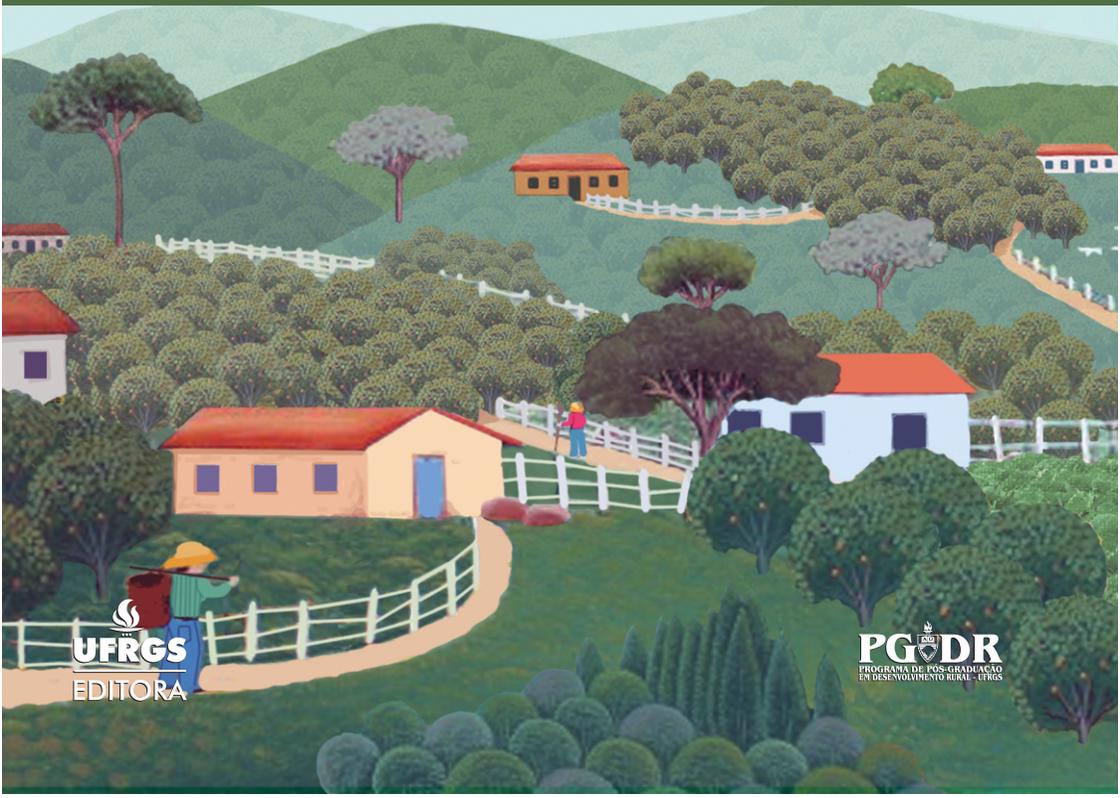


POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL NO BRASIL

CATIA GRISA
SERGIO SCHNEIDER
ORGANIZADORES




UFRGS
EDITORA


PGDR
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
EM DESENVOLVIMENTO RURAL - UFRGS

POLÍTIICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL NO BRASIL



UNIVERSIDADE
FEDERAL DO RIO
GRANDE DO SUL

Reitor

Carlos Alexandre Netto

Vice-Reitor e Pró-Reitor
de Coordenação Acadêmica

Rui Vicente Oppermann

EDITORA DA UFRGS

Diretor

Alex Niche Teixeira

Conselho Editorial

Carlos Pérez Bergmann

Claudia Lima Marques

Jane Fraga Tutikian

José Vicente Tavares dos Santos

Marcelo Antonio Conterato

Maria Helena Weber

Maria Stephanou

Regina Zilberman

Temístocles Cezar

Valquiria Linck Bassani

Alex Niche Teixeira, presidente

POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL NO BRASIL

CATIA GRISA
SERGIO SCHNEIDER
ORGANIZADORES

© dos autores
1ª edição: 2015

Direitos reservados desta edição:
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Capa: Carla M. Luzzatto
Revisão: Carlos Batanoli Hallberg
Editoração eletrônica: Fernando Piccinini Schmitt

P767 Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil / Organizadores Catia Grisa [e] Sergio Schneider. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.
624 p. : il. ; 16x23cm

(Série Estudos Rurais)

Inclui figuras, gráficos, mapas, quadros e tabelas.

Inclui referências.

1. Agricultura. 2. Desenvolvimento rural. 3. Políticas públicas – Agricultura familiar. 4. Políticas agrícolas. 5. Segurança alimentar – Políticas. 6. Desenvolvimento territorial – Políticas. 7. Políticas ambientais. 8. Políticas agrárias. 9. Políticas sociais. 10. Ciência – Tecnologia. 11. Políticas públicas – Grupos sociais – Meio rural – Brasil. 12. Desenvolvimento rural - Políticas – América Latina. I. Grisa, Catia. II. Schneider, Sergio. IV. Série.

CDU 631.1:330.34(81)

CIP-Brasil. Dados Internacionais de Catalogação na Publicação.
(Jaqueline Trombin – Bibliotecária responsável CRB10/979)

ISBN 978-85-386-0262-0

O Programa Nacional de Habitação Rural como estratégia de inclusão e desenvolvimento rural¹

**Jairo Alfredo Genz Bolter
Sergio Schneider
Jaqueline Mallmann Haas**

Introdução

A manutenção das famílias no meio rural tem acentuado os atuais debates em torno do desenvolvimento rural brasileiro. Tanto a sucessão familiar como a permanência das famílias no campo têm sido o foco de inúmeros estudos e pesquisas desenvolvidas no início do século XXI. Além disso, nesse período, o tema tornou-se foco de inúmeros programas e políticas públicas idealizadas, formuladas e executadas pelo Estado brasileiro em parceria com as organizações sociais e sindicais rurais.

