de unidades contratadas no país pode ser notada no gráfico 06.

No ano de 2016, ocorreram novas contratações através da **FETAESC** nos municípios de Catanduvas (04 UHC) e Xaxim (18 UHC); e a **COOPERHAF** atuou apenas em São Domingos (08 UHC).

Prancha 3 – Quantidade de Unidades Habitacionais Contratadas (UHC) pelo PNHR- Grupo 1, de acordo com as Entidades Organizadoras no Território da Cidadania Meio Oeste Contestado (2017-2018)



Fonte: MCIDADES/Agentes Financeiros, 2017. Org. KONRAD, 2018. Elaboração Janaína Natali Antônio, 2019.

Em 2017, houve mudanças no processo de seleção e habilitação das Entidades Organizadoras, como destacado no tópico 4.5.2, o que atrasou e restringiu novas contratações no país¹²³. No TC Meio Oeste Contestado não houve novas contratações (prancha 3). E, na seleção de 2018, apenas o município de Entre Rios foi contemplado no Território da Cidadania, tendo como Entidade Organizadora proponente a Prefeitura Municipal, com 45 unidades habitacionais.

A distribuição espaço-temporal das Unidades habitacionais Contratadas do PNHR- Grupo 1 no TC Meio Oeste Contestado, concentram-se nos municípios de Abelardo Luz, Ipuaçu e Xaxim, conforme as pranchas de mapas apresentadas anteriormente, contrapõem parcialmente, o principal critério adotado pelo Programa: o *déficit* habitacional rural, como vimos no gráfico 8 (p.200). Os cinco maiores *déficits* habitacionais rurais estariam situados nos municípios: Ipuaçu (14,4%), Ponte Serrada (13,8%), Faxinal dos Guedes (13,2%), Xaxim (12,2%) e Ouro (11,4%).

Nesta pesquisa não aprofundamos o estudo sobre todas as Entidades Organizadoras citadas. Restringimo-nos a atuação da Cooperativa Central da Reforma Agrária (CCA) em Abelardo Luz, da COOPERHAF em Ipuaçu e da FETAESC em de Xaxim, municípios apresentaram as maiores quantidades de UHC do Território da Cidadania Meio Oeste Contestado-SC, como visto anteriormente.

As reflexões expostas no próximo tópico dizem respeito às experiências vivenciadas e observadas no trabalho de campo, seja através das entrevistas com os Coordenadores Gerais da Cooperativa Central de Reforma Agrária de Santa Catarina e da COOPERHAF e, o Assessor de Projetos e Habitação da FETAESC, que atuaram nos municípios selecionados do TC Meio Oeste Contestado. Mas não exclusivamente delas; e no contato mais ou menos formal, com lideranças locais dos sindicatos e cooperativa (agentes intermediários), representada pela Cooperativa de Trabalho e Extensão Rural Terra Viva (COOPTRASC) em Abelardo Luz, Sindicato dos Trabalhadores na Agricultura Familiar de Ipuaçu e o Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Xaxim e a empresa SOS Sustentar, importantes articuladores das EOs. E, também, as entrevistas com os/as beneficiários/as do Programa.

¹²³ Apenas nos estados de Goiás e Pernambuco foram registradas novas contratações, respectivamente, 30 e 12 Unidades Habitacionais do PNHR (DADOS MCIDADES/AGENTES FINANCEIROS, 2018).

Tivemos o infortúnio de não conhecer os canteiros de obras do PNHR nos municípios estudados, pois quando iniciamos o trabalho de campo, as habitações já estavam concluídas. Por sorte, participamos do encerramento do Trabalho Técnico Social (TTS) do último grupo beneficiado no município de Xaxim em 2017, onde ocorreu a entrega simbólica das chaves às famílias beneficiárias, seguido por almoço coletivo. O registro fotográfico deste momento é de riqueza ímpar, para compreender a atuação das EOs e a importância da habitação rural na reprodução social da agricultura familiar.

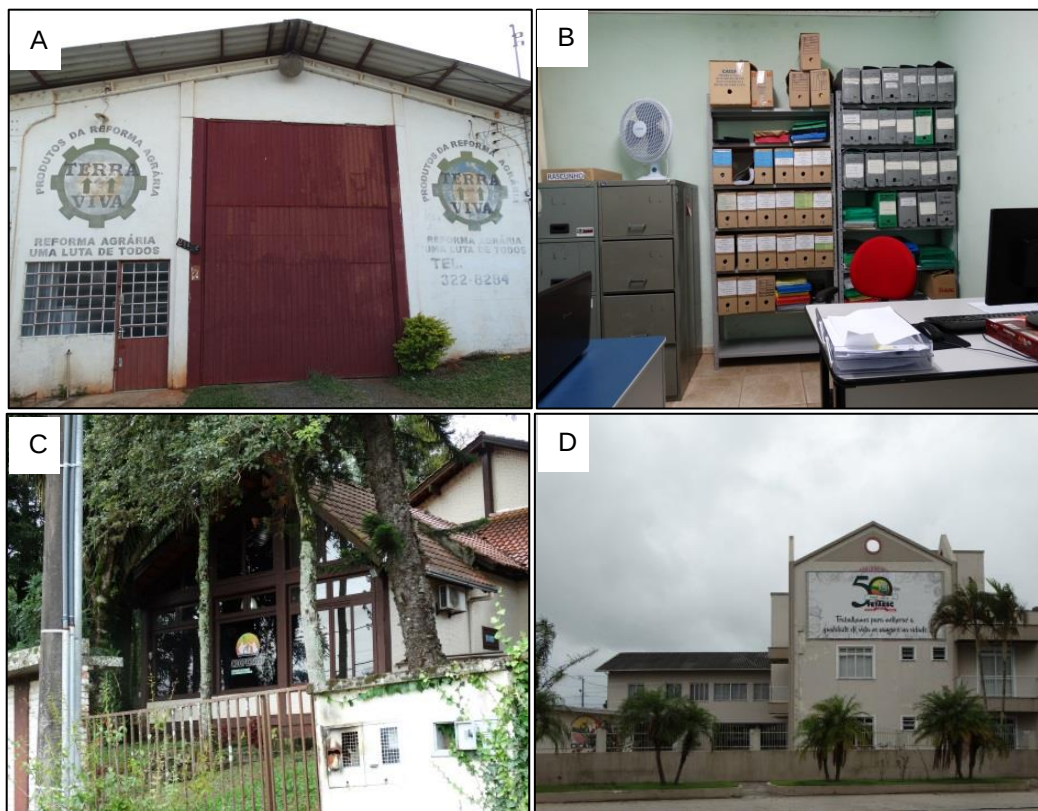
5.6 As Entidades Organizadoras (EOs) e seus “Braços” em Abelardo Luz, Ipuaçu e Xaxim-SC

Após a definição do recorte analítico e identificação das Entidades Organizadoras que contrataram o PNHR no Território Meio Oeste Contestado, selecionamos aleatoriamente as entidades Cooperativa Central de Reforma Agrária de Santa Catarina (CCA-SC) com atuação em Abelardo Luz, a COOPERHAF em Ipuaçu e a FETAESC em Xaxim.

Através do trabalho de campo, analisamos as atuações das CCA-SC, COOPERHAF e FETAESC na operacionalização do PNHR, destacando as estratégias e os desafios encontrados pelas entidades para “levar” e “garantir” o *direito* a moradia digna aos agricultores familiares e assentados da Reforma Agrária, tão importante para a manutenção e a reprodução social dessas famílias.

Nem sempre as Entidades Organizadoras do PNHR estão situadas ou são oriundas dos municípios onde atuam. No caso das entidades CCA-SC, COOPERHAF e FETAESC, as sedes estão localizadas, respectivamente, nos municípios de Chapecó, no caso das duas primeiras, e em São José, no caso da terceira (figura 14), mas as três EOs atuam também em outros municípios catarinenses.

Figura 14 – Sede da Entidade Organizadora Cooperativa Central de Reforma Agrária de Santa Catarina em Chapecó-SC (a e b). Matriz da COOPERHAF em Chapecó-SC (c). Sede da FETAESC em São José-SC (d).



Fonte: trabalho de campo, 2017.

As informações coletadas sobre as Entidades Organizadoras, sua sede, seus articuladores (*“braços”*) que atuam nestes municípios e as unidades habitacionais contratadas estão no quadro 8.

Verificamos que as três entidades estudadas não estabeleceram relação direta com os beneficiários do PNHR, as formas de trabalho e o modo de vida destes. Suas relações são com os movimentos sindicais, sociais e cooperativas, que por sua vez estão em contato direto com os demandantes e beneficiários. São estes movimentos que *“chegam onde ninguém chega”* (N.L., GERENTE EXECUTIVA DE HABITAÇÃO DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, Município de Chapecó, 2017).

Quadro 8 – Informações Gerais sobre as Entidades Organizadoras e seus agentes articuladores

Entidades Organizadoras	Cidade sede	Município pesquisado	Agente articulador	Unidades Habitacionais Contratadas (UHC) ¹²⁴
CCA	Chapecó	Abelardo Luz	COOPTRASC	25
COOPERHAF	Chapecó	Ipuaçu	Sindicato dos Trabalhadores na Agricultura Familiar de Xanxerê e região - sede em Ipuaçu	22
FETAESC	São José	Xaxim	Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Xaxim e Lajeado Grande – sede Xaxim	181

Fonte: MCidades, 2018. Org. KONRAD, 2018.

Esta articulação institucional ou “arranjo” das EOs com os sindicatos locais, cooperativas etc., é uma estratégia para facilitar a operacionalização do PNHR, padronizar os procedimentos seja nas atividades do Trabalho Social (TS) ou na construção das habitações, os quais ficam sob o controle das EOs (figura 15).

A CCA-SC tinha como agente articulador a COOPTRASC; a COOPERHAF tem como fomentador do PNHR os sindicatos dos trabalhadores rurais, consolidando o “arranjo COOPERHAF/SINTRAF” (LENZI, 2017) e a FETAESC também utiliza a estrutura física e pessoal dos sindicatos locais. Contudo, para dar mais agilidade, ela terceirizou parte dos serviços de engenharia e serviço social, configurando tríade FETAESC/SOS Sustentar/ STTR¹²⁵, como veremos adiante.

Apesar das estratégias serem próprias e singulares, elas se assemelham, do ponto de vista organizativo, como exemplifica o Coordenador Geral da COOPERHAF:

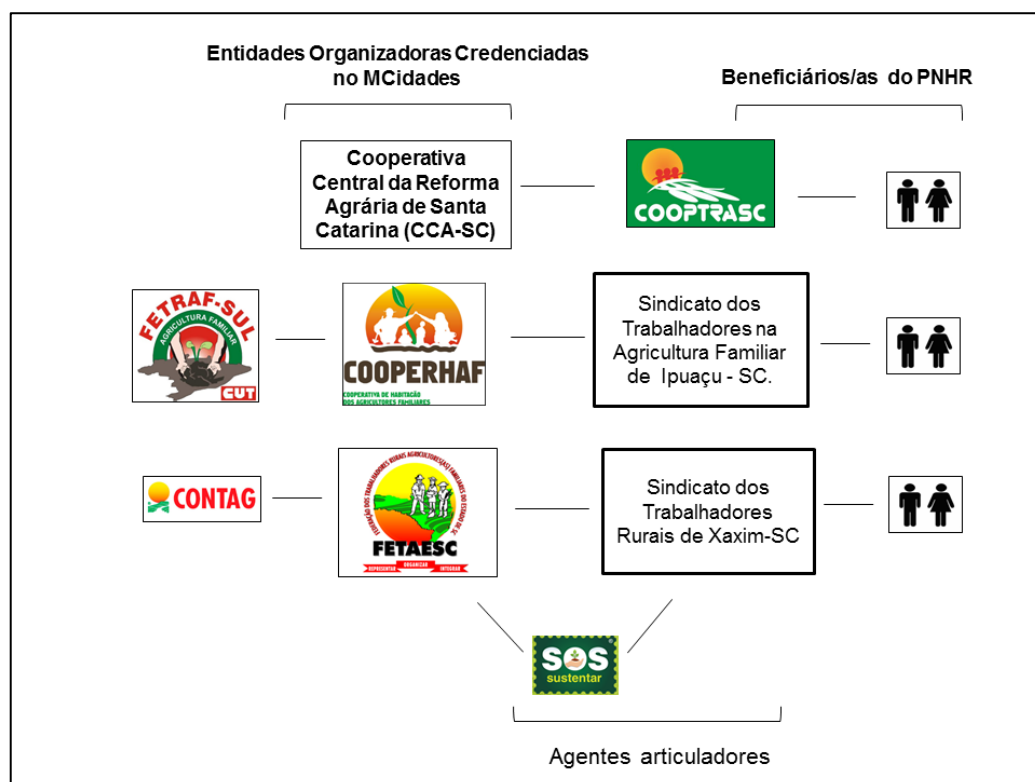
[...] no SINTRAF a estratégia da habitação tá vinculada a COOPERHAF, vinculado a nós, porque onde temos o sindicato vinculado a FETRAF, a estratégia da FETRAF é que a entidade organizadora seja a COOPERHAF, que não seja uma entidade local e tal né. É uma estratégia

¹²⁴ Percebemos que os dados informados pelas Entidades Organizadoras por meio de entrevistas são diferentes dos informados pelo MCidades (2018). Para fins de conhecimento, a CCA-SC contratou 23 unidades, a COOPERHAF contratou 27 unidades e a FETAESC contratou 161 unidades habitacionais.

¹²⁵ Cabe aprofundar os estudos sobre estes arranjos no PNHR.

estadualizada no tema da habitação. E o Sindicato STTR, ele também tem uma estratégia, da FETAESC. A FETAESC tem uma estratégia do ponto de vista da organização deles e que até onde a gente tem informação, se assemelha muito ao nosso processo organizativo, né (J.S., Coordenador Geral da COOPERHAF, Município de Chapecó, 2017, grifos nossos).

Figura 15 – Arranjos das relações entre Entidades Organizadoras, agentes articuladores e Beneficiários/as do PNHR.



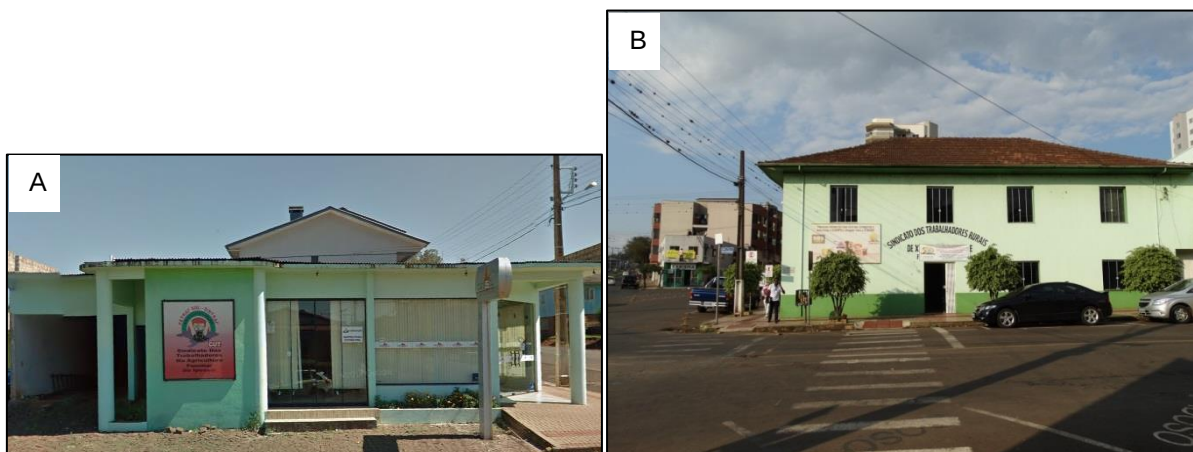
Fonte: elaborado por KONRAD, 2018.

Assim, tanto a COOPTRASC em Abelardo Luz, quanto o Sindicato dos Trabalhadores na Agricultura Familiar de Ipuaçu e o Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Xaxim (figura 16), tiveram um papel importante na articulação entre as EOs e os beneficiários no processo de acesso e implementação do PNHR. Em outras palavras, tornaram-se verdadeiros *braços*, isto é, prolongamentos das EOs.

O Sindicato é o nosso braço lá. Ele que faz, digamos assim, a organização do grupo, ele verifica se o agricultor de fato é agricultor, digamos assim, se o cara não tá malicioso, e mesmo assim nós ainda caímos em algumas enrascadas. Toda organização. São eles inclusive que vão fazer lá o

relatório fotográfico para poder fazer o relatório para mandar para Caixa e liberar o dinheiro (L.C., Assessor Técnico de Projetos e Habitação da FETAESC, Município de São José, 2017, grifos nossos).

Figura 16 – Sede do Sindicato dos Trabalhadores na Agricultura Familiar de Ipuaçu (a). Sede do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Xaxim e Lajeado Grande – SC (b)



Fonte: trabalho de campo, 2017.

Observamos que a proximidade entre os articuladores e o público demandante e beneficiário na produção habitacional oculta, na maioria das vezes, o trabalho desenvolvido pelas EOs. Por isso, é comum os beneficiários confundirem as EOs com os agentes articuladores.

Se não tivesse tido o sindicato não teria feito a casa, né. Lá na ponta, os agricultores geralmente não enxergam a COOPERHAF, porque é o Sindicato que fomenta né. Nós temos essa metodologia, lá no município a gente capacita, nós temos o Coordenador Municipal da Habitação. Esse coordenador, a gente periodicamente capacita ele, para ele tá sempre muito ciente dos critérios, das regras do que pode e não pode do ponto de vista da habitação. E ele é que vai e conversa com os agricultores né. Então o agricultor não vem aqui, em Chapecó na COOPERHAF. Até porque a gente tem uma sede para o estado inteiro né, para os 120 e poucos municípios que nós atuamos, mas o sindicato tá lá que no município do agricultor. Então, é lá que o agricultor vai e aí, o Sindicato que as pessoas enxergam o Sindicato. Ah tu fez tua casa, como fez? Ah, fiz pelo sindicato né, porque lá na ponta é o Sindicato que aparece. Por mais que somos nós, esse corpo técnico, entidade juridicamente falando, que organiza todo o processo junto aos agentes financeiros, né (J.S., Coordenador Geral da COOPERHAF, Município de Chapecó, 2017, grifos nossos).

Encontramos outras diferenças em relação ao público atendido, tais como a quantidade de unidades habitacionais contratadas, a estrutura e capacidade de implementação, os projetos do trabalho técnico social, os projetos de arquitetura e

engenharia etc., que serão expostas à medida que caracterizamos a organização de cada EO e seus *braços*.

5.6.1 Atuação da CCA - SC como Entidade Organizadora em Abelardo Luz-SC

A Cooperativa Central de Reforma Agrária de Santa Catarina (CCA-SC) foi fundada em 1992, quando se criou, em nível nacional, o sistema cooperativista dos assentados e cada estado passou a organizar sua Cooperativa Central. Em Santa Catarina, são doze cooperativas tanto de produção, comercialização como de serviços, que integram a CCA-SC.

[...] ela representa todas as famílias assentadas no estado de Santa Catarina e desenvolve várias atividades, principalmente, vinculadas ao desenvolvimento socioeconômico das famílias assentadas. Então, ela garante a implementação de políticas públicas, políticas de ATER, assistência técnica, de moradias, no caso, para todos os assentados (A. S., Diretor da CCA-SC, Município de Chapecó, 2017).

Desde 2007, a CCA-SC vem representando juridicamente e politicamente as famílias assentadas nos programas habitacionais, de Crédito de Instalação para assentados da Reforma Agrária e do FGTS - Operações Coletivas para famílias de assentados e trabalhadores rurais.

A partir de 2013, os assentados da Reforma Agrária foram incluídos como público beneficiário no PNHR. Dos 51 assentamentos de Reforma Agrária situados no Território da Cidadania Meio Oeste Contestado, 29 assentamentos (representando 56,9%) foram considerados prioritários para o desenvolvimento do PMCMV/PNHR (INCRA, 2015).

A CCA-SC tem como principal público beneficiário os assentados da Reforma Agrária. A partir de 2018, os quilombolas, também beneficiários da reforma agrária, passaram a ser atendidos (CCA-SC, 2018). Segundo o Diretor da Entidade Organizadora:

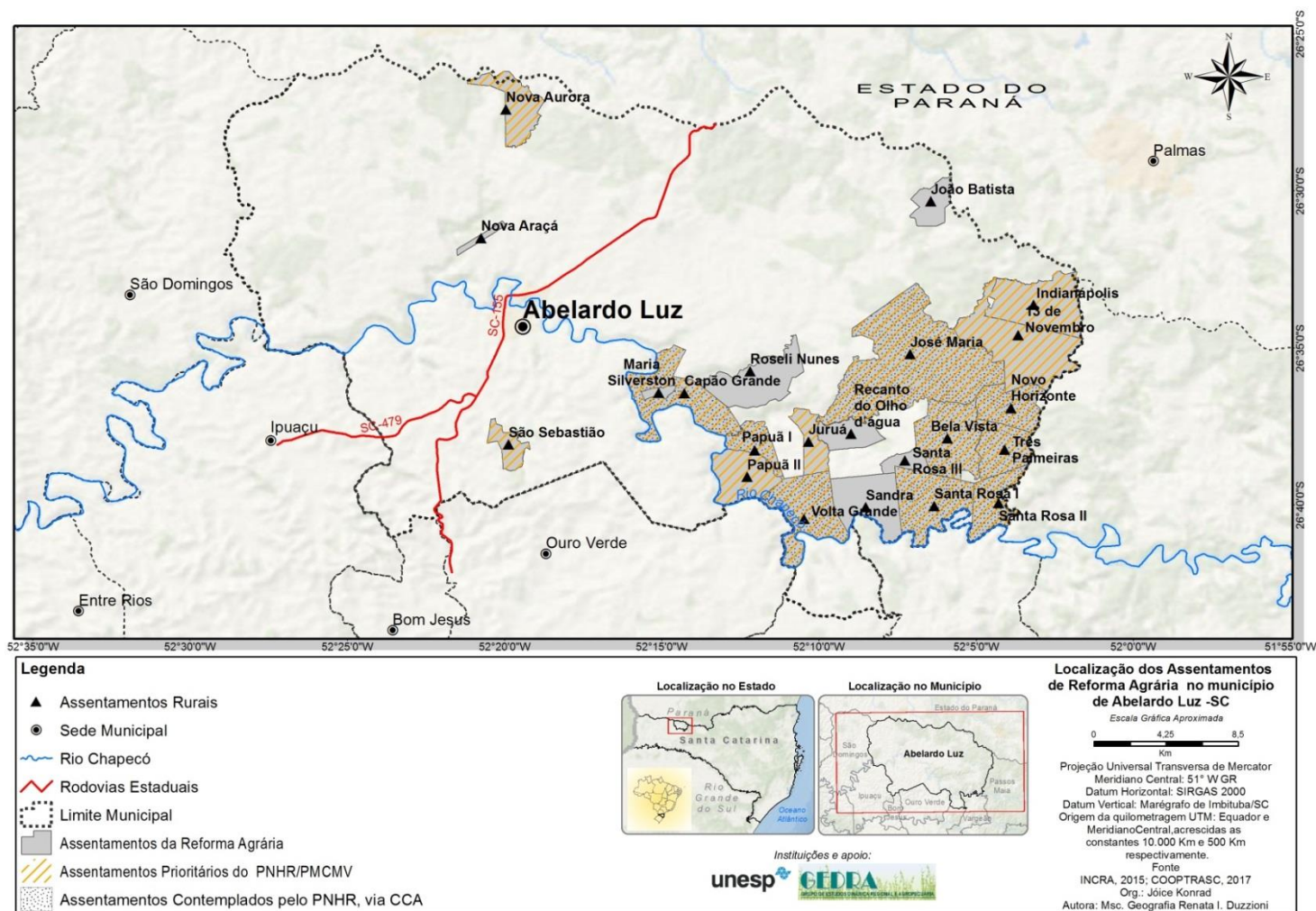
Nós temos priorizado basicamente assentamentos, não temos trabalhado com família fora de assentamento. Até porque o processo é um tanto complexo, burocrático, a gente faz muito mais por uma atribuição política e tal do que resultado econômico e tal para a cooperativa. [...] é

mais para atender uma demanda para as famílias (A. S., Diretor da CCA-SC, Município de Chapecó, 2017, grifo nosso).

Porém, somente em 2015, esta Entidade Organizadora foi contemplada com a contratação de três grupos, cerca de 25 unidades habitacionais no município de Abelardo Luz. Entre os assentamentos contemplados estão Bela Vista, Capão Grande, José Maria, Novo Horizonte, Papuan I, Santa Rosa I, Santa Rosa II, Três Palmeiras e Volta Grande. Aliás, estes assentamentos são considerados prioritários no acesso ao PMCMV/PNHR de acordo com o *site* do INCRA, assim como também os assentamentos de Papuan II, Indianópolis, Juruá, São Sebastião, 13 de Novembro e Nova Aurora, que não foram contemplados (mapa 9).

Para a operacionalização do PNHR nos assentamentos de Reforma Agrária em Abelardo Luz e outros municípios catarinenses, a CCA-SC conta com o apoio da COOPTRASC. Ela é uma cooperativa de Trabalho e Extensão Rural, composta por profissionais autônomos ligados às áreas agrárias, econômicas, sociais e ambientais. Além do mais, em fevereiro de 2017, era responsável pelos trabalhos de Assistência Técnica e de Extensão Rural (ATER) aos assentados de Abelardo Luz, por meio de contrato firmado com o MDA, que foi cancelado após as mudanças políticas na Superintendência do INCRA de Santa Catarina, seguindo a lógica do desmonte decorrente do Golpe.

Mapa 9 – Localização dos Assentamentos de Reforma Agrária no município de Abelardo Luz-SC: Prioritários e Contemplados pelo PNHR, via CCA/SC



Fonte: INCRA, 2015; COOPTRASC, 2017; Org. Joice Konrad. Elaboração Renata I. Duzzioni.

A seleção dos assentamentos beneficiários em Abelardo Luz segue o critério da necessidade e em situações de vulnerabilidade da família, ou seja, aqueles que estão mais desassistidos pelas políticas públicas. Ou seja:

A prioridade começa com os que tão em situação mais delicada né. Por exemplo, se tinha assentamentos que, até por tempo, se a demanda é limitada, então ela, vai atendendo os assentamentos mais antigos e que não foram atendidos por nenhuma política de crédito de moradia e vai contemplando dessa forma. Nós temos né, a nível de estado, ainda dessa região do Extremo Oeste, a região Oeste até Passos Maia, já foram bem mais atendidos. Se pegar nesse nível, mesmo por condições operacionais, organizativas e tal, ainda nós temos a região do Planalto, Planalto Norte, que é ainda, das que mais necessita, ainda. Foi feito, mas ainda tem demandas maiores. Temos municípios aí que ainda não foi atendido né, e está os piores IDH de Santa Catarina. Então, estão nas prioridades agora. Por exemplo, nesse ano, nós temos que resolver essa questão. Então, tem esse entendimento e a gente tem esse comprometimento (A. S., Diretor da CCA-SC, Município de Chapecó, 2017, grifos nossos).

Em 2016, a CCA teve projetos aprovados nos municípios de Calmon, com 18 UHC; Campo Belo com 23 UHC; Correia Pinto, com 25 UHC; e Taió com 09 UHC. E, no ano de 2018, apenas a proposta do município de Rio Negrinho foi contemplada, com 24 unidades habitacionais contratadas, que estavam em fase de execução (CCA, 2018). Até final de 2018, a Entidade havia aprovado 11 projetos de intervenção/grupos, contratando mais de 126 unidades habitacionais em todo estado de Santa Catarina.

5.6.2 Atuação da COOPERHAF¹²⁶ como Entidade Organizadora em Ipuaçu-SC

A COOPERHAF, diferentemente das outras duas Entidades Organizadoras, foi criada especificamente para operacionalizar programas de habitação rural, muito antes da criação do PNHR. Bolter (2015) explica o contexto de criação da COOPERHAF:

Essa cooperativa, que foi criada em 2001 por um grupo de 25 agricultores, sócios do Sindicato dos Trabalhadores Rurais – STR, de Sarandi-RS, que é filiado à FETRAF-Sul¹²⁷, teve como propósito inicial operacionalizar o projeto

¹²⁶ Ver mais sobre esta entidade em Bolter (2015) e Lenzi (2017).

¹²⁷ Fundada em 28 de março de 2001, a partir da iniciativa de dirigentes do segmento rural da Central Única dos Trabalhadores (CUT), especialmente dos estados de Rio Grande do Sul, Santa Catarina e

piloto de habitação rural, instituído em 2001 pelo governo do estado do Rio Grande do Sul. [...] Por essa atuação, a Cooperativa tem sido convidada para compor as mesas de negociação e discussão em que são definidos os programas e políticas públicas de habitação rural existentes no país [...] (BOLTER, 2015, p.21).

A entidade trabalhou com diferentes programas habitacionais como o Pró-Comunidade, Programa de Subsídio a Habitação de Interesse Social (PSH-Rural) e Programa de Carta de Crédito Individual-FGTS (CC-FGTS). Isso permitiu acumular experiências e criou as condições para a constituição de uma organização física e um corpo técnico qualificado, composta “pelas funções de presidente, secretário geral, tesoureiro, secretaria, tecnologia social, gestão administrativa, engenharia/arquitetura, contabilidade, financeiro e tecnologia da informação” (LENZI, 2017, p.69).

Em 2004, a COOPERHAF expandiu para os estados da região Sul. Instalou sua matriz em Chapecó, onde se encontram a estrutura jurídica, contábil, administrativa e as questões de tecnologia e sistema¹²⁸. Nas filiais predominam a estrutura de engenharia, social, visto que são responsáveis pelo acompanhamento do processo construtivo e de execução dos programas de habitação.

A atuação da COOPERHAF se restringe aos municípios que possuem base do sindicato vinculado à FETRAF ou algum movimento constituinte. Por isso, a entidade possui uma relação orgânica com a FETRAF, segundo o Coordenador Geral da entidade.

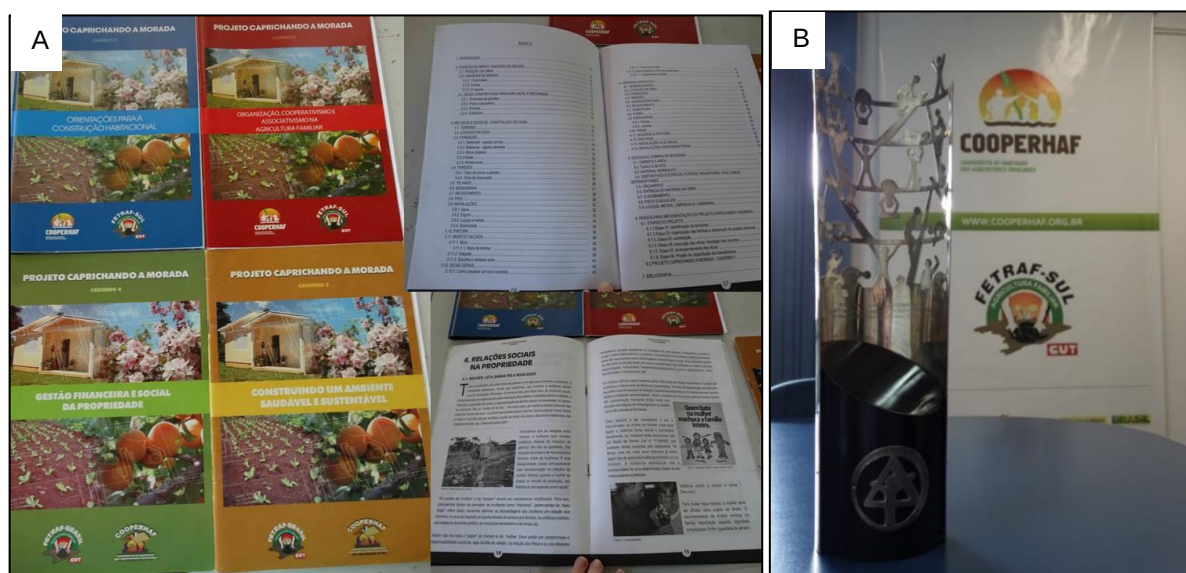
[...] relação orgânica! É! a COOPERHAF, ela atua justamente para fortalecer o processo organizativo, aquilo que eu falava anteriormente *né*, ou seja, ela desenvolve suas atividades em municípios, onde se tem uma estratégia organizativa da FETRAF. Ou tem o sindicato ou tem o processo de constituição *né*. E aí, a COOPERHAF, através dos programas de habitação vem casado *né*, a essa organizativo para ajudar a estruturar esta organização. Nunca descolado disso, sempre vinculado a esse processo organizativo (J.S., Coordenador Geral da COOPERHAF, Município de Chapecó, 2017).

Paraná. Esta Federação foi criada com visão e objetivos diferentes do sindicalismo tradicional, se opondo à Confederação dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG)(BOLTER, 2015).

¹²⁸ Em 2006 idealizaram uma plataforma de dados *online* das obras a contratar, em andamento e concluídas (Sistema de Gestão da Habitação Rural), o qual foi desenvolvido por uma empresa terceirizada.

Desde 2004, a COOPERHAF tem desenvolvido, por meio de cadernos, o projeto “*Caprichando a morada*” em parceria com os sindicatos locais da agricultura familiar. São quatro cadernos metodológicos¹²⁹ (Figura 17a) que servem como material de apoio na construção de casas novas e/ou reformas habitacionais. Esta metodologia foi adotada na execução do Trabalho Social (TS) do PNHR, que será aprofundado no item 6.2. Em 2009, foi certificada como uma das melhores práticas habitacionais do mundo, ganhando o Prêmio Mundial Habitat 2008/2009 (“World Habitat Awards”), concedido pela Building and Social Housing Foundation (BSHF), ligada a Organização das Nações Unidas (Figura 17b).

Figura 12 – “Caprichando a Morada” - Cadernos Metodológicos desenvolvidos e adotados pela COOPERHAF, durante o trabalho técnico social (a). Troféu do Prêmio Mundial Habitat 2008/2009 (“World Habitat Awards”) (b).



Fonte: trabalho de campo, município de Chapecó, 2017.

A partir da constituição da Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar em nível nacional, em 2005, a experiência da COOPERHAF acompanhou a expansão, constituiu 14 filiais em vários estados como Pará, Maranhão, Rio Grande

¹²⁹ No primeiro caderno “*Orientações para a construção habitacional*” o objetivo era capacitar os agricultores a construir a própria casa ou auxiliarem no acompanhamento das obras. No caderno 2 “*Organização, cooperativismo e associativismo na agricultura familiar*” aborda a importância da organização política das famílias, a partir da formação de cooperativas e associações. No Caderno 3 “*Construindo um ambiente saudável e sustentável*” os conteúdos são para desenvolvimento do entorno da casa, através da criação da horta, canteiros de plantas medicinais, pomar e instalações necessárias. E, no último caderno trata-se da “*Gestão financeira e social da propriedade*” (LENZI, 2017).

do Norte, Pernambuco, Piauí, Bahia, Ceará, São Paulo, Mato Grosso, Minas Gerais, Distrito Federal, entre outros (TRABALHO DE CAMPO, município de Chapecó, 2017).

[...] e aí, [pensando] enfim, essa experiência a partir do Sul, ela começou a tomar esse corpo no contexto nacional e foi tomando corpo, essa ideia da política pública de habitação e que veio junto com outras tantas, né (J.S., Coordenador Geral da COOPERHAF, Município de Chapecó, 2017).

Após a criação do PNHR, a COOPERHAF decidiu não atuar mais em outros estados fora da região Sul, especialmente, devido às distâncias e às diversidades regionais.

[...] e a partir de 2010, já final de 2009, com o surgimento, a constituição do PNHR, nós fizemos uma opção de não contratar mais, a COOPERHAF contratar fora dos estados do Sul. Nós demos uma contribuição para estes estados, para eles iniciar o processo e fizemos um diálogo na FETRAF Brasil, de que os estados a partir dali constituírem organizações próprias. Porque imagina você ter, gerenciar, gestar obra lá no Pará, lá no Maranhão, né, o fator distância e outros fatores né, culturais, da própria questão construtiva né. Você fazer uma casa lá na Amazonas, lá no, que tu tem que pegar balsa, que tu tem que, é uma outra dinâmica do que da nossa realidade né. Aqui você, ah eu preciso de cimento, quando acaba o cimento você liga de manhã, a tarde o fornecedor te entrega na tua casa. Lá não, a dinâmica é outra, a cultura das pessoas é outra, né. Se você plantou a semente, agora né, os estados precisam estruturar métodos e organização a partir dessas variáveis, não é, a COOPERHAF a partir do Sul que vai coordenar esse processo. Os Estados já experimentaram, portanto, agora tem um início organizativo e precisam caminhar com as próprias pernas um pouco nessa perspectiva, nessa lógica. Então por isso, a partir de 2010, nós destituímos, digamos assim, as filiais fora do sul. Voltamos atuar, a partir somente da região Sul. Porque se a gente olhar os 3 estados do sul nos temos uma realidade muito parecida né, nossa agricultura familiar, principalmente aqui o Noroeste Gaúcho, o Grande Oeste Catarinense e o Sudoeste do Paraná, ele tem uma realidade muito semelhante assim né, do tamanho das propriedades, das cadeias produtivas e assim por diante (J.S., Coordenador Geral da COOPERHAF, Município de Chapecó, 2017, grifos nossos).

A COOPERHAF se destaca no cenário nacional frente às questões que envolvem a habitação rural (BOLTER, 2015). A COOPERHAF está entre as principais entidades organizadoras do PNHR do país, com aproximadamente 15 mil unidades habitacionais do PNHR-Grupo 1 entre os anos de 2009 a 2018, distribuídas entre Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, São Paulo e Bahia. Por isso, podemos afirmar que encontramos algumas habitações que a COOPERHAF, a partir do Sul, auxiliou a construir durante a expansão da FETRAF.

Atualmente, a atuação da COOPERHAF se restringe a região Sul, tendo sua matriz no município de Chapecó-SC e, possui duas filiais nos municípios de Francisco Beltrão - PR e Sarandi - RS. Além de atuar no PNHR, também tem participado como EO no PMCMV/Entidades.

O Sindicato dos Trabalhadores da Agricultura Familiar de Ipuaçu integra o Sindicato dos Trabalhadores na Agricultura Familiar de Xanxerê e Região. Antes da constituição da FETRAF, este pertencia à Federação dos Trabalhadores na Agricultura no Estado de Santa Catarina (FETAESC). Em 2018, o Sindicato dos Trabalhadores da Agricultura Familiar de Ipuaçu contava com aproximadamente 2.263 associados (TRABALHO DE CAMPO, 2018).

O “arranjo COOPERHAF/SINTRAF” teve como principal público do PNHR os agricultores familiares, embora, haja alguns indígenas sindicalizados. Ao total foram 27 unidades habitacionais contratadas na modalidade construção do PNHR - Grupo 1 e mais 09 unidades habitacionais reformadas, através do PNHR - Grupo 02 (Trabalho de Campo, 2017).

No auge das contratações do PNHR na região Sul, a COOPERHAF chegou a possuir cerca de 70 profissionais, como descreve:

[...] e nós tivemos uma estrutura principalmente em 2012 e 2013, que foi o auge das contratações, vamos dizer assim, o auge do programa. Nós em 2013, assinamos mais de 4.700 projetos né, em 2013, nos três estados do Sul. Então, foi o ano que mais se contratou né. E a gente tinha uma estrutura em torno de 70 profissionais, a grande maioria, engenheiro, arquiteto, assistente social, enfim, alguns mais na área administrativa né. Mas, a grande maioria, eram profissionais que acompanhavam a execução da política, dos programas, não só da obra, mas do projeto social, como eu falava anteriormente. Então, nós chegamos a ter em 2013, mais de 6.500 casas simultaneamente em execução nos três estados (J.S., Coordenador Geral da COOPERHAF, Município de Chapecó, 2017).

Mostramos no capítulo 4 que, em meados de 2016, o PNHR sofreu mudanças significativas, resultando em atrasos na seleção das propostas e reduções no número de contratações nos anos seguintes, sobretudo na região Sul. Isto afetou diretamente no funcionamento da entidade.

