



Escola Nacional de Administração Pública

**Um resgate da política de habitação rural em seus vários contextos:
oportunidades para um olhar crítico e transformador**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
como parte dos requisitos para obtenção do grau de
Especialista em Gestão de Políticas Agropecuárias

Aluno: Claudia Lucia Soares de Oliveira

Orientador: Prof. Doutor Arilson Favareto

Brasília – DF

Mês/Ano

Um resgate da política de habitação rural em seus vários contextos: oportunidades para um olhar crítico e transformador

Autor: Claudia Lucia Soares de
Oliveira

Instituição Ministério do
Desenvolvimento Regional

Palavras Chave: Habitação rural; integração de políticas; políticas públicas; habitação.

Resumo:

O trabalho faz um breve panorama das políticas de habitação popular com foco nas áreas rurais, pontuando as iniciativas governamentais e as motivações que formataram os programas, buscando analisar as referências normativas, com subsídios da literatura encontrada sobre o tema. O destaque foi dado ao PNHR, última política a contratar operações nas áreas rurais e única com esse direcionamento. Apesar de expressivos resultados quantitativos, observou-se significativo desequilíbrio na distribuição territorial, corroborando a repetição do padrão de atendimento anterior a essa política pública. O artigo salienta a importância de se estruturar a política habitacional a partir das características dos territórios, e de promover a sua integração às demais políticas setoriais de desenvolvimento rural, rompendo com a prática de justapor programas, que acabam não contribuindo para as transformações socioeconômicas preconizadas. Ao final, o tema da coordenação de políticas para o desenvolvimento rural é abordado.

Apresentação:

Uma modalidade menos conhecida do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), mas não menos importante, o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) trouxe um olhar para a demanda habitacional reprimida dos espaços rurais com foco no agricultor familiar e no trabalhador rural, englobando no primeiro grupo a diversidade de povos e comunidades originárias e tradicionais que compõem território nacional.

O lançamento de uma política habitacional concebida para os espaços rurais, juntamente com outra voltada para os espaços urbanos, como modalidades do mesmo Programa, representou bem mais do que dois programas complementares, simbolizou um olhar inclusivo da política pública de habitação para os espaços rurais.

Não obstante essa perspectiva bastante positiva do PMCMV, a motivação para o seu lançamento, em 2009, com a edição da Lei nº 11.977, bem como de outras estratégias de investimentos governamentais, foi propiciar o aquecimento da economia brasileira, com o aumento da oferta de empregos, e resistir aos efeitos da crise financeira internacional, iniciada em 2008 nos EUA a partir da transação de títulos podres, originados no “*subprime*”, vinculados ao mercado imobiliário e que atingiram gravemente o mundo todo¹.

Deste modo, o PMCMV foi lançado com força e avidez em converter rapidamente as demandas habitacionais em contratos e em empreendimentos habitacionais que movimentariam a economia, juntamente com outros investimentos públicos, ajudando o país a sentir menos os abalos da crise.

Diferente dos programas tradicionais de habitação de interesse social, que foram incorporados ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado dois anos antes, o PMCMV não estaria atrelado a calendários de seleção de propostas, seus valores de investimentos eram maiores que os praticados para a provisão habitacional em vigor e a formalização das

¹ De acordo com o IPEA, “o Subprime são hipotecas de maior risco ou de segunda linha. Com o excesso de liquidez no mercado internacional nos últimos anos, os bancos e financeiras dos Estados Unidos passaram a financiar a compra de casas a juros baixos para pessoas com histórico de crédito ruim, tendo o próprio imóvel como única garantia. Mas veio a queda nos preços dos imóveis e os bancos ficaram ameaçados de não reaver os empréstimos feitos” https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2156:catid=28&Itemid=23

operações não seriam mais por contratos de repasse, cuja rigidez e complexidade de execução é maior, mas sim por intermédio de crédito à construtoras para a produção de grandes empreendimentos que eram alienados ao Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), de onde provinham os recursos, para depois serem financiados às famílias de baixa renda, por meio de contratos individuais, com elevadas subvenções².