Tais ações, no período recente, vêm ao encontro do desenvolvimento e da inclusão social das famílias rurais, representando uma mudança nos rumos e encaminhamentos tomados pelos governos para com a agricultura familiar.

¹ O presente artigo foi desenvolvido a partir da tese do primeiro autor intitulada *Interfaces e Cogestão nas Políticas para Agricultura Familiar: uma Análise do Programa Nacional de Habitação Rural*.

Entre essas novas ações implementadas pelo Estado para a categoria, está o Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR.

A instituição de programas e políticas de natureza social pode ser considerada fruto de uma mudança na concepção e na forma de agir do Estado diante da sociedade civil. Todavia, também pode representar uma mudança na forma de agir e atuar das próprias organizações sociais rurais. No período pós-redemocratização, o Estado brasileiro alterou significativamente a sua forma de agir e atuar. De forma mais permeável e mais receptiva diante das questões e/ou das propostas oriundas da sociedade civil organizada, o Estado possibilitou a constituição de “redes de atores” em torno do que McGee (2004) definiu como o “processo político” de formulação dos programas e das políticas públicas instituídas para o meio rural.

Por outro lado, a partir de meados da década de 1990, as organizações sindicais rurais brasileiras passaram a atuar de forma ativa no processo de formulação das ações do Estado para o meio rural, o que lhes proporcionou uma alteração em sua forma de agir e atuar: estas passaram das ações contestatórias e reivindicatórias, desenvolvidas nas décadas de 1970 e 1980, para ações propositivas, na década de 1990, e executivas, na primeira década do século XXI.

Dessas alterações, surgiram, em especial, a partir de meados da década de 1990, inúmeras políticas públicas voltadas para o meio rural. Inicialmente, foram instituídas políticas de cunho produtivo/econômico, por meio de ações de crédito, as quais possibilitaram o fortalecimento individual e coletivo dos agricultores familiares.

A partir do início do século XXI, já mais fortalecidos, os agricultores, por meio de suas organizações, passaram a atuar de forma mais ativa no processo político de formulação das ações, das políticas e dos programas públicos voltados para o meio rural. Essa participação fez que emergissem novas políticas e programas voltados para o meio rural, dentre as quais surgem as políticas de cunho social, como o Programa Nacional de Habitação Rural. Além disso, surgem novas organizações sociais, tais como a Cooperativa de Habitação da Agricultura Familiar (COOPERHAF), com o intuito de mediação entre os agricultores e o Estado.

A atuação das organizações sociais e sindicais rurais, para além do seu caráter contestatório e reivindicatório, é fruto, em especial do amadurecimento político e institucional de tais organizações. Estas, ao visualizarem suas pautas de reivindicações serem atendidas, necessitaram alterar o seu foco para novos temas e novas questões visando em especial à sua sobrevivência e sua manutenção como atores sociais e agora políticos. Além disso, a divisão ocorrida no sindicalismo dos trabalhadores rurais fez que as organizações necessitassem se

diferenciar frente às demais, para, assim, conquistarem novas bases e novos espaços de atuação. A conquista desses espaços fez que tais organizações ganhassem mais respaldo e legitimidade, política e socialmente.

Nesse sentido, o presente artigo visa traçar um breve histórico do PNHR, analisando as principais alterações, os principais atores envolvidos no processo político do Programa, bem como o seu processo operacional a partir da experiência da COOPERHAF, uma das organizações sociais pioneiras que mais tem atuado na construção e na execução do Programa.

Para tanto, o trabalho encontra-se dividido em três momentos: inicialmente, resgata-se um breve histórico do processo político de construção do PNHR; a seguir, são apresentadas as principais diretrizes do Programa, bem como as principais alterações que configuraram sua atual estrutura operacional, destacando os principais atores envolvidos; e, por fim, antecedendo as considerações finais, apresenta-se a execução do Programa a partir da atuação da COOPERHAF.

A origem do Programa Nacional de Habitação Rural

Mesmo previsto em várias Leis Federais,² poucos recursos foram investidos pelo setor público em habitação rural no país até o ano de 2003, com exceção dos investimentos realizados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) nos assentamentos da reforma agrária e alguns investimentos em habitação rural realizados por Estados da federação, como é o caso do Rio Grande do Sul. O desinteresse e o descaso do Estado ampliavam o problema habitacional rural do país. As ações políticas e programas públicos de habitação até então existentes não conseguiam ser acessados pelos pequenos e médios agricultores, visto que estes não dispunham das condições exigidas pelos programas habitacionais urbanos. Sendo a habitação um fator central no processo de desenvolvimento e inclusão social das famílias, necessitava-se encontrar alternativas viáveis para tal problemática.

Diante da compreensão de tal situação, as organizações sociais e sindicais rurais passaram a reivindicar dos governos uma ação concreta para o problema

² Entre as Leis Federais que tratam da habitação rural, estão: a Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, que “Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para a aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e sociedades de crédito imobiliário, as letras imobiliárias, o Serviço Federal e Habitação e Urbanismo e dá outras providências”; o Artigo 1º da Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de novembro de 1988; o Artigo 187 da mesma Constituição; e o Artigo 87 da Lei Federal nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, que “Dispõe sobre a Política Agrícola”.

habitacional no meio rural, partindo da constatação de que a permanência das famílias nesse meio só ocorreria mediante o desenvolvimento e a inclusão social destas. Para alcançarem esse objetivo, tais famílias necessitariam dispor das mínimas condições de vida, dentre as quais destaca-se como fundamental a habitação. A partir desse contexto, emergiram várias discussões e debates em torno do tema.