*[...] para concluir esse ponto, hoje a gente **está com a estrutura muito reduzida né, do período que estávamos com 70 pessoas trabalhando na Cooperativa pra hoje, que estamos com 12, 13 pessoas, olhando os três estados.** Por quê? Porque já de 2014 começa se acentuar essa coisa da*

*difficuldade que o governo veio tendo nos últimos anos de investimentos, de aportar recursos né, a tal crise, como costumam dizer né, e é, principalmente agora, **do ano passado [2016] pra cá, é que não se contratou mais nada.** Nós estamos há um ano e meio, quase um ano e meio sem assinar um contrato, no Brasil inteiro, né. O PNHR há um ano e meio não assina mais contrato (J.S., Coordenador Geral da COOPERHAF, Município de Chapecó, 2017, grifos nossos).*

Mesmo com o enxugamento da sua estrutura de operacionalização e a adoção de medidas como a redução e flexibilização da carga horária dos funcionários, a COOPERHAF está tendo dificuldades para pagar os salários dos funcionários. Alguns contratos de prestação de serviços foram rompidos, comprometendo, inclusive, o acesso ao sistema e ao banco de dados da entidade, não sendo possível extrair as informações mais detalhadas da EO (Trabalho de Campo, Município de Chapecó, 2018). Estas implicações não foram exclusivas da COOPERHAF, como veremos a seguir na atuação da FETAESC em Xaxim.

5.6.3 Atuação da FETAESC como Entidade Organizadora em Xaxim-SC

Filiada à Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), a FETAESC foi constituída em Santa Catarina em 1968, tendo como um dos objetivos desenvolver, organizar e apoiar as ações que visem à conquista de melhores condições de vida e de trabalho para a categoria profissional dos trabalhadores e trabalhadoras rurais (ESTATUTO SOCIAL, 2017).

Antes da criação do PMCMV/PNHR, a FETAESC já atuava na implementação de políticas habitacionais em parceria com a COHAB (TRABALHO DE CAMPO, 2017). Com habilitação para atuar tanto no PNHR como PMCMV – Entidades, a entidade utiliza, semelhante à atuação da COOPERHAF, as estruturas de seus sindicatos locais como *braços* para chegar até os demandantes da habitação rural.

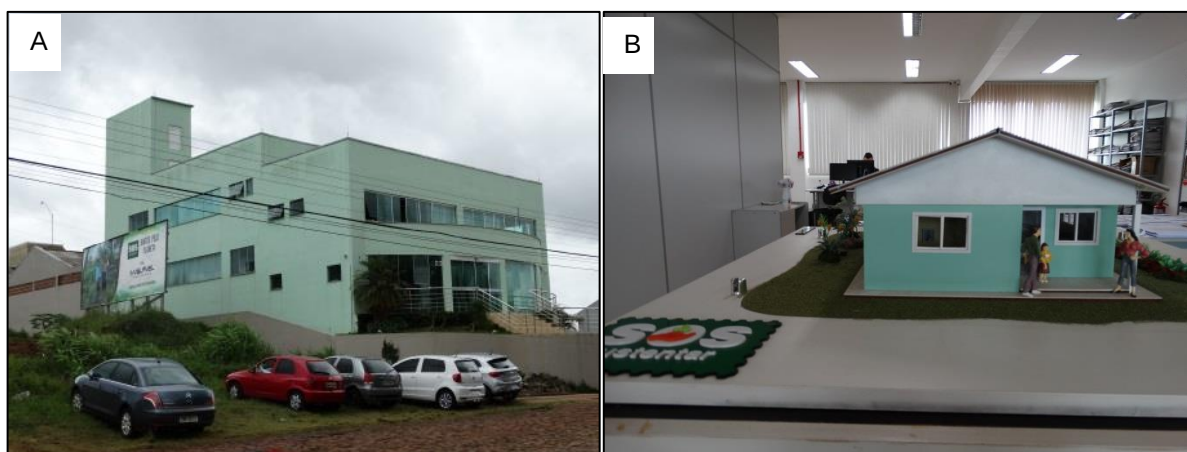
No período de 2009 a 2018, a entidade contratou 5.420 unidades habitacionais do PNHR – Grupo 1 em Santa Catarina, o que corresponde a 32,84% do total das unidades contratadas no estado.

O Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Xaxim e Lajeado Grande¹³⁰ possui mais de dois mil associados entre estes dois municípios. Além das

¹³⁰ Fundado em maio de 1968. Naquela época, atendiam também Marema e Entre Rios.

relações do arranjo FETAESC/STTR na operacionalização do PNHR, a entidade terceirizou os serviços de engenharia e serviço social do Programa à empresa privada *SOS Sustentar* (Figura 18), situada em Chapecó. A adoção desta estratégia deu celeridade ao processo de implementação do PNHR, uma vez que o trabalho é bastante burocrático.

Figura 18 – Sede da empresa SOS Sustentar no município de Chapecó-SC (a). Maquete do modelo da casa do PNHR (b).



Fonte: trabalho de campo, município de Chapecó, 2017.

A SOS Sustentar foi responsável pela elaboração e execução dos Projetos do Trabalho Social¹³¹ (PTS) e acompanhamento de todos os trâmites burocráticos junto à CAIXA, agente financeiro do Programa, bem como, o acompanhamento da obra de engenharia e os prazos de todas as contratações realizadas pela FETAESC.

Desde a implantação do PNHR, a empresa atuou em mais de 150 municípios do estado de Santa Catarina, incluindo o município de Xaxim. A SOS Sustentar organizou somente no município de Xaxim, entre 2009 e 2018, cerca de 10 grupos com aproximadamente 161 unidades contratadas (SOS SUSTENTAR, 2018).

Esta empresa não trabalha exclusivamente com programas habitacionais rurais e com a FETAESC. Ela também presta serviço de assessoria às prefeituras, a

¹³¹ Na literatura encontramos variações de termos para se referir a estas atividades como Projeto do Trabalho Técnico Social, Projeto Técnico Social e Trabalho Social (LENZI, 2017). Aqui utilizaremos o termo Projeto do Trabalho Social (PTS) e quando da execução do projeto, Trabalho Social (TS) de acordo com a Portaria Nº 464, de 25 de julho de 2018.

outros sindicatos e federações, ou ainda para pessoas físicas¹³². Durante entrevista, relatou que foram procurados para auxiliar na implementação do PNHR no município de Mauriti, no Ceará. Porém, devido aos problemas fundiários existentes, a empresa perdeu o interesse de atuar no município, como explicou o proprietário:

*[...] em 2012, como a coisa [refere-se ao Programa] meio que “explodiu” a gente obrigou a contratação de arquitetos, engenheiros e tal. Estávamos com 76 funcionários trabalhando, porque era o estado inteiro [Santa Catarina]. Quando surgiu a oportunidade de a gente avançar pro Ceará. Eu fui convidado, fiz uma visita em Mauriti e Milagres-CE. Lá naquela região, a coisa era pior do que o nosso interior, que era ruim né. A grande parte das pessoas, inclusive, nossos políticos não conhecem o interior [...]. Lá fui descobrir que lá, nenhuma casa que, eles nem conheciam patente. Eles tinham um negócio, um cercadinho de palha né, de um por um, mais ou menos. Uns que a portinha de palha, outros não, e a altura de um metro, 1,20, 1,50 no máximo. Então, era um esconderijo lá, que tinha uma pedra pra se acocar ao relento tá. E as casas lá, uma boa parte que eu visitei, feita de palha, mistura de barro com esterco, enfim, uma coisa bem caótica. **Lá não avançou porque a questão fundiária é muito complicada**, porque eles tem lá uma medição de terra, que eu esqueci o nome, que eles usam lá é, é, é, [pensando], que aqui é hectares ou alqueires, lá eles tem uma outra medição, que não recordo agora mas equivale a 2 500 metros quadrados. Em média lá, por família, tem 5 a 6 mil metros quadrados de terra né, e geralmente, eles têm uns pequenos aglomerados de grupos familiares de 15 a 20 mil metros quadrados de terra, de quatro a cinco famílias. Aí eles têm uma vaquinha lá, uma coisa, plantam milho e feijão é o que eles plantam, dificilmente tem outra coisa. E eles trabalham por dia e tal. Alguns têm propriedades um pouco maiores, aí é um pouco diferente. **Mas, é bastante complexo. E o Programa lá a gente até tentou mas não andou pela questão fundiária. É assim, um dia alguém vendeu um pedaço de terra que repartiu mais em cinco vezes, que vendeu para outras pessoas e essas pessoas repartiram de novo na família e assim ficou um parcelamento de solo legalmente inexistente.** Como você precisa, não deixa de ser um financiamento o Programa Nacional de Habitação mesmo ele devolvendo 5% só, é um tipo financiamento. **Tem que ter garantia e onde vai ser construída a casa é a questão da garantia, tem que ter um documento hábil para isso. E lá não tem isso.** Aí a gente não avançou nisso. E também o Programa em início de 2014 acabou o recurso né. (R.S., SOS SUSTENTAR, Municípios de Chapecó, 2017, grifos nossos).*

Ressaltamos que a falta de documentação por parte dos agricultores familiares, o excessivo parcelamento do solo, entre outros problemas citados, não é exclusivo da população rural daquele município. Esta realidade, assim, como a

¹³² A empresa visa criar condições para que políticas de estímulo à produção, qualidade de vida, sustentabilidade ambiental e universalização do acesso aos direitos, sejam eficazes e contribuam na condução do modelo de desenvolvimento equitativo e sustentável para as gerações presentes e futuras.

concentração da terra em nosso país tem raízes históricas, e está relacionado ao debate incompleto da questão agrária¹³³.

A posse da terra por si só não lhe garante ter acesso ao *direito* a moradia digna no campo - reconhecido pela Constituição Federal de 1988. Além disso, o PNHR “não interfere na questão da propriedade da terra”, pelo contrário, ele “atende exclusivamente a quem a tem” (LENZI, 2017, p. 57), – requisito para o acesso à provisão habitacional, a terra continua sendo um nó (MARICATO, 2008).

Assim, o Programa Nacional de Habitação Rural é restrito apenas a parte da população rural que possui a titularidade da terra ou então o fácil acesso aos documentos comprobatórios da posse. Por isso, também, as contratações do PNHR concentraram, inicialmente, nas regiões Sul e Sudeste do país. Reforçou, ainda mais, as desigualdades regionais. Nesse sentido, concordamos com afirmação de Lenzi ao considerar que:

[...] modelo de provisão pública de habitação acaba se assemelhando mais um “prêmio” do que à garantia de um direito, a família não tem o mínimo controle sobre *quando* e se será selecionada para o benefício a partir do momento em que se inscreve no programa (LENZI, 2017, p.67, grifo no original).

Ao ser questionada sobre a importância do PNHR, a Gerente de Informação da SNH/MCidades afirma que:

A própria questão da percepção, principalmente no faixa 1, do valor do subsídio que é dado para muitas famílias pode ser, tranquilamente, equiparar a quase um processo de aposentadoria antecipada. É um valor que eles deveriam praticamente demorar em alguns padrões de renda, uma vida inteira laboral para se conseguir a milharar esse valor e ter um imóvel no valor que é repassado. Então é quase que o governo estivesse dando uma aposentadoria, mais que patrimônio, eu acho que é uma garantia de uma estabilidade e de processo de crescimento, de valoração e de muito resgate de cidadania, com certeza (A.F., Gerente de Informação da SNH/MCidades, Brasília, 2017, grifos nossos).

Ao equiparar o subsídio disponibilizado as famílias, especialmente da faixa 1 no urbano, ou do grupo 1 no rural, a uma *aposentadoria antecipada*, há um reforço da ideia de “prêmio”, uma vez que os valores repassados poderiam significar uma vida

¹³³ Ver mais sobre em OLIVEIRA, A. U.; MARQUES, M. I. M. (orgs.). **O campo no século XXI: território de vida, de luta e de construção de justiça social.** São Paulo: Casa Amarela, 2004.

toda de trabalho do beneficiário. Apesar da excepcionalidade dos vultosos investimentos na habitação rural, Lenzi (2017, p.61) destaca que o “subsídio ainda é significativamente defasado em relação aos valores disponibilizados para o meio urbano”, sobretudo ao MCMV-Entidades que se assemelha ao PNHR.

Por outro lado, o Programa também contribuiu nas atualizações cadastrais de imóveis, certidões de terra etc., como destacou o proprietário da empresa SOS Sustentar:

Ele organiza a documentação das pessoas, né, que elas não têm, muitas vezes. Ele resolve o problema fundiário, de inventário, de deixa pra lá, de não...[pensando]. As pessoas vão descobrir no princípio, no início do Programa que eles tinham terra mas não eram dono. Eles eram dono, mas não eram. Vão descobrir que a documentação deles estava errada, e que lá trás, ele sempre era chamado de um nome, e lá no documento o nome é diferente. Eles descobrem isso. Descobrem muita coisa. (R.S., SOS SUSTENTAR, Município de Chapecó, 2017, grifos nossos).

Outro aspecto relacionado à questão fundiária, apesar de não estar no escopo da pesquisa, merece chamar atenção é que o acesso ao PNHR, seja na modalidade construção ou reforma, interfere na valorização da propriedade do agricultor familiar, aumentando positivamente seu valor no mercado, como reconhece um dos beneficiários entrevistados:

*[...] Mas que nem **ela [casa] dá uma presença, valoriza a propriedade, uma casa**. Pena que a gente não consegue ajeitar como queria, eu queria botar uns postes de concreto em roda, colocar uma tela, agora não deu, mas vai dar. **Então, mas valoriza a propriedade, sem dúvida**, te dá um animo, fica mais animado (L.M. 57 anos, Beneficiário do município de Ipuçu, 2017, grifos nossos).*

Mesmo que tenha ocorrido esforço institucional (CAIXA e MCidades), em adaptar as regras e a estrutura do PNHR, é ainda dependente das decisões políticas, e cerceada por uma concepção urbana de propriedade do solo, dificultando a compreensão das particularidades da habitação rural.

Está longe de ser considerada uma política de Estado, pois não se aprovou nenhuma lei que defina como investimento prioritário a continuidade do Programa. Atualmente, os recursos disponibilizados ao Programa encontram-se na Lei Orçamentaria Anual (LOA), sendo passível de revisão ou supressão, a qualquer momento.

A partir de 2015, a provisão habitacional rural sofreu redução, posteriormente teve atrasos, cortes de recursos e contratações, como pode ser observado na fala pelo então Presidente do STTR de Xaxim:

[...] é, de 2014, desde 2013 era rápido, 2015 e 2016, começou parar. 2016 em Santa Catarina, só saiu para dois municípios, um nosso foi premiado, nos 18 aqui e outro município não sei onde é que é. 2016 praticamente parou a Habitação Rural. Praticamente parou né. E esperamos que agora continue, se vai sair alguma coisa (L.C., Presidente do Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Xaxim e Lajeado Grande, Município de Xaxim, 2017).

Isso refletiu, conseqüentemente, também nas atividades desenvolvidas pela SOS Sustentar, que buscou “o mínimo necessário pra manter a chama viva” (R.S., SOS SUSTENTAR, Municípios de Chapecó, 2017). Segue o relato da atual situação da empresa e as dificuldades enfrentadas:

*[...] de lá pra cá [2017], você deve ter visto este monte de caixa ali que nós já refizemos o projeto por três vezes. **Estamos cansados de refazer, estamos com dificuldades seríssimas**, a gente manteve uma parte das pessoas trabalhando e sem receber por isso. Então a gente busca recursos em outros lugares, na esperança de um dia contratar. **É mais um compromisso social do que econômico, porque economicamente pensando a dois anos atrás deveria ter fechado as portas tá**, pelo menos teria sobrado o salário e não teria envolvido dívidas com a receita e que hoje a gente está, em função de não ter valores auferidos pelo trabalho, né.[...] Hoje, nós temos, ainda que permanentemente, diretamente ligados porque funcionários ligados, temos vários setores. **Lá na habitação, hoje tem 6, 7, 8**, mas daí tem recepção, RH, a comunicação, que também ajuda, dá para colocar umas 12 pessoas que ainda persistem, enquanto nós aguardamos a liberação dos recursos. **No auge, chegamos a 76 pessoas, no total. Então, não tem como pagar engenheiro para ficar aqui, né ou arquiteto. Obrigatoriamente, a gente se obrigou a fazer rescisão contratual e manter o mínimo necessário pra manter a chama viva. Esperamos que volte o recurso e, na volta, a gente vai compor** (R.S., SOS SUSTENTAR, Municípios de Chapecó, 2017, grifos nossos).*

No início de 2018, foram publicados os resultados que as Entidades Organizadoras entrevistadas estavam aguardando em 2017. Em todo o estado de Santa Catarina, foram aprovadas 334 unidades habitacionais do PNHR. Nenhuma das três Entidades Organizadoras estudadas foram contempladas com contratos habitacionais no Território da Cidadania Meio Oeste Contestado – SC.

Entretanto, CCA-SC foi contemplada com 24 UHC em Rio Negrinho-SC, no Norte Catarinense; a COOPERHAF contemplada com 81 UHC, distribuídas entre os

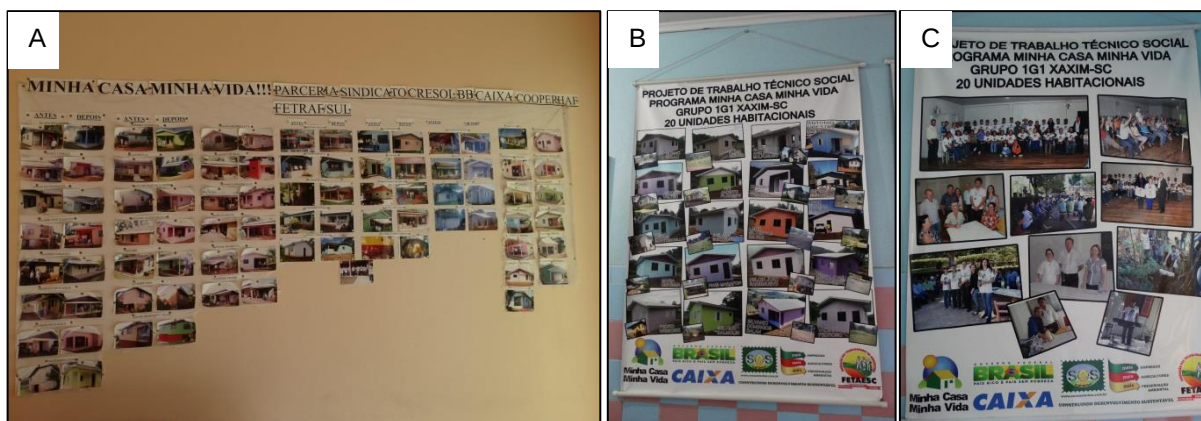
municípios de Guatambú (05), Irineópolis (32), José Boiteux (06), Lebon Régis (12), Presidente Castello Branco (10), Presidente Getúlio (04) e São Joaquim (12); enquanto a FETAESC não aprovou nenhuma das propostas submetidas.

5.6.4 Sobre o acesso ao recurso do PNHR e a formação dos grupos

É por meio dos sindicatos, movimento social, cooperativa de extensão rural – os agentes articuladores - que os agricultores familiares e assentados rurais tomam conhecimento do PNHR e tem a possibilidade de acessar os recursos para construir ou reformar sua casa.

Os agentes articuladores divulgam os recursos do Programa em suas sedes (Figura 19), por meio da exposição de fotos, *banner* das atividades de TTS realizadas com os grupos anteriores, nas reuniões, através da rádio local e contato por telefone.

Figura 19 – Exposição dos resultados do PNHR no Sindicato dos Trabalhadores na Agricultura Familiar de Ipuçu (a) e do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Xaxim e Lajeado Grande – SC (b e c)



Fonte: trabalho de campo, 2017.

As informações sobre o PNHR também circularam por meio do “boca a boca”, nas conversas entre conhecidos, amigos, vizinhos, familiares. Vejamos as respostas obtidas pelos beneficiários entrevistados sobre como ficaram sabendo do Programa:

*[...] olha na realidade foi comentário, comentário que tinha esse programa e daí a gente **foi lá no sindicato, conversou com C.** e ele encaminhou. **Comentário de vizinhos**, saiu isso - o Programa (S. T., 51 anos, Beneficiária do município de Ipuçu, 2017, grifos nossos).*

[...]nós escutamó na rádio o programa do L., ele falava, daí nós se associemó e se inscrevemó pra as casas (M.O, 53 anos, Beneficiária do município de Xaxim, 2017, grifos nossos).

[...]a COOPTRASC [o técnico] que me comunicou (M. S, 65 anos, Beneficiária do município de Abelardo Luz, 2017, grifo nosso).

Os sindicatos locais dos Trabalhadores Rurais e da Agricultura Familiar – no “arranjo EO/Sindicato” – durante a operacionalização do PNHR desempenharam diferentes funções, como destacam seus Presidentes:

[...] depois que libera o recurso, é acompanhar, fiscalizar, fazer reuniões com a assistente social. O sindicato paga a assistente social para fazer reuniões. Bater foto nas casas e mandar para Caixa Econômica. E ajudar, vai ter cada grupo vai ter uma comissão que acompanha a liberação do dinheiro, acompanha se há alguma obra atrasada, a gente tem que ir lá acompanhar. [...] o sindicato tem custo sobre isso sempre, ia lá bater foto, encaminhar a documentação para Chapecó, para empresa que faz o projeto é de Chapecó, que é a SOS Sustentável. Ah, e antes que liberar, o sindicato tem um papel mais importante. Chama o agricultor, inscrever o agricultor, trazer todos os documentos que precisa, escritura, contrato registrado, a DAP, que é o enquadramento pela DAP. A gente faz tudo isso antes e manda para SOS Sustentável, de Chapecó (L.C, Presidente do Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Xaxim e Lajeado Grande, Município de Xaxim, 2017, grifos nossos).

[...] acompanhar né, eu faço umas 10 visitas nessa propriedade. Desde a primeira foto, acompanhamento, nas lojas. Então é, o sindicato tem um papel importantíssimo pra fazer com que essa casa seja feita, então várias visitas que a gente faz pra fazer com que essa política anda (C.M., Presidente do Sindicato dos Trabalhadores na Agricultura Familiar de Ipuacu, Município de Ipuacu, 2017, grifos nossos).

Os agentes articuladores são responsáveis por listar os agricultores interessados e agrupá-los de acordo com as duas modalidades do Programa: reforma e produção (construção), visto que o acesso ao PNHR – Grupo 1, ocorre apenas coletivamente, de no mínimo 04 UH até no máximo 50 UH.

O Programa não estabeleceu normas e parâmetros para a seleção dos beneficiários, somente havia diretrizes que priorizavam o atendimento a mulher chefe de família, idosos e pessoas com deficiência (art. 2º Portaria nº 194 de 30 de abril de 2013). Cabia, dessa forma, as EOs criarem seus próprios critérios de seleção, conforme orienta a Portaria do Ministério das Cidades:

2.Constituem-se atribuições das Entidades Organizadoras participantes do PNHR: [...] 2.4. Fixar critérios de seleção e hierarquização da demanda, os

quais deverão ser divulgados nos meios de comunicação do Município observando o art. 3º, § 1º, do Decreto nº 7.499, de 2011; [...]. (Anexo I da Portaria nº 194 de 30 de abril de 2013).

Porém, não obtivemos durante o trabalho de campo muita informação e detalhamento das EOs sobre esse processo, e quando questionado se remetiam aos critérios do programa. Em algumas conversas informais, notou-se que houve um direcionamento inicial, principalmente por parte dos Sindicatos, e que seguia por ordem de inscrição dos agricultores. Em Xaxim, a FETAESC nos detalhou como era o processo de formação dos grupos:

*[...] tem os critérios que o próprio Programa já estabelece e também a partir disso, são selecionados num grupo. Esse grupo tem uma **avaliação social** também, para gente poder tá então, **formando, digamos, o grupo** e aí esse grupo vai se consolidando mesmo no decorrer. Porque **antes de formalizar o contrato, todo um trabalho social que é desenvolvido. Nesse meio tempo, ocorreram desistências, ou morrem, situações relacionada a documentos, algumas situações impeditivas também que acabam saindo ou desistindo, ficando com outro grupo posteriormente, então são situações mais pontuais** (V.A., Assistente Social da SOS Sustentar, Município de Xaxim, 2017, grifos nossos).*

*[...] nós vinha aqui fazia a inscrição, fazia as DAP, as negativas daí a gente chamava a empresa de Chapecó [SOS Sustentar] fazia os grupos né, 7, 8, 10, 15 famílias por grupo. E daí a empresa ia lá, fazia vistoria, batia foto e levava pra Caixa Econômica. A Caixa depois que ia sorteava. **A Caixa sorteava o grupo, conforme o dinheiro que o governo liberava, dava 10, 20 famílias a Caixa sorteava.** Nós aqui nem fazia escolha. A empresa ia lá depois fazer a vistoria, vê se todo mundo tava em dia e encaminhava pra Caixa. E a Caixa depois, a Caixa chamava, assinava o projeto e tudo. E aí começava as reuniões com o grupo. Conforme que o Governo liberava o dinheiro era distribuído para os grupos (L.C, Presidente do Sindicato de Xaxim, Município de Xaxim, 2017, grifo nosso).*

Em Abelardo Luz, o Diretor da CCA-SC nos respondeu que:

*[...] na verdade, esses últimos grupos todos os que tavam aptos né. **Então, ATER, a assistência técnica, né vamos, fazia o levantamento de quem tinha contrato e se enquadrava. Ali foi atendido praticamente todos as famílias dessa forma né.** Caso outro grupo né, quando é vamos dizer quando a demanda é diferente, vamos dizer, assentamentos novos também, quase todos tão aptos. E, pra trás [outro programa habitacional], era conforme o tempo de, não foi esse o caso, o tempo de assentamento, de maior necessidade e tal. Todo mundo que tá apto. **Todos os PNHR, era quem tava apto. Contrato em dia com o INCRA, que se enquadra, todo o enquadramento. Ai encaminhava pra Caixa fazer a seleção ou não. Antes não era Brasília. Era a Caixa que apresentava a demanda e quando tinha casa a contratar contratava, né. Agora no caso, vai pra Brasília, no Ministério das Cidades, que faz a seleção dos grupos. [...] Vamo dizer, a gente se preocupa em fazer, porque tem que fazer as pesquisa, ver***

quantas famílias, se se enquadra com a casa nova, se ele tá legal perante o INCRA, e perante o Cadin, que é a receita federal, então, a gente faz toda essa pesquisa, quem se enquadra na renda e tal, se ele tá se enquadrando manda pra Caixa. Ali a Caixa faz o pente fino, vê se o cara as vez tem INSS, ou outra coisa, pela renda declarada e tal. Se a casa dele é de fato, comporta casa nova ou não, daí. Agora no caso, a gente manda proposta daí não, a seleção por si, é no Ministério das Cidades (A.S., Diretor da CCA-SC, Município de Chapecó, 2017, grifos nossos).

Observamos no trabalho de campo que os Sindicatos e os beneficiários deram maior preferência para modalidade produção (nova) do que reforma, já que os recursos disponibilizados pelo Programa para esta modalidade eram maiores. Além disso, a modalidade reforma dava mais trabalho para a Entidade, já que precisaria de estudo mais detalhado e projeto específico para cada casa, como confirma o entrevistado:

*[...] a gente **fazia essa política de não reformar uma casa que estaria bastante velha**. A gente leva o entendimento que não era viável, estaria reformando e daqui a pouco taria velha de novo. Mas o que foi feito reforma com certeza ficou boa também. Mas foi mais casa nova (C.M., Presidente do Sindicato dos Trabalhadores na Agricultura Familiar de Ipuaçu, Município de Ipuaçu, 2017, grifo nosso).*

Dessa forma, a principal justificativa era a durabilidade do restante da casa, se seria viável e por quanto tempo. Uma das beneficiárias relatou o interesse na reforma, pois não havia condições financeiras para subsidiar a construção de uma casa nova:

*[...] eu tinha poucas condições pra reformar essa aqui [casa antiga], **minha intenção era na reforma**. Só que os outros [agricultores familiares] **que tinha construído e reformado, me aconselharam a fazer nova**. Porque reforma tu mexe uma coisa, depois aparece várias e daí não cobre o valor. Daí optei pela nova né, que daí é pra sempre. Essa foi a opção (N.S., 56 anos, Beneficiária Município de Xaxim, 2017, grifos nossos).*

A CCA-SC buscou formar os grupos a partir da estrutura organizativa existente nos assentamentos de Reforma Agrária. Dessa forma, o acesso ao PNHR contribuiu para fortalecer o movimento, a organização e a participação, evitando o esvaziamento e desmobilização após o acesso a casa.

*[...] na verdade, nós, talvez, seja diferente do pequeno agricultor e tal. Ele tá mais..., **por isso nós procuramos envolver, de preferência fazer grupos***

do mesmo assentamento, ele já tá, faz parte de uma estrutura organizativa, de participação, ação e tal. Então, nessas situações não ocorre tanto, porque ele já tá envolvido e, de certa forma esse processo ele teve que se envolver mais do que os demais. Obrigatoriamente é por questões do social, etc. etc. (A.S., Diretor da CCA-SC, Município de Chapecó, 2017, grifo nosso).

Para a CCA-SC não há pré-requisito para que os interessados se associem. A Entidade Organizadora compreende que sendo assentado da Reforma Agrária, o mesmo já é integrante da cooperativa. Enquanto que os agricultores familiares receberam orientação para que se associem ao sindicato local, seja este da FETRAF ou FETAESC, para poder acessar o Programa.

As relações entre os beneficiários entrevistados de Ipuaçu e Xaxim com os sindicatos antecedem a criação do PNHR, na maioria dos casos (16 entrevistados ao total), como apresentamos a seguir:

*Sempre **conheci** o sindicato, **desde pequeno** né. Sempre trabalhemó na roça (M. C., 24 anos, Beneficiário do município de Ipuaçu, 2017, grifo nosso).*

*Aqui na nossa família, **conhecemó** o sindicato desde quando o pai era vivo [...], antes pertencia Xanxerê, aqui, tudo essa região. E **nunca deixei de pagar o sindicato**, nunca, nunca (L. M., 57 anos, Beneficiário do município de Ipuaçu, 2017, grifos nossos).*

*Oh, **desde que fundou o sindicato, que sou sócio. Comecei a paga e nunca, nunca, falhamó. Sempre levamó a sério, tá pra ajudar**, então (A. M., 67 anos, Beneficiário do município de Xaxim, 2017, grifo nosso).*

*Eu nem faço ideia, só se eu olha na caderneta que eu sou associada. **Tem gente, oh, que vai e se associa só conseguir a casa, depois cai fora. Eu não, eu ia te dizer 20 anos mas não faço ideia. Sempre fui sócia há anos.** (N. S., 56 anos, Beneficiária do município de Xaxim, 2017, grifos nossos).*

Esta possibilidade de realizar o sonho da casa nova ou reformada através do PNHR atraiu agricultores familiares e trabalhadores rurais que não eram associados ao Sindicato, como podemos ver em algumas respostas:

*[...] daí minha filha, não sei, soube em Xaxim, veio pra cá e disse: **Mãe, por que você não se associa [ao sindicato] pra daí ganha uma casa e paga a metade.** Daí nos fumó, graças a Deus (M.O., 53 anos, Beneficiária do município de Xaxim, 2017, grifo nosso).*

***“Olha de 2012, vindo pra frente. 2011, por aí”** (G.B., 50 anos, Beneficiário do município de Ipuaçu, 2017, grifo nosso).*

*Já, acho que um ano antes. Sim, a gente ouvia falar mas não tinha envolvimento, né [...] o E. [marido] tá meio afastadão. Assim, na verdade é relaxamento, depois que ganhou a casa não pagou mais o sindicato. É, acho que é uns dois anos que tá atrasado. Mas, eu penso assim, o sindicato é uma coisa que ajuda bastante a gente né, então não adianta você na hora que o recurso tá ali nas tuas mãos se estender ali e ajudar no começo e tal, e depois dar as costas, e não precisa mais do sindicato, né. **Eu se pudesse eu taria mais envolvida** [justifica que trabalha também na cidade] [...]. (D.C., 32 anos, Beneficiária do município de Ipuaçu, 2017, grifos nossos).*

Apesar de que esta aproximação por interesse é inerente à lógica da sociedade de consumo, cada vez mais individualizada, em nossa pesquisa notamos que os beneficiários continuam associados e participando das atividades, quando possível. Na avaliação do Coordenador Geral da COOPERHAF isso é natural, são as contradições do processo e ressalta que as conquistas e a garantia de direitos, como a previdência rural, habitação rural ocorreram por meio da luta coletiva. De acordo com ele, há aqueles que pensam:

*[...] - Não preciso mais do sindicato. Tem, tem. Acho que é uma das contradições desse processo. Primeiro, **porque é, essa lógica do mercado né, e ao mesmo tempo, que a gente avançou do ponto de vista das políticas públicas, principalmente no crédito, não avançou de fato num processo mais coletivo.** [...] Portanto, a entidade precisa estar **permanentemente dialogando, fomentando, organizando e tal.** [...] (J.S., Coordenador Geral da COOPERHAF, Município de Chapecó, 2017, grifo nosso).*

Dessa forma, a participação e interlocução entre as EOs, seus braços e os agricultores familiares e trabalhadores rurais devem ser permanentes, de forma a fortalecer o movimento de representação junto ao MCidades, para que a habitação num sentido amplo passe a ser uma política de Estado, prioridade dos governos, afim de melhorar a qualidade de vida da população rural e urbana.

Antes de prosseguirmos nas análises das atividades no arranjo EO/Sindicato no PNHR, caracterizaremos o perfil sociodemográfico dos beneficiários entrevistados nos três municípios estudados, dando voz a estes sujeitos para compreender suas motivações para acessar o Programa, posteriormente, sua participação e envolvimento na produção da casa e nas demais atividades previstas no Projeto Técnico Social do PNHR.

5.6.4.1 Caracterização dos beneficiários entrevistados do PNHR nos municípios de Abelardo Luz, Ipuaçu e Xaxim – SC

Ao buscar informações sobre o perfil sociodemográfico dos beneficiários atendidos pelas Entidades Organizadoras e seus agentes articuladores no TC Meio Oeste Contestado verificamos que o Programa não tinha estabelecido um modelo padrão de Projeto Técnico Social (PTS), apenas havia exigência de alguns itens na sua estruturação. Isso se revelou um verdadeiro problema para nossa tese, inclusive para eventuais avaliações institucionais do Programa.

Esta flexibilidade permitiu que as EOs tivessem total liberdade para criarem os projetos de acordo com seu interesse e sua realidade, o que justifica a existência de tantos dados não informados no perfil sociodemográfico em nível nacional. Além do mais, as diretrizes do Programa previam que grupos poderiam ser formados com beneficiários de até três municípios diferentes, desde que limítrofes. Dessa forma, as informações de caracterização do grupo eram mais genéricas.

A empresa SOS Sustentar responsável pelo Projeto e o Trabalho Técnico Social da FETAESC disponibilizou o arquivo no formato *word* dos PTS desenvolvido no município de Xaxim. No entanto, as informações foram organizadas de forma confusa, dificultando a análise individual dos municípios e beneficiários.

Também não obtivemos informações detalhadas na COOPERHAF sobre os beneficiários de Ipuaçu, pois com o agravamento das dificuldades financeiras decorrentes da redução das contratações nos últimos anos tiveram suspenso o acesso ao sistema de gerenciamento das contratações habitacionais. Este serviço era prestado por empresa terceirizada.

A CCA-SC passou por situação semelhante. A entidade trabalhava em parceria com COOPTRASC, responsável pelos serviços de ATER no município de Abelardo Luz. Após o Golpe Parlamentar em 2016 e as mudanças na direção da Superintendência do INCRA em Santa Catarina, o contrato foi revogado¹³⁴. Todas as informações inseridas pela COOPTRASC no sistema utilizado pelo INCRA não

¹³⁴“*Ele era prorrogável por mais um ano. Aí o governo que assumiu não renovou, infelizmente, acabou*” (M.R., Técnico da COOPTRASC, Município de Abelardo, 2017).

puderam mais ser acessadas. Além disso, sofreu perda de material com roubo do notebook e computadores, sendo que a mesma não possuía *back up* do material.

Diante disso, apenas traçamos um perfil etário dos beneficiários entrevistados (tabela 13) dos municípios de Abelardo Luz, Ipuaçu e Xaxim. Realizamos ao total 28 entrevistas com beneficiários do Programa, sendo que nenhum destes possuía de 18 a 20 anos durante o trabalho de campo, cabe lembrar que esta população representava menos de 1% dos contratos habitacionais do PNHR - Grupo 1 em nível nacional (MCIDADES, 2018).

Tabela 13 – Perfil Etário dos beneficiários entrevistados do PNHR nos municípios de Abelardo Luz, Ipuaçu e Xaxim-SC e sua respectiva percentagem

Faixa Etária	Quantidade de entrevistados	(%)
18-20	0	0,0
21-30	03	10,7
31-40	03	10,7
41-50	04	14,3
51-60	10	35,7
61-70	05	17,9
Mais de 71	03	10,7
Total	28	100,0

Fonte: Trabalho de Campo, 2017. Org. KONRAD, 2017

Mesmo com o intenso êxodo rural vivenciado nas décadas anteriores e do contínuo envelhecimento da população rural, o percentual de jovens agricultores familiares com idade entre 21 a 40 anos, se mostrou significativo e nos chamou a atenção. Em nível nacional, esta faixa correspondeu a mais de 40% dos beneficiários do PNHR (MCIDADES, 2018), e representou 21,4% dos nossos entrevistados nos municípios pesquisados.

A faixa etária de 41-50 anos correspondeu a 14,3% dos beneficiários entrevistados nos três municípios. Ao analisar individualmente estes dados no perfil nacional, percebemos que esta apresentou a maior porcentagem, de 22,1% das contratações habitacionais.

A faixa etária entre 51 a 60 anos foi a que apresentou maior número de beneficiários entrevistados do PNHR nos três municípios pesquisados, representando 35,7% do total. Os beneficiários com idade entre 61 a 70 anos representaram quase 18% dos entrevistados, e com idade acima de 71 anos representaram 10,7%. Estas três faixas etárias representaram 64,7% do total dos beneficiários entrevistados, confirmando a questão do envelhecimento da população rural.

A aposentadoria está presente em mais de 53% das unidades habitacionais do PNHR que foram entrevistadas, sendo 50% (14 UH) referente à previdência rural e 3% (1UH) relativa à previdência urbana.

Outra mudança verificada no espaço rural está no tamanho das famílias rurais (tabela 14). Antes eram mais numerosas que nos dias atuais. Dos vinte e oito (28) beneficiários entrevistados dos municípios em análise, mais de 64% possuíam de 3 e 4 integrantes de pessoas por grupo familiar; seguido por 28,5% as famílias com dois membros, e apenas 7,1% respondeu que o grupo familiar é composto por mais de cinco pessoas.

Tabela 14 – Distribuição da quantidade de pessoas por grupo familiar dos entrevistados nos municípios de Abelardo Luz, Ipuaçu e Xaxim

Quantidade de pessoas por grupo familiar (moradores)	Quantidade de entrevistados	(%)
01	0	0
02	08	28,6
03	09	32,1
04	09	32,1
05	01	3,5
Mais de 06	01	3,5
Total	28	100,0

Fonte: trabalho de campo, 2017. Org. KONRAD, 2017

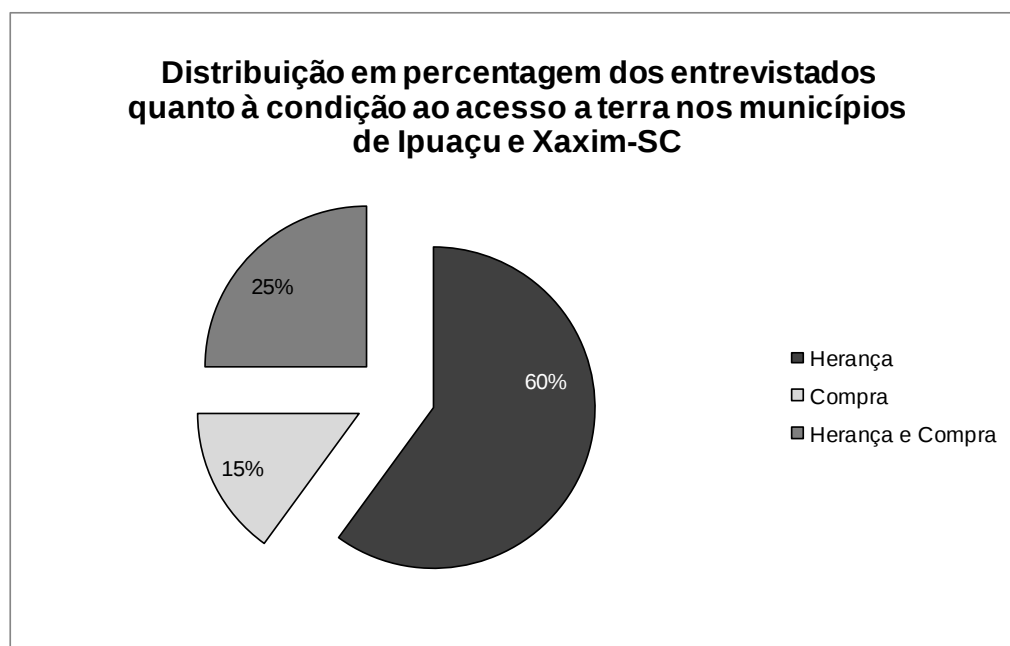
No município de Abelardo Luz, os oitos (08) beneficiários entrevistados eram assentados da Reforma Agrária. Seus lotes tinham dimensão média de 13,5 ha. Em Ipuaçu, a média da área total dos estabelecimentos agropecuários dos dez beneficiários entrevistados era de 17 ha. E em Xaxim, os dez estabelecimentos

agropecuários possuíam de um pouco mais de 13 ha de área total. Nenhum destes estabelecimentos possuía mais que 50 ha de área total.