Nas demais modalidades do PMCMV, o Programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades (MCMV-E) e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), a contratação também se daria diretamente com as famílias beneficiárias, com a diferença de que se abriu espaço para o atendimento às demandas habitacionais organizadas por entidades de natureza privada, sem fins lucrativos, e no caso do PNHR também se admitiria as entidades de natureza pública.

Esse foi o formato assumido pelas contratações do PMCMV. Embora tenham ocorrido alguns ajustes na dinâmica das suas modalidades, o principal deles e o mais recente foi a adoção dos processos seletivos de propostas, motivada pela redução dos recursos disponíveis para a contratação no âmbito do Programa, desde 2014³. Outros ajustes se deram ao longo dos anos de existência desse conjunto de Programas e passaram por aspectos jurídicos, operacionais, técnicos e visavam sobretudo à segurança e à qualidade das contratações, demonstrando um aprendizado cumulativo e uma adequação à realidade política e econômica vigente.

O PNHR passou por várias alterações ao longo dos anos, e a sua norma foi ganhando robustez assegurando a inclusão de beneficiários, como os posseiros de terras públicas e particulares pendentes de partilha, ainda em 2012, e o público da reforma agrária em 2013. Além disso, também ampliou as perspectivas do uso de materiais, quando regulamentou em instrumento específico a contratação na Região Norte de habitações produzidas ou reformadas com o uso de recursos florestais⁴.

A adoção do processo seletivo como porta de entrada para o Programa, em substituição à contratação direta pelos agentes financeiros, aliado ao aprendizado acumulado pelas regiões, a princípio menos dinâmicas, ampliou o espectro de representação dos projetos a nível nacional, que até 2012 predominavam no Sul do país, região de forte tradição organizativa do público da

² Falar das subvenções, da forma de pagamento, do prazo

³ Citar orçamentos anuais

⁴ Portaria MCidades nº 318, de 12 de junho de 2014

agricultura familiar e que se adaptou muito rápido às regras do PNHR, apresentando propostas aptas a contratação em número muito superior às demais regiões.

Enquanto isso, onde ainda não havia essa experiência organizativa e as fragilidades eram maiores no que concerne à capacidade técnica das entidades responsáveis e dos serviços demandados, como o dos cartórios para registros e levantamento de documentos, o processo se delongava fazendo esses espaços perderem a corrida da contratação de empreendimentos. Embora houvesse a referência às metas de contratação lastreadas no déficit habitacional rural, havia também a possibilidade do seu remanejamento, cedendo-se à urgência do PNHR apresentar volume de contratação em prazos mais curtos.

O resultado dessa performance no Sul do país se expressa nos 28,5% das contratações no âmbito do Programa até 2018, frente ao seu déficit habitacional rural nacional de 6,34%, enquanto o Nordeste com 67,58% desse déficit alcançou 43,3% das contratações. Com esse desempenho no PNHR, o Sul atingiu 71,76% do seu déficit, enquanto o Nordeste ficou na casa dos 16,06%⁵

A virada do Nordeste começa em 2013, quando supera as contratações do Sul em 527 unidades e a partir de então vai se distanciando até 2016, acumulando uma diferença de 27.393 unidades a mais que essa região. Com a mudança na forma de contratação, a partir da seleção de propostas, ocorrida efetivamente em 2017⁶, as regiões Nordeste e Norte assumem os maiores quantitativos, refletindo as suas necessidades, traduzidas nos seus déficits habitacionais rurais, de 26,8% e 21,8%, respectivamente, ainda muito expressivos, se comparados às demais regiões, cujo déficit preponderante é o urbano, acima de 90%. (FJP, 2018, p 31)

Assim, mesmo com desenho relativamente simples, o Programa Nacional de Habitação Rural esbarrava nas enormes diferenças inter-regionais e intra-regionais do país que respondiam inversamente aos resultados esperados da política, ou seja, onde os déficits eram maiores também predominavam as limitações resultando em menos propostas ou propostas que demandavam inúmeras idas e vindas entre a entidade organizadora e o agente financeiro responsável pela análise até a sua contratação.