Em 1999, no estado do Rio Grande do Sul, foi instituído um grupo de trabalho para dialogar sobre uma série de ações de valorização e inclusão social das famílias visando à permanência destas no meio rural e ao retorno das que já estavam vivendo nas cidades, tendo como foco, num primeiro momento, os assentamentos antigos e novos da reforma agrária. Uma das ações desenvolvidas pelo grupo foi o Programa Estadual de Habitação Rural (PHRRS), instituído ainda em 1999. A partir desse momento, o grupo de trabalho responsável pela idealização, criação e execução das ações passou a debater as regras para o desenvolvimento e a implementação do programa. Surgiram, então, várias organizações sociais ligadas ao campo com o objetivo de operacionalizar e implementar o PHRRS em parceria com o governo.³

Em nível nacional, a discussão acentuou-se e ganhou força em 2001, durante a Primeira Caravana da Agricultura Familiar, organizada pela Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar da Região Sul do Brasil – Fetraf-Sul.⁴ A partir de então, o problema passou a ser dialogado e trabalhado entre os atores sociais e políticos, os quais compuseram um grupo de trabalho em torno da proposta (processo muito semelhante ao de encaminhamento dos primeiros passos das políticas públicas voltadas para a agricultura familiar desenvolvidas nos anos anteriores). Foram iniciados o diálogo e a configuração de um programa nacional de habitação voltado para a realidade existente no meio rural, tendo como norte a experiência gaúcha de habitação rural.

O grupo de trabalho propôs, já em 2003, a implementação de um programa de habitação rural nacional semelhante ao PHRRS, denominado Programa de Habitação Rural (PHR), o qual ficou vinculado ao Programa Nacional de Habitação (PNH), junto à Caixa Econômica Federal (Caixa).

Ou seja, os programas até então existentes não eram acessíveis à população rural, visto que as condições desta eram distintas das presenciadas no meio

³ O programa, mesmo considerado relevante, foi operacionalizado no Estado durante um curto espaço de tempo, até o final de 2002.

⁴ Participaram da Caravana diversos atores sociais e políticos, muitos dos quais, após o ano de 2003, vieram a compor o Governo Federal. Entre eles estavam Luis Inácio Lula da Silva (que se tornaria em 2003 Presidente da República), Olívio Dutra (que assumiu, em 2003, o Ministério das Cidades) e Miguel Rossetto (que assumiu, em 2003, o Ministério do Desenvolvimento Agrário). Mais informações podem ser acessadas em Bolter (2013).

urbano, em especial nos quesitos relacionados à renda e receitas econômicas das famílias. A renda e as receitas no meio rural, além de não serem fixas mensalmente, muitas vezes são incertas, o que impedia que a população rural, em especial a de baixa renda, conseguisse acessar os financiamentos de habitação nos moldes urbanos.

As normas estabelecidas para a institucionalização de um programa de habitação rural deveriam levar em conta, entre outros, os seguintes fatores: o ciclo de atividades agrícolas da família e da região; as garantias de financiamento adequadas (evitar a hipoteca); a reduzida capacidade econômica dos agricultores familiares. Para que o programa de habitação rural fosse acessível aos agricultores, em especial aos menos estruturados economicamente, eram necessárias, entre as condições, recursos a fundo perdido (em alguns casos); juros menores que os do mercado; e, principalmente, prazos de pagamento diferenciados. Para todos os atores que participavam do processo, em especial para os governos, tais ações se justificavam, devido ao “déficit habitacional rural” existente.

O fluxo operacional proposto estimulou que os futuros beneficiados se filiassem a uma entidade organizadora (associação, cooperativa). Além disso, o programa também poderia ser operacionalizado por um órgão do poder público que os representasse. Essa entidade precisava, entretanto, estar devidamente cadastrada junto à Caixa e não ter fins lucrativos.

Já a partir de 2003, quando os primeiros projetos foram encaminhados, os atores que participavam do processo político de criação do PHR constataram também a necessidade de alterações no formato original do programa, em especial nos valores e índices de enquadramento dos beneficiários, visto que a demanda era elevada e a capacidade de acesso dos agricultores ao programa estava baixa.

As negociações, reuniões, seminários, palestras, entre outras atividades desenvolvidas de 2003 em diante em torno da temática da habitação rural, culminaram, após diversas transformações, na criação, em 2009, do Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), que passou a integrar o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), junto à Caixa e ao Ministério das Cidades (MC). Instituído pela Portaria Interministerial nº 326, de 31 de agosto de 2009, com diversas alterações das proposições iniciais, o programa mesmo tem hoje como objetivo principal financiar a construção, reforma ou ampliação da moradia dos agricultores familiares.

Segundo dados do Governo Federal, divulgados pela Caixa, conforme Tabela 1, de novembro de 2009 até setembro de 2014, foram contratadas mais de 130 mil unidades habitacionais, das quais aproximadamente 60 mil

já foram entregues. Para atender a esse montante, que supera inclusive a meta dos próprios atores (inicialmente previsto para contratar, até o final de 2014, aproximadamente 60 mil unidades habitacionais), já foram investidos em torno de R\$ 3,2 bilhões.

TABELA1
Unidades Habitacionais Construídas e Valor Investido (R\$, Milhões)

Ação/ano	2009	2010	2011	2012	2013	2014*	Total
Unidades habitacionais Contratadas	100	7.251	11.714	41.613	53.100	17.677	131.455
Investimento Realizado	1.080	92.770	162.817	1.009.980	1.486.249	49.8806	3.251.702

*valores referentes até setembro 2014.
Fonte: Caixa, 2014.

Principais características e modificações do PNHR

Quando surgiu, em 2003, o PHR iniciou com três modalidades de contratos: i) Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH); ii) Carta de Crédito com Operações Coletivas, FGTS (CCFGTS); e iii) Crédito Solidário (FDS), constatando-se que, nesse período, o Programa funcionava com recursos periféricos e incertos. A formatação inicial manteve-se até 2009, quando, através do Decreto Federal nº 6.819/2009, novas regras foram instituídas e o PHR passou a denominar-se de PNHR.