Os pequenos estabelecimentos agropecuários predominam em todo o Território da Cidadania Meio Oeste Contestado, destacado anteriormente. Podemos associar essa configuração espacial a duas razões principais: o processo de colonização do Oeste Catarinense, promovido por empresas colonizadoras e, outra relacionada a questão a fragmentação por herança.

Quanto à condição ao acesso a terra dos entrevistados de Ipuaçu e Xaxim, 60% afirmaram que esta se deu somente por meio de herança, 25% herdaram parte das terras e que outra parte do estabelecimento foi comprada, e o restante 15% dos entrevistados afirmaram que o estabelecimento se deu por meio da compra, como demonstrado no gráfico 10.

Gráfico 10 – Distribuição em percentagem dos entrevistados quanto à condição ao acesso a terra nos municípios de Ipuaçu e Xaxim-SC



Fonte: trabalho de campo, 2017. Org. KONRAD, 2017

A principal fonte de renda destes beneficiários provém da atividade agropecuária, destacando a bovinocultura de leite, gado de corte, produção de grãos (milho, feijão e soja), olericultura, avicultura, suinocultura, cultivo da erva-mate e, de eventuais atividades não agrícolas – seja através do trabalho acessório ou da

pluriatividade - como a prestação de serviços a outros agricultores ou no comércio, como diarista (motorista de máquinas, trabalhador rural, faxineira etc.), que servem para complementar a renda da família.

Além da aposentadoria como fonte de renda, o Programa Bolsa Família transferia renda para mais de 21% das famílias dos entrevistados, sendo todas elas moradoras do município de Abelardo Luz.

A produção agropecuária está presente e tem significativa importância na vida da maioria dos beneficiários entrevistados dos três municípios, pois está voltada para o autoconsumo da família. Recorrem ao mercado para comprar o que não produzem ou algo que falta:

É tudo da agricultura. Porco, ovelha, leitinho a gente também tira, carne, a gente cria porco. De vez em quando mata um boizinho. E alguma coisinha a gente compra no mercado, sal, alguma coisinha que falta. Tem a horta, repolho, alface, couve, tem batatinha, essas coisas (P.O., 53 anos, Beneficiário do município de Abelardo Luz, 2017, grifo nosso).

Ao se referir a produção para o autoconsumo, utilizam as expressões “*pro gasto*”, “*pro consumo*” ou a “*miudeza*”, como podemos ver nas respostas a seguir:

“– Nós tiramos da roça só pra viver. Plantamó feijão, milho, mandioca. Só leite pro gasto. Criamó galinha e porco” (M. O., 53 anos, Beneficiária do município de Xaxim, 2017, grifo nosso).

“– Verdura, mandioca, tudo. Verdura, salada, miudezas, a gente planta tudo” (Z.A, 67 anos, Beneficiária do município de Xaxim, 2017, grifo nosso).

Além de ser diversificada e atender a família que mora na casa, também atendem as necessidades de filhos que vivem na cidade:

[...] temos as coisas na horta, que nem a mandioca a gente planta né, essas coisas assim, batatinha. É isso aí. Criamos porco, galinha. Daí sempre compramó, terminemó com as vacas, compramó uma criação para nós engordá, pra ter pro gasto e não comprar [carne]. Depois que me aposentei, ele vendeu tudo as vacas. Compramó um ou dois por ano só, pra gente repartir com os filhos também né. Para aqueles que moram na cidade, a gente sempre ajuda também. (D. S., 60 anos, Beneficiária do município de Ipuçu, 2017, grifos nossos).

Além do acesso a terra, a existência de moradia é fundamental para a reprodução social dos agricultores familiares. Discutiremos no próximo item as

principais motivações para acessar o recurso do PNHR dos beneficiários entrevistados de Abelardo Luz, Ipuaçu e Xaxim.

5.6.4.2 Principais motivações para acessar o PNHR: direito, precariedade e a reprodução social

Podemos organizar as respostas dos entrevistados sobre as motivações para acessar o PNHR em três eixos de análise: habitação como direito; e os outros dois relacionados aos componentes do *déficit* habitacional rural, ou seja, à precariedade (improvisados e rústicos) e à coabitação, embora nem sempre construindo novas casas possam resolver a questão do *déficit*.

A compreensão de que a habitação é um *direito* se reduz a apenas duas entrevistas. Isso evidencia o real desconhecimento dessa população sobre este Programa. Em uma das entrevistas, o casal de beneficiários discute entre si as razões que levaram a acessar o PNHR:

- Porque nossa **casa tava péssima**, ruim mesmo. Se era para fazer por conta própria a casa caía, nós não ia fazer [L.M.].
 - Se era pra reforma, ia gastar mais [O.M.].
 - Não existe reformar, não tem [L.M.].
 - Não tinha como. Esses pelancas tava pegando [se referindo aos outros beneficiários], e nós que, sempre votei pra... mas não é por isso, **mas porque é direito, porque é direito** [...]. [L.M.]
- (L.M e O.M, 57 anos e 61 anos, Beneficiários do município de Ipuaçu, 2017, grifos nossos).

Em outro momento, esta mesma beneficiária reconhece que: “– A casa é um sonho. A casa. Nossa! **Todos tinham que ter direito** [...]”. (O.M., 61 anos, Beneficiária do município de Ipuaçu, 2017, grifo nosso).

Mesmo a habitação sendo considerada um *direito* social, reconhecido em vários documentos oficiais, o PNHR segue restrito a uma pequena parcela de agricultores familiares e trabalhadores rurais. Mas, reconhecemos que este programa de governo se tornou uma importante política pública à medida que deu acesso a uma moradia rural digna, auxílio no enfrentamento de crise econômica, ao gerar empregos, distribuir a renda. Dessa forma, teve a capacidade de transcender governos, e que segue resistindo.

Outra beneficiária ao saber do Programa, compreendeu erroneamente que o *direito* a habitação se devia ao pagamento da contribuição sindical, ou seja, com viés meramente mercantil:

*[...] eu disse, nós pagando 40 poucos anos, pagando o sindicato, mas nós temos direito. A casa aqui que nós moramos, é do piá, esse órfão. [inaudível] A. [falecido marido] fumo lá: - Oh L., tenho **direito** também paguei e preciso da casa, tô veio, quero morar mais em cima [...]* (Z.A., 67 anos, Beneficiária do município de Xaxim, 2017, grifo nosso).

A precariedade das habitações dos entrevistados revelou-se como uma das principais motivações destes para procurarem os agentes intermediários (Sindicatos e Cooperativas) para acessarem o PNHR. Compreendemos por habitações precárias aquelas que não apresentam infraestrutura mínima de saneamento, quando os moradores não possuem recursos financeiros para aquisições de materiais para construção ou realizar reformas ou contratar mão de obra, resultando em habitações improvisadas, pouco conservadas. Vejamos as condições das antigas moradias, quando estes se inscreveram no Programa:

*[...] que na verdade, nós tinha uma casinha lá, mas **era pequena de madeira**. E daí pra nós três morar, **dia de frio também, os barrotes tava caindo** e daí entrei nessa. Graças a Deus consegui. E foi rápido* (L.O., 52 anos, Beneficiária do município de Abelardo Luz, 2017, grifos nossos).

*[...] nós morava numa casa de madeira né, e minha casa de madeira era bem velha né. E eu morei 10 anos. Aí quando soube, claro que quis né, **pra ter uma qualidade de vida melhor também pra gente. Fui atrás daí, quando me falaram**. Assim que eu, porque a gente sofria ali morando embaixo naquela casa. O M. [técnico da COOPTRASC] conheceu como que era minha casa né, daí agora tô contente aqui. [...]* (M.A., 42 anos, Beneficiária do município de Abelardo Luz, 2017, grifos nossos).

*[...] na verdade, minha casa **onde morava era um galinheiro**. Quando gente veio, a **gente tirou a tela, reformou ela, que tinha medo que caía ela. E até hoje não caiu** [risos]. Era de madeira, **tenho aí como galpão**, mas eu gosto daquele cantinho. [...]* (M.S., 65 anos, Beneficiária do município de Abelardo Luz, 2017, grifos nossos).

*[...] ah, porque a nossa **casa tava feia, era casa de madeira, velha, bastante velha**. Ixi, credo. **Gotejava meio por tudo**, e a gente trabalhava e trabalhava e nunca sobrava para fazer uma. Pra nós, foi bom. Naquela época, tudo a muque não era fácil. [...]* (A.Z., 71 anos, Beneficiário do município de Ipuaçu, 2017, grifos nossos).

*[...] a **nossa [casa] queimou né**, a gente **já morava lá no ranchinho** [...]* (N.B., 47 anos, Beneficiária do município de Ipuaçu, 2017, grifos nossos).

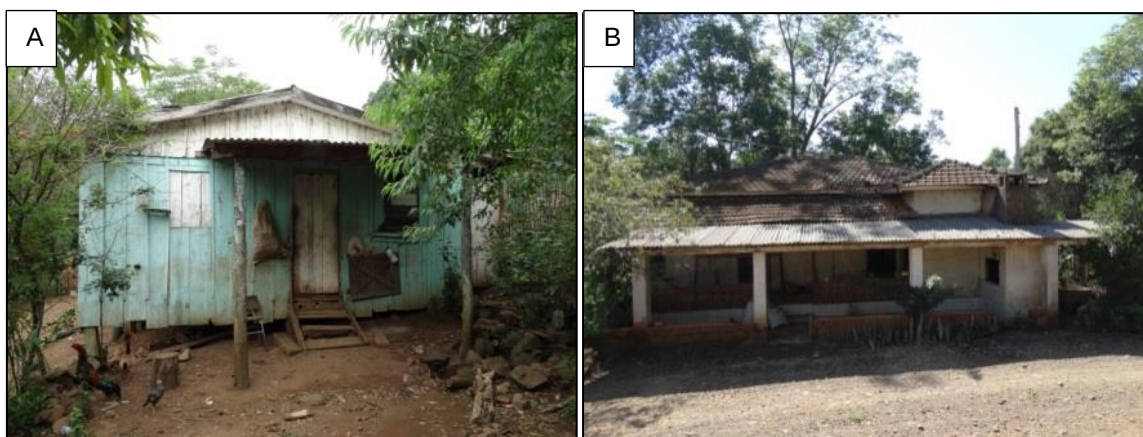
*[...] porque a nossa [casa] tava em **precária condições, se nós não conseguisse essa casa nós tinha que vender aqui e comprar outro lugar que tivesse uma casa, ou ir pra cidade. Único recurso. Não tinha condições assim de pegar e fazer uma casa. Não tinha condições, né*** (D.S., 60 anos, Beneficiária do município de Ipuaçu, 2017, grifo nosso).

O proprietário da SOS Sustentar reconhece a importância do Programa na melhoria da habitabilidade do espaço rural:

A habitabilidade sem casa, sem uma casa decente, não existe. Existe uma migração e continua existindo uma migração muito forte campo-cidade. Um dos principais motivos é não ter uma moradia e infraestrutura sanitária adequada. Tá, então o Programa vem a resolver isso [...] Então, o Programa vem para resgatar todo isso, além da casa e fazer com que consigam fazer a casa, oportunizar a casa e manter o jovem em casa, principalmente (R.S., SOS SUSTENTAR, Município de Chapecó, 2017, grifos nossos).

Em alguns estabelecimentos agropecuários, as casas anteriores foram mantidas e têm sido utilizadas pelos agricultores familiares e trabalhadores rurais como depósito, local de armazenamento de materiais e instrumentos de trabalho. Mas, também tem servido como complemento da casa atual ou como moradia dos filhos (figura 20). Retomamos esta questão mais a frente.

Figura 20 – Moradias anteriores ao PNHR municípios de Abelardo Luz (a), Ipuaçu (b) e Xaxim (c).





Fonte: trabalho de campo, 2017.

As outras motivações citadas pelos entrevistados estavam associadas à questão da coabitação, direta ou indiretamente. Em nossa área estudo é comum encontrarmos mais de uma família de agricultores familiares e trabalhadores rurais morando na mesma casa.

Essa prática pode estar atrelada ao processo de sucessão familiar e reprodução social, problema fundiário ou demanda por reforma agrária. No entanto, nas duas últimas razões, a construção de novas casas por si só não é capaz de resolver o *déficit* habitacional rural.

Figura 231 – Coabitação familiar nos municípios de Ipuaçu (a) e Xaxim (b e c).



Fonte: trabalho de campo, 2017.

Retratamos casos (figura 21a, 21b e 21c) em que as matriarcas que acessaram o Programa, seja para construir ou reformar/ampliar a casa, com objetivo de melhorar às condições e adequar as necessidades para que os filhos e suas famílias permanecessem e continuassem as atividades no estabelecimento, como explicou o filho da beneficiária G. B.:

Entregamos os documentos no sindicato, foi aprovado pela DAP da mãe [...]. Me criei na área rural, perdi meu pai com 16 anos e tinha a propriedade aqui. Alguém tinha que tocar a propriedade. É pequeno, mas tem que tocar. A cidade não dá pra migrar, diz o véio não é pro mato [risos]. Então é, me criei na roça e o que eu sei fazer é trabalhar na roça. Aí quando são grandes [seus filhos] o aviário já estará pago, né (Filho da G. B, 58 anos, Beneficiária do Município de Xaxim, 2017).

Por outro lado, 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 podem inviabilizar a sucessão, a reprodução social ou reduzir a qualidade de vida das famílias.

Ao se referir a casa como local de reprodução, Garcia Jr. (1975 *apud* WOORTMANN, 1982) reconheceu não somente os elementos materiais para essa reprodução, mas também cultural, ou seja,

[...] é o local onde são reproduzidas as regras e formas sociais de existência do grupo, isto é sua ideologia. Se a casa delimita uma esfera privada em relação aos outros indivíduos pertencentes à mesma sociedade, é que nela há implícito um modelo de autoridade interna, em que o responsável por ela (no caso o pai de família) responde por isto frente a sociedade, ou seja, serve de mediador entre o “mundo interno” e “o mundo externo” (GARCIA JR.,1975 *apud* WOORTMANN, 1982, p.140).

Por isso, “a casa não é só uma construção, mas também um domínio social, econômico e ideológico” (WOORTMANN,1982, p.139). Trata-se, portanto, de uma estrutura material – a casa – e, simbólica, diz muito sobre a organização e funcionamento da família.

Nesse sentido, a construção da casa também representa “a formação de uma nova unidade doméstica, que permite a reprodução física social da família” (GARCIA JR.,1975 *apud* WOORTMANN, 1982, p.139) e que tem no casamento¹³⁵ seu ápice.

¹³⁵ Do latim, o vocábulo *Casamentum* significa “terreno com uma habitação instalada, o que era um dos principais passos para a união estável” (GRAMATICA, 2018, s.p).

Assim, “a casa está para família, tal como a sua construção está para a constituição dessa família” (WOORTMANN, 1982, p.140).

Ao construir a casa própria, residência independente dos pais, um dos entrevistados associa ao sentimento de liberdade, seu espaço privado:

*Primeiramente, viver sozinho o casal é melhor no começo. Assim, claro que morar com os pais também é bom, **mas assim você se sente melhor, mais livre, digamos. Ter a casa da gente, as coisas da gente, os móveis e tudo, por aí vai** (M.P., 31 anos, Beneficiário do município de Ipuaçu, 2017, grifo nosso).*

Entre os entrevistados mais jovens, a principal motivação do acesso ao PNHR é a questão da permanência e o matrimônio (Figura 22), como respondeu um dos entrevistados “– *Ah, ficar na agricultura, continuar o que nós temos aí*”. (M.C., 28 anos, Beneficiário do município de Ipuaçu, 2017). Sua companheira nos contou que: “– *Como a gente já tava meio de namoro, ele já pensou fazer a casa e casar de uma vez*” (S.C., 24 anos, Beneficiária do município de Ipuaçu, 2017).

Figura 22 – Quem “casa”, quer casa – jovens casais!



Fonte: trabalho de campo, 2017.

Segundo o Coordenador da COOPERHAF:

[...] em públicos mais jovens, né, a gente vê a sub-ocupação né, que são filhos que, muitas vezes, constituem família e acabam ainda morando, junto com os pais, né. E isso a gente sabe que são conflitos, que são. Tem um ditado, ‘quem casa quer casa’, então, como a gente pode pensar uma segunda casa naquela propriedade para que você tenha uma unidade familiar, pais e filhos trabalhando juntos né, que a propriedade comporta digamos esta realidade. Mas tendo um espaço para essa nova

*família que tá ali se gestando aí, que ela possa também construir esse espaço né, dela, próprio e tal. Então, tem ainda, muita demanda né. Agora, que **isso tem uma mudança muito forte, nesse sentido, melhora a vida no interior.** Acho que é isso do ponto de vista da estrutura, né (J.S., COORDENADOR GERAL DA COOPERHAF, Município de Chapecó, 2017, grifos nossos).*

Assim, o PNHR corrobora na indução de uma crescente demanda por habitações rurais, especialmente de jovens, que viram uma oportunidade no programa para constituírem novos domicílios, mas vivendo no mesmo estabelecimento agropecuário. Sem o Programa, muitos continuariam voluntariamente coabitando. É o caso de um dos entrevistados do município de Xaxim, que acessou o PNHR para constituir família. Entretanto, a relação do casal terminou logo que a casa foi concluída (Figura 23). A casa nunca chegou a ser habitada por ele, que permaneceu morando com seus pais. Nesse sentido, a casa perde o sentido de existência e seu conteúdo: o habitar.

Figura 23 – Casa do PNHR não habitada.



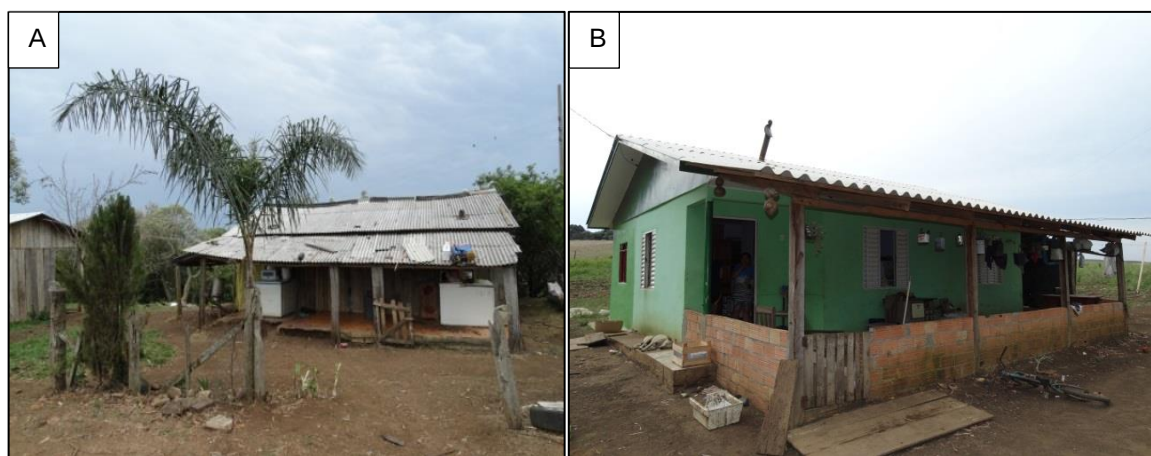
Fonte: trabalho de campo, 2017.

Além destas práticas de reprodução social e a sucessão familiar, identificamos outras distintas como: filhos que acessaram o Programa para os pais, ou pais que acessaram o Programa para os filhos.

Uma entrevistada relatou que acessou o Programa para que sua mãe tivesse uma casa melhor e viesse morar mais próximo dela para facilitar no seu cuidado. Ela mora na casa da sogra, mas divide seu tempo, pois “*é um pouco lá [sogra], um pouco aqui [mãe]. Cuidando das duas né, porque né... [pensando]*” (L.B., 30 anos, Beneficiária do município de Abelardo Luz, acrescentado pela autora). Sua mãe não poderia ser beneficiada pelo PNHR, a não ser na modalidade Reforma, pois já havia sido contemplada com crédito de instalação do INCRA¹³⁶, embora os valores disponibilizados por este programa tenham sido menores, insuficientes para a construção de uma casa.

Outra beneficiária de Abelardo Luz, moradora da figura 24a, nos relatou que a casa anterior (24b), apesar de precária, tem servido de moradia para a família de sua filha, ambas compartilham o mesmo lote.

Figura 24 – Casa anterior para a filha (a): permanência no mesmo lote da mãe (b), município de Abelardo Luz-SC.



Fonte: trabalho de campo, 2017.

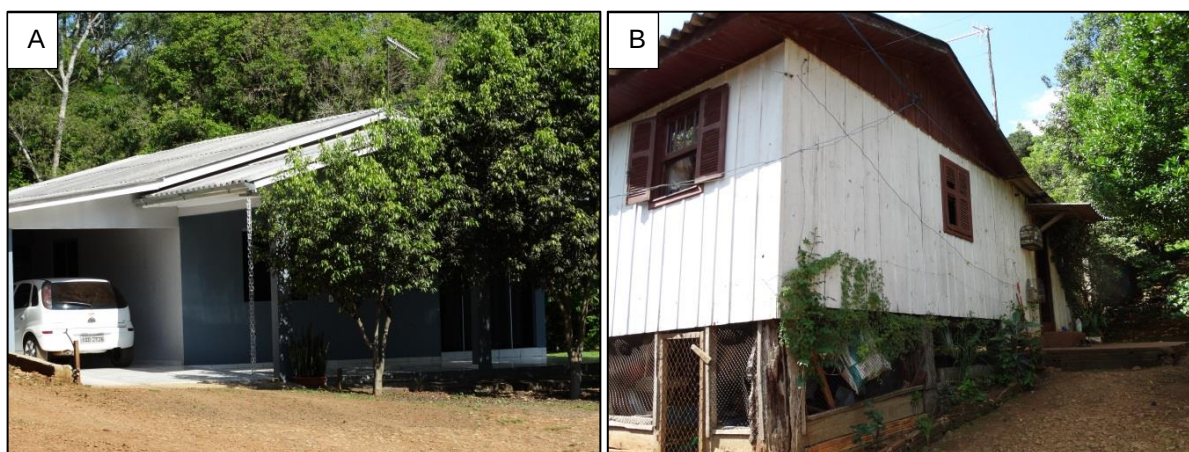
Em Ipuaçu, nos deparamos com um caso semelhante. A ocupação da casa anterior também está sendo cogitada pelo filho de um casal de beneficiários de Ipuaçu, que atualmente mora na cidade de Xaxim. Entre as razões do possível retorno, de acordo com os beneficiários L.M. e O.M, está o crescente custo de vida na cidade, especialmente da energia elétrica e do gás. Segue o relato do plano do filho:

¹³⁶ Perante a Caixa não haveria problemas, ela não consta no Cadastro Nacional de Mutuários (CADMUT), mas seu registro de beneficiária de Crédito de Instalação no INCRA a impede de acessar o PNHR.

Que nem diz o R.[filho]: - Pai, eu tô na Follen [Ervateira], eles podem me mandar embora. Porque tão mandando muita gente embora. **Mas se eu tinha certeza que não iam me mandar embora eu ia ajeitar essa casa aqui** [casa velha], **quero vir morar aqui**. Diz que a luz na cidade é um absurdo, e a água é outra. **O R. [filho], quer saber de fazer uma casa aqui, ajeita. - Pai, o que eu gasto de gás e não sei o que, eu veio aqui**. Eu digo, mas venha amanhã ainda (L.M). Porque a água é principal [...]. Nós aqui, de água nos peguemó para lavar as calçadas, da água pra as criações, dos porco, daí arrumou ali na sanga né, que tem um açude ali em cima dali, e pra água da cozinha vem da estrebaria, lá do poço artesiano (O.M). Diz o R. [filho], **que tá meio, meio, entre a luz e o gás**". (L.M.) (L.M. e O.M., 57 anos e 61 anos, Beneficiários do município de Ipuaçu, 2017, grifos nossos).

Outra beneficiária nos contou que seu marido não se adaptou a nova casa. Ele achou a casa "muito fria e pequena". Apesar das inúmeras tentativas, acabaram retornando a casa "velha" (Figura 25), enquanto seu filho permaneceu morando na casa nova. Quando a beneficiária concedeu a entrevista, a casa nova era habitada por seu filho e namorada, constituindo uma nova unidade familiar. Ambos trabalhavam na cidade.

Figura 45 – Casa do PNHR para o filho (a): permanência no mesmo estabelecimento agropecuário dos pais (b), município de Xaxim-SC.



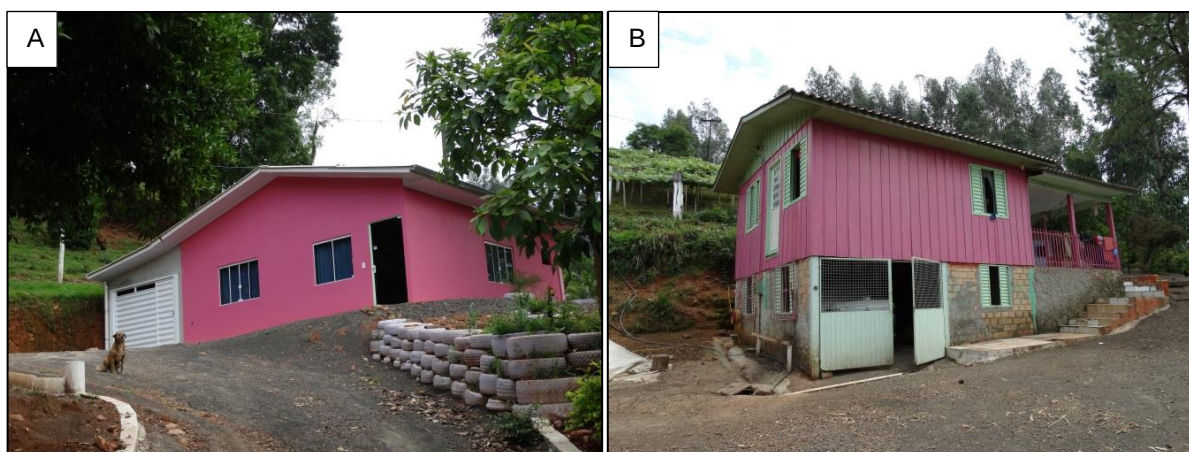
Fonte: trabalho de campo, 2017.

*"A gente ficou naquela, nós ia dormir lá e daí meu marido não se pegou bem com a casa ali. Daí no início, fomo, fomo, daí ele acho que vamo fica na casa velha mesmo. Daí paramo um tempo lá, levemo as coisa pra lá e fiquemo naquela vai e vem, mas depois resolvemo tudo daí. [risos]. **A casa é mais fria**, sabe esses antigo [referindo-se ao marido]. Porque a casa de madeira é melhor. Foi assim, uma coisa que né, sei lá, que mudou. A gente também mudou tudo, porque a casa nova é casa nova, né. E daí foi assim, uma coisa que... Foi uns dois [meses] acho, acho, de ir ou não ir. [risos]. Não tinha jeito a gente de soltar e pegar né.*

- E agora, o que vocês fizeram com a casa antiga? [Entrevistadora]
Nós estamos moramos [risos] e lá [casa nova] ficou meu filho. [risos]. No começo ele morava comigo, era solteiro ainda. É pouco tempo, um ano e pouco que eles estão aí [casa nova]. Ela [nora] faz pouco tempo que tá aqui. Se não tivesse a casa aqui, **eles ia morar na cidade. Não tinha lugar pra mais gente ali** [casa anterior] né. **Daí se não tivesse a casa, eles ia ter que sair,** né. Ficou bom pra todo mundo, porque se eu não puder mais fazer mais nada, ele toca pra mim, né. Ele faz as coisas que eu tô fazendo, né. Porque a tendência da gente é cada vez pior né, sobre saúde, porque a gente anda meio, *toda doída* [risos]”. (N.B, 48 anos, Beneficiária do Município de Xaxim, 2017, grifos nossos).

Em Xaxim, um casal de entrevistados acessou o PNHR para a filha e o genro (Figura 26), os quais não se enquadram nos requisitos para acessar o Programa, pois são trabalhadores urbanos, apesar de viverem no mesmo estabelecimento agropecuário dos pais e a moradia anterior ser improvisada e precária.

Figura 26 – Casa do PNHR para a filha (a) no mesmo estabelecimento agropecuário dos pais (b).



Fonte: trabalho de campo, 2017.

A necessidade de maiores cuidados na velhice foi a principal preocupação dos beneficiários para que a filha permanecesse morando próximo, inclusive pagando parte dos custos complementares da construção da casa. A beneficiária nos relatou que:

Nós, escolheu eles pra cuida de nós quando precisa né. Porque a gente não sabe que dia que a gente que vai precisa. Que nem no mês passado fiquei sem caminha que atacou a coluna, e ela que me ajudava. Tinham que me levar no banheiro, dar banho e tudo. Só meu marido era difícil. Ela é minha nenê, daí eu disse fique aqui com nós. Depois que ela casou, eles iam pagar de aluguel. Eu disse não filha, fique morando nessa casinha, era um paiol, more ali nessa casinha. Ela morou 5 anos nessa casinha ali. E nós morava lá na outra casa, lá em cima. Eu morava lá, e ela aqui. Não

*adianta. A gente também tem duas [filhas] em Xaxim. Pensa quando fica velha ta louco. Se não ela ia tar morando em Xaxim, uns 7 anos. Se não ta louco. Assim, eles têm condições de ir de carro e voltar. Voltam junto e tudo. Eu disse dinheiro do aluguel, aquela vez que ela casou, até a foto dela tá ali, eu disse aquela vez ele iam pagar, há 7 anos atrás, 400 reais de aluguel. Eu disse, menina, vocês não gastam isso de gasolina pra ir e voltar. **Daí eles foram morar ali (Paíol). Daí ele trouxeram os móveis, tudo nós não cabe aqui, aí deixamos na outra casa. Daí escolhimó ela pra fica junto.** Ainda nós falemos pro L. [Presidente do Sindicato] nas reuniões, disse que não tinha problema. (M.O., 53, anos, Beneficiária do Município de Xaxim, 2017, grifos nossos).*

Estas duas últimas situações revelam um aspecto dessa complexidade que envolve a habitação rural. A proximidade com área urbana (entre 6 a 10 km) permite que a atividade agropecuária não seja a principal atividade econômica dessas famílias, entretanto, não significa que não a praticam ou não auxiliam os pais. A produção para o autoconsumo continua presente. Sobre este aspecto, o proprietário da SOS Sustentar afirma que:

*[...] outro fator muito importante, **que não é abrangido por nenhum Programa e que o Programa Nacional de Habitação Rural poderia abrigar isso**, que eu considero com fator negativo. Por exemplo, tem um casal lá que mora, ou os dois ou um trabalho no meio urbano. Tem a terra lá dos pais, tá junto, ele não pode construir uma casa lá. **Ele pode vir e fazer uma casa na cidade, tá. Comprar um terreno, e fazer mais uma casa ele pode. Lá no interior ele não pode fazer isso, ele tem que sair da roça vim pra cidade.** Mas, alguém pode pensar: mas ele já trabalha na cidade. **Mas pra que vamos adensar a cidade quando ele poderia ficar lá na roça junto com a propriedade do pai e ia cuidar dos pais dele? Os filhos dele [netos] quem iam cuidar era os pais, mantinham um laço, um vínculo familiar muito forte.** E, nas horas de folga de vez ir pra “bodega” e arrumar confusão, ele taria lá na **roça plantando a alimentação de subsistência, criando mais uma cabeça de gado, ajudando os pais a manter na propriedade uma série de coisas tá.** É um fator muito negativo que o Programa não atendê. **Se ele trabalha na cidade a renda desenquadra e não tem outro programa que atenderia ele poderia fazer uma casa junto com a casa dos pais ou até mesmo ele reforma a casa dos pais, adequar ela pra ele ficar morando lá no interior, mas trabalhando na cidade.** Que são 20 a 30 km, muitas vezes, ou até menos [de distância]. **Nós já levamos isso pro próprio Ministro das Cidades** (R.S., SOS SUSTENTAR, Município de Chapecó, 2017, grifos nossos).*

A intensificação das relações campo-cidade tem contribuindo para transformações do espaço rural. Dessa forma, continuar pensando a habitação rural a partir de um paradigma dicotômico, setorial e binário parece cada vez mais contraditório e impossível. Há assim, uma invisibilidade desse público, uma espécie de “limbo” político e jurídico de acesso aos programas de habitação.

Por outro lado, o PNHR como política pública tem promovido a melhoria da qualidade de vida, dando dignidade a população rural, corroborando para a permanência e a reprodução social da agricultura familiar e dos trabalhadores rurais. O Diretor e a Arquiteta da CCA-SC nos contaram da alegria e o significado de tomar banho quente, de chuveiro, para um dos beneficiários atendidos no grupo de Correia Pinto, município da Mesorregião Serrana de Santa Catarina:

- *Falaram que muito contente, **como é bom tomar um banho quente** [silêncio, emocionados]. No chuveiro, né, numa região que é fria e tal. Não nas condições que tava. Então, pra gente, pra nós urbanos, entre aspas e tal, que conquistamos um banho quente há vinte anos ou trinta né, não é mais banho de caneco. **É, parece uma coisa de outro mundo, absurda** [falou a D.L., arquiteta].*

- *Mas, para **aquela pessoa não só fixa, melhora a qualidade de vida, né, porque uma pessoa que tem casa nova não quer, “- eu não vou me mudar, porque meus tarequinhos”**. Faz investimento social, além do chuveiro quente, tem uma cozinha, fogãozinho, moveis, cama, que vai dar melhor conforto e tal. Em Calmon [município do Oeste Catarinense] são 30 anos que o pessoal está em cima da terra, [...], agora conquistaram várias outras coisas mas **recém agora tão conquistando uma casa decente**, né. Então, é importante acho que ajuda com certeza, não só do ponto de vista emocional, vamos dizer e tal, mas do ponto de vista econômico, passa a ter uma **outra valorização, valor sentimental** – não vou ter um espaço desses mas também **valor econômico**, que agora é relacionar e tal isso passa agregar naquela propriedade e tal. A **grande maioria, se tu for ver, a grande maioria, de logo né coloca um, tem que colocar recurso pra executar, são poucos casos que ficam só naquilo lá, porque o recurso é insuficiente. Mas, a tendência já é amplia porque são famílias maiores e tal. Então, ajuda a fixar** (A.S., Diretor da CCA-SC, Município de Chapecó, 2017, grifos nossos).*

A Gerente de Informação da SNH/MCidades reforçou esta compreensão, ao afirmar que:

*Então, ela [a política habitacional] é sim um processo relacionado ao território, acredito muito como **processo de fixação do homem ao campo porque não adianta simplesmente você dar a este produtor rural incentivo para ele comprar semente se onde ele dorme é junto com as ferramentas**, que ele estava trabalhando na lavoura durante o dia. **Quando se dá dignidade a ele, acho que tudo melhora** (A.F., Gerente de Informação da SNH/MCidades, Brasília, 2017, grifos nossos).*

Ter acesso a moradia digna no espaço rural é mais que atender uma necessidade básica, implica em assegurar o acesso a terra e as condições para a reprodução social da população rural. A casa, por si só, não é o suficiente para dar

dignidade aos agricultores familiares e trabalhadores rurais, como nos contou o Coordenador da COOPERHAF:

*[...] eu nunca esqueço, algumas regiões do Nordeste, principalmente, [suspiro], eu não vivenciei esse momento, mas, **os relatos que a gente ouve. Assim, chegava lá, o agricultor tinha vendido as portas da casa, as janelas, porque ele precisava comer.** Enquanto que o nosso agricultor [se refere aos da região Sul], que as vezes, consegue levantar mais um recurso para investir na casa, **o agricultor que tá lá [Nordeste] vê naquele material que tá ali a oportunidade de comer. Ele faz dinheiro, ele dá um jeito, troca por uma cabra, [rindo], sei lá o que faz, porque a necessidade dele não é casa, é comê – que é anterior a casa.** [...](J.S., Coordenador Geral da COOPERHAF, Município de Chapecó, 2017, grifos nossos).*

Ao pensar no desenvolvimento rural para além da habitação, o PNHR buscou atender as outras dimensões ao habitar, através do Projeto Trabalho Social (PTS), o qual é desenvolvido concomitantemente ao processo de construção ou reforma da casa. No tópico seguinte abordaremos as questões relacionadas ao Projeto de Arquitetura e Engenharia, de responsabilidade das EOs, entre elas: aspectos da planta arquitetônica das habitações, processo de produção habitacional no PNHR, identificando os regimes de construção adotados e o papel dos beneficiários na implementação do PNHR e sua intersecção com espaço concebido, a habitação.

5.6.4.3 O Projeto de Arquitetura e Engenharia e a concepção da habitação rural

A concepção das plantas arquitetônicas ou projetos de reforma são de responsabilidade das EOs, que possuem uma equipe de arquitetos e/ou engenheiros ou então contratam profissionais ou uma empresa para prestar este serviço. Os profissionais devem ser credenciados no Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU) ou no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia¹³⁷ (CREA).

Desde sua criação, o PNHR disponibiliza a EO uma rubrica para a Assistência Técnica para a elaboração do Projeto de Arquitetura/Engenharia¹³⁸ para cada unidade

¹³⁷ Incluindo os engenheiros agrônomos, os engenheiros agrícolas e os técnicos em edificações, que atuarão no limite de suas atribuições, durante todas as etapas da obra.

¹³⁸ Constituído por planta baixa, cortes, croquis de localização, projetos complementares da edificação, especificações, quantitativos, orçamento e cronograma financeiro e um ponto de coordenada geográfica de cada unidade habitacional (PORTARIA Nº 366, de 07 de junho de 2018).

habitacional contratada. O valor subsidiado¹³⁹ desta rubrica passou por reajustes ao longo da criação do Programa. Inicialmente o valor era R\$400,00 e, atualmente, corresponde a R\$1.000,00 (um mil) reais.

O Programa orienta que os projetos arquitetônicos considerem as características regionais, locais, climáticas e culturais; e devem prever a ampliação da unidade habitacional (PORTARIA nº 194, de 30 abril de 2013).

Entretanto, o desconhecimento da realidade¹⁴⁰ vivenciada nos espaços rurais corroborou para a concepção de construções nos moldes urbanos, como constataram as autoras Carvalho, Paula e Pereira (2015), ao analisar habitações rurais em Minas Gerais.

Este desconhecimento poderia vir a ser solucionado ou minimizado, caso houvesse a participação dos beneficiários na concepção das plantas arquitetônica. Porém, os beneficiários entrevistados nos três municípios afirmaram que não participaram e nem foram ouvidos durante a concepção e a elaboração dos projetos arquitetônicos, tendo em vista o cronograma de execução. Segundo estes:

a planta veio pronta. Escolhia a planta, acho que tinha dois modelos, dois ou três, quatro porque as casas são todas diferentes né. [...]. (D.C., 32 anos, Beneficiária do município de Ipuaçu, 2017, grifo nosso).

Já vinha a planta direto de lá, foi feito alguma mudança mas dentro das normas dele, mudança pra melhoria, daí eles aceitaram, só. Já vinha planta de lá. (Pai do beneficiário R.M., 47 anos, Beneficiário do município de Xaxim, 2017, grifo nosso).

Já vinha o projeto, meu anjo. Tu não podia fazer nada, o que eu consegui fazer foi uma porta maior na frente, mas pouca coisa. Porque eu medi a geladeira, as coisas não iam passar. Daí liguei pra Chapecó, ela disse não 10, 15 cm não faz diferença nenhuma, o que foi mudado. O tamanho, os cômodo tudo como foi feito, isso, porque se não o engenheiro não ia

¹³⁹ “A história do subsídio habitacional no Brasil é conhecida pela constante captura da subvenção pelas classes médias e agentes privados da produção imobiliária, ao invés de atender, na escala necessária, os trabalhadores que mais precisam. Embora essa tendência deva novamente prevalecer, há que se considerar o interesse político e eleitoral do governo em atingir a base da pirâmide” (ARANTES; FIX, 2009, p.04).