Esse desequilíbrio entre os espaços regionais não poderia ser superado unicamente pela política de habitação, em virtude da sua limitação de escopo. No entanto, questiona-se se uma

⁵ Dados extraídos do SISHAB-MDR, disponível em: http://sishab.mdr.gov.br/novo_executivo/filtro

⁶ Com a edição da Portaria MCidades nº 268, de 24 de março de 2017 foi estabelecido o primeiro processo seletivo do PNHR, com critérios de participação e metas distribuídas regionalmente.

concepção do PNHR integrado a outras políticas voltadas ao desenvolvimento rural, em arranjos de coordenação e governança com enfoque territorial traria resultados mais aderentes às suas expectativas de atendimento na proporção do déficit habitacional rural existente e o quanto essa integração não beneficiaria, também, às outras políticas de desenvolvimento rural que se manifestam nesses territórios.

Ou seja, se para o PNHR o foco é o enfrentamento do déficit habitacional rural, a combinação com outras políticas de desenvolvimento poderia criar uma sinergia, que ampliaria os resultados, ainda tão pouco avaliados dessas mesmas políticas. A perspectiva seria orientada não apenas para metas de execução, mas para a potencialização das políticas concebidas, em uma perspectiva de complementariedade, coordenando políticas setoriais voltadas ao mesmo público rural e ampliando, deste modo, os seus resultados. Essa perspectiva da concretização das políticas públicas seria um passo importante rumo ao planejamento a partir das demandas e necessidades *especializadas* no território rural.

A realidade do Programa, no entanto, ainda passa longe da integração a outras políticas, apesar de ter havido alguns esforços importantes com a aproximação do Programa Cisternas⁷ e do Programa Territórios da Cidadania⁸. Parte dessa baixa aderência a outras iniciativas governamentais, com foco no meio rural, pode ser relacionada a estruturação mais simplificada do Programa até 2016.

A estrutura proposta pretendia dar celeridade às contratações e funcionou. Porém, atrapalhou a distribuição das metas de contratações entre as unidades da federação, pois os resultados mais expressivos se deram não onde as necessidades eram maiores, mas onde a organização social era melhor estruturada, como foi apontado acima.