A partir dessa nova configuração, o Programa passou a contar com recursos diretos do Orçamento Geral da União – OGU. Além disso, o Programa passou a ser operacionalizado pela Caixa, por meio da da Superintendência de Habitação Rural (SUHAR) e do Banco do Brasil (BB). A consolidação dos recursos para o PNHR, bem como a criação da SUHAR e a entrada do BB no processo operacional do Programa são especialmente oriundas do processo político do PNHR e vêm no sentido da consolidação e da manutenção deste como uma das mais importantes políticas disponíveis para a agricultura familiar brasileira.

Atualmente, para os beneficiários acessarem o programa, permanece o dever de estarem organizados de forma associativa por entidades sem fins lucrativos ligadas ao meio rural (cooperativas, associações, etc.) ou pelo poder

público municipal. Além disso, os beneficiários devem ter uma renda bruta anual de no máximo R\$ 60 mil reais, havendo três faixas classificatórias de acordo com a renda: Grupo 1 – G1; Grupo 2 – G2; e Grupo 3 – G3 (Bolter, 2013).

No G1, são classificadas as famílias mais vulneráveis financeiramente, as quais, na classificação proposta por FOA/Incrá (1996), se enquadram na “Agricultura Familiar Periférica e/ou de Subsistência”. Essas podem ser beneficiadas com R\$ 25 mil para casa nova e R\$ 15 mil para reformas em seu imóvel. Desse montante, o beneficiário necessita devolver apenas 4% do capital em um período de quatro anos, sem juros e sem correção monetária. Para captar o crédito, o beneficiário terá que comprovar renda familiar anual bruta máxima de até R\$ 15 mil (Brasil, 2013).

O G2 é destinado às famílias intermediárias economicamente, classificadas pela FAO/Incrá (1996) como uma “Agricultura Familiar em Transição”. Essas podem obter um financiamento de até R\$ 20 mil. Com subsídio de R\$ 7 mil, o beneficiário terá um prazo máximo de dez anos para pagar o restante do valor financiado, ao qual será acrescida uma taxa de juro de 5% mais a taxa referencial (TR) ao ano. Os agricultores, para se incluírem nesse grupo, devem comprovar uma renda familiar bruta anual de R\$ 15 mil a R\$ 30 mil (Brasil, 2013).

O G3 é disponibilizado para as famílias consideradas mais estáveis economicamente e que se enquadram, de acordo com FOA/Incrá (1996), em uma “Agricultura Familiar Consolidada e Integrada ao Mercado”. Estas podem acessar um financiamento de, no máximo, R\$ 40 mil, com juros de 6% ao ano mais TR, a ser pago sem subsídio em até dez anos. Nessa faixa, o agricultor tem que comprovar uma renda bruta anual de, no máximo, R\$ 60 mil (Brasil, 2013).

Para ser contemplado com o financiamento, o beneficiário deverá ainda: i) ser indicado pela Entidade Organizadora – EO; ii) ter capacidade civil; iii) possuir CPF de forma regular junto à Receita Federal; iv) ser brasileiro nato ou naturalizado (se estrangeiro, ter visto permanente no país); e v) apresentar Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) emitida, no máximo, seis meses antes da data da apresentação da proposta/projeto de intervenção (Bolter, 2013).

Estão restritos de acesso ao Programa os agricultores que tenham recebido, a qualquer época, subvenções ou subsídios de finalidade habitacional, que tenham figurado como beneficiários de programas habitacionais lastreados nos recursos orçamentários da União ou do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), que sejam detentores de área superior a quatro módulos fiscais, dentre outras restrições.

Nota-se que, desde o início, as regras e normas que estabelecem o funcionamento do PNHR forçam a participação das organizações sociais no processo

político do programa, fato que legitima a existência da permeabilidade do Estado frente aos demais atores sociais e políticos. Essa permeabilidade legalmente prevista na legislação legitima-se na prática ao analisarmos a participação da COOPERHAF e da Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar da Região Sul (Fetrafsul) no processo político do PNHR, conforme veremos adiante.

Assim, as principais diretrizes e características do programa, que são apresentadas fundamentalmente mediante portarias interministeriais, e que são constantemente atualizadas, permitem uma atuação ampla e massivas das organizações sociais e sindicais rurais no processo. Estas participam das principais e mais importantes discussões que permeiam todo o processo político do PNHR. Um dos principais exemplos dessa dependência está relacionada à contrapartida do beneficiário. Atualmente, quando este não tem condições para custeá-la, poderá contar com o custeio pela entidade organizadora, que, por sua vez, em muitos casos, consegue viabilizar a contrapartida a partir de convênios com estados e municípios.⁵

De modo geral, observa-se que o Programa depende substancialmente da participação das organizações sociais rurais para o seu desenvolvimento/concretização. Sem essas Entidades Organizadoras (EOs), um grande percentual das unidades habitacionais muito possivelmente não teriam sido executadas, visto que nem todas as administrações públicas são comprometidas com o desenvolvimento e a execução do Programa.

De acordo com a SUHAR, as metas previstas de contrato, bem como as de construção das unidades habitacionais, estão sendo atendidas antes do período previsto graças ao envolvimento de todos os atores. Conforme Bolter (2013), o balcão dos Sindicatos e das Associações dos Trabalhadores Rurais, em muitos casos, tornou-se um balcão de negócios. Lá são encaminhadas várias questões, entre as quais, as que tratam da documentação, dos projetos e dos contratos das unidades habitacionais. Segundo o autor, as cooperativas, as associações, bem como os sindicatos dos trabalhadores rurais, ganharam cada vez mais espaço e legitimidade no processo político do Programa. Isso aconteceu, em primeiro lugar, pela distância do Estado para com os beneficiários e, em especial, por as organizações sociais terem se apropriado de um importante papel no espaço político do Programa, como veremos adiante, no tópico referente ao caso da COOPERHAF.