¹⁴⁰ São poucos os cursos de Arquitetura no país que trabalham com a habitação rural. Amorim e Telles (2016) destacam três importantes grupos de pesquisa e extensão que trabalham com a habitação rural: o Centro de Ação Social em Arquitetura e Urbanismo Sustentável (CASAS) da Universidade de Brasília - UnB; Grupo de Estudo em Reforma Agrária e Habitat (GERAH) da Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN; e o Grupo de Pesquisas em Habitação e Sustentabilidade (HABIS) da Universidade de São Paulo – USP. Conhecemos o primeiro e o terceiro grupo de pesquisa e extensão durante o I Seminário Regional do Habitat Rural: moradia, produção e a questão agrária no Oeste Paulista, realizado em São Carlos-SP em março de 2019.

liberar né. (N.S., 56 anos, Beneficiária do município de Xaxim, 2017, grifos nossos).

Coube apenas aos beneficiários selecionar o *layout* da planta, de acordo com suas necessidades, seu gosto e sua capacidade de contrapartida. Tanto na FETAESC como na COOPERHAF quanto maior a casa, maior a contrapartida. A beneficiária N.M. relatou que gostaria de ter escolhido uma planta maior, porém na época não tinha como pagar a contrapartida:

Mas, nós não tivemos a qualidade de escolher porque nós tinha que pegar o que eles dava. Se fosse para escolher eu já tinha feito grande no começo mas na época a gente não tinha nem como. Tinha outros, mais grande, mas tinha que ter dinheiro pra pagar, que nem na época, a gente tinha que pagar o carpinteiro, acho que é, não sei o que, não sei o que tinha que pagar. O pedreiro, eu acho. Daí nós paguemos (N.M., 71 anos, Beneficiária do município de Xaxim, 2017, grifos nossos).

A COOPERHAF disponibilizou aos beneficiários oito *layouts* distintos, que variavam de 50m², 55,65m², 60m², chegando a 70m², sendo alguns modelos adaptáveis para cadeirantes. Disponibilizamos no anexo 2 as plantas arquitetônicas fornecidas aos beneficiários.

A FETAESC, através da equipe da SOS Sustentar, desenvolveu cinco modelos de unidades habitacionais para construção, com tamanho de 45,44m², 57,70m², 69,70 m² e 67,50 m², sendo estas duas últimas adaptáveis para Portadores de Mobilidade Reduzida (PMR) e outra de 68,34 m², exclusiva para Portador de Cadeira de Rodas (PCR) (Anexo 3).

A CCA-SC trabalhou apenas com um modelo de projeto arquitetônico, que inclusive era adaptável para Portador de Cadeira de Rodas (PCR), no grupo de Abelardo Luz. As últimas casas construídas pela CCA-SC tinham 58m², necessitando contrapartida dos beneficiários. Trata-se de um verdadeiro desafio produzir uma casa digna com o recurso disponibilizado, como veremos a seguir.

Por isso, os beneficiários atendidos pela CCA-SC não tiveram opções de escolha, como afirmaram ***“Veio o modelo pronto, já. Um modelo só”*** (L.O., anos, Beneficiária do município de Abelardo Luz, 2017); ***“é que a planta eles que deram né. Da planta deles nós tinha que faze”*** (L.B., 30 anos, Beneficiária do município de Abelardo Luz, 2017).

As EOs replicam seus projetos a outros grupos, inclusive em outros municípios, quiçá estados. Dessa forma, há uma padronização dos projetos arquitetônicos, uma resposta universalizada e uniforme da casa rural, sem considerar as diferenças regionais e hábitos familiares.

Assim, as EOS puderam desenvolver *expertise* ao prezar pela racionalidade dos processos construtivos, pela qualidade do produto final (material) e pela participação dos grupos na execução dos projetos, o que permitiu um *contínuo* aperfeiçoamento dos Projetos de Arquitetura e Engenharia. No próximo tópico caracterizamos a autoconstrução assistida - o regime de produção das unidades habitacionais adotado pelas EOs nos municípios de Abelardo Luz, Ipuaçu e Xaxim e destacamos a participação dos beneficiários no processo de produção.

6 O HABITAR NO TERRITÓRIO DA CIDADANIA MEIO OESTE CONTESTADO: (RE)PRODUÇÃO DO ESPAÇO VIVIDO, O ESPAÇO DE REPRESENTAÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS DO PNHR NOS MUNICÍPIOS DE ABELARDO LUZ, IPUAÇU E XAXIM

*“Casa com vida é aquela que a gente arruma
pra ficar com a cara da gente [...]”
Carlos Drummond de Andrade*

O espaço vivido só tem sentido quando analisada a relação como o espaço percebido e concebido, pois não se resume ao espaço da habitação, da moradia – mundo interno, espaço privado - mas também das relações cotidianas com o mundo externo, espaço público – ou seja, o *habitat*. Assim,

A casa no campo é a apropriação material e simbólica do espaço. O valor social que se dá ao objeto, ou ao que representa a casa, tem aí, além da funcionalidade do cotidiano territorializada no *habitat*, significados afetivo e simbólico que certamente representam uma série de valores da família camponesa, construídos a partir da sua trajetória histórica, dando sentido da tradição para a sua prática (ARRUDA, 2007, p.79).

A representação da casa é capaz de revelar as preferências, os gostos, o modo de vida e, inclusive, os antagonismos, as diferenças e a organização social e cultural, como destacado em *Casa Grande e Senzala* e *Oh de casa! por Freyre* (1936, 1979).

Com uma perspectiva fenomenológica, a obra de *Casa, Doce Lar: o habitar doméstico percebido*, Camargo (2010) baseada em Lamparelli, compreende a casa - além de abrigo físico, espaço concreto, necessidade básica do ser humano – ela possui também um sentido subjetivo, que dizem respeito às relações de uso estabelecidas *no* e *com* espaço doméstico e, ao bem estar de quem a habita.

Esta subjetividade dá maior complexidade ao conceito de casa, o que torna difícil descrever e analisar já que relação com lugar habitado envolve fatores

psicológicos, memórias, experiências e influências socioculturais etc.. Diferente de outras línguas, como a inglesa, que há a diferença entre os conceitos de casa e lar (CAMARGO, 2010).

As casas são objetos resultantes “da ação humana que se objetivou. Os objetos são esse extenso, essa objetividade, isso que se cria fora do homem e se torna instrumento material de sua vida [...]” (SANTOS, 1997, p.59). E estes objetos são dotados de intencionalidades, possibilidades e configurações, que para sua realização exigem um *sistema de ações* – objetivo, finalidade - como o ato de morar - as quais geralmente estão subordinadas as normas, sejam técnicas jurídicas ou simbólicas (SANTOS, 1997).

Nesse sentido, temos a indissociabilidade na relação sistemas de objetos e sistema de ação, frisada por Santos (2007). A forma - casa - existe porque precisamos morar; e como precisamos morar – função -, construímos a casa. Segundo este autor “a forma é sempre pensada como algo a ser comandado: comandado pelo processo, pela função, pela estrutura, quer separado, quer conjuntamente” (SANTOS, 2007, p.200).

É, o sistema de ações que vai organizar o sistema de objetos, neste caso, os agentes sociais que promovem a produção das casas. Em outras palavras, a habitação é também a *forma-conteúdo* que, de acordo com Santos (1996, p. 83) “une o processo e o resultado, a função e a forma, o passado e o futuro, o objeto e o sujeito, o natural e o social”.

Para Heidegger (1951, p. 01) “[...] só é possível habitar o que se constrói. Este, o construir, tem aquele, o habitar, como meta. Mas nem todas as construções são habitações”. Para ele,

Habitar seria, em todo caso, o fim que se impõe a todo construir. Habitar e construir encontram-se, assim numa relação de meios e fins. [...] Construir não é, em sentido próprio, apenas meio para uma habitação. Construir já é em si mesmo habitar (HEIDEGGER, 1951, p.01).

Dessa forma, este autor reconhece “em sentido pleno, que habitar é o traço fundamental do ser - humano” (HEIDEGGER, 1951, p.02). E explica que “Não habitamos porque construímos. Ao contrário. Construímos e chegamos a construir à

medida que habitamos, ou seja, à medida que somos *como aqueles que habitam*” (HEIDEGGER, 1951, p. 3).

Neste capítulo daremos destaque à produção e apropriação da habitação rural pelos beneficiários do PNHR nos municípios estudados.

6.1 A produção habitacional e as diferentes formas de construir no PNHR

As diretrizes do Programa preveem quatro regimes de construção distintos, a saber: 01) *autogestão com administração direta* – a construção é executada pelos funcionários da EO ou mão de obra a ela vinculada, que deve declarar que possui funcionários capacitados e suficientes para a execução da obra; 02) a *autoconstrução assistida* – é executada pelo beneficiário com auxílio de assistência técnica especializada (engenheiro, mestre de obras, pedreiro, eletricista); 03) *mutirão assistido ou autoajuda assistida* - construção executada pelos beneficiários, reciprocamente, com auxílio de assistência técnica (engenheiro, mestre de obras, pedreiro, eletricista); e, 04) *empreitada global* – quando a construção é realizada por construtora que administra os recursos necessários (financeiros, materiais e humanos) para execução das unidades habitacionais. Caso a Entidade Organizadora for pública, deverá se aplicar a Lei de Licitações (Portaria n. 366, de 07 de junho de 2018).

Todas as unidades habitacionais que constituem o Grupo-1 do PNHR (seja reforma ou casa nova) devem ser executadas com o mesmo regime de construção. Indiferente do regime adotado, as unidades habitacionais devem apresentar infraestrutura básica, como de abastecimento de água potável, energia e esgoto sanitário, que tenha no mínimo, condições de habitabilidade, salubridade e segurança.

As EOs pesquisadas nos municípios de Abelardo Luz, Ipuaçu e Xaxim, utilizaram o regime de autoconstrução assistida para implementação PNHR, como afirmou o Coordenador da COOPERHAF:

[...] então nós não trabalhamos com construtora, nem somos nós que construímos, nem somos nós que coordenamos o processo construtivo, a gente acompanha e orienta os nossos profissionais (J.S., Coordenador Geral da COOPERHAF, município de Chapecó, 2017, grifos nossos).

Para a CCA-SC, a autoconstrução assistida tem se mostrado mais efetiva e menos problemática que o regime de construção da *empreitada global*, experimentado antes da criação do PNHR, que ocorria por meio de processo de licitação. No PNHR, cabe ao beneficiário a responsabilidade de escolher e contratar a mão de obra, podendo participar como força de trabalho no processo construtivo e de interferir em caso de problema, como expôs o Diretor da EO:

[...] antes contratava uma empresa que fazia as casas. Ia, fazia um processo formalizado, ganhava a melhor proposta de preço, carta convite, processo licitatório, porque quem paga é a CAIXA. Então, hoje continua, se faz esse processo, mas só se faz somente do material [de construção]. A gente faz, o pessoal indica 3 ou 4 empresas, a melhor proposta de preço, uma lista de material [de construção], que é mais ou menos o que vai se gastar na casa e a melhor proposta naquela lista, sobre aquele tipo de material e tal, ela fornece material. A empresa é fornecedora de material para aquele grupo (A.S., Diretor da CCA-SC, Município de Chapecó, 2017, grifos nossos).

A autoconstrução é comumente utilizada pelo agricultor, por este ser compatível ao seu modo de vida do, como afirmou o R.S.:

Quem é do meio rural sabe construir coisas. Um agricultor é diferente de um trabalhador no meio urbano né, [...] um agricultor ele tem que ser médico veterinário, engenheiro agrônomo, eletricista e construtor. Ele tem que ter visão, ele que ser empreendedor, ele tem que ser tudo isso. Senão ele não é agricultor (R.S., SOS SUSTENTAR, Município de Chapecó, 2017, grifos nossos).

Diferentemente da autoconstrução que ocorre nas periferias das metrópoles brasileiras, estudada por Maricato (1976) e Valladares (1987), a autoconstrução no espaço rural nem sempre pode ser realizada por semanas e finais de semana. A organização do trabalho e dinâmica produtiva dos agricultores é orientada pelo tempo da natureza, ou seja, obedece ao calendário agrícola de cada o cultivo (plantio, manejo, colheita e entressafra), ou então, atividades como a produção de leite, avicultura ou suinocultura são desenvolvidas diariamente, várias vezes ao longo do dia.

Nesse sentido, Lenzi (2017) compreende que o regime de autoconstrução do PNHR cria entraves na operacionalização por estabelecer o cronograma da liberação dos recursos que não considera estas particularidades da organização e da dinâmica produtiva dos agricultores.

O material de construção e a mão de obra são as maiores despesas na construção da habitação rural. O recurso disponibilizado ao Grupo-1 no PNHR para a construção da habitação, geralmente, é insuficiente. Segundo uma das entrevistadas *“uma parte, sim, veio do governo, porque a mão de obra e alguma coisa a mais a gente, foi do nosso custo”* (A.Z., 71 anos, Beneficiário do município de Ipuaçu, 2017). Outro afirmou que:

Uma parte nós ganhamos do governo pra construção da casa e uma parte daí a gente investiu do nosso dinheiro, é depois a gente fez umas melhorias e tal. Não ampliamos, fomos botando umas coisas assim a mais que a quantia de dinheiro que veio faltou uma parte pra nós. Tivemos que investir em carpinteiro e pedreiro né, e mais a gente botou um pouco a mais de cerâmica e coisa dentro da casa, gastamos um pouco a mais, fizemos um investimento um pouco maior (G.B., 50 anos, Beneficiário do município de Ipuaçu, 2017, grifos nossos).

Dessa forma, o beneficiário necessita dar contrapartida seja por meio de aporte financeiro; ou através uso de material construtivo, existente no estabelecimento agropecuário ou no próprio lote, como a madeira; ou ainda, através da força de trabalho familiar para auxiliar na construção, na instalação elétrica, etc. Os representantes da COOPERHAF e CCA-SC nos relataram como isso ocorre na prática:

[...] Se ele é pedreiro, ele mesmo pode fazer sua casa ou, ah, eu não sou, mas meu vizinho é, então eu acerto com meu vizinho. Paga uma parte em dinheiro, troca por serviço, o vizinho é pedreiro, mas eu e tenho meu filho em casa e vamos ajudar a fazer a massa pra baratear do ponto de vista o custo da obra. Ele tem madeira em casa, reutiliza uma madeira boa, que ele tenha na propriedade para evitar que ele tenha que desembolsar. Porque aquele recurso do programa, que as vezes, ele não é suficiente, mas somado a esses, assim, barateia a mão de obra, porque o próprio, que o proprietário ajuda a fazer, tem a madeira – então não precisa comprar, também é um custo e isso é muito forte (J.S., Coordenador Geral da COOPERHAF, Município de Chapecó, 2017, grifos nossos).

[...] Parte ele [beneficiário] banca, parte ele [beneficiário] ajuda. Por isso, é autoconstrução assistida, com o acompanhamento da engenharia (A.S., Diretor da CCA-SC, Município de Chapecó, 2017, grifos nossos).

Caso não houvesse contrapartida dos beneficiários, o tamanho das casas seria de aproximadamente 36m², tendo em vista que o Custo Unitário Básico¹⁴¹ (CUB) da construção civil em Santa Catarina correspondia no início da criação do PNHR de R\$900,00 a R\$1.000,00 reais. A contrapartida e o tamanho da casa estão entre as dificuldades para executar o Programa nos assentados da Reforma Agrária, segundo o Diretor da CCA-SC:

*Por exemplo, hoje, segundo as informações né, o metro CUB de uma moradia ela tá em torno de 900 a 1.000 reais calculado né, então **aumentou um pouco o valor para R\$34.200 no grupo 1, então daria para fazer uma casa 35 a 36m. As nossas casas, as últimas, tá com 58m. Então, já necessita das pessoas a contrapartida, necessita valor de colocar a família na mão de obra, o material. Mas, a gente também enfrenta situações que não tem. Famílias que não tem. Tão, dificuldades na execução da proposta** né, é na hora de executar a gente sabe, a gente não gasta aquele custo, nosso custo é bem mais abaixo. Temos um custo melhor, vamos dizer, mas assim mesmo fica apertado porque as famílias da roça, são famílias, ainda que por mais se fale, **são ainda famílias grandes, tem que ter no mínimo 3 quartos, tem que ter no mínimo um 5, 6 cômodos uma casa, não dá pra...**, não é uma família de dois. É difícil achar uma família de dois ainda na roça, principalmente, nos assentamentos né. Tem o casal, às vezes tem o pessoal de idade, tem um, dois ou três filhos, aí são 6 pessoas. (A.S., Diretor da CCA-SC, Município de Chapecó, 2017, grifos nossos).*

Apesar das famílias dos beneficiários entrevistados não serem tão numerosas, este tamanho é inviável para qualquer a habitação rural, uma vez que não atende adequadamente as necessidades básicas dos agricultores familiares e trabalhadores rurais. O uso da habitação rural se diferencia da habitação urbana, uma vez que envolve usos para além do habitar, como por exemplo, o armazenamento e depósito, a produção de alimentos entre outros. Pode ser um espaço de trabalho e produção, é um meio de produção (mesmo que seja para autoconsumo). Assim, seu uso não se restringe enquanto espaço da reprodução da força de trabalho, ou seja, o local de alimentação, lazer e descanso dos agricultores familiares e trabalhadores rurais.

O fato das unidades habitacionais estarem pulverizadas no espaço rural, muitas vezes, distante do perímetro urbano do município e de difícil acesso,

¹⁴¹ “É uma estimativa parcial para o valor de m² de construção, refletindo a variação mensal dos custos de construção imobiliária com materiais, equipamentos e mão de obra de projetos-padrão específicos” (SINDUSCON-FPOLIS, 2019). Atualmente, é calculado pelos Sindicatos da Indústria da Construção Civil estaduais, por isso, estes valores variam entre as regiões do país.

contribuem segundo o Diretor da CCA-SC para o aumento no preço do frete: “[...] *Se tu for ver, em qualquer loja de material vai aumentar o preço porque é longe. É longe, interior*” (A.S., Diretor da CCA-SC, Município de Chapecó, 2017, grifos nossos). Desta forma, “dificulta ganhos em escala na compra de materiais e na organização da mão de obra, implica gasto de tempo e de deslocamento no canteiro de obras [...]” (LENZI, 2017, p.63).

A compra do material de construção do grupo de beneficiários de Abelardo Luz ocorreu por meio de licitação pública, e os melhores preços da lista de material foram de uma loja de material de construção do município de Vargeão, localizado a 60 km de Abelardo Luz. Os valores baixos e a demora da liberação dos pagamentos, somente são realizados após a execução, dificultam encontrar lojas de material de construção interessadas a participar do processo de licitação. De acordo com o Diretor da EO:

[...] Nós tivemos lugar [municípios] que levamos 4 meses para conseguir contratar uma empresa para fornecer o material, por causa disso que poucos querem, ou querem e o preço está fora do mercado, daí também não dá né. Num mesmo material, por exemplo, num município nós contratamos com diferença, e não tivemos outra opção de 30% de diferença de um município pra outro, a mesma lista [...] (A.S., Diretor da CCA-SC, Município de Chapecó, 2017, grifos nossos).

Nos municípios de Ipuaçu e Xaxim, os grupos de beneficiários selecionaram os estabelecimentos comerciais locais de sua preferência para fornecer material de construção, como afirmou o Coordenador da COOPERHAF:

Mas aonde o agricultor vai comprar o material de construção, quem ele vai contratar, vamos dizer assim, a construir a casa dele, é ele quem define [...] (J.S., Coordenador Geral da COOPERHAF, Município de Chapecó, 2017, grifos nossos).

A contratação da mão de obra para a execução da obra é de responsabilidade do beneficiário. Há casos que os beneficiários não se envolveram diretamente na produção da habitação, como nos informou um dos entrevistados: “*Nós não ajudemo a construir a casa, era os pedreiros*” (A. M., 67 anos, Beneficiários do município de Xaxim, 2017). Outra entrevistada afirmou que contratou para construir sua casa a empresa que vendeu o material de construção para o grupo. Segundo ela:

[...] Ele veio pra quem qué pegar as casas, que ele entrega com a chave na mão. Daí ele que pegou os pedreiros. Tudo ele. Só uns, acho, cinco ou seis [do grupo] pegaram com ele. Daí nós não se incomodemó. Só acompanhava. O L. falava que era pra acompanha tudo, daí meu marido tava sempre aqui junto. [...] O material tudo ele que mandava, conforme ia fazendo a casa, ia vindo o material [...] Meu marido acompanhou, eu também, nós ia escolher a cerâmica, as coisas. Eles mandavam conforme tava no projeto” (M.O., 53, anos, Beneficiária do Município de Xaxim, 2017, grifos nossos).

Entretanto, as Entidades Organizadoras devem assistir e auxiliar na capacitação dos beneficiários para que estes possam ajudar na construção da moradia, e continuam responsáveis por acompanhar as fases da obra. Assim,

Então a gente capacita, faz um processo de capacitação até dos pedreiros, a partir da [pensando]. Hoje nós temo arquiteto, antes tinha engenheiro. A arquiteta trabalha e a gente também tem um pouco de conhecimento, então, faz todo um processo de preparação pro pedreiro e para as famílias orientando a planta, a execução da obra, o acompanhamento, o cuidado com os materiais, o tipo de material, [...], orienta né, nesse sentido para a execução. Mas é a família, no caso, ela contrata daí, tem o recurso disponível, pode-se usar até 35% do valor, né. No nosso caso não dá esse montante, porque o material dá mais pelo tamanho da obra. Por isso, a gente consegue fazer até uma obra até maior, né. Mas é dessa forma, a própria família, ela é que responsável para buscar o pedreiro e contratar tal. E tem dado menos problemas né, porque quando é uma empresa terceirizada e tal, ela [empresa terceirizada] vai tentar economizar ao máximo. Ali, tem também problemas, daí se tu contratar uma mão de obra ruim, mas aí tem como interferir na tua obra mais né do que na empresa. Tu foi responsável de escolher e tal, ir a atrás [...] (A.S., Diretor da CCA-SC, Município de Chapecó, 2017, grifos nossos).

O regime de autoconstrução assistida permite reduzir os custos e racionalizar mão de obra (pedreiro e carpinteiro, por exemplo). Como havia simultaneamente várias casas sendo construídas, houve dificuldade de encontrar mão de obra para executar a obra, como nos relatou a beneficiária S.T.: “– Olha nós o mais difícil mesmo foi os pedreiros, a mão de obra, em arrumar alguém. [...] Não é fácil, tem épocas difícil, ali saiu umas quantas casas juntas, foi bem difícil a mão de obra”. (S.T., 51 anos, Beneficiária do município de Ipuacu, 2017).

Outra dificuldade relatada era referente ao pagamento da mão de obra, inclusive, sendo necessário recorrer a financiamentos, como pode ser visto nos relatos a seguir:

Pagar os pedreiros que era do nosso bolso né, foi uma pequena dificuldade. Mas foi. Só que né, eles eram daqui, vizinho [pedreiro] nosso ali do fundo. [...] **É isso, daí porque o material essas coisas foi tudo ganhado, né** (D.C, 32 anos, Beneficiária do município de Ipuaçu, 2017, grifos nossos).

Eu não queria **porque faltava para mão de obra.** E o meu marido começou a ficar triste, triste, triste, que ele queria a **casa nova porque ele queria. Financiei a mão de obra e toquemo o barco [...]** Porque **mal deu mal apenas o material** e daí tudo certo, **tomo pagando a mensalidade, é por mês,** né (N.S, 56 anos, Beneficiária do município de Xaxim, 2017, grifos nossos).

Durante a execução do projeto de Arquitetura e Engenharia, cinco entrevistados relataram que tiveram problemas na contratação ou trabalho realizado pelo pedreiro:

O pedreiro fez, que tava fazendo a obra aqui, **todos eles tinham cópia da planta. E ele fez o corredor da casa um pouco menor do que tava no padrão da casa. Daí ficou um pouquinho menor que as demais [...]** (M.R., Técnico da COOPTRASC, Município de Abelardo Luz, 2018, grifo nosso).

Na construção? **A dificuldade que nós tivemos assim foi só com os pedreiros, na verdade, né. Uns começavam, daí paravam. Ficam, não vinham mais. Daí ia atrás de outro, pagava adiantado, não viam, sabe.** Nós tivemos essa dificuldade, mas daqui a ali, graças a Deus, deu certo de terminar (M.A., 48 anos, Beneficiários do município de Abelardo Luz, 2017, grifos nossos).

[...] **Daí pegamo o pedreiro, o pedreiro veio, fez uma parte, daí desistiu. Daí não entrava o dinheiro né, daí hoje os pedreiros querem o dinheiro né, daí quando conseguimos pagar uma parte dele, ele desistiu.** Daí foi aonde entrou meu filho e o outro pedreiro de Abelardo, entraram e terminaram. (L.O., 52 anos, Beneficiária do município de Abelardo Luz, 2017, grifo nosso).

Teve. [risos] Esquece. **Trocamos de pedreiro.** Mas aconteceu, eu não ia nem falar, né?. É coisa que acontece, não adianta. **Ele não era, não fez o que era na planta na verdade. Então, a gente achou por bem mandar embora e pegar outro.** E com ajuda dele [Representante do Sindicato]. **Ele veio vistoriar tudo o trabalho dele e achou que tava mal feito, tivemos que desmanchar na parte de cima né, e emendar, até a altura da casa tava baixa do padrão, tivemos que erguer mais um pouco, tirar o coberto e aumentar as tesouras pra cima também.** E meu piá, o Junior [filho], já tinha feito a instalação elétrica tudo, ele [filho] subiu lá em cima e começou: - Pai, mas vocês não viram o que ele fez aqui. **Chovia dentro, as telhas eram mal colocada, tocou de tirar tudo, desperdiçado bastante coisa.** Mas tudo bem, paguemó e deu. Agora tá boa, não chove dentro, nada, tudo dez. Foi resolvido (A.Z., 71 anos, Beneficiário do município de Ipuaçu, 2017, grifos nossos).

Meu filho, sim, **tinha escolhido uns aí não vieram, daí tinha que apurar, né. Nós estava atrasado** e ainda terminamos antes que os outros que tava ...a gente preocupados né que tinha que (G. B., 58 anos, Beneficiária do município de Xaxim, 2017, grifos nossos).

Dependendo da gravidade do problema isso pode gerar atrasos na execução da obra. Outra situação que afeta a produção habitacional é a condição climática. O excesso de chuvas condicionou a produção habitacional dos nossos entrevistados, pois: “[...] **Choveu, bastante naquela época, aí foi atrapalhando, foi complicando. Mas o resto daí correu normal**” (G. B. e N.B, 50 e 47 anos, Beneficiários do município de Ipuaçu, 2017, grifos nossos); “[...] **Choveu um pouco, atrapalhava um pouco para vir os material**” (P.O., 53 anos, Beneficiário do município de Abelardo Luz, 2017, grifo nosso).

O baixo envolvimento dos beneficiários na produção habitacional também causa atrasos, especialmente dos trabalhadores que atuam fora de seus lotes, como destacou o Diretor da CCA-SC:

*No caso de construção, teve gente que tava nessa e nós sofremos para concluir a casa, justamente, **ele até tinha renda econômica. Mas como ele não tava tão responsável com a casa, ele tinha que trabalhar fora [do lote], se faltava alguma coisa pra concluir, mas ele na gestão do empreendimento né, ele não se administrava pra terminar a casa. Tivemos esse problema em Abelardo com uma família.** (A.S., Diretor da CCA-SC, Município de Chapecó, 2017, grifo nosso).*

Em outro momento da entrevista, ele afirmou que:

*[...] aqui, como é agricultura, **o pessoal daí vai deixando né, como a casa para alguns é prioridade, outros não. Vou ter que fazer a safra, outra coisa, preciso de um dinheirinho juntar lá para fazer lá e tal. Então, essa demora também um pouco esses elementos influem na roça**” (A.S., Diretor da CCA-SC, Município de Chapecó, 2017, grifo nosso).*

Esta fala vai ao encontro da ideia de Lenzi (2017) que a autoconstrução assistida do PNHR não é adequada ao modo de vista deste beneficiário. Ressaltamos que qualquer atraso na produção habitacional implica no atraso do repasse dos recursos para todos os beneficiários do grupo. Dessa forma, há cobrança do restante do grupo para evitar esse problema. Segundo o Presidente do SINTRAF de Ipuaçu:

***Quando tá organizado é fácil. Aqui foi bem, A gente sempre trabalhou, sempre conscientizou pra caprichar, porque se um atrasa atrapalha todo mundo. E acompanhava** (C.M, Presidente do SINTRAF de Ipuaçu, Município de Ipuaçu, 2017, grifos nossos).*

O envolvimento da família no processo de produção habitacional, seu comprometimento e organização, são essenciais para o bom andamento do grupo nesta etapa. De acordo com o Proprietário da SOS Sustentar (2017) “[...] quando é a família, quando é seu, você cuida, o resultado é muito melhor [...]”. O sentimento de pertencimento, de acordo com Gerente de Informações da SNH, contribui para a eficácia e a distinção do Programa com outros programas habitacionais similares, mais desenvolvidos no espaço urbano, como PMCMV-Entidades (A.F, Gerente de Informação da SNH/MCidades, 2017). Na avaliação dela:

[...] é que o rural trabalha muito com o beneficiário presente dentro de sua casa. Isto faz com que eficácia, essa qualidade, esse desempenho seja mais célere, né. É a aquela história, o olho do dono muda tudo. O rural tem muita característica da produção na própria terra dos beneficiários enquanto que o urbano se tem a aquisição do terreno para onde um conjunto de pessoas que nunca se viram, vão mudar e que ali ninguém tem ainda que é a casa de quem. Você não tem essa relação do pertencimento, “estou construindo na minha terra, no rural; ou estou construindo dentro do meu lote, dentro do rural”. Esse para mim seria o motivo. Se você me perguntar se eu tenho algum estudo que comprove isso, infelizmente não, [...]. Essa questão do pertencimento muito focado na autogestão, a questão da autogestão também é algo que fortalece muito esse processo que dá essa eficácia maior entendeu, acessibilidade maior no processo de execução (A.F., Gerente de Informação da SNH/MCidades, Brasília, 2017, grifos nossos).

E este sentimento de pertencimento, de satisfação e realização com a nova casa, é expresso, principalmente, pelas mulheres. Trata-se de uma questão de gênero, porém aqui não temos o objetivo de aprofundar esta discussão. De acordo com o Coordenador da COOPERHAF:

Então tem um sentimento de pertencimento das pessoas porque eu tô ali, tô ajudando, vendo né. É muito bonito ver os depoimentos, às vezes de algumas mulheres, porque eu ajudei a puxar as pedras, porque eu...Quando a casa ficou pronta, aí é uma alegria só né. Primeiro que, as mulheres culturalmente tem mais essa, não é apego o termo mais apropriado, mas a relação com a casa, porque cuida mais da casa, embeleza mais a casa, cuida do jardim, planta uma flor, geralmente é as mulheres, a grande maioria, por uma questão cultural, né. Então, as mulheres expressam assim de forma mais evidente a importância e a este pertencimento, porque ajudou a fazer, porque a MINHA casa, casa do meu sonho. É uma expressão que de fato, primeiro uma experiência muitas vezes, muito difícil, né, dolorida, do ponto de vista de ter vivido com os pais, geralmente, uma família com muitos filhos, vários filhos que tinham exatamente aquela realidade que a casa era o galpão da propriedade né, muitas vezes, que era o lugar mais precarizado. Quando constituiu família, não conseguiu, não casou, casou mas não teve casa né, naquela lógica que quem casa quer casa. Não teve esta condição, as vezes, teve que morar de favor

com o pai, ou com sogra, as coisas que são difíceis, ou improvisa, muitas vezes, por um longo período, não por meses, mas por anos, às vezes e de repente, consegue ter ali uma casa de alvenaria, com todo conforto, com piso cerâmico, com banheiro, chuveiro quentinho né, com foro, sabe com essas condições todas, de no inverno ter um espaço, um ambiente confortável, fogão a lenha, aquela coisa agradável. Ela, principalmente, as mulheres, a gente percebe expressar esse sentimento de pertencimento (J.S., Coordenador Geral da COOPERHAF, Município de Chapecó, 2017, grifos nossos).

Ao longo do período de trabalho de campo não encontramos nenhum grupo de beneficiários das três entidades em fase da construção nos municípios estudados. Dessa forma, buscamos retratar a partir das respostas obtidas nas entrevistas o acompanhamento, a participação e o envolvimento das famílias dos beneficiários no processo de produção da habitação:

Foi o M. [técnico da COOPTRASC], quando tava por aí. Nós acompanhava, direto. Eu ajudei bastante coisa, no negócio de carpintaria e pedreiro. Fiz bastante, ajudou bastante. Ajuda, quando tá em cima, totalmente mais diferente (P.O., 53 anos, Beneficiário do município de Abelardo Luz, 2017, grifo nosso).

O M., o...[pensando] Um filho também ajudou aqui na construção, que vive fora e nós. Meu esposo ajudava, principalmente, bate a massa ali. Às vezes, puxa tijolo, sempre nesse. Cada pnhava um pouquinho a mão. (L.O., 52 anos, Beneficiário do município de Abelardo Luz, 2017, grifo nosso).

Oh, geralmente nós participemó. Aham. Os nós, mais eu que tava na casa. Depois que ele saiu do trabalho né, daí até ajudava o outro pedreiro terminar, ajudando também, precisava também. Ajudei também, aham. [risos]. Assim de, eu puxava tijolo, puxava terra com o carrinho quando era pra fazer os socamento, o acabamento, pinta a casa. Ah, eu ajudava, o que tinha no meu alcance, que eu pudesse fazer, eu tava ali. Cobrando sempre também do pessoal que tava trabalhando né (M.A. 42 anos, Beneficiária do município de Abelardo Luz, 2017, grifos nossos).

Mas, é o que eu podia fazer, era fazer a comida, e ficar olhando ele [marido] trabalhar, porque fazer o lanche da tarde, é o que eu podia fazer. Não podia carregar um tijolo [havia quebrado o braço]. Mas Deus o livre, foi sofrido pra mim e pra ele. Porque eu tava acostumada a trabalhar com ele na construção e não poder, pense. Eu era servente dele, em São Paulo (M.S., 65 anos, Beneficiária do município de Abelardo Luz, 2017, grifos nossos).

[...] Nós sempre tava acompanhando, vendo como fazia. Ajudava, fazia limpeza né. Eles iam trabalhando e ta, ia tirando o que não prestava, porque sempre sobra né. Daí a gente já ia limpando (M.P., 31 anos, Beneficiário do município de Ipuçu, 2017, grifo nosso).

Sim, tudo nós. Falta uma bolsa de cimento, ele corria pro carro pra buscar [rindo]. Ajudamo, que nem os carpinteiros, esse aqui [marido] ajudava né, o J. [pedreiro] tinha os peão dele. De tarde ele saía, eu pega e limpava tudo em volta, outro dia eles chegavam pra trabalhar tava tudo limpinho né,

as ferramentas que eles procuravam tava no lugarzinho. (D.S, 60 anos, Beneficiária do município de Ipuaçu, 2017, grifos nossos).

A gente. **Com certeza, naquela empolgação claro, ajudava** (A.Z., 71 anos, Beneficiário do município de Ipuaçu, 2017, grifo nosso).

[...] que nem a madeira nós tinha toda ela. Aí meu marido trazia, puxava, madeira, por que a madeira tava ali nas garagens, guardada. Daí ele trazia madeira, sempre tava por aí, sempre ajudava, o que precisava de material (S.T., 51 anos, beneficiária do Município de Ipuaçu, 2017, grifo nosso).

Foi, bastante corrido, bastante. Que essa ferragem não entregava o material e os pedreiros ficavam sem trabalho, daí cobrava. Eu ia busca, faltava prego, faltava tinta, eles não vinham, faltavam não sei o que. Ah, pegava minha limusine [irônica, risos] e ia. Porque tinha prazo a cumprir e eu ajudava, né. Foi a gente participou, meu Deus do céu, mah [...] (N.S., 56 anos, Beneficiária do município de Xaxim, 2017, grifos nossos).

Era tudo nós junto. Porque nós morava aqui junto, aí nós ficava com eles né, meio de olho, aí ficava por aí todo mundo né. Mais meu marido tava sempre por aí (N. B., 48 anos, Beneficiária do município de Xaxim, 2017, grifo nosso).

Por outro lado, essa proximidade do beneficiário com a construção habitacional pode também se tornar um problema. Às vezes, por falta de conhecimentos, ingenuidade ou teimosia, os beneficiários realizam durante a execução algumas alterações no projeto, comprometendo a vistoria de liberação da CAIXA. Essa prática encarece os custos para EO e para o beneficiário, que terá que recomençar todo o processo novamente. Para o Diretor da CCA-SC:

Nós temos problemas de execução, porque a casa é de cada um, casa da gente. Mas aí na execução por mais que fizemos todo o processo de capacitação, orientação. Tipo em Abelardo, nós tivemos duas ou três casas que alteração de projeto. Daí não tem, não tem, não tem. Aí tem que lá refazer, vê, aprovar a planta de novo, reaprovar, cobrar. Então é que as pessoas descumprem e querem fazer daquele jeito, te incomodam e vai. Então, nós tivemos duas famílias, isso elevou, nos encareceu os custos, ir atrás, incomodação do ponto de vista jurídico e coisa e tal, parando o processo e cobrança que nós tivemos esse problema. (A.S., DIRETOR DA CCA-SC, Município de Chapecó, 2017, grifos nossos).

Concomitantemente à execução do Projeto Técnico de Arquitetura e Engenharia e ao desenvolvimento das etapas da produção habitacional são realizadas às reuniões e atividades do Trabalho Social, previstas no Projeto, com o grupo de beneficiários.

6.2 Para além da habitação rural: o Trabalho Social

O PNHR, assim como no PMCMV-Entidades¹⁴², também prevê que as EO desenvolvam o Projeto do Trabalho Social (PTS), sendo este obrigatório para os contratos das linhas G1 e G2. A regulamentação deste Projeto é dada pela Portaria Nº 464, de 25 de julho de 2018, anexo V, que trata especificamente do PNHR.

O PTS é um instrumento de planeamento multidisciplinar¹⁴³ composto por:

[...] um conjunto de estratégias, processos e ações, realizado a partir de estudos diagnósticos integrados e participativos, compreendendo as dimensões: social, económica, produtiva, ambiental e político institucional do território e da população beneficiária (Portaria N. 464, de 25 de julho de 2018).

Atualmente, o modelo de projeto¹⁴⁴ é disponibilizado para as EO para facilitar a atuação das mais inexperientes. Nele constam os objetivos, metas e indicadores, a metodologia utilizada pelas Entidades Organizadoras tanto no acompanhamento como na avaliação do Programa, além do cronograma de execução, as planilhas de custos e orçamento (Portaria Nº 464 de 25 de julho de 2018).

Também encontramos os detalhes da proposta de intervenção social nas diferentes etapas: *pré-obras* (diagnóstico e elaboração do PTS), *obras* (início da Ordem de Serviço até a mudança das famílias, projeto de arquitetura e engenharia) e *pós-ocupação* (inserção da família na moradia).

O MCidades estruturou o PTS a partir de eixos norteadores, sendo atualmente três, a saber: Mobilização, Organização e Fortalecimento Social; Educação Ambiental e Patrimonial; e Desenvolvimento Socioeconômico. A recomendação é que o Projeto seja organizado a partir da realidade local, com as características do grupo envolvido, das diretrizes do Programa e dos recursos disponíveis, conforme explicou a Assistente Social da CCA-SC:

Então, na verdade, o Social é composto por vários eixos que são estipulados pelo próprio roteiro da Caixa Econômica. Então, são eixos que são que ia a

¹⁴² Ver mais em Lago (2012) e Jesus (2015).

¹⁴³ Envolve diversas áreas como engenharia, urbanística, fundiária, ambiental e social.

¹⁴⁴ Em 2018, a Caixa Econômica Federal disponibilizou um Caderno de Orientações para a execução do PTS (vide em Anexo 5).

assistência técnica, que a gente trabalhou, a questão da organização social, parte ambiental e o eixo, produtivo e de gestão. A partir destes eixos e da realidade das famílias que a gente elabora atividades específicas com as famílias, mas, principalmente, com a atividades coletivas, oficinas, para então tá trabalhando o todo da família, não apenas a questão da moradia (T.S., Assistente Social da CCA-SC, Município de Chapecó, 2018).

Estas atividades e ações do Trabalho Social são importantes para o fortalecimento do processo organizativo da agricultura familiar. Segundo o Coordenador Geral da COOPERHAF:

[...] o PNHR tem o projeto social, não é só fazer a casa, é preciso discutir outras temáticas que envolvem essa realidade e isso fortaleceu o processo do modelo, da concepção da agricultura familiar, da diversificação, do processo organizativo. Então, acho que é um pouco esses elementos assim que, enfim, norteiam esse processo da COOPERHAF e da FETRAF nesse período todo [...] (J.S., Coordenador Geral da COOPERHAF, Município de Chapecó, 2017, grifo nosso).