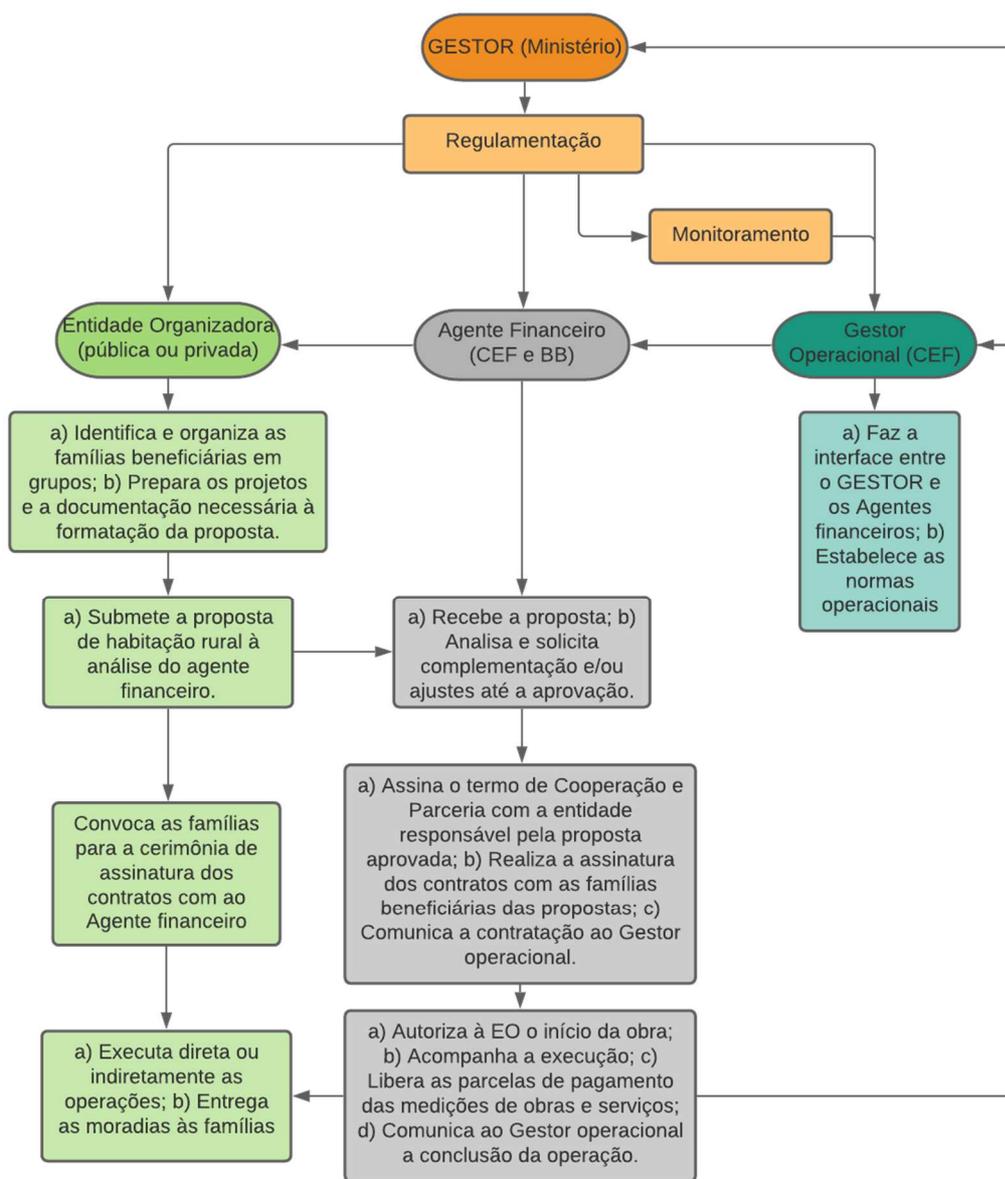
A segunda estrutura do PNHR, ainda vigente, inseriu um processo de seleção de propostas de habitação pelo Ministério retirando do agente financeiro o total controle do processo. Essa alteração se deu em função da mudança do cenário de recursos abundantes, até 2013, para outro de restrição orçamentária, além da necessidade de alocar os recursos com efetividade, tendo em vista a orientação da política de distribuição das metas de contratação em atendimento ao déficit

⁷ Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e Outras Tecnologias Sociais de Acesso à Água - Programa Cisternas, instituído pela Lei Nº 12.873, de 24 de outubro de 2013 e regulamentado pelo Decreto Nº 8.038/2013. Um Programa do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), hoje Ministério da Cidadania.