Ao analisar as motivações que levaram essas organizações sociais a participarem da construção e execução do Programa, percebem-se motivos, dentre os quais destacam-se os seguintes: permitir que o Programa chegue aos beneficiá-

⁵ Doação de terrenos, terraplanagem, construção das unidades habitacionais, etc.

rios de forma mais ágil e condizente com a demanda; obter uma determinada renda para seu autofinanciamento, obtida a partir da EO;⁶ conquistar novos espaços de atuação, a partir do oferecimento concreto de novos produtos aos seus sócios. Porém observa-se também que essas organizações passaram a atuar junto ao PNHR por solicitação/convocação do próprio Estado brasileiro.⁷

Principais atores envolvidos no PNHR: suas ideias, razões e concepções

Entre os principais atores governamentais envolvidos no processo político do PNHR, destacam-se, conforme pode ser visualizado na Figura 1, o Ministério da Fazenda (MF), responsável pelo repasse dos recursos financeiros destinados à aplicação no programa; o Ministério das Cidades (MC), que, além de ser o gestor da aplicação dos recursos do FGTS e OGU, ainda é responsável por não só estabelecer os parâmetros operacionais do programa, como também acompanhar e avaliar os resultados obtidos na aplicação dos recursos; a Caixa e o BB, que são os agentes operadores e financeiros, responsáveis diretos pela operacionalização do programa.

Destaca-se ainda que a Caixa e o BB também são responsáveis por: i) controlar e acompanhar a execução orçamentária; ii) divulgar os procedimentos operacionais necessários à execução do programa; iii) repassar as informações sobre o programa ao MC; iv) repassar as informações aos gestores e ao conselho curador do Fundo (FGTS); v) definir e divulgar os procedimentos operacionais necessários à execução do programa; vi) receber as propostas/projetos de intervenção; vii) realizar a análise jurídica/cadastral, técnica de engenharia e do trabalho social, econômico-financeira da proposta; viii) contratar as operações com os beneficiários (os grupos de agricultores); ix) liberar os recursos; x) acompanhar o andamento das obras, (esse acompanhamento é realizado em parceria com as EO e os demais agentes que atuam junto ao Programa); e xi) receber do beneficiário as parcelas dos valores financiados.

⁶ No caso dos contratos firmados com o BB, as entidades Organizadoras recebem R\$ 600,00 por contrato firmado com o beneficiário final (G1 e G2), referente ao custo com a execução de assistência técnica, repassados conforme cronograma físico-financeiro, e R\$ 400,00 por contrato firmado com o beneficiário final (G1 e G2), referente ao custo com a execução do Trabalho Social, repassados conforme cronograma físico-financeiro.

⁷ De acordo com Bolter (2013), a COOPERHAF, após ser convidada pelo Governo Federal para atuar no Programa, não só ampliou a sua base de atuação como também auxiliou na organização dos trabalhadores rurais nas regiões sudoeste, nordeste e norte do Brasil. A Cooperativa atuou nessas regiões de 2006 a 2009.

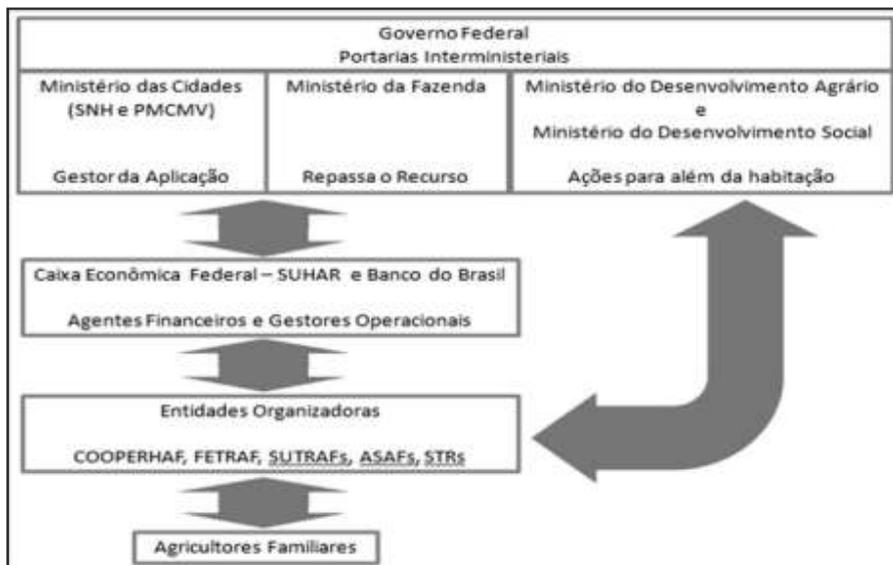


Figura 1 – Organograma de funcionamento do PNHR na base da COOPERHAF
Fonte: Elaborado pelos autores.

Entre os demais atores envolvidos no processo, estão as EO, que são as pessoas jurídicas sem fins lucrativos que contratam ou formam parceria com a Caixa para viabilizar a execução do empreendimento. Essas são responsáveis basicamente por i) organizar e acompanhar os grupos de beneficiários; ii) elaborar os projetos técnico, ambiental e financeiro e promover ações necessárias ao planejamento, elaboração e execução da proposta; iii) contratar responsável técnico (RT) ou Assistência Técnica (ATEC) necessária para encaminhar e acompanhar os projetos; iv) encaminhar os projetos para os agentes financeiros; v) construir (juntamente com o beneficiário) as Unidades Habitacionais (UH) rurais, quando for o caso; vi) participar do investimento com recursos financeiros, bens e/ou serviços, quando for o caso; vii) assinar o termo de cooperação e parceria (TCP) com a Caixa; viii) participar como interveniente nos contratos firmados entre os beneficiários e a Caixa; ix) acompanhar e fiscalizar o andamento e a execução das obras,⁸ apresentando mensalmente a

⁸ Nesse quesito, cabe destacar o seguinte: caso ocorra algum problema com o andamento de uma determinada obra em execução, são suspensos futuros convênios/contratos da Caixa com a devida entidade organizadora, até que esta regularize a situação e o andamento da referida obra. Após regularizar a situação, poderão ser encaminhados novos contratos/convênios entre a Caixa e a entidade organizadora.

planilha de levantamento de serviços (PLS), conforme os projetos técnicos, especificações e cronograma físico e financeiro global aprovado, juntamente com os demais documentos necessários para a liberação das parcelas; x) elaborar e implementar os projetos sociais e ambientais previstos no projeto; xi) dar suporte e informação para os demais parceiros envolvidos no processo, bem como para os próprios beneficiários (Bolter, 2013).