O proprietário da SOS Sustentar destacou a importância do Projeto Social no incentivo, ainda que obrigatório, da participação dos beneficiários, e a busca de alternativas sociais e ambientais para suas comunidades:

Ele, o Programa, através do seu projeto social, ele...num primeiro momento obriga as pessoas a comparecerem em reunião. A partir da segunda e terceira reunião elas começam a se sentir parte, ela começa a mudar. Ah, vou ter que ir em reunião. Pra quê? Pensam na casa. Mas, quando eles começam a vê, então é um ponto muito positivo o Programa Nacional de Habitação Rural, principalmente, é um fator muito positivo a unir as pessoas, buscar alternativas sociais e ambientais para suas comunidades, enfim, além da casa, faz isso (R.S., SOS SUSTENTAR, Município de Chapecó, 2017, grifos nossos).

Para a realização destas atividades, o Programa disponibiliza R\$700,00 (setecentos reais) por contrato assinado (Portaria Nº 464 de 25 de julho de 2018). O prazo de conclusão da execução do TS de cada grupo é determinado pela Caixa Econômica Federal, de acordo com o tamanho destes, o número de famílias atendidas em cada empreendimento. “[...] quanto maior for o grupo, maior o prazo. Grupo menor tem menos prazo” (T. S., Assistente Social da CCA-SC, Município de Chapecó, 2018).

Então, na verdade, se a Caixa determina que aquela obra tem que ser feita em 6 meses, a gente tem seis meses e mais três meses após a execução do projeto. O total do social, que a gente diz pré-obras, inicial, de elaborar projetos, vê o cadastro das famílias, elaborar o projeto social. Depois você tem o andamento das obras, que é a execução da parte engenharia

e com isso a parte da execução do social. E o pós-obra, que é o acompanhar como foi a inserção da família na moradia. Então, dependendo do projeto, mais uns três meses (T.S., Assistente Social da CCA-SC, Município de Chapecó, 2017, grifo nosso).

A partir de 2018, a normativa que orienta o processo de seleção das Entidades Organizadoras e de suas propostas do PNHR sofreu ajustes importantes em seu funcionamento: as EOs proponentes devem apresentar uma versão preliminar do PTS junto ao MCidades, aprovada pelo Agente Financeiro, ao submeter sua propostas.

A seleção continua tendo como parâmetro o *déficit* habitacional. No entanto, passaram a serem considerados também os critérios técnicos como a qualidade e o mérito do projeto, buscando, evitar possíveis interferências políticas em benefício a determinadas EOs ou regiões.

Porém, a obrigatoriedade de apresentar uma versão preliminar do PTS na hora de submeter a proposta pode inviabilizar ou comprometer a atuação de EOs menores e sem *expertise* no Programa.

A lógica de atuação destas EOs não pode ser comparada à empresa especializada do setor imobiliário. Para elaborar antecipadamente uma versão preliminar do PTS, há custos e que nem todas as EOs possuem as mesmas condições de organização, capacidade e estrutura técnica, humana e financeira para fazê-lo. Além disso, não há garantia que a proposta submetida pela EO será aprovada pelo MCidades.

Outro fato que nos chama atenção, é que o envio prévio do Projeto despende de maior investimento de tempo e financeiro das EOs, sem a garantia de ser contemplado na seleção. Portanto, implicaria em incentivar o uso de um “*PTS padrão, genérico*”, que já vinha sendo praticado por algumas EOs – tendo em vista que a realidade dos beneficiários e dos pequenos municípios não serem muito distintas, sem adequação a demanda específica do grupo.

Ademais, a qualidade das Entidades Organizadoras foi apontada como uma das grandes dificuldades do PNHR pela Gerente de Informação da Secretaria Nacional de Habitação do MCidades:

Uma das grandes dificuldades que a gente tem, principalmente no PNHR, é a qualidade das entidades organizadoras. O Sul a gente pode se dizer que centro de excelência e que deveria se conseguir replicar para o restante do país, principalmente, no associativismo rural. A maior

concentração de produção [habitacional] rural está no Sul e isso é incontestável porque se tem também um maior volume de associações e associativismo também no Sul. Então você tem fortes indutores que também deveriam estar presentes no restante do Brasil (A.F., Gerente de Informação do SNH/MCidades, Brasília, 2017, grifos nossos).

Para minimizar essas diferenças entre as EOs, o MCidades desenvolveu, através de convênio com a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e a Fundação de Ensino e Engenharia de Santa Catarina, o curso de capacitação *Formação de Agentes Executores do Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades urbanas e rurais*, na modalidade educação a distância (EaD). De acordo com a Gerente de Informação da SNH,

Em função dessa dificuldade, a Secretária Nacional de Habitação está tentando colocar, está desenvolvendo para que seja feito junto com a Universidade Federal de Santa Catarina um EAD para entidades organizadoras, urbanas e rurais. Ensinando essas entidades a como trabalhar com o Minha Casa, Minha Vida, a como contratar, como prestar contas. Isso fica entre nós [sendo irônica]. [...] Mas é uma cooperação que temos com UFSC e que a gente tá, só esperou essa fase toda de mudança, uma das grandes mudanças que a gente fez dentro do próprio rural para a esta seleção que está em curso [2017]. [...] (A. F., Gerente de Informação do SNH/MCidades, Brasília, 2017, grifos nossos).

Em outras ocasiões, o MCidades promoveu ações semelhantes de capacitação¹⁴⁵. No entanto, o andamento do projeto¹⁴⁶ e sua execução foram impactados com as mudanças no cenário político¹⁴⁷ (FEESC, 2018), bem como, o atraso na seleção das propostas das Entidades Organizadoras, como apontado pela

¹⁴⁵ A Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, no âmbito de suas atribuições de desenvolvimento institucional, implementou uma agenda de capacitação técnica com a realização de cursos na modalidade EaD, por meio da plataforma Moodle. Por exemplo, em 2008 e 2010 realizou o EaD Urb Favelas; em 2009, foram realizadas duas edições do EaD PLHIS e, em 2010, teve também, o EaD Trabalho Social. Envolvendo mais de cinco mil participantes, entre eles gestores públicos e agentes sociais que atuam diretamente na elaboração, implementação e avaliação de Programas e Projetos Habitacionais (BRASIL, 2014).

¹⁴⁶ Ver mais sobre o programa no site <http://cidades.nute.ufsc.br/principal/>, e sobre o projeto do curso no site <https://www.feesc.org.br/site/?pg=projeto&id=816>. Acesso em: 21 nov. 2018. De acordo com o projeto do curso, este seria inicialmente executado de 07 de março de 2016 a 30 de novembro de 2016, mas sua vigência foi renovada até o segundo semestre de 2018.

¹⁴⁷ No período, ainda no governo da Presidenta Dilma Rousseff, estiveram a frente do Ministério das Cidades: Gilberto Kassab (01/01/15 a 15/04/16), Inês da Silva Magalhães (15/04/16 a 12/05/16). Já a partir do governo de Temer, temos Bruno Araújo (12/05/16 a 13/11/17) e Alexandre Baldy (22/11/17 até dezembro de 2018).

Gerente de Informação da Secretaria Nacional de Habitação, quando nos relatou que a seleção ainda estava em curso. Ao que tudo indica que não houve seleção dos cursistas no ano de 2018.

6.2.1 Do Projeto ao Trabalho Social: a atuação das EOs nos municípios de Abelardo Luz, Ipuaçu e Xaxim

Cada EO adotou uma metodologia para a execução do Projeto e Trabalho Social. Em Abelardo Luz, a CCA-SC realizou as reuniões do TS na sede dos assentamentos rurais dos beneficiários, trabalhando assim, a questão da comunidade, além de facilitar o deslocamento. Em Ipuaçu, a COOPERHAF realizou as atividades na Câmara de Vereadores do município. E os encontros da FETAESC, em Xaxim, ocorreram na sala de reuniões da sede do Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais. Eventualmente, ocorreram ações em alguns estabelecimentos rurais de algum integrante do grupo ou de grupos anteriores.

As ações do TS da CCA-SC, até fevereiro de 2017, estavam em consonância com as atividades da Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) realizadas pela COOPTRASC nos Assentamentos de Reforma Agrária de Abelardo Luz. Ambas as atividades se complementavam, como afirmou a Assistente Social da Entidade Organizadora:

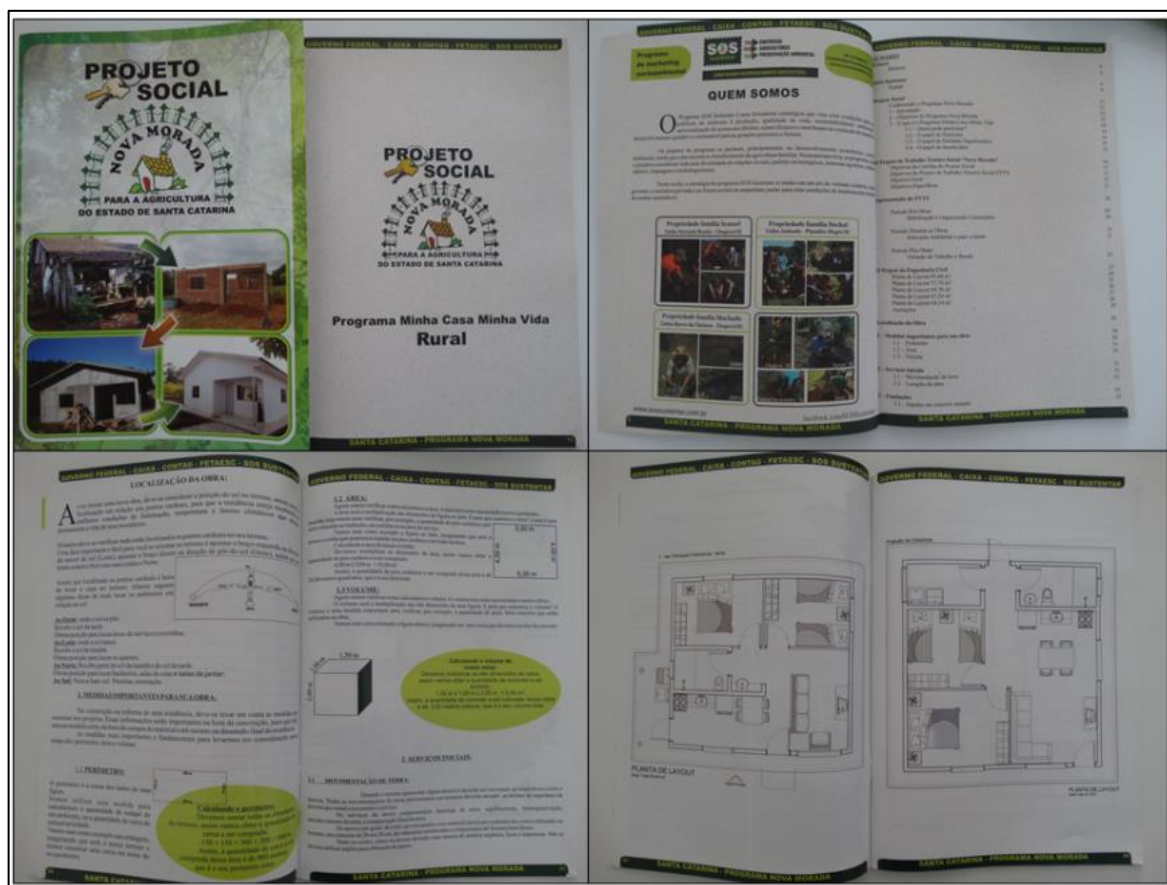
*[...] falando dos projetos anteriores, nesse caso que você pesquisou, o **social** tava em consonância com as ações de ATER nos assentamentos. Então, não era uma ação isolada que tinha, planejamento daquelas famílias, por exemplo, a da **questão produtiva**, lá o assentamento trabalhava com leite, hortaliça e com grão. Então, o social na parte de **geração de renda e produtiva**, se associava junto as atividades, **era um complemento da ação, na questão da ATER**. Da mesma forma o ambiental e social, que também a equipe na época composta por esses profissionais. Então, era um conjunto, era uma **ação casada com a ATER**. Hoje como não tem assistência técnica, se mantém os mesmos eixos e se tenta dar uma continuidade a partir da organização daquelas famílias, assim, a gente tá finalizando agora um projeto de Calmon, a gente trabalhou a **questão da reciclagem, a principalmente a questão do lixo, a parte da alimentação saudável**, que são questões básicas para você associar: **o que é uma moradia? É um bem-viver. Então, você não pode ter somente uma casa bonita, se você não tem uma horta, não tem uma convivência social. Então, basicamente é isso que a gente procura trabalhar o todo e a partir da questão da família, cuidar as questões específicas, “ah quero fazer um curso de artesanato tal”, então a gente leva essas prioridades em cada situação e com cada grupo,***

então. (T.S., Assistente Social da CCA-SC, Município de Chapecó, 2018, grifos nossos).

A COOPERHAF, ao atuar como Entidade Organizadora no PNHR, manteve a utilização dos cadernos metodológicos “Caprichando a Morada” no Trabalho Social, anteriormente apresentados. Cada beneficiário recebeu a coletânea de cadernos metodológicos, os quais eram utilizados nos encontros do Trabalho Social.

A FETAESC juntamente com a SOS Sustentar desenvolveu a cartilha “Nova Morada” para fornecer as informações básicas com relação ao Programa, ao Projeto de Trabalho Social e ao Projeto de Engenharia (Figura 27).

Figura 27 – Material utilizado pela FETAESC/SOS Sustentar durante o Projeto Técnico Social do PNHR/PMCMV.



Fonte: trabalho de campo, município de Chapecó, 2018.

Após a assinatura dos contratos junto à CAIXA, iniciaram-se as primeiras reuniões do Trabalho Social. Por meio de eleições, os beneficiários formam a Comissão de Acompanhamento de Obras (CAO), responsável pela coordenação da

obra e da prestação de conta aos demais beneficiários, e a Comissão dos Representantes do Empreendimento (CRE), era atribuída a gestão de recursos financeiros e prestação de contas aos demais beneficiários.

Estas comissões são constituídas por dois distintos beneficiários, sendo um representante da EOs ou dos agentes articuladores. Posteriormente, ambas foram integradas, embora algumas Entidades, como a FETAESC, optaram por manter as duas Comissões separadas. A beneficiária N.S. integrou a CRE do seu grupo e nos explicou a função desta comissão no Programa:

a gente não paga, a gente assinava pra liberar, a Caixa liberava. Porque não veio pra gente o dinheiro. Ficou tudo na Caixa, aí nos assinava o documento lá e o L. levava e liberavam pra ferragem. (N.S., 56 anos, Beneficiária do Município de Xaxim, 2017).

Os beneficiários devem participar de todas as atividades promovidas durante a execução do Trabalho Técnico Social, em caso de ausência, esta deve ser justificada. Nem sempre os beneficiários do mesmo grupo são conhecidos ou vizinhos.

Todas as atividades socioeducativas desenvolvidas no PNHR devem ser documentadas com a finalidade de comprovação de cada etapa. O Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Xaxim, vinculado a FETAESC, nos disponibilizou o acesso às atas das reuniões do TS com cada grupo de beneficiários do PNHR (Figura 28).

Nas atas consultadas (Figura 28b) constam as seguintes atividades: a eleição das CRE e CAO; demonstração de proteção de nascentes na propriedade de um dos beneficiários; distribuição e plantio de mudas frutíferas e de árvores nativas¹⁴⁸; alternativas de reservatórios de água (cisternas); palestra sobre bovinocultura de leite; oficina de produção de sabão e detergente; paisagismo; palestra com nutricionista com enfoque em segurança alimentar; distribuição de *kit* higiene etc. (trabalho de campo, município de Xaxim, 2017).

¹⁴⁸ A entidade Organizadora Pró-Mover, que atua principalmente no Vale do Itajaí, tem como símbolo o Ipê Amarelo. Por isso, durante o TS distribuiu entre as famílias beneficiárias mudas de ipê amarelo, que deveriam ser plantadas próximas a casa para fins de recordação do Programa e da EO (trabalho de campo, município de Rio do Sul, 2017).

Era pra ver qual ferragem a gente ia pegar, pra construir a casa. Sobre tudo os temas da casa né. Conforme tinha que fazer, que não podia aumenta, tinha que ser aquele tamanho. Tudo sobre isso [...] como a gente era pra levantar a casa, como, cada tempo eles vinham olha a casa, bater foto. Daí ia lá pra fora, pra Caixa né. Foi tudo sobre isso (L.O., 52 anos, Beneficiária do município de Abelardo Luz, 2017, grifos nossos).

Foi trabalhado como fazer construção, não podia mudar isso, não podia mudar aquilo. Fazer no padrão, caixa d'água, tudo. Foi bem trabalhado a estrutura da casa. Foi bem assim, quem não fez bem direito, mas foi avisado. Avisado e reavisado [...] (M.S, 65 anos, Beneficiária do município de Abelardo Luz, 2017, grifo nosso).

Era mais pra discutir a planta da casa né, como ia ser feita, como não era. Pra discutir também sobre o pedreiro que foi uma lá daí, na outra eles vieram explicar como que era a planta, né. Tinha uns que não entenderam, aí eles vieram pra explicar a planta da casa (L.B., 30 anos, Beneficiária do município de Abelardo Luz, 2017, grifo nosso).

[...] ensinaram muitas coisas, a gente aprendeu muita coisa. Eu aprendi bastante. **Faze comida, faze coisa doce**, que o principal né, na verdade. Hoje faz muita falta, que eles saíram [se refere ao cancelamento do contrato da ATER]. (M.P., 48 anos, Beneficiária do município de Abelardo Luz, 2017, grifo nosso)

[...] no começo foi feito reunião para eles explicarem como funcionaria o programa, né. Depois nas etapas do Programa e depois como cultiva um jardim, fruticultura, essas coisas toda, um pomar (C.M., 51 anos, Beneficiária do município de Ipuaçu, 2017, grifos nossos).

[...] desde benfeitoria pra casa estivesse pronta, pra ter um **jardim bonito, desde horta também, tudo** essas coisas (M.P., 31 anos, Beneficiário do município de Ipuaçu, 2017, grifo nosso).

[...] a gente tem que **manter a propriedade**, o valor que você tem que dar, os **cuidados, que não era pra deixar virado em mato, capoeira, pra cuidar. Eu disse lá vai ser muito difícil** [sendo irônica, riso], **tem umas flores, uns canteiro**, não tá acabado porque minhas condições é devagarinho, mas não vou deixar mato, não se preocupa. **Higiene, limpeza, não deixar coisas jogada. 100% é muito difícil**, mas o que a gente pode manter, a gente mantém porque a vergonha é da gente né. Eu disse o que **adanta ter uma casa bonita no meio do mato depois**, né? E pra quem não tinha valoriza o dobro, né (N.S., 56 anos, Beneficiária do município de Xaxim, 2017, grifos nossos).

Ah, sobre a **limpeza da casa, sobre a pastagem, sobre uma horta, tudo** essas coisas ansim, **sobre arvoredo**. Daí, já ampliemo aí, fizemo garage, tamo cuidando. Me fiquemo muito feliz, tamo cuidando. Tamo fazendo. Ah, **fizemos como eles falaram segurar limpo** porque eles disseram que tem gente com casa suja. Eu sempre fui criada, com minha mãe me ensinou, na limpeza. Fazer muro, essas coisas, cuidemo, tanto é essa como aquela porque não dá pra abandonar a outra [casa] também. Daí cuidamo das duas [casas]. (M. O., 53 anos, Beneficiária do município de Xaxim, 2017, grifos nossos).

Dessa forma, as atividades do TS não se restringem apenas ao objeto casa enquanto estrutura física, abrigo, proteção da família, e ao habitar, *per si*; o PTS reconhece na habitação seu duplo uso: espaço de reprodução e também de produção. Ou seja, compreende o espaço vivido através das atividades do autocuidado (saúde, higiene), da reprodução socioeconômica (oficinas de produção, melhorias na organização e na produção de propriedade etc.) cultural-simbólico (preservação ambiental, educação dos filhos etc.) familiares dos beneficiários.

Ao mesmo tempo as atividades do TS, elas possibilitam que os beneficiários analisem e reflitam sobre sua interação com a comunidade, com “o mundo externo”, e como é percebido por eles, internalizado à medida que estas relações implicam na atividade produtiva, na dinâmica e organização familiar, na qualidade de vida e na sua reprodução social.

Tradicionalmente, na última reunião do TS, o Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Xaxim realiza a solenidade da entrega das chaves aos beneficiários/as do PNHR, com ritual de agradecimento e de *benção* das chaves e, posteriormente, confraternizam a conquista com um almoço.

Durante o primeiro dia de trabalho de campo em Xaxim em 2017, pudemos prestigiar a entrega simbólica¹⁴⁹ das chaves (Figura 29), juntamente com autoridades políticas e religiosas do município, como frei, Gerente da Caixa Econômica Federal, Assistente Social da SOS Sustentar, Vereadores etc. Uma entrevistada do município de Xaxim nos contou como foi o encerramento do seu grupo:

*eles vieram aqui [na casa da beneficiária entrevistada] faze a **entrega de todas as chaves, veio todo o grupo aqui. Daí fizeram um almoço, meu Deus foi muito bonito. Muito. Veio até o padre abençoa as casas, as chaves. Foi muito bonito, meu Deus. Daí foi tudo junto a entregaram a chave pra tudo [conta emocionada]** (N.B., 48 anos, Beneficiária do município de Xaxim, 2017, grifos nossos).*

¹⁴⁹ Usamos a expressão simbólica, pois os/as beneficiários/as já estavam em posse das chaves.

Figura 29 – Último encontro do Trabalho Social: entrega simbólica das chaves e confraternização



Fonte: trabalho de campo, município de Xaxim, maio de 2017.

A COOPERHAF realiza o “*Dia na Propriedade*” – evento comemorativo na casa de uma das famílias participantes – quando as obras das casas estão concluídas. A CCA-SC não realizou festa de encerramento em Abelardo Luz, devido a distância entre os integrantes do grupo.

Nos três municípios, a religiosidade se apresentou como um elemento importante na vida dos beneficiários e presente nas habitações. Ela se manifesta no cotidiano dos entrevistados de diferentes formas, seja por meio da linguagem, através do uso frequente de expressões como: “*Meu Deus*”, “*Graças a Deus*”, “*Deus me deu*”, “*fui com aquela fé*”, “*foi uma benção*”; por meio de práticas como o ritual de abençoar chaves; ou ainda, materializadas nas casas, através de símbolos, quadros, pôsteres ou cantinhos sagrados nos jardins, como identificado na figura 30 (a, b, c).

Figura 30 – Fé e religiosidade: pilares das habitações do PNHR, municípios de Xaxim (a) e Ipuçu (b e c).



Fonte: trabalho de campo, 2017.

No último encontro, foi realizada a avaliação do PTS (Anexo D). O questionário aplicado aos beneficiários aborda questões sobre a importância do Programa, do tema que mais gostou do PTS, sobre a comissão de acompanhamento das obras, da integração do grupo, avaliação da Entidade Organizadora e o papel das assistentes sociais etc.. Estes relatórios de avaliação do PTS revelam que ainda há muito campo para ser explorado em estudos futuros, sobretudo se estes têm sido significativos na vida dos beneficiários.

6.3 A habitação do PNHR: “*aqui o agasalho é melhor*”

A casa nova não é apenas um “*agasalho melhor*”, é uma conquista de um *direito*, a realização de um sonho e tem transformado a vida de muitos agricultores familiares e trabalhadores rurais, conforme nos relatou a arquiteta da CCA-SC, que tem acompanhado a produção habitacional da EO em todo o estado de Santa Catarina:

[...] eu acho que é muito interessante como a arquitetura, a casa, muda muito a vida da pessoa, né. E não é só a vida do assentado, é muda as características da família, a visão da família que ganhou, foi beneficiada e tudo. A gente presencia muitas coisas. Tu chega, as pessoas idosas nunca tiveram uma casa, assim, quinta feira a gente foi, as casas estão praticamente prontas então tu vê no olhar da pessoa, de alegria dela de ter uma casa, que nunca tiveram uma casa com habitabilidade né, com banheiro, chuveiro quente, com água encanada ali. Então é, com piso, cerâmica, com fossa. [...] Ver a pessoa tendo uma casa, uma primeira moradia digna da vida dela. [...]. (D. L., Arquiteta da CCA-SC, Município de Chapecó, 2018, grifos nossos).

Conforme destacado anteriormente, a concepção dos projetos das habitações do PNHR é de responsabilidade da equipe técnica dos agentes sociais. Os modelos disponibilizados aos beneficiários seguem um padrão e, que nem sempre representam e atendem o desejo e as necessidades destes, pois o recurso destinado a compra de material de construção e ao pagamento da mão de obra é relativamente pequeno. Diante desta situação, os projetos arquitetônicos já preveem áreas para a futura ampliação.

Ressaltamos que as relações de pertencimento dos beneficiários com a casa nova foram tecidas e estruturadas ao longo das etapas do Programa. A autogestão permite maior envolvimento na execução e o acompanhamento da obra, como também, pode agilizar a produção habitacional. Estes aspectos somados ao cuidado e o “capricho” de cada beneficiário e família resultam na diferenciação das habitações, inclusive dentro do próprio Grupo de beneficiários, como explicou o Diretor da Cooperativa Central da Reforma Agrária de Santa Catarina:

E, do ponto de vista, vamos dizer organizativo, é melhor porque é um processo que a gente considera que a família tem que participar, não só da atividade social, ela tem que participar da...a casa é dele. Então, o que nós trabalhamos muito é, ela [a casa] vai sair, e é impressionante que a gente vê casas andar mais rápido do que outras. Casas com o mesmo recurso ficarem melhores ou piores. Então, a gente trabalha bastante nesse sentido com as famílias, o envolvimento, planejamento, envolvimento então tem, o processo é mais rápido, melhor qualidade, às vezes né, que daí tá cobrando, ajudando a fazer, do que o cara, também ocorre, contratar o pedreiro, mas ele não participa. – ‘Oh, eu não vou ajudar em nada e tal’. Ele até põem recursos às vezes dele, então é isso. Aquele olhar, apesar da planta ser padrão, mas sempre tem casas diferentes. Bem diferentes por causa da execução e da qualidade tal (A.S., Diretor da CCA-SC, Município de Chapecó, 2017, grifos nossos).

À medida que as famílias se apropriam e passam a habitar a nova casa, há um processo de ressignificação do sentido de habitar. Entre as principais mudanças na habitação rural, de acordo com os beneficiários entrevistados estão: a conquista da casa nova ou própria; a melhoria na moradia quanto aos materiais construtivos, a segurança, conforto e, especialmente, a estrutura do banheiro, como afirmaram os beneficiários entrevistados:

Mudou bastante, principalmente a gente que nunca tinha uma casa assim, dá pra se contar feliz. Sempre morando de empregado, as coisas, aí quando conseguimó aqui, logo em seguida, graças a Deus, nós conseguimos a casa. (L.O., 52 anos, Beneficiária do município de Abelardo Luz, 2017, grifos nossos).

Que lá é de madeira. Quando se dá vento, a gente escuita tudo, é a mesma que tem lá fora, no causo. Aqui a gente tem mais um ‘agasalinho’ né [se referindo a proteção], que não é tanto. E lá, um que tá caindo, também os cepos da casa estão quebrando, só que aqui o agasalho é melhor (M.P., 48 anos, Beneficiária do município de Abelardo Luz, 2017, grifos nossos).

É outra vida né, casa boa é outra coisa, né. Banheiro bão, tudo acesso melhor (P.O., 53 anos, Beneficiário do município de Abelardo Luz, 2017, grifo nosso).

E, muitas [risos]. A primeira, na casa antiga pra casa nova, o meu banheiro, né. Que o meu banheiro tinha que tomar banho embaixo do porão, lá né. E aqui eu tenho dentro, tomo banho e fico no quentinho dentro de casa. Lá eu tomava já sai na garoa, pra entra pra dentro da casa. Esse mudou bastante né. Aqui é bem fechadinha, bem quente no inverno. E lá sempre fria, tinha frestra, era frio. Aqui quentinho. Meu, pra mim mudou bastante isso daí. (M.A., 42 anos, Beneficiária do município de Abelardo Luz, 2017, grifos nossos).

Ela era o mesmo tamanho. Só que era de madeira e tinha porão também (G.B. e N.B., 50 anos e 47 anos, Beneficiários do município de Ipuanga, 2017).

Para poucos beneficiários, a atual habitação é maior que a anterior.

Essa é maior. O material, tudo é bem melhor. As abertura, tudo. Ali só tinha duas [cômodos]. E aqui, aqui tem dois quartos, a cozinha e a lavanderia e o banheiro. (M.O., 53 anos, Beneficiária do município de Xaxim, 2017, grifo nosso).

O tamanho também mudou bastante, essa maior, mais confortável também. (M.A., 42 anos, Beneficiário do município de Abelardo Luz, 2017, grifo nosso).

Enfim, que as mudanças são perceptíveis e foram extremamente significativas na melhoria das condições de vida das famílias. Apesar da casa nova, geralmente, ser menor que a anterior, ela é mais acolhedora e confortável, como apontam alguns dos beneficiários:

Ela é quase o mesmo tamanho. É mais pequenos os cômodos. É melhor (L.O., 52 anos, Beneficiária do município de Abelardo Luz, 2017, grifo nosso).

É um pouco mais pequena a cozinha, e coisa. Mas tá bom (G.A., 37 anos, Beneficiária do município de Abelardo Luz, 2017, grifo nosso).

Os moradores adaptaram as habitações rurais às suas necessidades e inseriram elementos culturais, da identidade de sua família, tanto na parte interna como externamente. Em muitas habitações visitadas, notamos ampliações na estrutura da casa, especialmente a área da cozinha, área de serviço e garagem (Figura 31).

Lá era maior [casa antiga], era 7x9. Na verdade quando nós se mudemó pra cá, a mudança ficou uma parte lá e uma parte aqui. Depois nós emendemó, foi colocado em volta. (C.M., 51 anos, Beneficiários do município de Ipuçu, 2017, grifos nossos).

É melhor [a casa], porque ganhei essa parte, a coisa, essa parte [mostrando a área e a cozinha] nós tivemos que pagar né pra fazer. – ***A área e a cozinha foi por fora*** [confirmou nora]. ***Ela era pequena demais.*** (N.M., 71 anos, Beneficiada do município de Xaxim, 2017, grifos nossos).

Foi mudado já, ampliação. Foi ampliado a lavanderia, a cozinha foi aumentada, é isso aí. E tamo pensando em aumentar mais. (M.P., 31 anos, Beneficiário do município de Ipuçu, 2017).

Figura 351 – Ampliação das casas do PNHR nos municípios de Abelardo Luz (a), Ipuaçu (b e c) e Xaxim (d).



Fonte: trabalho de campo, 2017.

De acordo com Rodríguez (2016, p.67), “a cozinha é um dos principais locais de permanência e interação dos moradores na casa rural”. Diferentemente da habitação urbana, este espaço da casa é vital na (re)produção da família, desempenhando um papel multifuncional, uma vez que utilizado para cozinhar, fazer refeições ou outros trabalhos domésticos.

Em alguns casos, aquela habitação continua sendo núcleo de encontro do restante dos membros da família, e com certa frequência se visitam, fazem almoços e jantas familiares, havendo necessidade de uma cozinha maior, como nos contaram as beneficiárias:

Era só que era de madeira. Era três quartos, a cozinha e a salinha né. **Era fora o banheiro [...]***Mudou muito, mudou bastante*, a foto tá lá no sindicato, peça pro C. que ele te mostra lá. **Era feia a nossa casa. Era de madeira e tinha uma área de material. Essa aqui era uma área, a garagem do carro né, daí nós deixemó aqui, não destruímo ela. Daí depois que nós**

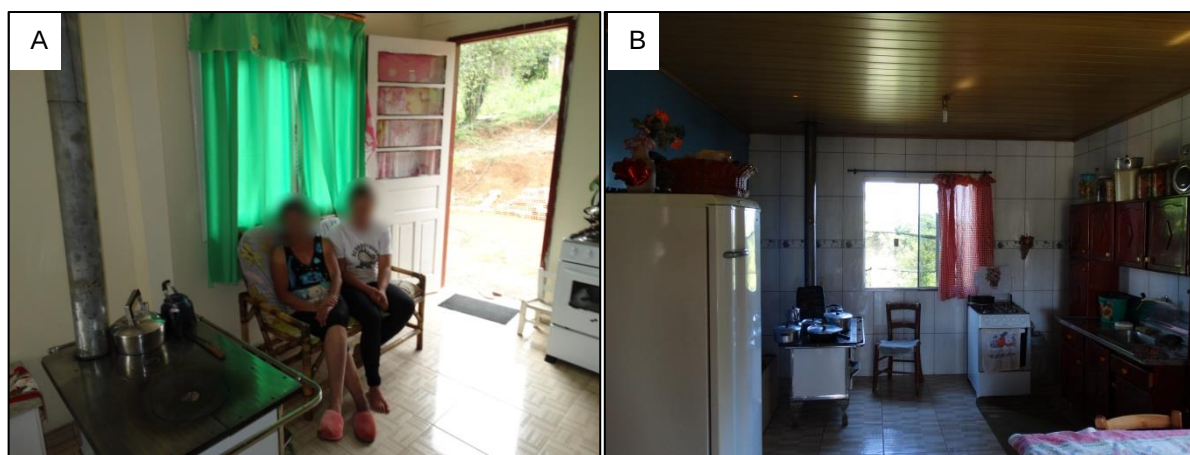
aprontemó aqui. Nós fizemó aqui o acampamento pra nós. [atual cozinha] [...] Depois que A. [marido] vendeu a casa velha e tirou, daí nós **fechemó aqui e fizemos aqui para fazer o almoço no final de semana, quando os filhos vêm.** Daí eu acostumei aqui com **meu fogão a lenha**, daí fico aqui [risos]. (D.S., 60 anos, Beneficiária do município de Ipuaçu, 2017, grifos nossos).

Oh meu Deus, conforto né, bem melhor. De tamanho [riso] não, porque era acostumada com a grande, né. **Tanto é que minha cozinha ainda não tá funcionando ainda ali.** Mas, na verdade, tamanho não é documento. Porque nós somos em dois, né. **Só que como aqui é a casa da vó, sempre tem bastante gente. Mesmo que a vó não esteja coitadinha, mas continua, graças a Deus. Porque tem casa com pouca visita, né. Aqui não dá pra reclama.** [som de não]. [...]. (N.S., 56 anos, Beneficiária do município de Xaxim, 2017, grifos nossos).

Na verdade, poderia ser melhor, se **a cozinha** fosse mais grande né. Porque a cozinha é muito pequena. Só cabe a geladeira e o freezer. Só que a nossa ficou mais pequena do que as outras que saíram no caso. Porque que veio mediu falou que um metro, meio metro, mais pequeno (M.P., 48 anos, Beneficiária do município de Abelardo Luz, 2018, grifo nosso).

Nas atuais habitações rurais é comum de encontrar na cozinha o fogão a lenha e o freezer horizontal. Observamos que a cultura de cozinhar no fogão a lenha ainda é mantida, mesmo possuindo fogão a gás (figura 32), por ele ser de baixo custo já que a fonte de energia, no caso a lenha, é encontrada no próprio estabelecimento agropecuário.

Figura 32. Presença do fogão a lenha e o fogão a gás nas habitações do PNHR, municípios de Abelardo Luz (a) e Xaxim (b)



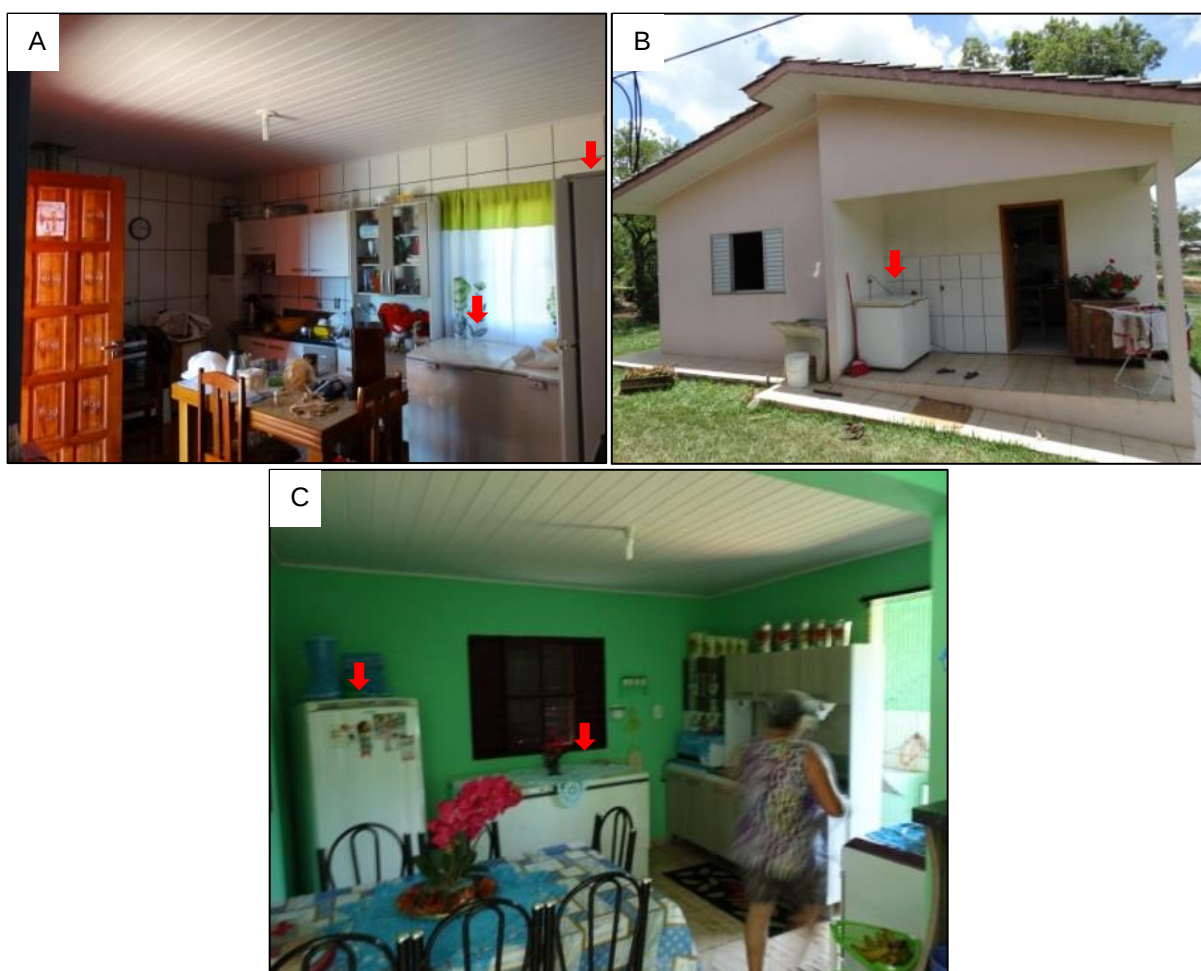
Fonte: trabalho de campo, municípios de Abelardo Luz e Xaxim, 2017.

O fogão a lenha permite realizar outras atividades concomitantemente ao preparo das refeições, diferente do fogão a gás que exige maior atenção. Segundo a entrevistada:

*Eu ponho minhas panelas pra ferve e vou indo, eu não paro. Porque a velha que é a cozinha fora [na outra casa], porque ali [casa nova] **não tem lugar pra por meu fogãozinho**, as panelas tão lá eu tô fazendo outra coisa. **Se tu ta no gás tem que ficar ali. E daí nosso serviço não permite também. Não é que eu não uso o gás, mas fica diferente [a comida]. Tem diferença** (N.S., 56 anos, Beneficiária do município de Xaxim, 2017, acrescentado por nós, grifos nossos).*

O freezer horizontal é muito utilizado pelos agricultores familiares e trabalhadores rurais para armazenar o excedente da produção, como feijão, mandioca, carnes, geleias etc., uma vez que a capacidade de armazenamento do freezer da geladeira é reduzida (Figura 33).