⁸ Criado pelo Decreto de 25 de fevereiro de 2008

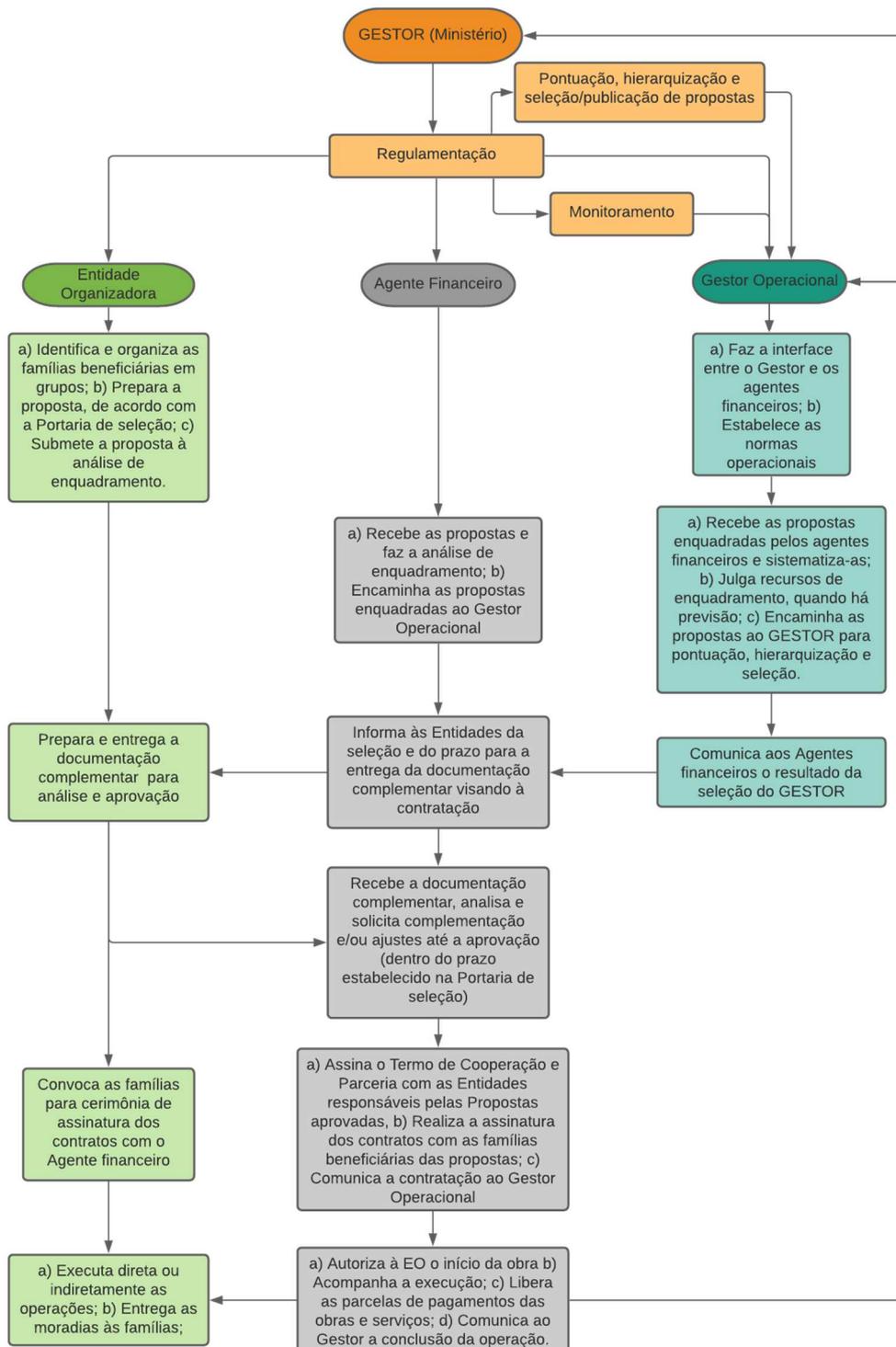
habitacional rural existente, não havendo mais espaço para o remanejamento de metas pela urgência de contratar. As **Figuras 1 e 2** trazem o fluxo de contratação do PNHR em dois momentos.

Figura 1 - Fluxo de contratação das operações do PNHR de 2009 a 2016



Fonte: Elaboração da autora

Figura 2 - Fluxo de contratação das operações do PNHR de 2017 a 2018



Fonte: Elaboração da autora.