Ainda fazem parte do processo político de formulação do PNHR, em muitos casos, as administrações públicas. As administrações públicas municipais podem ser as próprias EO e também pode fazer parte do processo de apoio de alguma EO oriunda da sociedade civil organizada. Nesse caso, as administrações públicas municipais auxiliam a partir de ações, como a terraplanagem do terreno de construção da obra e organização deste (disponibilização de energia elétrica e água encanada para a unidade habitacional, etc.). Já as administrações estaduais, na maior parte dos casos, quando se envolvem no processo, disponibilizam um aporte extra de recurso financeiro, o qual geralmente entra como contrapartida do beneficiário para o encaminhamento da obra.

Compõe ainda o campo do processo político do PNHR, o próprio beneficiário, que faz parte do grupo indicado pela EO cuja as responsabilidades são as seguintes: i) retornar à Caixa a contrapartida do beneficiário, correspondente ao subsídio concedido para a construção da UH; ii) participar da execução das obras e do acompanhamento destas por meio da comissão de representantes eleita em assembleia realizada entre os beneficiários; iii) participar das atividades do Projeto de Trabalho Técnico Social (PTTS) e iv) das etapas da construção, quando o regime adotado para produção das unidades habitacionais for o de autoconstrução assistida⁹ ou mutirão assistido¹⁰ (Bolter, 2013).

Por fim, em alguns casos, envolvem-se também as associações e os sindicatos dos agricultores familiares (Asaf, Sintraf e Sutraf) e os sindicatos dos trabalhadores rurais (STR), os quais atuam a partir das seguintes ações: i) proporcionar o espaço físico para as ações da EO; ii) divulgar o PNHR, nos meios de comunicação, para seus associados e a comunidade em geral, informando as regras, as exigências e determinações deste; iv) cadastrar os interessados em encaminhar os projetos; v) receber e encaminhar para a EO os documentos necessários dos beneficiários; vi) disponibilizar espaço físico para o desenvolvimento das atividades dos grupos de beneficiários; e vii) acompanhar, juntamente com a EO, a Caixa e o BB, o andamento e a execução das obras.

⁹ Quando a construção é executada pelo beneficiário com o auxílio de assistência técnica especializada (engenheiro, mestre de obras, pedreiro, eletricista).

¹⁰ Quando a construção é executada pelos beneficiários junto com o auxílio de assistência técnica especializada (engenheiro, mestre de obras, pedreiro, eletricista).

Em geral, a participação dos atores no processo político do PNHR acontece em prol do desenvolvimento e da inclusão social das famílias de agricultores familiares que não dispõem de unidades habitacionais com a mínima estrutura para viverem com suas famílias. Porém, essa atuação vai além: visa também obter mais credibilidade e apoio para os projetos desses atores, bem como recursos e estruturas para estes desenvolverem suas ações cotidianas.

A operacionalização do Programa Nacional de Habitação Rural: o caso da COOPERHAF

A COOPERHAF é uma das EO pioneiras no processo político de construção das políticas e dos programas de habitação rural voltados para a agricultura familiar.¹¹ De um modo geral, a Cooperativa trabalha em consonância com as organizações sindicais ligadas à Fetrafsul, por meio de sua representação de base (seja ela sindicato ou associação), as quais fazem a intermediação entre a COOPERHAF e o beneficiário. É ao sindicato/associação que o beneficiário vai inicialmente para encaminhar a solicitação/cadastro, e, após a aprovação, é a esse local que ele vai para encaminhar os demais papéis, para, participar das reuniões, ou por outros propósitos. O sindicato local tem sido, então, a porta de entrada e de saída para a unidade habitacional dos agricultores familiares no caso em análise.

Nos sindicatos/associações, os beneficiários encontram as informações sobre o PNHR, encaminham suas demandas, os documentos necessários, etc. Para atender às demandas, a maior parte das organizações sindicais de base da Fetrafsul dispõe de um coordenador local de habitação, que é formado e capacitado pela COOPERHAF para atuar junto às organizações com o objetivo de atender às demandas habitacionais do município ou da região.

Junto à base social da Fetraf-Sul/COOPERHAF, o PNHR é operacionalizado conforme a Figura 2, onde: a) o agricultor faz um cadastro no sindicato local a fim de ser beneficiado com a construção ou a reforma de sua casa. Para fazer tal procedimento, o agricultor deve estar em dia com sua anuidade junto ao sindicato;¹² b) o sindicato encaminha junto à cooperativa o cadastro

¹¹ O histórico da Cooperativa poderá ser visualizado em Bolter (2013).

¹² O sindicato dispõe de uma equipe de funcionários que são encarregados de encaminhar as demandas e reivindicações dos seus sócios. Os custos operacionais dessa equipe são pagos pelos sócios, ou seja, o pagamento das anuidades e das prestações de serviços garantem ao sindicato o financiamento de suas ações.

e a solicitação para análise;¹³ c) a cooperativa elabora um projeto de execução (geralmente o sindicato local já tem disponíveis alguns exemplos de projetos, a partir dos quais o futuro beneficiário faz sua escolha); d) o futuro beneficiário associa-se à cooperativa e faz o pagamento da parcela que dele é cobrada para encaminhar a solicitação;¹⁴ e) a cooperativa encaminha o projeto junto à Caixa; f) contemplado, o beneficiário assina o projeto junto à instituição financeira; g) a cooperativa coordena a criação de um grupo de beneficiários, o qual irá abrir uma conta junto à Caixa para fazer a captação dos recursos e os pagamentos, tanto de material de construção como dos serviços necessários (mão de obra, etc.); h) a COOPERHAF, os sindicatos e, em alguns momentos, a Caixa (essa não acompanha o andamento e as etapas de construção de todas as obras, somente de um percentual preestabelecido para cada situação vivenciada) fazem a vistoria, o acompanhamento e a fiscalização das obras;¹⁵ i) a COOPERHAF, em conjunto com os sindicatos locais, encaminha as demais etapas previstas no projeto.