Figura 33. Presença de freezers horizontais nas habitações rurais do PNHR, município de Ipuaçu-SC

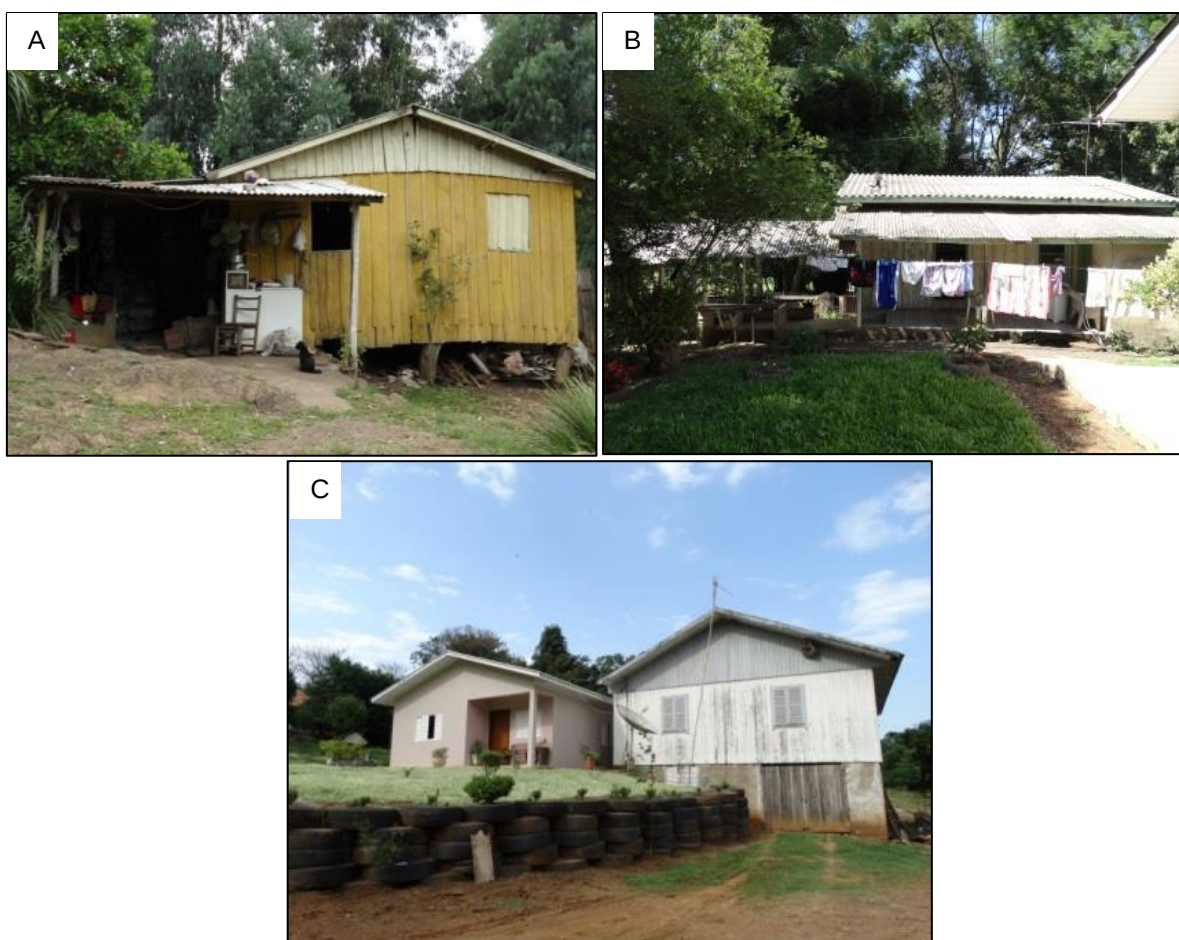


Fonte: trabalho de campo, município de Ipuaçu, 2017.

No entanto, em nenhuma das plantas baixas das habitações do PNHR disponibilizadas pelos agentes sociais estudados encontramos representado o fogão a lenha, o freezer horizontal ou a coexistência destes, respectivamente, com o fogão a gás e a geladeira. Isso nos leva a compreender que o corpo técnico responsável pela sua elaboração desconhecia ou ignorou a realidade vivida pelos beneficiários, reproduzindo *layouts* urbanos para habitações rurais, pois não previram a coexistência do fogão a lenha e o fogão a gás, assim como, a utilização dos freezers horizontais.

Por isso, a cozinha da atual habitação rural é considerada pequena para muitas das beneficiárias entrevistadas, que ainda utilizam a cozinha da casa anterior (figura 34), conforme explicado nos fragmentos abaixo:

Figura 364 – Manutenção da casa anterior nos municípios de Abelardo Luz (a), Ipuaçu (b) e Xaxim (c): apego e necessidade



Fonte: trabalho de campo, 2017 e 2018.

Teve diferença, essa aqui é mais pequena, no caso. A cozinha é bem pequena, que a cozinha [pensando], **na verdade não se mudemó ainda porque a cozinha é muito pequena. A cozinha eu tenho na outra casa velha. Cozinha lá e pousa aqui** (M.P., 48 anos, Beneficiária do município de Abelardo Luz, 2018, grifo nosso).

Nossa, é uma casa, é muito chique, bom. Ela é pequeninha assim bom, mas pra nós tão bom. **Daí, a gente faz mais quase lá [casa anterior], porque o fogão não tá aqui, tá lá [casa anterior]. Mas, daí cozinha as coisa, cozinha lá, daí que é bom [risada]** (O.M., 61 anos, Beneficiária do município de Ipuaçu, 2017).

Dessa forma, há o interesse em ampliar a habitação entre os beneficiários futuramente.

Só que agora, **mais tarde nós queremos aumentar ela porque é pequena. É pequeninha. Que em quanto que tá só nós dois ela é representa grandinha, mas quando chega uma visita, uma pessoa ali, daí que você vê que é pequeninha. Então mais tarde vamó aumentar aqui na frente fazer mais uma área boa né, despesa pra guardar das coisas, que a gente tem sempre pra guardar e guardar tudo na cozinha não fica, fica muita, muita coisa** (L. P., 52 anos, Beneficiária do município de Xaxim, 2017, grifos nossos).

É, **nós aumentamos esse pedaço, que não tá terminado ainda** mas [pensando], nós queremos ver se vamo fora ela e terminar de pintar e ajeitar por fora também. Mandeí fazer umas texturas aqui na frente, quero ver, não deu. [...] Fique pro ano que vem [2018]. Quero acabar aqui, **fazer uma cozinha de tijolo, gipão uma coisa, quero fazer piso no chão. Devagarinho vou fazendo. Mas lá dentro não** [quartos, sala e banheiro], **não vou mexer em nada, do jeito que foi feito tá bom demais** [riso]. (D.C., 32 anos, Beneficiária do município de Ipuaçu, 2017, grifos nossos).

- Essa é um pouquinho maior, só um que ali que tem a divisão dela [O.M.,]
 - Mas isso ali agora a gente sabia [L.M. - marido].
 - Nós vamos amanhã ou depois, **quando nós temos um pouco de dinheiro, vamos desmanchar, nós vamos tirar essa parte ali** [área de serviço], **e fazer aqui, mais para frente, né. Tava pensando e deixar a cozinha mais grande.** (O.M., 61 anos, Beneficiária do município de Ipuaçu, 2017, grifo nosso).

[...] é, **nós tivemos que esperar um tempo, tipo, não me lembro tinha que esperar seis ou um ano, pra poder emendar.** Aí esperamó um ano, continuamó morando lá [casa velha], emendamó essa parte da frente, mais esse pedaço. Daí foi feito esse pedaço aqui, **aí se mudemo pra casa. E agora, ano passado como a família aumentou de novo, tivemos que aumentar mais uma parte.** Mas muito bom. (Filho da G.B., 29 anos, Beneficiária do município de Xaxim, 2017, grifos nossos).

Diante do exposto, 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 trabalhem na cidade, 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* uma parte da população rural, corroborando para (re)produção do espaço rural. Cabe agora ver formas para que este Programa, junto com os agentes estatais e sociais, continue sendo aperfeiçoado, assegurando e, quiçá, estendido, principalmente, a aqueles que foram impedidos por alguma razão burocrática, mas que continuam em situação de vulnerabilidade no campo.

Aos investimentos das habitações rurais e os subsídios dados pelo PNHR, foram extremamente significativos à economia regional e municipal, contribuindo na retroalimentação da movimentação econômica através da geração de empregos e consumo. Confirmando que é impossível pensar uma Política Nacional Habitacional, separando rural e urbano.

7 CONCLUSÕES

Não é possível se ter uma vida digna sem moradia, seja no campo ou na cidade. Por muitas décadas, a questão da habitação rural não foi considerada prioridade política pelo Estado brasileiro e a própria população rural se adaptou a viver em regime de escassez/privação, ou seja, com habitações precárias, rústicas ou em coabitação na casa dos pais/genro ou nora.

Desde a modernização conservadora da agropecuária, o Estado tinha como objetivo alterar o sistema produtivo, aumentar a produtividade e incentivar a integração aos Complexos Agroindustriais. Para tanto, atuou como agente financiador através do crédito rural, pesquisa e extensão rural, permitindo intensa transformação no espaço rural nas dimensões social, econômica e ambiental, bem como nas relações campo-cidade.

Este processo não foi homogêneo em todo o território nacional, resultando no privilegiamento de produtos, categorias de produtores, fases ou etapas produtivas e de regiões, aumentando o êxodo rural e a pauperização, com graves impactos ambientais. Até os dias atuais, encontramos regiões rurais altamente dinâmicas e com produção intensiva, coexistindo com outras que seguem esquecidas, ou continuam “inexistentes” aos interesses do Estado e do capital.

Sob esta lógica, não se considerou a vida que anima e produz este espaço rural, quais eram suas condições de trabalho e de vida, muito menos, se preocupou com a reprodução social das pessoas que vivem neste espaço. A população rural é vista meramente como força de trabalho para a geração de riqueza e expropriação.

O acesso a políticas públicas para a habitação rural, direito social reconhecido na Constituição Federal de 1988, se efetivou por meio dos movimentos sociais, da agricultura familiar e dos trabalhadores rurais, que reivindicam por melhores condições de vida e maior dignidade no espaço rural.

Com a ascensão de governos progressistas, a partir do Governo Lula em 2003, as questões sociais no Brasil passaram a compor a agenda política do Estado brasileiro. A habitação rural ganhou maior atenção com a criação do Programa

Nacional de Habitação Rural, em 2009, subprograma do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), que tinha como objetivo impulsionar e aquecer a economia interna, enfrentando a crise internacional, que assolava as economias estadunidense e europeia; e, conseqüentemente, financiar a produção de habitações, reduzindo o *déficit* habitacional.

No Território da Cidadania Meio Oeste Contestado-SC, o PNHR se destacou na (re)produção do espaço rural e da agricultura familiar, inclusive, contribuindo para o desenvolvimento econômico local e regional. Possibilitou também importantes avanços e ganhos aos agricultores familiares e trabalhadores rurais, os principais beneficiários deste Programa, que estavam vivendo em situação de vulnerabilidade social e econômica, apesar de que estas situações são muito particulares de região para região.

Diante dessa problemática, analisamos a (re)produção do espaço rural, a partir do Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR/PMCMV) no Território da Cidadania Meio Oeste Contestado-SC, identificamos os diferentes agentes (estatais, sociais e atores/beneficiários), suas ações, e os desafios nos municípios catarinenses de Abelardo Luz, Ipuçu e Xaxim.

Ao mesmo tempo em que a produção do espaço é social, ela também é individual. As dimensões espaço-temporais da realidade estão interconectadas e interagem dialeticamente. Dessa forma, não temos apenas a materialização destas relações entre agentes estatais, sociais e beneficiários, como também, uma experiência vivida (pensada e sentida) por todos estes agentes/atores.

Assim, a tríade da produção espacial de Henri Lefebvre nos auxiliou como recurso metodológico no desenvolvimento da Tese, dando bases de sustentação para compreender as diferentes dimensões da produção do espaço geográfico (espaço representado, prática espacial e espaço de representação) e a complexidade das atribuições, das relações e atuações dos diferentes agentes/atores. Ressaltamos que nenhuma destas dimensões existe isoladamente, todas só existem a partir das demais, ou seja, de forma relacional.

Assim, no capítulo 2 tratamos do problema de pesquisa, desde sua construção empírica da problemática da habitação rural, hipóteses, justificativa, objetivos e pilares teórico-metodológicos. As leituras preliminares e dados coletados serviram para a

definição do recorte analítico do Território da Cidadania Meio Oeste Contestado e do *lôcus* de estudo, por meio de trabalho de campo e realização de entrevistas, nos municípios de Abelardo Luz, Ipuaçu e Xaxim, como já foi explicado.

A estruturação do nosso problema de pesquisa se deu após a realização de trabalho de campo preliminar, pois até então não conhecia o Programa Nacional de Habitação Rural, bem como, a realidade dos municípios do Território da Cidadania do Meio Oeste Contestado-SC.

Organizamos as considerações de acordo com as três dimensões da produção da habitação rural. O objetivo do capítulo 3 foi, então, o de *analisar a atuação do Estado brasileiro, enquanto agente do espaço concebido, na criação e desenvolvimento de políticas públicas para o rural, em particular o PNHR*. O foco principal foi nas ações promovidas pelo Estado na concepção da *representação do espaço rural*, da política agrícola até os programas de habitação, que precederam o PNHR (capítulo 4). Ainda foi apresentado o desenho institucional do PNHR e as atribuições de cada agente e ator na implementação deste.

No Brasil, os maiores índices de *déficits* habitacionais rurais encontram-se nas regiões Nordeste e Norte, respectivamente, seguido pelo Sul, Sudeste e Centro-Oeste. Embora o critério utilizado seja o *déficit* habitacional rural, nem sempre a distribuição espacial das unidades contratadas e os investimentos seguem essa lógica, devido a atuação dos agentes sociais ou a inexistência ou a baixa qualificação técnica destes, como foi destacado. A Secretaria Nacional de Habitação tem proposto cursos de qualificação destas entidades na elaboração de propostas.

Nesse contexto, apresentamos um primeiro conjunto de conclusões sobre o PNHR e a atuação do Estado, enquanto agente:

- O Estado não pode ser considerado o único e nem o mais importante dos agentes da produção espacial, afinal as decisões sobre a agenda de prioridades de governo é resultante do jogo de forças, de conflitos e interesses, especialmente das Entidades Organizadoras (agentes sociais), responsáveis pela implementação do Programa nos municípios.
- Por não ser uma política de Estado, mas de governo – qualquer mudança na estrutura política e na economia do país afetam o andamento do Programa,

provocando atrasos nas seleções, processos atropelados, com prazos pequenos, remanejamento de recursos, não havendo garantia de sua continuidade, em caso de mudança de governo e de prioridades políticas.

- Não há como desconsiderar o rural e suas particularidades ao se pensar e propor uma Política Nacional de Habitação, talvez por esta razão este Programa tenha sido gerido pelo Ministério das Cidades e não no Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), atualmente (2019) extintos. O desconhecimento da realidade rural e suas complexidades pela Secretaria Nacional de Habitação, experiente com políticas habitacionais urbanas, exige maior articulação, diálogo e avaliação entre os agentes estatais (especialmente, aqueles que atuam diretamente no espaço rural como o INCRA e Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo) que operacionalizam, gerem e participam da concepção do PNHR e, dos agentes sociais (Entidades Organizadoras, Associações, Cooperativas e Movimentos Sociais) que executam e atuam no espaço percebido e vivido para conceber e ajustar o Programa à realidade, a cada seleção das propostas, o que aconteceu muito pouco.
- A política habitacional (urbana e rural) não pode ser confundida com a política de geração de empregos na indústria de construção, ou política a ser utilizada nos momentos de crise. Ela deve ser pauta permanente de projeto de Estado, não refém do interesse do capital ou do *déficit* habitacional.
- A Caixa Econômica Federal desempenha um papel estratégico na operacionalização do PNHR, articulando o concebido e o percebido. Para atender as Entidades Organizadoras, que não se sentiam representadas, criou a Superintendência Nacional da Habitação Rural para desburocratizar, facilitar o acesso, repassar informações e promover maior sensibilização dos servidores perante a importância social deste Programa. Entretanto, a distribuição espacial das gerências habitacionais da Caixa Econômica Federal no país é desigual, o que dificulta o atendimento, assim como os valores pagos para cada operação são baixos. Além disso, a falta de *expertise* das EOs na elaboração das propostas e dos projetos acaba exigindo maior atenção deste agente estatal.
- A criação de Grupo de Trabalho para discutir o PNHR na Caixa Econômica Federal/ Superintendência Nacional da Habitação Rural com representação e

participação do Ministério das Cidades, Representantes das Entidades Organizadoras, Movimentos Sociais etc., assessoria jurídica, contribuiu para adaptar as diretrizes do Programa à realidade do público dos beneficiários. A medida que iam sendo identificados os entraves ou problemas, o Programa foi sendo aperfeiçoado, de forma a alcançar seus objetivos, melhorar a relação entre os agentes e atores sociais envolvidos e dar continuidade as suas ações. As questões relacionadas à atuação da Caixa Econômica Federal no PNHR como sua estrutura desigual que interferem na implementação do PNHR no Brasil serão aprofundadas futuramente em novas pesquisas

- O PNHR articulado a outras ações, como programas de cunho social e distributivo (Bolsa Família, Cisternas, Luz para Todos, priorizado a questão de gênero, pessoas com deficiência, Programa Territórios da Cidadania etc.) contribuíram para o desenvolvimento social e regional, além de induzirem ao crescimento econômico. Essa articulação, tímida e incipiente, permitiu uma significativa guinada na compreensão do espaço rural, indo para além da visão setorial e produtivista. Porém, essas ações foram ainda insuficientes para superar os problemas estruturais do país, como a concentração da terra e da renda, bem como as desigualdades sociais.
- A forma como foi concebido o Programa permitiu que o Estado repassasse aos agentes sociais (Entidades Organizadoras) a responsabilidade da organização dos grupos, elaboração e submissão de propostas para posteriormente auxiliar na sua implementação, chegando aos lugares mais remotos do nosso país, em que o Estado não se faz tão presente diretamente. Entretanto, os principais beneficiados são aqueles municípios que já possuem agentes sociais organizados e atuantes, não necessariamente os municípios com maior *déficit* habitacional rural, como destacamos no caso da região Sul, que foi a segunda que mais contratou, mesmo não tendo as maiores demandas do país.

O capítulo 5 teve como motivação a identificação e análise das relações dos agentes sociais (Entidades Organizadoras) nos diferentes espaços e sua atuação na organização e implementação do PNHR nos municípios de Abelardo Luz, Ipuaçu e Xaxim no período de 2009 a 2018. No PNHR, os agentes sociais são responsáveis

por intermediar a relação entre o espaço concebido (os agentes estatais - Caixa Econômica Federal e SNH/MCidades) e o espaço vivido (atores/beneficiários). Destacamos que:

- O PNHR impulsionou o surgimento de várias Entidades Organizadoras/agentes sociais em todo o país, muitas vezes, desconhecidas dos agricultores familiares e trabalhadores rurais ou dos movimentos sociais, que vislumbraram no programa a possibilidade de lucrar com a produção habitacional rural.
- Por não terem essa relação orgânica e cotidiana com os beneficiários, muitos destes agentes sociais abandonaram os projetos à medida em que seus interesses não foram atendidos, como ocorreu na Terra Indígena Xapecó, no município de Ipuacu. A implementação do PNHR em Terras Indígenas é um vasto campo de atuação para os agentes sociais do PNHR como para novos estudos: a implicação do PNHR no modo de vida dos indígenas, a formação de cooperativas habitacionais indígenas e sua atuação são alguns dos temas que podem suscitar novas pesquisas;
- A produção do PNHR não pode ser pensada a partir da realidade urbana. É uma produção pulverizada e, em alguns casos, as habitações estão localizadas em áreas isoladas, de difícil acesso, o que encarece a compra do material de construção, ou acesso a mão de obra, inclusive na região Sul.
- Nem todas as EOs tinham ou conseguiram consolidar uma estrutura de trabalho (corpo técnico e social), visto que o Programa não previa nenhuma remuneração específica para as entidades até 2018. Isso compromete a qualidade da elaboração das propostas e na implementação do Programa em vários municípios, não sendo o caso da CCA-SC, COOPERHAF e a FETAESC analisadas.
- Os agentes sociais do TC Meio Oeste Contestado encontraram muitas dificuldades de trabalhar nas primeiras contratações. O diálogo entre os agentes estatais não estava afinado, assim, muitas informações sobre o “novo” Programa eram desconhecidas pela Caixa Econômica Federal, ou então, estavam desencontradas. A inexistência de modelos norteadores, tanto para a elaboração dos projetos técnico social (ações), das planilhas de orçamento de material de

construção, ou no relatório a ser entregue a cada etapa concluída, ficavam a cargo dos agentes sociais. Esta falta de padronização resultou em muitas informações sem respostas (sem dados), como demonstrado no gráfico 3 sobre o perfil socioeconômico dos beneficiários do PNHR- Grupo 1 no Brasil.

- O credenciamento das Entidades Organizadoras que atuam no PNHR no MCidades teve início somente em 2016. Antes disso, muitas Cooperativas de Crédito ou outras instituições, estavam aptas para serem agentes sociais do Programa, sem possuir como objetivo a promoção da habitação dos grupos representados.
- Algumas Entidades Organizadoras estabeleceram relação com agentes intermediários como os sindicatos locais, cooperativas, ou terceirizaram o serviço de assessoria de Projeto de Arquitetura e Engenharia, Projeto Técnico Social e o Trabalho Social, como foi o caso da FETAESC que estabeleceu parceria com a empresa SOS Sustentar.
- A atuação dos agentes sociais não se restringiu ao Território da Cidadania Meio Oeste Contestado, pois não há uma relação diferenciada na promoção de atividades neste território. O TC apenas serviu de recorte analítico como um dos critérios do PNHR, e continua sendo utilizado mesmo após o término do Programa Territórios da Cidadania.
- O Território da Cidadania Meio Oeste Contestado é historicamente marcado pela luta pela terra, por conflitos entre indígenas, assentados rurais, agricultores familiares e fazendeiros. A produção agropecuária se destaca, porém, nesse sentido, temos uma realidade heterogênea de grupos sociais, que se refletiu nos indicadores sociais (IDH-M e Índice de Gini) e nas condições das habitações.
- Embora o critério utilizado pelo PNHR seja o *déficit* habitacional rural, nem sempre as maiores contratações ocorreram nos municípios com elevada demanda, como pudemos constatar no Território da Cidadania Meio Oeste Contestado, onde as contratações mais numerosas estavam localizadas nos municípios de Abelardo Luz, Ipuaçu e Xaxim, enquanto que as maiores porcentagens de *déficit habitacional rural* estavam nos municípios de Ipuaçu, Ponte Serrada, Faxinal dos Guedes e Xaxim (gráfico 8). E, nem sempre, os

municípios com elevado *déficit* habitacional rural foram contemplados com o PNHR, uma vez que depende da existência de agentes e atores sociais organizados, então é um processo. Outra questão é que nem sempre as unidades habitacionais contratadas foram concluídas e entregues, como ocorreu em Abelardo Luz e Ipuaçu.

- As contratações do PNHR se concentraram especialmente no Oeste Catarinense e no Vale do Itajaí. A FETAESC e CCA-SC atuaram apenas no estado de Santa Catarina, especialmente nos municípios que possuem base dos Sindicatos ou áreas de Assentamentos de Reforma Agrária. A COOPERHAF atende toda a região Sul, visto que está vinculada à FETRAF-SUL. O desempenho destes agentes sociais da FETAESC e COOPERHAF se destaca em nível de estado (SC) e em âmbito nacional.
- Os agentes sociais adotaram como prática a universalidade dos modelos das plantas arquitetônicas não só no grupo de beneficiários atendidos, como este padrão foi implementado em outros municípios em que as EOs atuavam. Assim, os beneficiários precisavam se adaptar aos modelos de plantas conforme sua capacidade de contrapartida, especialmente na FETAESC e COOPERHAF. A CCA-SC trabalhou apenas com um modelo de habitação.
- Um dos maiores desafios encontrado pelas EOs na atuação está associado a documentação (pessoal) comprobatória do beneficiário. Por isso, o trabalho destes agentes sociais antes da submissão da proposta, está na resolução de problemas, sobretudo, jurídicos (atualização de documentos pessoais, da propriedade da terra etc.). Outro aspecto diz respeito às dificuldades dos agentes sociais manterem estrutura física e corpo técnico em funcionamento nos períodos em que não há contratação, quando estas foram criadas exclusivamente para este fim, como é o caso da COOPERHAF. Como as demandas são dinâmicas e a seleção incerta, a estrutura de trabalho destes agentes sociais tende a refletir os altos e baixos da política pública.

O capítulo 6 tratou do espaço de representação, o espaço vivido dos beneficiados do PNHR dos municípios de Abelardo Luz, Ipuaçu e Xaxim, como estes produziram e se apropriaram da habitação do PNHR. No primeiro momento, demos

ênfase à produção habitacional rural nestes municípios a partir da atuação das EOs e dos beneficiários entrevistados. E, no segundo momento, caracterizamos o perfil sociodemográfico dos beneficiários entrevistados nos três municípios, considerando sua participação, percepção e avaliação sobre este Programa, a partir da apropriação da habitação do PNHR e do seu uso.

Assim, cabe destacar que:

- As EOs adotaram o regime de autoconstrução assistida, por acreditarem que era a melhor opção para agricultores familiares e trabalhadores rurais, uma vez que possibilita a participação e contrapartida dos beneficiários, reduzindo os custos da obra.
- Há conflitos na operacionalização e implementação do PNHR, na atuação dos agentes sociais e na realidade do beneficiário: houve incompatibilidade do cronograma do PNHR (sofreu atrasos) com a dinâmica produtiva dos agricultores familiares e trabalhadores rurais, a qual é diária, e que em determinados períodos do calendário produtivo há picos maiores de demandas de trabalho; além do mais, nem sempre estes trabalham exclusivamente em seus estabelecimentos agropecuários ou dos lotes (renda complementar). Outro fato está nos prazos dados às EOs para apresentar os documentos dos beneficiários ao Ministério das Cidades, após a seleção da proposta pelas instituições financeiras. O curto prazo implica em não reconhecer o difícil acesso e isolamento dos beneficiários, favorecendo os agentes sociais que estão espacialmente mais próximos e/ou com maior e melhor capacidade de organização e de agentes articuladores; que não dependem de outros agentes estatais. Portanto, a autoconstrução no campo é diferente da urbana.
- Nos municípios pesquisados, as dificuldades no acesso ao PNHR são similares, pois estão atrelados às diretrizes gerais do Programa, tais como: o enquadramento da renda (as EOs reivindicam a criação do Grupo 1,5), documentação com irregularidades, estar com o nome no Serviço de Proteção ao Crédito (SPC) ou no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (CADIN) ou já terem acessado recursos para fins habitacionais

do governo, como o Crédito Instalação do Programa Nacional de Reforma Agrária, e só poderia acessar o PNHR destinado para a reforma.

- O Crédito Instalação acessado pelos assentados da Reforma Agrária tem impedido que estes possam participar da modalidade de produção do PNHR, visto que seus nomes constam na Relação dos Beneficiários (RB) do INCRA. Entretanto, muitas vezes, o recurso disponibilizado não foi suficiente para a construção integral da moradia, o que resultou em habitações muito precárias e improvisadas, não sendo possível reformá-las, impedindo de participar do programa quem realmente precisa.
- A quantidade de Unidades Habitacionais Contratadas pelo PNHR no TC Meio Oeste Contestado, principalmente entre 2010 e 2013, contribuiu para o desenvolvimento econômico regional e a geração de empregos. Embora a produção habitacional fosse individual, o cronograma de execução era o mesmo para todos os beneficiários do grupo, o que dificultou encontrar mão de obra disponível para a construção das casas, gerando atrasos no repasse dos recursos do Programa para as etapas seguintes.
- Os Grupos de beneficiários definem o local em que o material de construção era adquirido, sendo que esta compra era realizada coletivamente, a fim de ganhar descontos na escala, porém, devido a precariedade das estradas, o difícil acesso e a distância dos estabelecimentos agropecuários em relação ao centro da cidade em que estão situados os estabelecimentos comerciais, os custos com transporte inviabilizou qualquer economia.
- Enquanto que a habitação vai sendo construída ou reformada, os agentes sociais, juntamente com os agentes intermediários, executam o Projeto do Trabalho Técnico Social (PTTS) com os beneficiários, sendo que sua participação destes é obrigatória. Os encontros abordam outros aspectos do habitar, indo além da habitação rural, como ações ligadas a Educação Ambiental, Saúde, Geração de Renda, Atividades Produtivas, Cooperativismo e Associativismo. Algumas experiências das EOs tornaram-se modelos e foram premiadas em nível internacional, porém, observamos que, na prática, trata-se de trabalho de extensão mais simplificado e sem continuidade. Mas, nem todas as EOs, viram o potencial que existe nesse Trabalho Técnico Social, como um

importante instrumento de fortalecimento da agricultura familiar e dos trabalhadores rurais e de sua organização coletiva.

No segundo momento deste capítulo, abordamos literalmente a apropriação da habitação do PNHR, permitindo *verificar a contribuição do PNHR para a permanência no campo e a reprodução social das famílias*. Evidenciamos particularidades simbólicas da casa e do habitar rural, ou seja, o espaço vivido dos beneficiários.

- O PNHR representou para os agricultores familiares e trabalhadores rurais um *meio* de assegurar este direito como também um *fim*, à medida que permitiu que muitos destes produzissem habitação digna, com melhores condições de habitabilidade, com o acesso ao saneamento e melhorando as condições de vida, bem como de sua reprodução social.
- O espaço vivido não compreende apenas ao espaço físico da habitação (micro-escala), e as relações na escala da habitação, apesar de dizer muito sobre a organização e funcionamento da família. A casa é o espaço de (re)produção da vida, do ser agricultor familiar e trabalhador rural, dos valores e da cultura; mas também do meio de produção e manutenção da cultura, do saber-fazer, onde são produzidos alimentos como a geleia, o queijo, a manteiga, as conservas etc.
- Com as mudanças na relação campo-cidade, o espaço rural também mudou, refletindo na habitação rural. O PNHR corroborou para o surgimento de novas moradias nos estabelecimentos agropecuários nos municípios de Abelardo Luz, Ipuaçu e Xaxim. Em alguns casos, apesar de não ser objetivo e não estar previsto, o Programa possibilitou que os jovens ficassem morando no estabelecimento rural dos pais e trabalhassem na cidade. Trata-se de uma “nova” dinâmica, que merece ser considerada pela Política Habitacional, seja ela urbana ou rural, diante dos baixos salários recebidos, dos custos elevados de vida e do envelhecimento dos pais. Deste modo, o PNHR possibilitou que os filhos dos agricultores e trabalhadores rurais permanecessem habitando o rural, melhorando a sua qualidade de vida.
- O regime de produção utilizado pelos agentes sociais foi a autoconstrução assistida, o que facilitou na adaptação dos beneficiários e permitiu que eles

construísssem uma relação de pertencimento com a nova habitação. O Projeto do Trabalho Técnico Social do PNHR não se limitou somente à produção ou reforma habitacional, buscou compreender o habitar. A participação dos beneficiários no Programa ainda é tímida, embora seja obrigatória.

- Entre os aspectos limitantes do PNHR podemos citar que nem sempre as EO conseguem atender as necessidades reais dos beneficiários, sobretudo equacionar o custo de produção da habitação e o tamanho (área construída), uma vez que isto está relacionado aos agentes estatais e financeiros. A participação dos beneficiários na elaboração das plantas arquitetônicas efetivamente não ocorre. Os beneficiários precisam se adequar aos modelos de plantas existentes, ignorando os laços afetivos, a memória e subjetividade da organização familiar. Por isso, é comum de encontrar a manutenção e apego a casa antiga, que em alguns casos, continua sendo utilizada pela família. Além disso, nem sempre a habitação rural é a principal bandeira destes agentes de reivindicação e de luta, o que enfraquece sua atuação nos órgãos de representação e decisão.

Portanto, longe de exaurir este tema, esta tese conclui acenando para uma nova agenda de pesquisa, deixando novos pontos de partidas para futuros trabalhos sobre o Programa, ou discussão sobre a Política Nacional de Habitação Rural, uma vez que o cenário atual (ano 2019) é de incertezas políticas, de resistência e luta pela manutenção/garantia dos direitos que ainda não foram retirados.

Por fim, nesses cinco anos de doutoramento, escrevo as últimas linhas desta tese. Meu sonho de ser doutora está próximo de se concretizar, embora fui desafiada e limitada por vários aspectos, entre eles, pelo meu corpo, minha mente, e a dificuldade de gerenciar a vida de trabalhadora-aluna (sou privilegiada por não precisar de bolsa de estudos, e por ser concursada).

A Tese está aquém do que idealizei. Passei bom tempo brigando com coisas internas (hábitos, pensamentos e sentimentos), me desconstruindo enquanto SER.

Fui ingênua ao achar que resolveria em uma Tese todas minhas angústias e inquietações. E, por muito tempo, ela era minha vida, até adoecer. Distanciei-me das pessoas que amava, me privando do que realmente importava: o AMOR.

Levou mais tempo do que eu queria, mas foi necessário e importante este processo. Sou extremamente grata por esta oportunidade. Uma pequena parte da minha dedicação e esforço está materializada aqui. Mas, ela representa muito mais. A maior parte está nas relações (solidárias e de cooperação) que estabeleci ao longo desse percurso com todos, e especialmente, no trabalho de campo. Ao me aproximar com as lideranças locais e regionais em vários âmbitos, abrindo um canal de possibilidades: de estudos, projetos e futuras parcerias/retribuições institucionais e pessoais.

Assim, novos mundos que me foram apresentados – das políticas públicas, da habitação rural, da agricultura familiar, da questão agrária – desconstruíram percepções e convicções; despertaram ainda mais minha sede por aprender e lecionar, atuar como professora (isso é revolucionário) e como cidadã, lutar pela garantia dos nossos direitos.

A conjuntura atual do Brasil é marcada pelo avanço de forças retrógradas (que é intolerante, racista, sexista, machista, fascista, xenofóbica, misógina etc.), revelando novamente a face oculta e sombria que “acreditávamos” ter superado.

Vivemos um período de bonança, o sonho da casa própria/casa nova era passível de conquistar com PMCMV/PNHR; tínhamos acesso a crédito fácil o que possibilitava comprar automóveis, eletrodomésticos; o crédito rural e as políticas públicas de desenvolvimento rural possibilitaram melhoria da vida no campo e na cidade. O acesso a Educação (público e qualidade), com a criação e expansão da Rede Federal e do Ensino Superior (PROUNI, FIES); e mesmo com problemas, o Sistema Único de Saúde era referência internacional, nos tratamentos de saúde e remédios gratuitos. Porém, este falso respiro, a ilusão de termos um Estado de Bem-Estar Social nos deixou deslumbrados e nos ludibriou, as mudanças necessárias não foram feitas. Não percebemos que isso era apenas migalhas de desenvolvimento, e que a Casa Grande insatisfeita com a ascensão social, contribuiu para que as forças mais conservadoras, reacionárias do país se fortalecessem através de *show* midiático e que nossa sociedade sofreria um grande Golpe, e que tudo que havíamos

“conquistado” foi sendo desmantelado, retirado diariamente. O retrocesso foi tão grande que os problemas como a fome e o desemprego reapareceram, aprofundando ainda mais nossas desigualdades.

Os duros golpes contra a cidadania e a democracia nos exigem vigília, engajamento político e resistência. E só através de uma educação crítica e cidadã (principalmente, pública, gratuita e de qualidade) é possível pensar em transformações e, produzir uma sociedade mais solidária, justa e ética. Há tanto para refletir, discutir e fazer. Mãos à obra, pois esta construção é coletiva, árdua, e morosa.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R.; PIKETTY, M. Política de Crédito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF): resultados e limites da experiência brasileira nos anos 90. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília, v. 22, n. 1, p. 53-66, jan./abr. 2005.
- ABRAMOVAY, R.; SILVESTRO, M. L.; MELLO, M. A. de; DORIGON, C.; BALDISSERA, I. T. Agricultura familiar e sucessão profissional: novos desafios. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 39., 2001, Recife. **Anais** [...]. Recife, 2001. p. 1-10.
- ABRUCIO, F. L.; COUTO, C. G. A redefinição do papel do Estado em âmbito local. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 40-47, 1996.
- ACSELRAD, H. Território e poder: a política das escalas. *In*: FISCHER, T. (org.). **Gestão do desenvolvimento e poderes locais**: marcos teóricos e avaliação. Salvador: Casa da Qualidade, 2002. p. 33-44.
- AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (ANEEL). **PCHs do estado de Santa Catarina**. Disponível em: <http://www2.aneel.gov.br/scg/Doc/Publicacao>. Acesso em 22 nov. 2017.
- ALBERTON, V. **O desenvolvimento local a partir da inserção da atividade turística em unidade de conservação**: estudo de caso da RPPN Ninho do Corvo, Prudentópolis-PR. 2016. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Comunitário) – Universidade Estadual do Centro-Oeste, Irati, 2016.
- ALENCAR, A. K. B. de. Novas formas de acesso à moradia: a produção social do habitat e os movimentos sociais urbanos da região metropolitana do Recife. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 14., 2001, Rio de Janeiro. **Anais** [...]. Rio de Janeiro, 2011. p. 1-20.
- ALFONSIN, B. (coord.). **Direito à moradia adequada**: o que é, para quem serve, como defender e efetivar. Belo Horizonte: Fórum, 2014.
- ALVES, E. Descentralização de políticas públicas no Brasil: da crise do Estado ao neoliberalismo dos anos 90. *In*: ENCONTRO DE ECONOMISTAS DA LÍNGUA PORTUGUESA, 5., 2003, Recife, **Anais** [...]. Recife, 2003.
- ALVES, F. D. **Trajetória teórico-metodológica da geografia agrária brasileira**: a produção em periódicos científicos de 1939 - 2009. 2010. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2010.
- ALVES, S. A. **Geografia e gênero**: a ação das mulheres na luta pela moradia camponesa na região Estrada de Ferro em Goiás. 2015. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal de Goiás, Catalão, 2015.

ANDRADE, A. R. **Análise da implementação do programa nacional de habitação rural em municípios da microrregião de Viçosa – MG**. 2015. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2015.

ANDRADE, M. C. Geografia rural: questões teórico-metodológicas e técnicas. **Campo-Território**, Uberlândia, v. 5, n. 9, p. 5-16, 2010.

ANJOS, F. S.; CALDAS, N. V. O futuro ameaçado: o mundo rural face aos desafios da masculinização, do envelhecimento e da desagrarização. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 26, n. 1, p. 661-694, jun. 2005.

AQUINO, J. R. ; SCHNEIDER, S. 12 anos da política de crédito do PRONAF no Brasil (1996-2008): uma reflexão crítica. **Revista de Extensão e Estudos Rurais**, Viçosa, v. 1, p. 309-347, 2011.

ARAÚJO, J. C. **Panorama da legislação rural brasileira: um guia das leis e decretos que balizaram e balizam o setor agropecuário, 1830-2014**. Rio de Janeiro: E-papers, 2016.

ARAÚJO, M. S. de C. **Os donos da casa: das políticas de habitação aos significados da moradia**. 2005. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Sociedade) – Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2005.

ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

ARRETCHE, M. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 431-458, 2002.

ARRETCHE, M. Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, p. 331-345, 2003.

ARRETCHE, M. Mitos da descentralização: maior democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 11, n. 31, p. 44-66, 1996.

ARRUDA, A. F. **O espaço concebido e o espaço vivido da morada rural: políticas públicas x o modo de vida camponês**. 2007. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007

ATIYEL, C. O. **Análise da atuação dos atores no desenvolvimento do programa nacional de habitação rural no município de Cachoeira do Sul/RS**. 2016. Dissertação (Mestrado em Extensão Rural) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2016.

AURAS, M. **Guerra do Contestado**: a organização da irmandade cabocla. Florianópolis: Ed. UFSC, 2001.

AZEVEDO, S. Políticas públicas e habitação popular: pontos para reflexão. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 85, p. 40-49, out./dez., 1987.

BACELAR, T. As políticas públicas no Brasil: heranças, tendências e desafios. *In*: SANTOS JR., O. A. *et al.* (orgs.). **Políticas Públicas e Gestão Local**: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais. Rio de Janeiro: FASE, 2003.

BACELAR, T. Por uma política nacional de desenvolvimento regional. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 30, n. 2, p. 144-161, abr./jun. 1999.

BASSUL, J. R. Reforma urbana e Estatuto da Cidade. **EURE**, Santiago, v. 28, n. 84, s. p., sept. 2002.

BENEVIDES, C. V. **Um estado do bem-estar social no Brasil?**. 2011. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2011.

BERTAUX, D. **La perspective biografica**: validez metodológica y potencialidades. Cahiers Interantionaux de Sociologie. Paris: Presses Universitaires de France, 1980.

BIANCHI, Á.; ALIAGA, L. Força e consenso como fundamentos do Estado: Pareto e Gramsci. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 5, p. 17-36, jan./jul. 2011

BLAY, E. A. Habitação: a política e o habitante. *In*: BLAY, E. A. (org.). **A luta pelo espaço**. Petrópolis: Vozes, 1978. p. 75-86.