Por fim, cabe destacar que várias ideias no âmbito do PNHR foram sendo instituídas pela COOPERHAF com o objetivo não só de melhorar a autoestima e a qualidade de vida dos beneficiários do programa¹⁶ como também de aumentar o acesso dos aspirantes a beneficiários que não se enquadravam nas normas e regras exigidas.

¹³ A Fetraf-Sul/COOPERHAF possui um sistema de informática, mantido pelas organizações, que visa agilizar a tramitação da documentação necessária para encaminhar o projeto. Esse sistema de informática é um diferencial fundamental no processo operacional do PNHR junto à base social da Fetraf-Sul/COOPERHAF, visto que torna o processo transparente, pois localiza em GPS as unidades habitacionais e armazena as fotos tiradas das obras durante todas as etapas, além de registrar informações fundamentais para o bom andamento dos projetos, tanto por parte dos beneficiários como por parte do agente financeiro.

¹⁴ A cooperativa dispõe de uma equipe técnica para elaborar o projeto de arquitetura e os projetos sociais necessários para a captação dos recursos por parte do agricultor junto às instituições financeiras, em especial a Caixa. Essa equipe técnica é custeada pelas taxas pagas pelos sócios da cooperativa.

¹⁵ Cabe aqui um breve comentário sobre esse processo, pois este é um diferencial na base social em análise. Os agentes municipais de habitação (pessoas ligadas aos sindicatos locais e à COOPERHAF) fazem o acompanhamento de todas as etapas da obra: fotografam-na, localizam suas coordenadas geográficas e, por fim, lançam as informações no sistema operacional da Fetraf-Sul/COOPERHAF. Essas informações podem ser acessadas pela COOPERHAF, pela Fetraf-Sul, pelos sindicatos locais, pelos agentes financeiros e também pelos agentes de governos em qualquer lugar em que estejam. Para tanto, basta estes disporem de um computador com acesso à internet. Todos os atores podem, além de acompanhar o andamento das obras (pelas fotos, etc.), fazer ajustes de acordo com problemas que surgirem durante o andamento destas.

¹⁶ Originaram-se várias ações pontuais ligadas ao PNHR, dentre as quais cabe destacar a do vínculo do Programa com as Cisternas, que visa assegurar a segurança alimentar das famílias nas situações de irregularidade das chuvas e secas recorrentes. Mais informações podem ser acessadas em: <<http://www.bb.com.br/docs/pub/inst/dwn/ManualPNHR.pdf>>.



Figura 2 – Fluxo básico de encaminhamento de um projeto de habitação rural na base sindical da FETRAF-SUL/COOPERHAF

Fonte: Bolter (2013).

Destaca-se que uma das mais importantes iniciativas da Cooperativa tem sido a implementação de normas e ações que visam ir além das construções e das reformas habitacionais. Um dos exemplos de inclusão e valorização social é o projeto Caprichando a Morada,¹⁷ que oferece aos beneficiários informações sobre a reestruturação e o embelezamento da casa e de seu entorno, bem como uma mudança na atuação das famílias, com ênfase na implementação de hortas, jardins, plantio de árvores frutíferas e produção de alimentos de subsistência visando à soberania alimentar da família, aos cuidados com o meio ambiente através do saneamento básico, abastecimento de água, instalações sanitárias para tratamento do esgoto, destino do lixo, etc. Em resumo, busca-se dar ênfase à implementação de uma metodologia que agregue a construção da

¹⁷ O Projeto Caprichando a Morada deu origem ao atual Projeto de Trabalho Social, que é um conjunto de ações inclusivas, de caráter socioeducativo, voltadas para o fortalecimento da autonomia das famílias, sua inclusão produtiva e participação cidadã, contribuindo para a sustentabilidade dos empreendimentos. Mais informações em Bolter (2013).

moradia a um diálogo com a propriedade, buscando na família a centralização dos trabalhos.

Considerações finais

O Programa Nacional de Habitação Rural, além de constituir um processo de mudança nos rumos e nos encaminhamentos do Estado para com o meio rural, faz parte de um novo período e de um novo contexto vivenciado no país, cujo foco não é mais somente a inclusão econômica e produtiva das famílias, mas o desenvolvimento e a inclusão social destas.

Evidenciou-se que o processo político de formulação do PNHR, via rede de atores, proporcionou a emergência de inúmeras organizações sociais ligadas aos sindicatos e às associações de trabalhadores rurais e agricultores familiares, com o intuito de operacionalizá-lo. Porém, algumas dessas organizações, como é o caso da COOPERHAF, que surge com um propósito semelhante, passaram a adentrar também no processo político das políticas e dos programas públicos de habitação rural como um todo.

Esse novo formato de atuação, tanto das organizações sociais e sindicais rurais como do próprio Estado, vem ao encontro de algumas questões que merecem destaque: percebe-se que a opção por tais encaminhamentos está relacionada à manutenção e ampliação das relações das organizações, bem como de seus dirigentes e assessores, com as suas bases sociais. Ou seja, a partir do momento em que as organizações começaram a participar do processo político das políticas e dos programas públicos voltados para a agricultura familiar, obtiveram maior prestígio e mais legitimidade por parte de seus associados. Além disso, angariaram mais legitimidade e respaldo da sociedade como um todo, pois o sindicato passou a ser o suporte de diálogo e de relações tanto do Estado para com a sua base social, como também dos consumidores e empresários para com os agricultores via organizações ligadas à produção, comercialização e prestação de serviços.

A atuação das organizações sociais e sindicais, além de suprimir uma “lacuna” entre Estado e beneficiários, tem agilizado o encaminhamento de diversas políticas, programas e ações públicas voltadas, em especial, para a agricultura familiar. Percebe-se ainda que a participação mais intensa das organizações transformou o PNHR em um programa de habitação rural para além da habitação, como é o caso do Projeto Caprichando a Morada.

Todos os atores sociais e políticos envolvidos nesse processo atuam com o objetivo de proporcionar aos beneficiários e suas famílias melhores

condições de vida. Contudo, há várias outras razões para o envolvimento de diferentes atores no processo. Enquanto os atores estatais querem obter mais legitimidade política para seu governo e suas ações, os atores sociais buscam fazer os programas chegarem mais rapidamente ao agricultor para beneficiá-lo de forma mais condizente com a demanda, a necessidade e condições que este apresenta. Além disso, as organizações sociais têm angariado mais credibilidade e apoio para as suas ações, visto que representam uma das principais categorias sociais existentes no meio rural, a agricultura familiar. Por fim, cabe ressaltar que a atuação desses atores no processo proporciona uma determinada renda para as organizações, que é utilizada para auxiliar na manutenção de suas equipes, funcionários, assessores e dirigentes, além de financiar ações e mobilizações sociais.

Em relação às causas e consequências do processo de formulação das políticas públicas em redes de atores, muitas indefinições permanecem. Entretanto, algumas questões podem e precisam ser consideradas sobre o processo: inicialmente, ao analisarmos a atuação do Estado junto ao processo político das políticas, percebe-se que este se encontra afastado do beneficiário das políticas e programas analisados. Nota-se que o Estado está, em certo sentido, se eximindo de suas responsabilidades, pois delega alguns encaminhamentos e a execução das políticas e dos programas para as organizações sociais, e, assim, deixa os beneficiários à mercê das determinações e das definições dessas organizações.

Analisando a questão à luz das ações das organizações sindicais rurais envolvidas no PNHR, nota-se que elas ficaram à mercê e a reboque do próprio Estado, pois, muitas vezes, dependem deste para viabilizar suas estruturas e organizar suas ações. Outra situação frequente é a de que essas organizações sindicais passaram a compor espaços políticos e institucionais com lideranças indicadas por elas, as quais servem de amortecedor para as divergências e as crises entre o Estado e as organizações, resultando em um processo de amenização e de minimização das mobilizações sociais e sindicais. No contexto atual, as negociações ocorrem muito mais a partir do diálogo do que por meio de mobilização e pressões sociais.

Uma terceira questão refere-se aos princípios e às razões do sindicalismo e do cooperativismo, uma vez que o número de associados registrados junto às organizações sociais e sindicais não necessariamente indica um total de pessoas mais conscientes de seu papel e da importância das organizações sociais e sindicais, mas pode refletir uma aproximação por mero interesse ou necessidade de acesso a uma determinada política ou programa público.

Contudo, percebe-se que o Processo Político em que está incluído o PNHR propiciou que este se tornasse uma das principais ações públicas volta-

das para a agricultura familiar brasileira disponível na atualidade. O Programa, que está sendo executado em forma de rede de atores, tem proporcionado a inclusão social de milhares de famílias que, até então, estavam à mercê de ações públicas de cunho social. Certamente, tanto o Estado como as organizações sociais rurais, de forma individual, não teriam conseguido tanto êxito com o Programa, caso o estivessem idealizando, implementando e executando o mesmo de forma individual.

Referências

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

BRASIL. *Lei n. 4380*, de 21 de agosto de 1964. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para a aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e sociedades de crédito imobiliário, as letras imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4380.htm>. Acessado em: 12 jan. 2013.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, promulgada em 5 de novembro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acessado em: 12 jan. 2013.

BRASIL. *Lei Federal n. 8.171*, de 17 de Janeiro de 1991. Dispõe sobre a Política Agrícola. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8171.htm>. Acessado em: 12 jan. 2013.

BRASIL. *Lei n. 11.326*, de 24 de Julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. *Diário Oficial da União*, 25 jul. 2006.

BRASIL. *Lei n. 11.977*, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei n. 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis n. 4.380, de 21 de agosto de 1964, n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973, n. 8.036, de 11 de maio de 1990, e n. 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória n. 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>. Acessado em: 10 jan. 2013.

BRASIL. Portaria Interministerial n. 326. Dispõe sobre o Programa Nacional de Habitação Rural, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, 2 ago. 2009. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Portarias/Portaria-326-2009-MCMV-PNHR.pdf>>. Acessado em: 12 jul. 2012.

CAIXA. *Relatório Programa Minha Casa Minha Vida – Rural – Resultados*. Banco de Dados – Caixa Econômica Federal (CEF). 2014.

FAO/INCRA. *Perfil da Agricultura Familiar no Brasil*: dossiê estatístico. Projeto UTF/BRA/036. Brasília: FAO/INCRA, 1996.

FAVARETO, A. da S.; BITTENCOURT, G. L. Agricultura e Sindicalismo nos anos 90 – notas para um balanço. In: TEDESCO, J. C. (Org.). *Agricultura Familiar*. Realidades e Perspectivas. 3.ed. Passo Fundo: UPE, 2001.

MCGEE, R. Unpacking Policy: Knowledge, Actors and Spaces. In: BROCK, K.; MCGEE, R.; GAVENTA, J. P. *Reduction in Uganda and Nigeria*. Fountain Press, Africa Book Collective, 2004.

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

SEHAB – SECRETARIA ESPECIAL DA HABITAÇÃO. *A cidadania em construção*. Porto Alegre: Governo do Estado do Rio Grande do Sul, 2001.