BOLAFFI, G. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. *In*: MARICATO, E. (org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Ed. Alfa-Omega, 1982. p.37-70.

BOLTER, J. A. G. **Interfaces e cogestão nas políticas para agricultura familiar**: uma análise do programa nacional de habitação rural. 2013. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

BONATES, M. F. O Programa de Arrendamento Residencial – PAR: acesso diferenciado à moradia e à cidade. **Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo**, São Paulo, n. 7, p. 147-184, 2008.

BONATES, M. F. Política de habitação nas áreas centrais: retórica versus prática. **Cadernos Metrôpole**, São Paulo, v. 21, p. 105-129, 1. sem. 2009.

BONDUKI, N. **As origens da habitação social do Brasil**: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.

BONDUKI, N. Do Projeto Moradia ao Programa Minha Casa, Minha Vida. **Teoria e Debate**, São Paulo, v. 82, s.p., maio 2009.

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

BONDUKI, N.; ROSSETT, R. O Plano Nacional de Habitação e os recursos para financiar a autogestão. **Revista Proposta**, Rio de Janeiro, n. 116, p. 33-38, 2008.

BONNAL, P.; KATO, K. O processo contemporâneo de territorialização de políticas e ações públicas no meio rural brasileiro. *In*: MIRANDA, C.; TIBURCIO, B. (orgs.). **Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil**. Brasília: IICA, 2011. p. 61-88.

BONNAL, P.; MALUF, R. S. Políticas de desenvolvimento territorial e multifuncionalidade da agricultura familiar no Brasil. **Política e Sociedade**, Florianópolis, v. 8, n. 14, p. 209-248, abr. 2009.

BOSCHETTI, I. O futuro das políticas sociais no governo Lula. **Rev. Katál.**, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 13-14, jan./jun. 2007.

BRANDÃO, C. A. **Território e Desenvolvimento**: as múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas: Editora da Unicamp, 2007.

BRASIL. **Comunidade solidária**: três anos de trabalho, 1998. Disponível em <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/publicacoes/comunidade-solidaria-tres-anos-de-trabalho>. Acesso em: 22 nov. 2017.

BRASIL. **Decreto n. 6.962**, de 17 de setembro de 2009. Regulamenta as Seções I, II, III e IV do Capítulo I e o Capítulo II da Lei no 11.977, de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 18 set. 2009.

BRASIL. **Decreto n. 7.499**, de 16 de junho de 2011. Regulamenta dispositivos da Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 17 jun. 2011.

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 nº 11.892**, de 29 de dezembro de 2008. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de

Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 30 dez. 2008a, Seção 1, p. 1.

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

BRASIL. Ministério das Cidades. **Programa Minha Casa Minha Vida**. Disponível em: http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/131114_ifh_castilha_minha_casa.pdf. Acesso em: 22 nov. 2017.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Curso de Capacitação (recurso eletrônico)**: trabalho social em programas de habitação de interesse social. Brasília: MCidades/SNH; Florianópolis: NUTE/UFSC, 2014. Disponível em: http://cidades.nute.ufsc.br/ebook/introducao_cap1/ficha-tecnica.html. Acesso em: 22 nov. 2018.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Plano Nacional de Habitação**. Versão para debates. Brasília: Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação, 2010.

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, para os fins que especifica. Diário Oficial da União, Brasília, n. 103, p. 96, 29 maio 2012a.

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. 2012b.

BRASIL. **Portaria Interministerial n. 78**, de 8 de fevereiro de 2013. Inclui os agricultores familiares beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária – PNRA entre os possíveis beneficiários do Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR, integrante do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV. Diário Oficial da União, Brasília, p. 58, 13 fev. 2013a.

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 2013b.

BRASIL. **Portaria n. 594**, de 13 de dezembro de 2012. Publicação Consolidada da Portaria no 406, de 2 de setembro de 2011, que regulamenta o Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR, integrante do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV, para os fins que especifica, determinada pelo art. 6º da Portaria no 593, de 13 de dezembro de 2012. Diário Oficial da União, Brasília, p. 82-84, 19 dez. 2012c.

BRASIL. **Resultados do Programa Minha Casa, Minha Vida (2016)**. Disponível em: <http://www.minhacasaminhavida.gov.br/>. Acesso em: 27 nov. 2016.

BRASIL. **Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão**. Requisição ao Ministério das Cidades (2017). Disponível em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/>. Acesso em: 12 jan. 2017.

BRESSER-PEREIRA, L. C. O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 20, n. 3, p. 5-24, jul./set. 2006.

BUONFIGLIO, L. V. **Da política urbana federal à produção do espaço municipal: a gestão habitacional no Rio Grande do Sul**. 2015. Tese (Doutorado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2015.

BUTTO, A.; BEMERGUY, E. A cidadania nos territórios: o olhar da Coordenação Executiva do Programa Territórios da Cidadania sobre o Estado e as mudanças na agenda de desenvolvimento nacional. In: CAVALCANTI, J. S. B.; WANDERLEY, M. de N. B.; NIEDERLE, P. A. (orgs.). **Participação, Território e Cidadania: um olhar sobre a política de desenvolvimento territorial no Brasil**. Recife: UFPE, 2014.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Programa Nacional de Habitação Rural: manual do programa**. [S.l.]: CAIXA, fev. 2012.

CAMARANO, A. A.; ABRAMOVAY, R. **Êxodo rural, envelhecimento e masculinização no Brasil: panorama dos últimos 50 anos**. Rio de Janeiro: IPEA, 1999.

CARBONERA, M.; SCHMITZ, P. I. (orgs.). **Antes do Oeste Catarinense: arqueologia dos povos indígenas**. Chapecó: Editora Argos, 2011.

CARLOS, A. F. A. **A (re)produção do espaço urbano**. São Paulo: EDUSP, 2008.

CARLOS, A. F. A. **A condição espacial**. São Paulo: Contexto, 2011.

CARNEIRO, M. J. T. Política pública e agricultura familiar: uma leitura do PRONAF. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v. 8, p. 70-85, 1997.

CARNOY, M. **Estado e Teoria política**. Campinas: Papirus, 1988.

CATAIA, M. A. Território político: fundamento e fundação do Estado. **Sociedade & Natureza**, Uberlândia, v. 23, n. 1, p. 115-125, abr. 2011.

CHITOLINA, V. **Velho Xaxim: a colonização da antiga fazenda Rodeio Bonito (1920-1954)** [Coronel Martins, Entre Rios, Galvão, Ipuacu, Jupiá, Lajeado Grande, Marema e São Domingos]. 2. ed. Chapecó: Arcus, 2015.

COELHO, A. F. C. O Estado liberal: entre o liberalismo econômico e a necessidade de regulação jurídica. **Revista Jurídica**, Dourados, v. 8, n. 15, p. 179-190, jan./jun. 2006.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (CNM). **Habitação**: Política Nacional de Habitação. Brasília: CNM, 2012. Coletânea Gestão Pública Municipal.

CONSELHO CURADOR DO FUNDO DE GARANTIA DO TEMPO DE SERVIÇO. **Resolução CC/FGTS n. 460**, de 14/12/2004. Estabelece diretrizes para a aplicação dos recursos e a elaboração das propostas orçamentárias do FGTS, no período de 2005 a 2008. Disponível em: http://www.secid.ma.gov.br/files/2015/03/10._Resolucao_CCFGTS_n_460_de_14_de_dezembro_de_2004.pdf. Acesso em: 22 nov. 2017.

CORRÊA, R. L. Sobre agentes sociais, escala e a produção do espaço: um texto para discussão. *In*: CARLOS, A. F. A.; SOUZA, M. L.; SPOSITO, M. E. B. (orgs.). **A produção do espaço urbano**: agentes e processos, escalas e desafios. São Paulo: Contexto, 2012. p. 41-51.

COSTA, J. C. Desenvolvimento econômico brasileiro contemporâneo e a Caixa: o papel do FGTS. *In*: COSTA, J. C et al. (Orgs.). **Desenvolvimento econômico brasileiro contemporâneo e a Caixa**: trabalhos premiados. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2011. p. 9-32.

D'ANGELIS, W. da R. Para uma história dos índios do Oeste catarinense. **Cadernos do CEOM**, Chapecó, v. 23, p. 265-343, 2006.

DARDOT, P.; LAVAL, C. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Boitemppo, 2016.

DELGADO, G. C. Expansão e modernização do setor agropecuário no pós-guerra: um estudo da reflexão agrária. **Estudos Avançados**. São Paulo, v. 15, n. 43, p. 157-172, 2001.

DELGADO, G.; THEODORO, M. Desenvolvimento e política social. *In*: JACCOUD, L. (org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil Contemporâneo**. Brasília: IPEA. 2009. p. 409-435.

DELGADO, N. G. **O papel e lugar do rural no desenvolvimento nacional**. Brasília: CONDRAF, 2009. Texto para Discussão. Disponível em <http://sistemas.mda.gov.br/condraf/arquivos/2036220256.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2017

DEMO, P. **Política social, educação e cidadania**. São Paulo: Papirus, 1994.

DIAS, D. R. **Espaço, políticas públicas e mobilidade populacional na Reserva Extrativista Marinha Mãe Grande de Curuçá**. 2014. Dissertação (Mestrado

Profissional em Gestão dos Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2014.

DINIZ, E. Desenvolvimento e Estado desenvolvimentista: tensões e desafios da construção de um novo modelo para o Brasil do século XXI. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, n. 47, p. 9-20, set. 2013.

DONOSO, V. G.; QUEIROGA, E. F. Produção habitacional social: o programa minha casa minha vida na região metropolitana de São Paulo. *In*: COLÓQUIO QUAPÁ-SEL, 9., 2014, Vitória. **Anais** [...]. Vitória: UFES, 2014. p. 1-16.

DUARTE, J.; BARROS, A. (orgs.). **Métodos e técnicas de pesquisa em Comunicação**. São Paulo: Atlas, 2005.

ECHEVERRI, R. A emergência e evolução dos programas de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e nos territórios da cidadania. *In*: FAVARETO, A. *et al.* (orgs.). **Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios**. Brasília: IICA, 2010. p. 81-114.

ENGELS, F. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1984.

ENGELS, F. **Sobre a questão da moradia**. São Paulo: Boitempo, 2015.

ESCOLAR, C. Epistemología del trabajo de campo en geografía: problemas en torno a la construcción de los datos. **Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales**, Barcelona, n. 96, s. p., jun. 1998.

ESCOREL, S. Exclusão social fenômeno totalitário na democracia brasileira. **Saúde soc.**, São Paulo, v. 2, n. 1, p. 41-57, 1993.

ESPIG, Márcia Janete (org.). **Notícias de uma guerra centenária: o Movimento do Contestado através do jornal “A Federação” (1912-1916)**. São Leopoldo: Ed. Oikos, 2013.

FAGUNDES, J. R.; CAMPIGOTTO, L.; ZONTA, P.; CETOLIN, S. F. 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.

FAVARETO, A. As tentativas de adoção da abordagem territorial do desenvolvimento rural – lições para uma nova geração de políticas públicas. *In*: PIRAUX, M.; CANIELLO, M. (orgs.). Dossiê: Território, sustentabilidade e ação pública. **Raízes**, Campina Grande, v. 28, n. 1 e 2 e v. 29, n. 1, p. 52-62, jan./2009 a jun./2010.

FAVARETO, A.; OLIVEIRA, F. P. de; NETO, L. G.; GALINDO, O.; ECHEVERRI, R.; ARAUJO, T. B. de; SANTOS, V. M. dos. **Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios**. Brasília: IICA, 2010.

FERRARI, M. **Interações transfronteiriças na zona de fronteira Brasil-Argentina: o extremo oeste de Santa Catarina e Paraná e a Província de Misiones (séculos XX e XXI)**. 2011. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2011.

FERREIRA, A. A produção do espaço: entre dominação e apropriação: um olhar sobre os movimentos sociais. **Scripta Nova**, Barcelona, v. XI, n. 245, ago. 2007.

FERREIRA, A. J. A. O Estado enquanto agente social do urbano. **Geousp**, São Paulo, n. 4, p. 27-37, 1999.

FERREIRA, D. A. O. **Mundo rural e geografia agrária no Brasil: 1930-1990**. São Paulo: UNESP, 2002.

FIX, M. de A. B. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. 2011. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas: UNICAMP, 2011.

FONSECA, R. M. **Orçamento de Habitação rural subsidiado pelo Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) do Governo Federal**. 2014. Monografia (Graduação em Bacharelado em Engenharia Agrícola) – Universidade Estadual de Goiás, 2014.

FREYRE, G. **Casa grande & senzala**. Rio de Janeiro: Schmidt, 1936.

FREYRE, G. **Oh de casa!** Em torno da casa brasileira e de sua projeção sobre um tipo nacional de homem. Recife: Artenova, 1979.

FUNDAÇÃO DE ENSINO E ENGENHARIA DE SANTA CATARINA (FEESC). **Projeto formação de agentes executores do programa Minha Casa Minha Vida: Entidades e Rural**. Disponível em: <https://www.feesc.org.br/site/?pg=projeto&id=816>. Acesso em: 21 nov. de 2018.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (FGV). **Banco Nacional de Habitação**: verbete. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpd/doc/acervo/dicionarios/verbetes-tematicos/banco-nacional-da-habitacao-bnh>. Acesso em 21 nov. 2018.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. **Déficit habitacional no Brasil 2009**. 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. Centro de Estatística e Informações. **Déficit habitacional no Brasil 2013**. Belo Horizonte: FJP, 2016.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. **Déficit habitacional no Brasil 2015: resultados preliminares**. Belo Horizonte: FJP, 2017.

FURTADO, C. **Brasil, a construção interrompida**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

FURTADO, C. O fator político na formação nacional. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 14, n. 40, p. 7-12, 2000.

GALVÃO, A. C. F. Apresentação. In: STEINBERGER, M. (org.). **Território, estado e políticas públicas espaciais**. Brasília: Ler Editora, 2013. p.17-20

GODOY, P. R. T. A produção do espaço: uma reaproximação conceitual da perspectiva lefebvriana. **GEOUSP - Espaço e Tempo**, São Paulo, n. 23, p. 125 - 132, 2008.

GONÇALVES, J. P. **Políticas sociais habitacionais rurais no extremo sul de Santa Catarina**. 2016. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Socioeconômico) – Universidade do Extremo Sul Catarinense, Criciúma, 2016.

GONÇALVES NETO, W. **Estado e agricultura no Brasil: política agrícola e modernização econômica brasileira.1960-1980**. São Paulo: HUCITEC, 1997.

GOODMAN, D. E.; SORJ, B.; WILKINSON, J. Agroindústria, políticas públicas e estruturas sociais rurais: análises recentes sobre a agricultura brasileira. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 5, n. 4, p. 31-56, 1985.

GOTTDIENER, M. **A produção social do espaço urbano**. São Paulo: USP, 1993.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Secretaria da Habitação e Caixa Federal assinam contratos do PSH em todo o Estado**. Disponível em: <https://estado.rs.gov.br/secretaria-da-habitacao-e-caixa-federal-assinam-contratos-do-psh-em-todo-o-estado>. Acesso em: 22 nov. 2017.

GRAZIANO DA SILVA, J. **Progresso técnico e relações de trabalho na agricultura**. São PAULO: Hucitec, 1981.

GRISA, C.; KATO, K.; ZIMMERMANN, S. O rural contemporâneo nas políticas públicas brasileiras. **Revista Cronos**, Natal, v. 14, p. 4-22, 2013.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. **RESR**, Piracicaba, v. 52, Supl. 1, p. 126-146, 2014.

GRISA, C.; WESZ JUNIOR, V. J.; BUCHWEITZ, V. D. (orgs.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.

GRISA, C.; WESZ JUNIOR, V. J.; BUCHWEITZ, V. D. Revisitando o Pronaf: velhos questionamentos, novas interpretações. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, online, v. 52, p. 323-346, 2014.

GROFF, A. R. A mediação da música no MST: um estudo em contextos e eventos coletivos em Santa Catarina. 2010. Dissertação (Mestrado em Psicologia), Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2010.

HAESBAERT, R. **O mito da desterritorialização**: do "fim dos territórios" à multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

HARVEY, D. **A justiça social e a cidade**. São Paulo: HUCITEC, 1980.

HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

HARVEY, D. O espaço com palavra-chave. **Em pauta**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 13, p. 126-152, 1. sem. 2015.

HARVEY, D. **O novo imperialismo**. São Paulo: Loyola, 2009.

HERNÁNDEZ LARA, O. G.; SUZUKI, J. C. Cuerpo, envejecimiento y espacio: una geografía del envejecimiento en el espacio rural latino-americano. **Cadernos PROLAM/USP**, online, v. 16, p. 13-41, 2017.

HESPANHOL, R. A. M. A adoção da perspectiva territorial nas políticas de desenvolvimento rural no Brasil. **Campo-Território**, Uberlândia, v. 5, n. 10, p. 123-147, ago. 2010.

HESPANHOL, R. A. M. Mudança de concepção das políticas públicas para o campo brasileiro: o Programa de Aquisição de Alimentos, PAA. **Scripta Nova**, Barcelona, v. XII, p. 1-14, 2008.

HESPANHOL, R. A. M. PRONAF Infra-Estrutura e Serviços Municipais e associações de produtores em municípios selecionados da região de Presidente Prudente, Estado de São Paulo. **Informações Econômicas**, São Paulo, v. 36, n. 5, p. 15-24, maio 2006.

HÖFLING, E. M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, Campinas, ano XXI, n. 55, p. 30-41, nov. 2001

HUFF, T. J. *et al.* Financiamento habitacional no campo: a sustentabilidade como problemática no desenvolvimento de edificações rurais. Caso do Distrito Federal. **Paranoá**, Brasília, n. 17, s. p., 2016.

IKUTA, F. K. A luta pela moradia em Presidente Prudente para além de quatro paredes: uma contribuição para a “leitura” geográfica dos movimentos sociais urbanos. **Revista Pegada**, Presidente Prudente, v. 1, n. 1, p. 39-46, set. 2000.

IKUTA, F. K. A luta pela moradia e o mundo do trabalho: unificando o “caracol e sua concha”. **Revista Pegada**, Presidente Prudente, v. 1, n. 1, p. 39-46, set. 2000.

IKUTA, F. K. **Práxis e dinâmica territorial da luta pela moradia**: articulações, contradições e possibilidades no âmbito do conflito capital x trabalho. 2008. Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente: 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2010**: resultados preliminares do universo. 2010 [a]. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2011/maio/arquivos/Censo%202010%20-%20IBGE%20-%20MDS%20%203%20de%20Maio%20de%202011%20-%20-%20Final.pdf>>. Acesso em: 16 jun. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Enciclopédia dos municípios brasileiros**: municípios do Estado de Santa Catarina, v. XXXIII, Rio de Janeiro, 1959.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Coordenação de Contas Nacionais. **Produto interno bruto dos municípios: 2010-2015**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos-municipios.html?=&t=resultados>. Acesso em: 2 nov. 2018.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). **Instrução Normativa n. 15**, de 30/03/2004. Dispõe sobre o processo de implantação e desenvolvimento de projetos de assentamento de reforma agrária. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=75894>. Acesso em: 22 nov. 2017.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). **Norma de execução n. 2**, de 03/04/2011. Dispõe sobre a regulamentação para a fase de implantação do Projeto de Assentamento e dá outras providências. Disponível em: http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/institucional/legislacao--/atos-internos/normas/ne_02_280301.pdf. Acesso em: 22 nov. 2017.

KONRAD, J. **A dinâmica territorial da bovinocultura de leite**: as estratégias dos produtores familiares de Arabutã-SC. 2012. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, 2012.

KONRAD, J. **As transformações socioespaciais no município de Arabutã - SC**: um estudo sobre a agricultura familiar integrada. 2008. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Geografia) – Universidade Federal de Pelotas. 2008.

KONRAD, J.; HESPANHOL, R. A. M. Atuação dos agentes sociais na implantação do Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR): breves considerações. *In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL DE GEOGRAFIA AGRÁRIA: GEOGRAFIA DAS REDES DE MOBILIZAÇÃO SOCIAL NA AMÉRICA LATINA*, 8., 2017, Curitiba. **Anais [...]**. Curitiba: UFPR, 2017. p. 1-14.

KONRAD, J.; HESPANHOL, R. A. M. Políticas públicas para o espaço rural: o caso do Programa Nacional de Habitação Rural. *In: ENCONTRO NACIONAL DE GRUPOS DE PESQUISA: DINÂMICAS E TRANSFORMAÇÕES NO ESPAÇO RURAL BRASILEIRO*, 9., 2017, Porto Alegre. **Anais [...]**. Porto Alegre: UFRGS, 2017. p. 426-436.

KISCHENER, M. A.; KIYOTA, N.; PERONDI, M. A. Sucessão geracional na agricultura familiar: lições apreendidas em duas comunidades rurais. **Mundo agrário**, La Plata, v. 16, n. 33, p. 1-28, dic. 2015.

KLINTOWITZ, D. Por que o Programa Minha Casa Minha Vida só poderia acontecer em um governo petista? **Cad. Metrop.**, São Paulo, v. 18, n. 35, p. 165-190, abr. 2016.

KRAUSE, C.; BALBIM, R.; NETO, V. C. L. **Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento**: onde fica a política habitacional? Texto para discussão n. 1853. Rio de Janeiro: IPEA, 2013.

LACOSTE, Y. A pesquisa e o trabalho de campo: um problema político para pesquisadores, estudantes e cidadãos. **Boletim Paulista de Geografia**, São Paulo, n. 84, p. 77-82, jul. 2006.

LEFEBVRE, H. **A produção do espaço**. Trad. Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins (do original: *La production de l'espace*. 4e éd. Paris: Éditions Anthropos, 2000). Primeira versão: fev. 2006.

LEFEBVRE, H. El Estado Moderno. **Geopolítica(s)**, v. 3, n. 1, p. 137-149, 2012.

LEFEBVRE, H. L'espace: produit social et valeur d'usage. **La nouvelle revue socialiste**, Paris, n. 18, p. 11-20, 1976.

LEFEBVRE, H. **A Re-produção das relações de produção**. Porto: Edições Escorpião, 1973.

LENZI, Cecília Corrêa. A habitação camponesa no programa MCMV. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2017.

LEITE, S. P.; WESZ Jr, V. J. O financiamento da política de desenvolvimento territorial: uma análise do PRONAT e do Programa Territórios da Cidadania. *In:*

DELGADO, N.; LEITE, S. P. (orgs.). **Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil**. Brasília: IICA, 2011. p. 169-196.

LIMA, L. F. A relação entre a cidadania e o direito à igualdade: a face positiva e a negativa. **Diálogo e Interação**, São Paulo, v. 1, p. 1-12, 2009.

LIMA, M. F. B. **Minha casa de madeira**: levantamento e proposta de adequação ao Custo Unitário Básico. 2017. Dissertação (Mestrado em Ciências Florestais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

LIPIETZ, A. Alguns problemas da produção monopolista do espaço urbano. **Espaço e Debates**, p. 5-20, out./dez. 1982.

LIPIETZ, A. **Miragens e milagres**: problemas da industrialização no terceiro mundo. São Paulo: Nobel, 1988.

LINDO, P. V. de F. **Geografia e política de assistência social**: territórios, escalas e representações cartográficas para políticas públicas. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2011.

LISBOA, T. K. A luta dos Sem-Terra do oeste catarinense. **Revista Katalysis**, Florianópolis, v. 1, p. 104-127, 1997.

LOMBARDI, F. Sociedade, Estado e políticas sociais: algumas interpretações teóricas. **Educere et Educare**, Cascavel, v. 5, n. 9, p. 21-48, jan./jun. 2010.

LUCKESI, C. C. **Filosofia da Educação**. São Paulo: Cortez, 1994.

MACEDO, M. R.; BIJOS, P. R. S.; SANTOS, R. C. L. F. **Programa Minha Casa, Minha Vida**: subsídios para a avaliação dos planos e orçamentos da política pública. Estudo Técnico Conjunto n.1/2017. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2017/Est_Tec_Conj_20171016_PMCMV.pdf. Acesso em: 21 nov. 2018.

MACHADO, P. P. **Lideranças do Contestado**: a formação e a atuação das chefias caboclas (1912-1916). Ed. UNICAMP, Campinas, 2004.

MACHADO, P. P. O sertão de Palmas: fronteira agro-pastoril e conflitos sociais. In: CONGRESSO LATINO AMERICANO DE HISTORIA ECONOMICA, 2007, Montevideo. **Anales** [...]. Montevideo, 2007. p. 53-68.

MAFRA, A. D. **Aconteceu nos ervais**: a disputa territorial entre Paraná e Santa Catarina pela exploração da erva-mate – Região Sul do Vale do Rio Negro. 2008. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional). Universidade do Contestado, Canoinhas, 2008.

MANZINI, E. J. **Considerações sobre a transcrição de entrevistas**. Disponível em: http://www.oneesp.ufscar.br/texto_orientacao_transcricao_entrevista. Acesso em: 16 jun. 2019.

MANZINI, E. J. Considerações sobre a entrevista para a pesquisa social em educação especial: um estudo sobre análise de dados. *In*: JESUS, D. M.; BAPTISTA, C. R.; VICTOR, S. L. **Pesquisa e educação especial**: mapeando produções. Vitória: UFES, 2006, p. 361-386.

MARAFON, G. J. O trabalho de campo como um instrumento de trabalho para o investigador em Geografia Agrária. *In*: RAMISTES, J. C. L.; PESSÔA, V. L. S. **Geografia e pesquisa qualitativa**: nas trilhas da investigação. Uberlândia: Assis, 2009. p. 379-394.

MARANDOLA JR., Eduardo; LIMA, André de. Trabalho de campo e paisagem: multidimensão e possibilidades metodológicas. **Ciência Geográfica**, Bauru, v. IX, n. 2, maio/ago., p. 174 -80, 2003.

MARICATO, E. **Habitação e cidade**. São Paulo: Atual, 1997.

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

MARICATO, E. Política urbana e de habitação social: um assunto pouco importante para o governo FHC. **Revista Praga**, São Paulo, v. 1, n. 6, p. 67-78, 1998.

MARICATO, E. Política urbana e o Ministério das Cidades. **Revista Pós**, São Paulo, v. 27, n. 14, p. 10-23, 2003.

MARICATO, E. O nó da terra. **Revista Piauí**, online, ano 2, n. 21, jun. 2008.

MARQUES, V. M.; DIAS, L. C. Associações de Municípios em Santa Catarina: da gênese à consolidação. **Geosul**, Florianópolis, v. 18, n. 36, p. 29-53, 2003.

MARX, Karl. **Grundrisse**. São Paulo: Boitempo, 2011

MARX, K. **O 18 Brumário e cartas a Kugelmann**. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

MARX, K.; ENGELS, F. **Manifesto do Partido Comunista**. São Paulo: Martin Claret, 2007.

MATIAS, K. N. C. Henri Lefebvre e a dialética da tríade: considerações sobre a produção social do espaço. **Norus**, Pelotas, v. 4, n. 6, jul./dez., p. 155-165, 2016.

MATTEI, L. O papel e a importância da agricultura familiar no desenvolvimento rural brasileiro contemporâneo. **Rev. Econ. NE**, Fortaleza, v. 45, suplemento especial, p. 83-91, out./dez. 2014.

MEDEIROS, L. S. de. **História dos movimentos sociais no campo**. Rio de Janeiro: FASE, 1989.

MEDEIROS, M.; BRITTO, T.; SOARES, F. Transferência de renda no Brasil. **Novos Estudos**, São Paulo, ed. 79, v. 3, p. 5-21, nov. 2007.

MEDEIROS, S. R. F. Q. **A casa própria**: sonho ou realidade? Um olhar sobre os conjuntos habitacionais em Natal. 2007. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2007.

MELAZZO, E. S. Prefácio. In: STEINBERGER, M. (org.). **Território, agentes-atores e políticas públicas espaciais**. Brasília: Ler Editora, 2017. p. 11-15

MELAZZO, E. S. Problematizando o conceito de políticas públicas: desafios à análise e à prática do planejamento e da gestão. **TÓPOS**, online, v. 4, n. 2, p. 9-32, 2010.

MELAZZO, E. S. *et al.* Políticas públicas e exclusão social: A construção do debate no interior do SIMESPP. In: FÓRUM DE CIÊNCIAS DA FCT/UNESP, 4., 2003, Presidente Prudente, **Anais** [...]. Presidente Prudente: FCT-UNESP, 2003. p. 440-449.

MELLO, L. P.; GUALDA, V. L. Políticas para o meio rural: um estado e duas abordagens. In: STEINBERGER, M. (org.). **Território, estado e políticas públicas espaciais**. Brasília: Ler editora, 2013. p. 203-224

MELLO, M. A. de; ABRAMOVAY, R.; SILVESTRO, M.; DORIGON, C.; FERRARI, D. L.; TESTA, V. M. Sucessão hereditária e reprodução social da agricultura familiar. **Agricultura em São Paulo**, São Paulo, v. 50, n. 1, p. 11-24, 2003.

MELO, C. Notas e reflexões sobre “Liderança Política”: contribuição para delimitação de um campo de estudo. **Aurora**, São Paulo, v. 5, n. 14, p.11-30, jun./set. 2012.

MELO, D. B. Ditadura “civil-militar”? Controvérsias historiográficas sobre o processo político brasileiro no pós-1964 e os desafios do tempo presente. **Espaço Plural**, Marechal Cândido Rondon, ano XIII, n. 27, p. 39-53, 2. sem. 2012.

MELLO-THÉRY, N. A. Política (e ação) pública, território e o papel da Geografia. **Revista da ANPEGE**, São Gonçalo, v. 7, n. 1, número especial, p. 11-19, out. 2011.

MENDES, E. P. P.; PESSÔA, V. L. S. Técnicas de investigação e estudos agrários: entrevistas, registros de observações e aplicação de roteiros de entrevista. In: RAMISTES, J. C. L.; PESSÔA, V. L. S. **Geografia e pesquisa qualitativa**: nas trilhas a Investigação. Uberlândia: Assis, 2009. p. 509-537.

MILGROM, R. L. K. Design, difference, everyday life. *In*: GOONEWARDENA, K. *et al.* (ed.). **Space, difference, everyday life**: reading Henri Lefebvre. London: Routledge, 2008. p. 264-281.

MINAYO, M. C. S. **Pesquisa Social**: teoria, método e criatividade. Petrópolis: Vozes, 1994.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Centenário da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/pnla/190-secretarias-112877938/setec-1749372213/13175-centenario-da-rede-federal-de-educacao-profissional-e-tecnologica>. Acesso em: 22 nov. 2017.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Leilão de recursos do PSH** - Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/noticias/2003/r030924>. Acesso em 21 nov. 2018

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Curso de formação de agentes executores do Programa Minha Casa Minha Vida** – Entidades urbanas e rurais. Disponível em: <http://cidades.nute.ufsc.br/principal/>. Acesso em: 21 de nov. de 2018.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Portaria n. 268**, de 22 de março de 2017. Regulamenta o Programa Nacional de Habitação Rural, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida, para os fins que especifica. Diário Oficial da União, Brasília, n. 58, 24 de março de 2017.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Secretaria Nacional de Habitação. **Déficit habitacional no Brasil (2006)**. Fundação João Pinheiro, Centro de Estatística e Informações, Brasília, 2008.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Secretaria Nacional de Habitação. **Déficit habitacional no Brasil (2007)**. Fundação João Pinheiro, Centro de Estatística e Informações, Brasília, 2009.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Secretaria Nacional de Habitação. **Déficit habitacional no Brasil (2008)**. Fundação João Pinheiro, Centro de Estatística e Informações, Brasília, 2011.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Secretaria Nacional da Habitação. **Entidades habilitadas para participação na seleção para o PNHR**. Disponível em: http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/relatorio_entidades-habilitadas_rural.pdf. Acesso em: 21 nov. 2018.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Conheça o Programa Bolsa Família**. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e>. Acesso em 21 nov. 2018.

MORAIS, M. P. Breve diagnóstico sobre o quadro atual da habitação no Brasil. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, n. 4, 2002.

MORAIS, L.; SAAD-FILHO, A. Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 31, n. 4, p. 507-527, out./dez. 2011.

MOREIRA, R. **A geografia do espaço-mundo**: conflitos e superação no espaço do capital. Rio de Janeiro: Consequência, 2016.

MOREIRA, R. J. **Agricultura familiar**: processo sociais e competitividade. Rio de Janeiro: Mauad, 1999.

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

NABUCO, M. R. Estado e projeto nacional nas obras iniciais de Celso Furtado. In: TAVARES, M. C. (org.). **Celso Furtado e o Brasil**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2000. p. 59-70.

NACKE, A.; RENK, A.; PIOVEZA, L.; BLOEMER, N. M. S. (orgs.). **Os Kaingang no oeste catarinense**: tradição e atualidade. Chapecó: Argos - Editora Universitária, 2007.

NÓBREGA, P. Reflexões teóricas sobre o cotidiano e a geografia no envelhecimento humano. **Estudos Interdisciplinares sobre o envelhecimento**, Porto Alegre, v. 20, n. 3, p. 865-881, 2015.

NUNES, S. P. O desenvolvimento da agricultura brasileira e mundial e a ideia de Desenvolvimento Rural. **Boletim DESER**, Curitiba, n. 157, s. p., mar. 2007.

OLIVA, A. M. **As bases do novo desenvolvimentismo no Brasil**: análise do governo Lula (2003-2010). Tese (Doutorado em Ciências Econômicas) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010.

OLIVEIRA, G. A. S.; KARNOPP, E. 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.

OLIVEIRA, J. V. de; LEAL, S. M. R. Desenvolvimento capitalista e política habitacional brasileira: o retrocesso do paradigma participativo na implementação do Programa Minha Casa, Minha Vida. In: CIRCUITO DE DEBATES ACADÊMICOS, 2012, Brasília. **Anais [...]**. Brasília: IPEA, 2012. p. 1-18.

ONGHERO, A. L.; ARGENTA, D.; ROCHA, D. S. da. **Ocupar, resistir, produzir: o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra no Oeste catarinense e a construção da cidadania.** Chapecó: CEOM/Unochapecó, 2015.

ORLANDO, M. B. S. **Análise energética e ambiência de modelos arquitetônicos propostos pelo programa nacional de habitação rural.** 2016. Dissertação (Mestrado em Agronomia) – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Botucatu, 2016.

PACHECO, E. M. **Institutos Federais: uma revolução na educação profissional e tecnológica.** São Paulo: Moderna, 2011.

PAVANI, G. A. **O jovem e sua perspectiva de viver no campo:** interior de Abelardo Luz – SC. Monografia (Graduação em Geografia) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2011.

PERUZZO, D. **Habitação:** controle e espoliação. São Paulo: Cortez, 1984.

PETERSEN, A. M. **A participação do movimento de pequenos agricultores na execução do Programa Nacional de Habitação Rural no Espírito Santo.** 2015. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2015.

PETRECA, R. T. **Programa Minha Casa Minha Vida:** estratégia no enfrentamento da crise de 2008. Monografia (Graduação em Ciências Econômicas) – Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2015.

PETROLI, F. I. da S. **Fronteiras, províncias e unidade nacional na formação do Brasil:** uma análise sobre a “questão de limites” entre Santa Catarina e Paraná (1853-1889). 2018. Tese (Doutorado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Programa de Pós-Graduação em História, 2018.

PIANA, M. C. As políticas sociais no contexto brasileiro: natureza e desenvolvimento. *In:* PIANA, M. C. **A construção do perfil do assistente social no cenário educacional.** São Paulo: Editora UNESP, 2009. p. 20-56.

PIAZZA, W. **O poder legislativo catarinense:** das suas raízes aos nossos dias (1834-1994). Florianópolis: Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, 1994.

PINTO, M. B. Questão habitacional como expressão da questão social na sociedade brasileira. **Libertas**, Juiz de Fora, v. 4 e 5, n. especial, p. 92-117, jan./dez. 2004.

POLI, J. Caboclo: pioneirismo e marginalização. **Cadernos do CEOM**, Chapecó, ano 19, n. 23, p. 149-187, 2014.

QUIVY, R.; CAMPENHOUDT, L. V. **Manual de investigação em Ciências Sociais**. Lisboa: Gradiva, 2008.

RADIN, J. C. **Companhias colonizadoras em Cruzeiro**: representações sobre a civilização do sertão. 2006. Tese (Doutorado em História) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006.

RODRIGUES, A. M. A política urbana no governo Lula. **Idéias**, Campinas, n. 3, nova série, p. 61-80, 2. sem. 2011.

RODRIGUEZ, A. S. C. **Qualidade da habitação nos assentamentos rurais no PNHR/PMCMV do estado de São Paulo**. Casos: Florestan Fernandes, Dona Carmem e Boa Esperança. 2016. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Carlos, 2016.

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

ROLNIK, R. O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação. **Cadernos Metrôpole/Observatório das Metrópoles**, São Paulo, p. 127-154, v. 17, n. 33, maio 2015.

ROLNIK, R. (org.). **Como produzir moradia bem localizada com recursos do programa minha casa minha vida?** Implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade. Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

ROLNIK, R. Dez anos do Estatuto da Cidade: das lutas pela reforma urbana às cidades da copa do mundo. *In*: RIBEIRO, A. C. T.; VAZ, L. V.; SILVA, M. L. P. (orgs.). **Leituras da cidade**. Rio de Janeiro: Anpur/Letra Capital. p. 87-104.

ROLNIK, R. Estatuto da Cidade e Conferência das Cidades: instrumento para um política urbana democrático-participativa. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 6, p. 223-234, 2003.

ROLNIK, R; SAULE JÚNIOR, N. **Estatuto da Cidade**: novas perspectivas para a reforma urbana. São Paulo: Pólis, 2001.

ROVER, O. J.; MUNARINI, P. R. A política de habitação rural e o desenvolvimento da agricultura familiar. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 13, p. 260-269, 2010.

ROYER, L. de O. **Financeirização da política habitacional**: limites e perspectivas. São Paulo: USP/Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, 2009.

RÜCKERT, A. A. reforma do Estado, reestruturações territoriais, desenvolvimento e novas territorialidades. *In*: HEIDRICH, A. L. *et al.* (orgs.). **A emergência da multiterritorialidade**: a resignificação da relação do humano como o espaço. Canoas: Ed. ULBRA, 2008. p.119-135.

SACCO DOS ANJOS, F. A agricultura familiar em transformação: o surgimento dos part time farmer's em Santa Catarina. In: XXXII Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural, 1994, Brasília, Anais do..., Brasília: SOBER, 1994.

SALLUM JR, B.; GOULART, J. O. O Estado brasileiro contemporâneo: liberalização econômica, política e sociedade nos governos FHC e Lula. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 24, n. 60, p. 115-135, dez. 2016.

SALOMÃO, K. F. B. **Reflexões sobre a soberania**: uma trajetória do pensamento clássico às questões contemporâneas. 2007. Dissertação (Mestrado em Filosofia) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

SANTOS, C. H. M. **Políticas federais de habitação no Brasil: 1964/1998**. Texto para discussão n. 654. Brasília: IPEA, 1999.

SANTOS, J. M. A história da Caixa Econômica Federal do Brasil e o desenvolvimento econômico, social e político brasileiro. In: COSTA, J. C. *et al.* (orgs.). **O desenvolvimento econômico brasileiro e a Caixa**: trabalhos premiados. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento/Caixa Econômica Federal, 2011. p. 167-181.

SANTOS, L. M. R. **Estado e desenvolvimento**: uma análise dos mercados institucionais e do Programa Nacional de Habitação Rural em Alagoas e Sergipe. 2016. Tese (Doutorado em Geografia), Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2016.

SANTOS, M. **A natureza do espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: HUCITEC, 1997.

SANTOS, M. **Economia Espacial**: críticas e alternativas. São Paulo: Edusp, 2007.

SANTOS, M. "Entrevista Explosiva". **Revista Caros Amigos**, São Paulo, n. 17, p. 24-28, ago.1998.

SANTOS, M. **O espaço dividido**: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos. São Paulo: EDUSP, 2008a.

SANTOS, M. **O espaço do cidadão**. São Paulo: Edusp, 2007.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. **O Brasil**: território e sociedade no início do século XXI. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SANTOS, M. O retorno do território. In: SANTOS, M.; SOUZA, M. A. A.; SILVEIRA, M. L. (orgs.), **Território, globalização e fragmentação**. São Paulo, Hucitec-ANPUR, 1994. p.15-20.

SANTOS, M. **Por uma Geografia nova:** da crítica da Geografia a uma Geografia crítica. São Paulo: ed. Hucitec, 1980.

SANTOS, M. **Por uma Geografia Nova:** da crítica da Geografia a uma Geografia crítica. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1996.

SANTOS, M. **Técnica, espaço, tempo:** globalização e meio técnico-científico informacional. São Paulo: HUCITEC, 1997

SANTOS, S. C. dos. A modernidade chega pelo Trem. *In:* SANTOS, S. C. dos (org.) **Santa Catarina no século XX:** ensaios e memória fotográfica. Florianópolis: Ed. da UFSC, 2000, p.13-30.

SANTOS, S. N. **Realidade, significado e expectativas do Programa Nacional de Habitação Rural:** o caso de Guiricema e São Miguel do Anta – MG. 2014. Dissertação (Mestrado em Economia Doméstica) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2014.

SCHMID, C. A Teoria da produção do espaço de Henri Lefebvre: em direção a uma dialética tridimensional. **GEOUSP – espaço e tempo**, São Paulo, n. 32, p. 89-109, 2012.

SCHNEIDER, S. As transformações recentes da agricultura familiar no Rio Grande do Sul: o caso da agricultura em tempo parcial. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 16, n. 1, 1995.

SCHNEIDER, S.; CAZELLA, A.; MATTEI, L. F. Histórico, caracterização e dinâmica recente do PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. *In:* SCHNEIDER, S.; SILVA, M. K.; MARQUES, P. E. M. (orgs.). **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004. p. 21-50.

SECCHI, L. **Políticas públicas:** conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SELLTIZ, C. *et al.* **Métodos de pesquisa nas relações sociais**. 2. ed. São Paulo: EPU, 1974.

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

SERPA, Â. Políticas públicas e o papel da Geografia. **Revista da ANPEGE**, São Gonçalo, v. 7, n. 1, número especial, p. 37-47, out. 2011.

SHIMBO, L. Z. **Habitação social de mercado:** a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro. Belo Horizonte: C/Arte, 2012.

SIENGE. **Minha Casa Minha Vida**: um guia para o construtor. Florianópolis: SIENGE, [201-].

SILVA COSTA, C. E. **Habitação Rural**: uma proposta de racionalização pela autoconstrução. Seropédica: Edur, 1995.

SILVA, A. G. F. *et al.* A relação entre o Estado e políticas públicas: uma análise teórica sobre o caso brasileiro. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 11, n. 1, p. 25-42, jan./abr. 2017.

SILVA, A. G. da; MOTA, L.; DORNELAS, C.; LACERDA, A. A relação entre Estado e políticas públicas: uma análise teórica sobre o caso brasileiro. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 11, n. 1, p. 25-42, jan./abr. 2017.

SILVA, R. C. **Terras públicas e particulares**: o impacto do capital estrangeiro sobre a institucionalização da propriedade privada (um estudo da “Brazil Railway Company” no meio oeste catarinense). 1983. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, UFSC, 1983.

SIQUEIRA, J. E. O.; SANTOS, J. L.; SANTOS, N. D. Crise do capitalismo e a política habitacional em áreas rurais: o uso da terra e seus dilemas socioterritoriais. *In*: ENCUESTRO DE GEÓGRAFOS DA AMÉRICA LATINA: POR UMA AMÉRICA LATINA UNIDA Y SUSTENTABLE, 15., 2015, Havana. **Anais [...]**. Havana, 2015. p. 260-278.

SMITH, N. **Desenvolvimento desigual**: natureza, capital e a produção de espaço. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 1988.

SORJ, B. **Estado e classes sociais na agricultura**. Rio de Janeiro: Guanabara, 1986.

SOUSA, A. L. Política, Estado e Ideologia no capitalismo. **Textos e Debates**, Curitiba, n. 8, s. p., jul. 2005.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SOUZA, S. P.; HESPANHOL, R. A. M. O processo de institucionalização dos Territórios da Cidadania no Estado de São Paulo. **Formação**, Presidente Prudente, v. 4, p. 161, 2016.

SPOSITO, E. S. **Sistema de informação para a tomada de decisão municipal**: relatório parcial de pesquisa – Fase II. Processo número: 98/14010-6, 2002.

STEINBERGER, M. A. Inseparabilidade entre Estado, políticas públicas e território. *In*: STEINBERGER, M. (org.). **Território, estado e políticas públicas espaciais**. Brasília: Ler Editora, 2013. p.31-64

STEINBERGER, M.; COSTA, M. A. A relevância de políticas públicas espaciais. *In*: STEINBERGER, M. (org.). **Território, agentes-atores e políticas públicas espaciais**. Brasília: Ler Editora, 2017. p. 29-59

STEWART JR, D. **O que é liberalismo**. Rio de Janeiro, Instituto liberal, 1995.

STROPASOLAS, V. L. Os desafios da sucessão geracional na agricultura familiar. **Agriculturas**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, p. 26-29, mar. 2011.

SUERTEGARAY, D. M. A. Geografia e trabalho de campo. *In*: COLÓQUIO O DISCURSO GEOGRÁFICO NA AURORA DO SÉCULO XXI, 1996, Florianópolis. **Anais** [...]. Florianópolis, Programa de Pós-Graduação em Geografia UFSC, 1996. p. 1-11.

TECCHIO A. **Políticas públicas de desenvolvimento territorial e superação da pobreza no meio rural brasileiro: estudo de caso no Território Meio Oeste Contestado (SC)**. 2012. Dissertação (Mestrado em Agroecossistemas) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012.

THEIS, I. M.; BUTZKE, L. O desenvolvimento geográfico desigual: uma perspectiva latino-americana. *In*: SIMPÓSIO LUTAS SOCIAIS NA AMÉRICA LATINA, 4., 2010, Londrina. **Anais** [...]. Londrina, 2010. p. 122-131.

TISESCU, A. D. S.; ALMEIDA, S. L. Estado e capitalismo: uma reflexão sobre os seus fundamentos. *In*: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI/UNINOVE, 22., 2013, Florianópolis. **Anais** [...] Florianópolis: FUNJAB, 2013. p. 145-172.

VALENÇA, M. M. Habitação: notas sobre a natureza de uma mercadoria peculiar. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, n. 9, p. 165-171, 1. sem. 2003.

VALLADARES, L. do P.; FIGUEIREDO, A. Habitação no Brasil: uma introdução à literatura recente. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, v. 2, p. 38-78, 1987.

VALLADARES, L. P. (org.) **Repensando a habitação no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1983.

VASCONCELLOS, V. C. B. **Programa Nacional de Habitação Rural: um estudo de dinâmica regional na Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina (AMOSC)**. 2014. Dissertação (Mestrado Profissional em Políticas Sociais e Dinâmicas Regionais) – Universidade Comunitária da Região de Chapecó, Chapecó, 2014.

VIOLIN, T. C. A sociedade civil e o Estado ampliado, por Antônio Gramsci. **Revista Eletrônica do CEJUR**, Curitiba, v. 1, n. 1, p.3-14, ago./dez. 2006.

WAIBEL, L. **Capítulos de Geografia Tropical e do Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 1958.

WANDERLEY, M. N. B. A emergência de uma nova ruralidade nas sociedades capitalistas avançadas: o “rural” como espaço singular e ator coletivo. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, n. 15, p. 87-145, out. 2000.

WEFFORT, F. C. A Cidadania dos trabalhadores. *In*: LAMOUNIER, B.; WEFFORT, F. C.; BENEVIDES, M. V. (orgs.). **Direito, cidadania e participação**. São Paulo: T. A. Queiroz, 1981. p. 139-150.

WESENDONK, C. C.; ROSSETTI, A. L.; LUNARDI, P. V. Análise do Programa Nacional de Habitação Rural em um pequeno município do estado do Rio Grande do Sul. *In*: CONGRESSO INTERNACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO. 2015, Ponta Grossa. **Anais** [...]. Ponta Grossa, 2015. p. 1-12.

WHITAKER, D. C. A. *et al.* “A transcrição da fala do homem rural: fidelidade ou caricatura?”. *In*: WHITAKER, D. C. A. **Sociologia rural: questões metodológicas emergentes**. Presidente Wenceslau: Letras à Margem, 2002, p. 115-20

WOLFFENBÜTTEL, A. O que é – Índice de Gini. **Desafios do desenvolvimento**, Brasília, ano 1, ed. 4, nov. 2004.

WOORTMANN, K.A.A.W. Casa e família operária. **Anuário Antropológico** 80, p. 119-150, 1982.

YUBA, A. N.; SILVA, F. da; INO, A.; SHIMBO, I. Análise de processo de aquisição coletiva de materiais de construção na produção de habitação social: caso projeto Inovarural – assentamento rural Pirituba II (Itapeva-SP). *In*: ENCONTRO NACIONAL DE TECNOLOGIA NO AMBIENTE CONSTRUÍDO, 11., 2006. Florianópolis. **Anais** [...]. Florianópolis, 2006. p. 2676-2685.

ZIMMERMANN, S. A.; WESZ JR., V. J. Políticas de infraestrutura para as áreas rurais: Luz para Todos, Água para Todos e Programa Nacional de Habitação Rural. *In*: INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA. **O legado das políticas públicas de desenvolvimento rural para a inclusão socioproductiva no Brasil**. San Jose: IICA, 2017. p. 17-129

APÊNDICES

APÊNDICE A – ROTEIROS DE ENTREVISTAS



Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” - Unesp

Faculdade de Ciências e Tecnologia- Presidente Prudente - SP

Programa de Pós-Graduação em Geografia

Projeto de Pesquisa: O Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR): Agentes, Ações e Desafios no Território da Cidadania Meio Oeste Contestado – SC.

Doutoranda: Joice Konrad

Roteiro de Entrevista da Secretária Nacional de Habitação

Data: 28/09/2017 – Brasília –DF – Ministério das Cidades;

- 01-Desde quando a senhora desempenha a função de Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades? E quais são suas atribuições?
- 02-Antes da concepção do PNHR, que políticas públicas existiam para habitação rural? Para quem se destinava? Como funcionavam? Quais eram os critérios para se ter acesso a estes recursos?
- 03-Na sua avaliação, por que o Governo criou o PNHR? Qual a origem deste programa/demanda?
- 04-A senhora participou da concepção do PNHR? Como foram os bastidores até a sua oficialização? Quem participou deste processo?
- 05-Como foi e é pensar uma política comum para realidades regionais diferentes? E para beneficiários tão distintos? Quais as principais dificuldades encontradas?
- 06-Podemos considerar o PNHR uma política territorial? Uma política de Estado? Desde quando e por quê?

- 07-Há ligação/articulação com outras políticas públicas ou programas sociais? Quais?
- 08-Como foi o processo de desenvolvimento do PNHR no Brasil?
- 09-Quanto a natureza das entidades organizadoras, como estas podem ser caracterizadas?
- 10- Como avalia a atuação das entidades organizadoras no PNHR?
- 11-O PNHR tem fortalecido as entidades organizadoras? De que forma?
- 12-Ao longo destes anos, quais os principais problemas/dificuldades encontrados? Foi apurando algum caso de irregularidade? Que tipo? Qual o procedimento adotado?
- 13-Quais as regiões que foram mais beneficiadas (em termos de valores, número de contratos ou de habitações) e por quê?
- 14- Quais as regiões que apresentaram mais dificuldades? Por quê?
- 15-Qual ou quais são os critérios utilizados na distribuição de recursos no país? Há Grupos específicos?
- 16-Estes recursos podem ser relocados caso alguma região não use? Como ocorre esse processo?
- 17-Além da Caixa, há outras instituições financeiras que atuam no desenvolvimento do PNHR?
- 18-De onde proveem os recursos destinados ao PNHR? Como é distribuído o recurso entre os Grupos 1, 2 e 3?
- 19-Como avalia o desenvolvimento do PNHR em áreas indígenas e assentamentos rurais? Esta política tem alcançado seu objetivo?
- 20- As unidades do grupo 1 são subsidiadas com recurso do Orçamento Geral da União e as famílias devem devolver apenas 4% do valor subsidiado. Para onde (ou o que?) este valor é destinado? Para que serve? Quais implicações que o beneficiário terá caso não devolva este valor?
- 21- E como isto se aplica aos demais grupos?
- 22-Este processo de financeirização, através do PNHR, aumentou o endividamento das famílias rurais? Em caso afirmativo, qual é o número (Ou %) de famílias endividadas no Brasil, em SC e no Oeste de SC?

- 23-Em sua visão, qual é a importância do PNHR para o desenvolvimento rural e territorial? Contribuiu para emancipação e permanência dos jovens? Há números que comprovem isso?
- 24-Nos últimos anos, ocorreram importantes mudanças políticas, inclusive na estrutura ministerial como a extinção do MDA. Estas mudanças interferiram de alguma forma na execução do programa? Como?
- 25-A aprovação da PEC do teto dos gastos públicos, as mudanças no FGTS e a possível reforma trabalhista podem ter implicações negativas no PNHR? Como?
- 26-Como senhora avalia as mudanças que o PNHR vem sofrendo? Quais são os efeitos dessas mudanças sobre a população rural?
- 27-O Cartão Reforma pode ser considerado um futuro substituto do PNHR – (Reforma)?
- 28-Quais perspectivas do programa para os próximos anos?



Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” - Unesp

Faculdade de Ciências e Tecnologia- Presidente Prudente - SP

Programa de Pós-Graduação em Geografia

Projeto de Pesquisa: O Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR): Agentes, Ações e Desafios no Território da Cidadania Meio Oeste Contestado – SC.

Doutoranda: Joice Konrad

Roteiro de Entrevista – Ex Superintendente Nacional da Habitação Rural da Caixa

Local e Data: 06/10/2018, Chapecó-SC.

- 01- Qual é sua atual função na Caixa Econômica Federal?
- 02- Em que período você atuou na Superintendência Nacional de Habitação Rural (Suhar)?
- 03- Qual função você desempenhou na Superintendência Nacional de Habitação Rural (Suhar)? E quais eram suas atribuições?
- 04- Antes da concepção do PNHR, que políticas públicas existiam para habitação rural? Para quem se destinava? Como funcionavam? Quais eram os critérios para se ter acesso aos recursos?
- 05- Na sua avaliação, por que o Governo criou o PNHR?
- 06- Qual é o papel da Caixa no PNHR? Qual é seu interesse em sua execução?
- 07- Além da Caixa, há outras instituições financeiras que atuam no desenvolvimento do PNHR?
- 08- Você participou do processo de constituição/desenvolvimento do PNHR? Como ocorreu?
- 09- Sabe me explicar a origem deste programa/demanda?

- 10-Como foi o processo de desenvolvimento do PNHR no Brasil? Em Santa Catarina e aqui no Oeste Catarinense?
- 11-De onde proveem os recursos destinados ao PNHR?
- 12- As unidades do grupo 1 são subsidiadas com recurso do Orçamento Geral da União e as famílias devem devolver apenas 4% do valor subsidiado. Para onde (ou o que?) este valor é destinado? Para que serve? Quais implicações que o beneficiário terá caso não devolva este valor?
- 13- E como isto se aplica aos demais grupos?
- 14-Este processo de financeirização, através do PNHR, aumentou o endividamento das famílias rurais? Em caso afirmativo, qual é o numero (Ou %) de famílias endividadas no Brasil, em SC e no Oeste de SC?
- 15-A aprovação da PEC do teto dos gastos públicos, as mudanças no FGTS e a possível reforma trabalhista podem ter implicações negativas no PNHR? Como?
- 16-Como a relação da CAIXA com as entidades organizadas favorece o desenvolvimento do PNHR? Há pontos negativos nesse processo? Quais? E positivos?
- 17-Qual ou quais são os critérios utilizados na distribuição de recursos no país? Grupos específicos?
- 18-Há ligação/articulação com outras políticas públicas ou programa sociais?
- 19-Quais as regiões que foram mais beneficiadas (em termos de valores, numero de contratos ou de habitações) e por quê?
- 20- Quais as regiões que apresentaram mais dificuldades? Por quê?
- 21-A Caixa pode relocar os recursos caso alguma região não use? Como ocorre esse processo?
- 22- Em sua visão, qual é a importância do PNHR para o desenvolvimento rural? Contribuiu para emancipação e permanência dos jovens? Há números que comprovem isso?
- 23-De modo geral, quais são os desafios e problemas enfrentados pela Caixa na execução do PNHR?
- 24-Como você avalia as mudanças que o PNHR vem sofrendo? Quais são os efeitos dessas mudanças sobre a população rural?



Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” - Unesp

Faculdade de Ciências e Tecnologia- Presidente Prudente-SP

Programa de Pós-Graduação em Geografia

Projeto de Pesquisa: O Programa Nacional de Habitação Rural(PNHR): Agentes, Ações e Desafios no Território da Cidadania Meio Oeste Contestado – SC.

Doutoranda: Joice Konrad

Roteiro de Entrevistas: Entidades Organizadoras/ Habilitadas

1. Em que ano surgiu a entidade? Ela surgiu com qual objetivo?
2. Como foi o processo de formação? O que motivou a sua constituição? Ela contou, nesta fase inicial, com apoio institucional? Se sim, de qual(is) instituição. Qual foi o tipo de apoio (recursos, funcionários, capacitação etc.)?
3. Como está organizada atualmente a entidade?
4. Em que regiões e/ou municípios do estado a entidade atua? E do Brasil?
5. Como é a relação com outras entidades habilitadas? (Há disputa? De que tipo? Ou colaboração e estabelecimento de parcerias? De que tipo? É institucionalizada?/ pensando na territorialização e no grau de influência destas).
6. Quantos “associados” estão vinculados a entidade?

7. Sobre os “associados”, qual é o perfil (em relação a que? Renda familiar? Ou outro critério? (é bom deixar claro para o entrevistado) que predomina?
8. A entidade tem preferência num determinado perfil de associado?
9. Como é o funcionamento do acesso ao PNHR?
10. Como é a relação da entidade com o Agente Financeiro?
11. Como é a relação da entidade com o beneficiado?
12. Qual é o papel da entidade após a liberação dos recursos? Ela faz o acompanhamento da aplicação dos recursos pelo beneficiário ou não? Se sim, como isso ocorre?
13. O que se tem percebido por meio desse acompanhamento (caso ocorra)? Quais sugestões poderiam ser feitas para melhorar (ou resolver) os problemas verificados?



Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" - Unesp
Faculdade de Ciências e Tecnologia- Presidente Prudente-SP
Programa de Pós-Graduação em Geografia

Projeto de Pesquisa: O Programa Nacional de Habitação Rural(PNHR): Agentes, Ações e Desafios no Território da Cidadania Meio Oeste Contestado – SC.
Doutoranda: Joice Konrad

Entrevista com Beneficiários

I. Dados pessoais

Nome: _____

Contato: _____

Localidade: _____ Município: _____

Idade: _____

Profissão: _____

II. Caracterização do Estabelecimento Agropecuário

1. Tamanho do estabelecimento (ha): _____

2. Condição de uso: () Proprietário () Posse () Arrendamento

3. Forma de aquisição do estabelecimento:

() compra (nº/ha) _____

() herança (nº/ha) _____

Outra: _____

4. Tem acesso a telefonia rural: () Não () Sim

5. Tem acesso a internet? () Não () Sim

III. Grupo Familiar e organização do trabalho

6. Atualmente, quantas pessoas vivem no estabelecimento: _____

7. Número de pessoas envolvidas na produção: Família (_____) Empregados Permanentes (_____) Temporários (_____) _____

8. Idade e escolaridade dos moradores

Moradores	Idade	Escolaridade

9. Média (mensal ou anual) da Renda Monetária Familiar: _____

10. Algum membro da família desenvolve atividades não-agrícolas? () Não () Sim Qual ocupação? _____

10.1 Continua residindo no estabelecimento? () Não () Sim

10.2. Essa renda obtida é utilizada para quais finalidades? _____

IV. Atividades econômicas desenvolvidas no estabelecimento:

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

() Integração/parceria Atividade desenvolvida? _____

Qual Empresa? _____

() Comercialização direta Quais produtos/cultivos/criações? _____

() Aposentadoria Rural

12. Há produção para o autoconsumo? () Não () Sim

Quais produções/cultivos? _____

13. Outras atividades econômicas: () Não () Sim
Quais? _____

V. Sobre o PNHR:

14. Em que faixa (grupo de financiamento) sua casa está inserida:

() Grupo 1 () Grupo 2

15. O recurso obtido foi utilizado para

() construção () reforma/ampliação/finalização

16. Quem acessou o recurso? _____

17. Em que ano assinaram o contrato?

() 2009 () 2010 () 2011 () 2012 () 2013 () 2014 () 2015 () 2016

Demorou o processo? Por quê? _____

18. Como ficou sabendo do PNHR?

() Meio de comunicação. Qual? () Jornal () TV () Rádio () Internet

() Entidades/Associações/ Cooperativas/Sindicatos. Qual? _____

() Órgão Público. Qual? () Prefeitura () Epagri () Outra _____

19. Qual foi sua motivação para acessar esse programa? _____

20. Como é a relação com a entidade habilitada? _____

21. Já conhecia a entidade antes do PNHR? () Não () Sim Há quantos anos? _____

22. Teve reuniões de discussão e informativas sobre o PNHR? () Não () Sim

Quantas reuniões ocorreram durante a execução do projeto?

() 1 () 2 () 3 () 4 () Mais de 5

23. Quantas reuniões você participou?

() Nenhuma () Algumas () Metade () Todas

24. Quais os principais temas abordados nas reuniões? _____

25. Os temas trabalhados foram significativos para sua vida? Coloca em prática?

() Não () Sim Como? _____

26. Participou da elaboração do projeto técnico?

() Não () Sim Como? _____

27. Qual é o tempo médio de execução da obra? _____

28. A mão de obra utilizada na construção foi:

() municipal () outros municípios () outros estados

29. O material de construção utilizado na obra foi comprado no:

() município () outros municípios () outros estados

30. Como foi feito o gerenciamento/acompanhamento da construção/reforma da casa? Quem participou? _____

31. Gostou do resultado?

() Sim () Não Por quê? _____

32. Quais as principais mudanças que ocorreram em relação a casa anterior? (tamanho, material, número de cômodos etc.)

33. Quais dificuldades foram encontradas durante o processo de construção ou de obtenção do financiamento? _____

34. Antes do PNHR, já estavam familiarizados com as relações com o banco?

() Sim () Não

35. Como tem sido feito o pagamento? _____

36. Quanto à forma de pagamento, tem conseguido pagar em dia? () Sim () Não

Por quê? _____

Restam muitas parcelas? _____

37. Em algum momento, atrasou o pagamento?

() Não () Sim Por quê? _____

VI. Sobre outros Programas e Políticas Públicas

38. É beneficiário de outros programas nacionais

() Bolsa Família () Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)

() Previdência Social/Aposentadoria Rural () PRONAF

() Outro

39. Recebe assistência técnica? () Não () Sim

De qual é o órgão/empresa que realiza? _____

ANEXOS

**ANEXO A – NÍVEL DE HABILITAÇÃO QUE DEFINE O NÚMERO DE UNIDADES
HABITACIONAIS QUE A EO PODERÁ EXECUTAR SIMULTANEAMENTE**

Nível de Habilitação	Pontuação obtida	Quantidade de UH Execução Simultânea
A	De 11 a 15;	Até 50
B	De 16 a 25;	Até 100
C	De 26 a 40, desde que obtido, no mínimo 6 pontos no requisito de experiência em processos de autogestão ou gestão habitacional;	Até 200
D	De 41 a 60, desde que obtido, no mínimo, 12 pontos no requisito de experiência em processos de autogestão ou gestão habitacional e 3 pontos no requisito de ter existência de equipe técnica permanente – social e engenharia/arquitetura, na mesma unidade de federação da sede da EO;	Até 350
E	Acima de 61, desde que obtido, no mínimo 12 pontos no requisito de experiência em processos de autogestão ou gestão habitacional e 6 pontos no requisito de ter existência de equipe técnica permanente – social e engenharia/arquitetura, na mesma unidade de federação da sede da EO;	Até 500

Fonte: Anexo I da Portaria nº 235, de 9 de junho de 2016, p.80.
Org: KONRAD, 2017 (com adaptações).

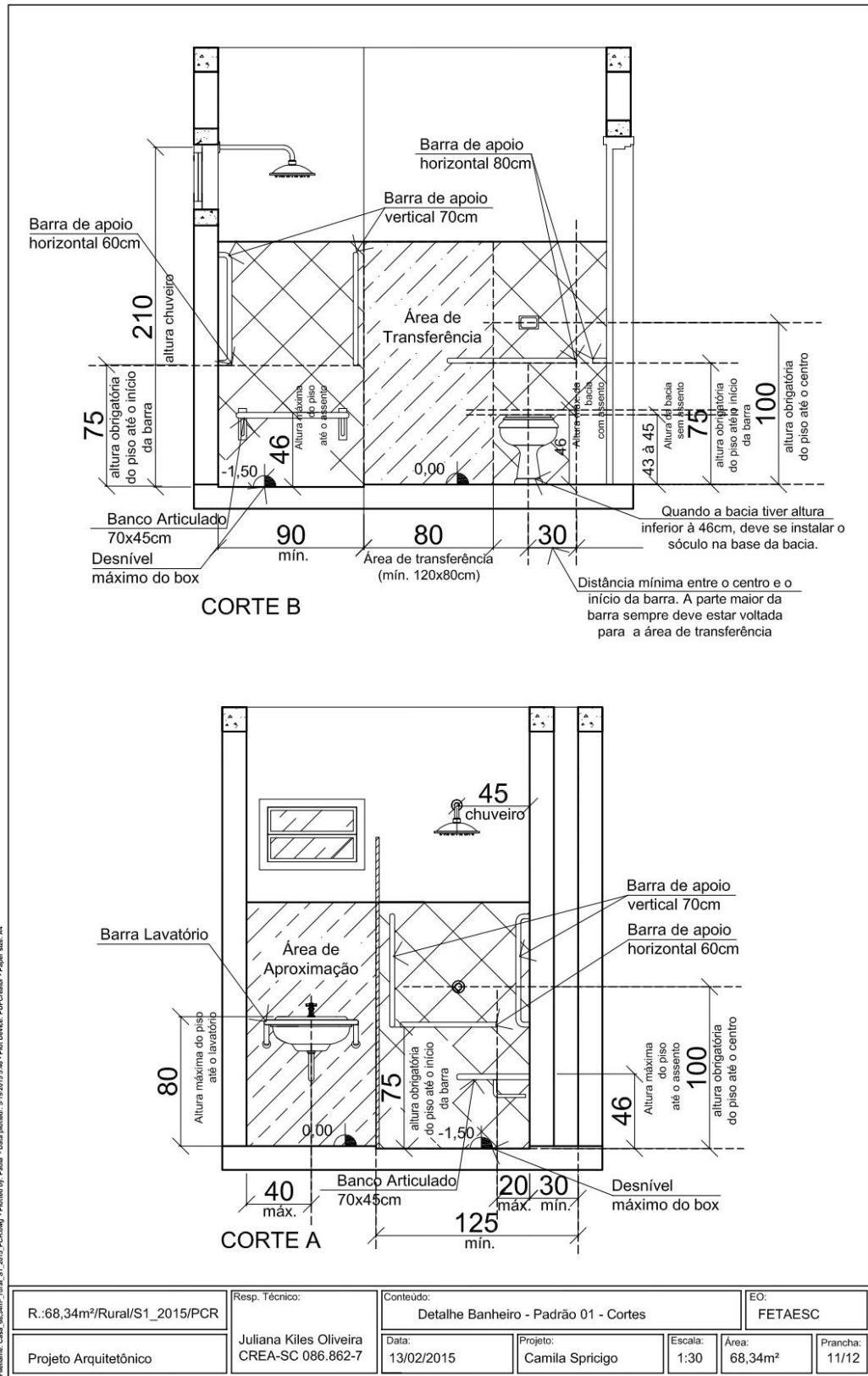
ANEXO B - PLANTAS BAIXAS DISPONIBILIZADAS PELA COOPERHAF AOS BENEFICIÁRIOS DO PNHR.



Fonte: trabalho de campo, 2017.



R.:68,34m²/Rural/S1_2015/PCR	Resp. Técnico:	Conteúdo:			EO:
		Planta de Layout			FETAESC
Projeto Arquitetônico	Juliana Kiles Oliveira CREA-SC 086.862-7	Data: 13/02/2015	Projeto: Camila Sprigico	Escala: 1:75	Área: 68,34m²
					Prancha: 01/12



Fonte: Trabalho de campo, 2017.

ANEXO D – AVALIAÇÃO DO PTS APLICADO PELA FETAESC


FEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA DO ESTADO DE SANTA CATARINA – FETAESC





AVALIAÇÃO - PROJETO DE TRABALHO TÉCNICO SOCIAL-PTTS.
PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA-PMCMV.
PROGRAMA NACIONAL DE HABITAÇÃO RURAL-PNHR.

1- Você acredita que com o programa social teve uma melhoria na sua qualidade de vida?
☐ Sim ☐ Não ☐ outros

2. Qual a principal motivação para você participar do programa social?

3. Foi criada a comissão de acompanhamento das obra?
☐ Sim ☐ Não

4. A comissão de acompanhamento da obra cumpriu com seu papel? Caso a resposta for não justifique
☐ Sim ☐ Não porque?

5. Você já tinha conhecimento de todos os assuntos abordados?
☐ Sim ☐ Não

6. Houve integração entre os participantes?
☐ Sim ☐ Não

7. Houve mobilização para a realização do trabalho coletivo?
☐ Sim ☐ Não

8. Qual o tema você mais gostou? Por quê?

9. Avalie o envolvimento dos participantes durante o programa. Justifique.

10. Avalie a sua participação no projeto? Justifique.

11. Avalie a participação da Fetaesc no Projeto de Trabalho Técnico Social. Justifique.

12. Se a Fetaesc, não tivesse realizado o convênio com a CAIXA, você teria condições de construir, reformar ou ampliar sua casa?
☐ Sim ☐ Não
 Por quê?

13. Como você avalia o trabalho das Técnicas Sociais (Assistentes Sociais) que desenvolveram o trabalho com o grupo?
☐ Ruim ☐ Razoável ☐ Bom ☐ Ótimo ☐ Excelente
 Por quê?

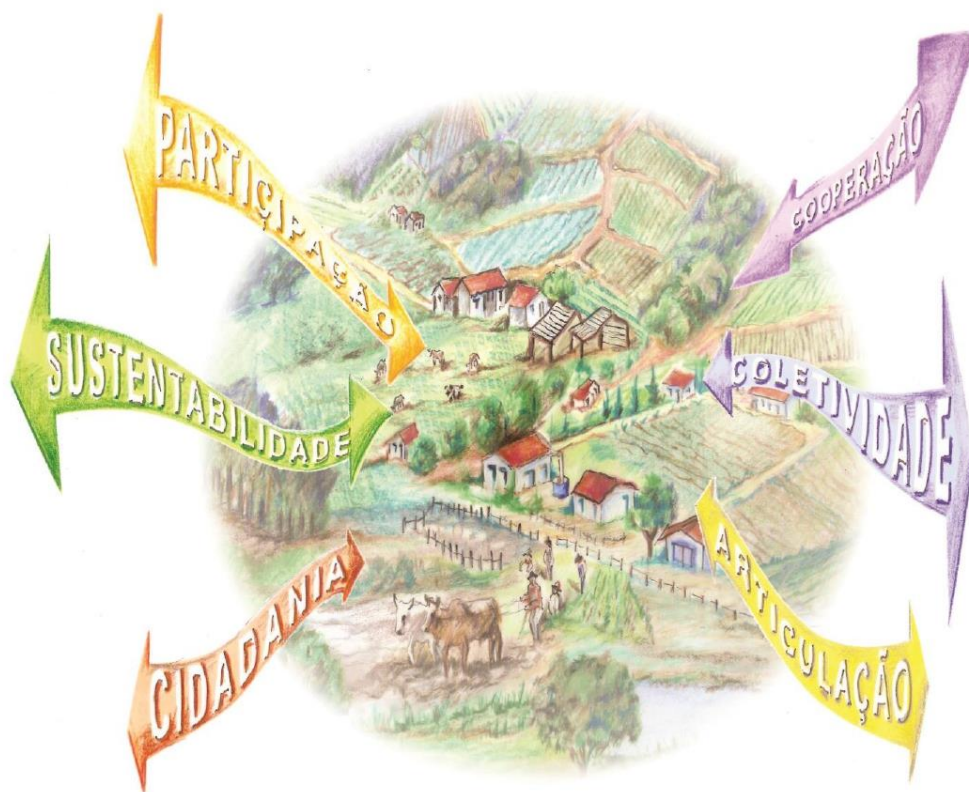
Desde já agradecemos a participação.
 Agradecemos por ter enriquecido este dia com a vossa presença.

Fonte: Trabalho de campo, 2017.

ANEXO E – PARTES DO CADERNO DE ORIENTAÇÃO PARA EXECUÇÃO DO PTS PNHR ELABORADO PELA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL

Caderno de Orientações para execução do PTS PNHR  <i>“O presente roteiro tem por objetivo nortear a elaboração e o desenvolvimento dos projetos sociais no âmbito do PNHR”</i> REALIZAÇÃO: 		SUMÁRIO	
APRESENTAÇÃO	7		
SIGLAS E ABREVIATURAS	9		
ORIENTAÇÕES PARA ELABORAÇÃO DO PTS E CRONOGRAMA FÍSICO-FINANCEIRO	11		
ESCOPO MÍNIMO DE AÇÕES	11		
AÇÕES COMPLEMENTARES	13		
INSTRUÇÕES PARA O PREENCHIMENTO DO FORMULÁRIO PTS E CRONOGRAMA FÍSICO-FINANCEIRO	14		
ENTENDENDO O ORÇAMENTO DE REFERÊNCIA	15		
DESCRIÇÃO DAS DESPESAS DO ORÇAMENTO DE REFERÊNCIA	17		
ROTEIROS	19		
ROTEIRO 1 - REUNIÃO PARA APRESENTAÇÃO DAS CONDIÇÕES DE CONTRATAÇÃO E DOS PROJETOS	19		
ROTEIRO 2 - REALIZAÇÃO DA ASSEMBLÉIA DE ELEIÇÃO DA COMISSÃO DE REPRESENTANTES – CRE	21		
ROTEIRO 3 - ORIENTAÇÃO À CRE	23		
ROTEIRO 4 - ATIVIDADE DE INCENTIVO À AUTONOMIA FINANCEIRA E ORIENTAÇÃO SOBRE SERVIÇOS PÚBLICOS	24		
ROTEIRO 5 - ATIVIDADE DE ORIENTAÇÃO SOBRE NOÇÕES DE HIGIENE, SAÚDE E PRESERVAÇÃO AMBIENTAL	25		
ROTEIRO 6 - ATIVIDADE DE ENCERRAMENTO DO PROJETO	26		
MODELOS	28		
FORMULÁRIO 1 – DIAGNÓSTICO	28		
FORMULÁRIO 2 – MODELO DE PTS	31		
FORMULÁRIO 3 – ORÇAMENTO/CRONOGRAMA FÍSICO-FINANCEIRO	32		
FORMULÁRIO 4 - AVALIAÇÃO DA INTERVENÇÃO	34		

ORIENTAÇÕES PARA ELABORAÇÃO DO PTS



ESCOPO MÍNIMO DE AÇÕES

Considerando as diretrizes definidas no Capítulo V do Manual de Instruções do Trabalho Social nos Programas e Ações do Ministério das Cidades – Portaria 21/2014, foi traçado um escopo mínimo de ações a serem desenvolvidas nos PTS no âmbito do PNHR.

As ações estão apresentadas nas etapas de execução do TS, em função dos temas a serem abordados, acompanhadas da sugestão de técnicas de execução possíveis e da indicação dos resultados e produtos pretendidos, podendo haver adequação à realidade de cada intervenção.

Os resultados/produtos indicados na tabela abaixo serão utilizados como referência para o aceite das atividades do PTS:

AÇÕES	TÉCNICAS DE EXECUÇÃO POSSÍVEIS	RESULTADOS/PRODUTOS
ETAPA PRÉ OBRAS		
DIAGNÓSTICO (Formulário 1) E ELABORAÇÃO DO PTS (Formulário 2)	Entrevista com as famílias, para cadastro socioeconômico e atendimento das políticas públicas, inventário das condições físicas da propriedade, condições sanitárias do domicílio, mapeamento das potencialidades produtivas.	PTS (contendo diagnóstico socioeconômico das famílias) e Cronograma Físico-Financeiro, fotos (família e UH de moradia atual).
REUNIÃO DE APRESENTAÇÃO DAS CONDIÇÕES DE CONTRATAÇÃO E DOS PROJETOS (Roteiro 1)	Reunião expositiva com os beneficiários, conforme roteiro, com participação de representante da engenharia e do trabalho social da EO responsáveis pelos projetos, e de pessoa que detenha conhecimento aprofundado sobre as questões contratuais, incluindo as atribuições da CRE.	Memória da reunião, registro fotográfico e lista de presença
ASSEMBLÉIA DE ELEIÇÃO DA COMISSÃO DE REPRESENTANTES – CRE (Roteiro 2)	Assembleia, conforme roteiro, com a participação de todo grupo.	Cópia do Termo de Compromisso, cópia da Ata registrada em cartório.
ETAPA DURANTE AS OBRAS		
ORIENTAÇÃO À CRE (Roteiro 3)	Qualificação da CRE acerca de suas atribuições, através de reuniões com a CRE, e/ou orientações individuais aos membros da comissão, conforme roteiro de orientações à CRE.	Memória de reunião de qualificação da CRE (ou registro de orientações individuais); Ata de reunião de prestação de contas, cópia do formulário de prestação de contas da CRE (Formulário 4) com respectiva evolução da obra.
ATIVIDADE DE INCENTIVO À AUTONOMIA FINANCEIRA E ORIENTAÇÃO SOBRE SERVIÇOS PÚBLICOS (Roteiro 4)	Reunião, oficina, dia de campo, intercâmbio ou visita, conforme roteiro.	Relatório de atividade coletiva ou visita, com lista de presença e registro fotográfico.
ATIVIDADE DE ORIENTAÇÃO SOBRE NOÇÕES DE HIGIENE, SAÚDE E PRESERVAÇÃO AMBIENTAL (Roteiro 5)	Reunião, oficina, dia de campo, gincana, visita, orientação à produção de horta e pomar ou outra ação de interesse dos beneficiários.	Relatório de atividade coletiva ou visita, com lista de presença e registro fotográfico.
ETAPA PÓS OBRAS		
ATIVIDADE DE ENCERRAMENTO DO PROJETO (Roteiro 6)	Reunião ou dia de campo, conforme roteiro, com realização de Avaliação da intervenção (Formulário 4).	Relatório de atividade coletiva, com lista de presença e registro fotográfico. Ata da assembleia de prestação de contas final e lista de presença. Resultado da avaliação e parecer da RT.

Para suporte à execução das atividades, estão também disponíveis neste Caderno de Orientações, roteiros que listam as condições recomendadas para sua realização, os conteúdos imprescindíveis a serem tratados em cada etapa do PTS e sugestões de formulários.



COMPOSIÇÃO DO GRUPO FAMILIAR									
Preencher uma ficha para cada membro da família residente (inclusive bebês, crianças, agregados)									
Nome		☐ Chefe ☐ Neto		☐ Solteiro ☐ Viúvo					
		☐ Cônjuge ☐ Outros parentes		☐ Casado ☐ Separado/Divorciado					
		☐ Filho ☐ Agregado		☐ União estável					
Sexo	☐ M ☐ F	Idade		Pessoa com deficiência?	☐ S ☐ N	Qual?			
Atualmente Frequenta?		☐ Creche	☐ Ensino fundamental	☐ EJA	☐ Curso Profissionalizante	Escolaridade			
		☐ Pré-escola	☐ Ensino médio	☐ Ensino superior	☐ Não frequenta	☐ Nenhum	☐ Ensino Fundamental	☐ Ensino médio	☐ Superior
Situação Ocupacional	☐ Estudante ☐ Dona de Casa	Cooperativado? ☐ S ☐ N		Situação de Saúde (Informar a existência de doenças graves/crônicas)					
	☐ Aposentado/Pensionista	Se Trabalhador rural: ☐ Sazonal ☐ Continuado	Cooperativado? ☐ S ☐ N		Renda Bruta (mensal)				
Atividade Principal					Atividade Complementar				
Outras informações relevantes									

COMPOSIÇÃO DO GRUPO FAMILIAR									
Preencher uma ficha para cada membro da família residente (inclusive bebês, crianças, agregados)									
Nome		☐ Chefe ☐ Neto		☐ Solteiro ☐ Viúvo					
		☐ Cônjuge ☐ Outros parentes		☐ Casado ☐ Separado/Divorciado					
		☐ Filho ☐ Agregado		☐ União estável					
Sexo	☐ M ☐ F	Idade		Pessoa com deficiência?	☐ S ☐ N	Qual?			
Atualmente Frequenta?		☐ Creche	☐ Ensino fundamental	☐ EJA	☐ Curso Profissionalizante	Escolaridade			
		☐ Pré-escola	☐ Ensino médio	☐ Ensino superior	☐ Não frequenta	☐ Nenhum	☐ Ensino Fundamental	☐ Ensino médio	☐ Superior