Estudos sobre habitação rural são bem escassos, como levantado por Rodrigues e Moreira (2016), em sua avaliação sobre o que se tem pesquisado sobre habitação e políticas públicas. Os materiais encontrados concentram-se, sobretudo, na provisão habitacional e no meio urbano e se originam em grande parte de pesquisadores vinculados às Universidades de São Paulo e Rio Grande do Sul. Deste modo, pretende-se com o levantamento das várias políticas que atenderam as áreas rurais com habitação e a análise do PNHR acrescentar um elemento a mais a essa temática tão vasta e com tantas possibilidades que é a política nacional de habitação.

Com a iminência da regulamentação de um novo Programa voltado para as áreas rurais, a partir da edição da Medida Provisória nº 996 de 25 de agosto de 2020, que instituiu o Programa Casa Verde e Amarela, é importante levantar os principais aspectos do PNHR, apontando os pontos positivos e as maiores dificuldades em uma perspectiva de lições aprendidas que poderão ser aproveitadas para a política que nasce, proporcionando as mudanças incrementais, tão comuns no âmbito da política pública.

Deste modo esse estudo pretende situar o PNHR como uma importante política de desenvolvimento rural e que teria seus efeitos potencializados a partir da integração a outras políticas de igual escopo, mas para tanto faz-se necessário promover uma eficaz coordenação entre elas, que preveja a pactuação de metas e a complementariedade de esforços, o acompanhamento conjunto e a avaliação dos resultados e impactos gerados.

Iniciativa de tal envergadura não significa partir do zero, pois muitas políticas vêm se sucedendo ao longo dos anos, como respostas dos governos às demandas apresentadas. Deste modo, a importância de conhecer o que já foi realizado em termos de habitação rural surge como necessidade nesse estudo, de forma a entender como a questão habitacional rural vem sendo enfrentada pelas políticas públicas.

Além da perspectiva histórica das políticas públicas federais voltadas para a habitação rural, o PNHR será abordado com mais detalhes visando ao levantamento dos gargalos e potencialidades. Posteriormente serão discutidas as perspectivas da integração da política de habitação rural, seja o PNHR ou a que vier sucedê-lo, visando a construção de proposta de arranjo de coordenação que potencialize os seus resultados. Os contornos de tal arranjo, devido à limitação deste trabalho, ficarão como sugestão para desenvolvimentos futuros.

A questão habitacional na agenda política e os primeiros direcionamentos para o meio rural.

A incorporação da questão habitacional à agenda do Estado começa na década de 1930, quando se intensificam os conflitos de terra urbanos, a crise de moradia se instaura e as favelas aparecem como território de interesse de políticos e da igreja, que se voltam para as suas populações visando cooptá-las, seja em projetos populistas, seja com o intuito de ordenar e conter as forças que poderiam crescer e fugir ao controle da ordem instituída (MELO,1990, p. 41 e 42).

Os primeiros levantamentos das condições de vida e habitação nas favelas ocorreram nessa época. As primeiras intervenções do Estado nesses espaços foram: no Rio de Janeiro a Campanha dos Parques Proletários, e em Recife a Cruzada Social Contra os Mocambos, em 1939 (MELO,1990, p. 42).

Nessa época, a falta de moradia para a classe operária era afrontada pelo crédito farto concedido pelos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP's) para as faixas de maior renda, que ocasionaram uma onda especulativa sem precedentes. Essa combinação dos fundos existentes com uma legislação favorável, que começou a ser alterada a partir de 1928 com a introdução da alienação de imóveis, a redução da taxa de juros para os financiamentos imobiliários e o regramento para as aquisições a prazo, promoveram uma superprodução de imóveis para a venda a partir da segunda metade da década de 30 (MELO,1990, p. 40).

A conjunção desses fatores, sem alternativas de outros negócios mais vantajosos, inflacionou o mercado imobiliário da época e não poupou extensas áreas centrais utilizadas como moradia pelas classes média e baixa renda e inúmeros prédios coloniais no centro urbano do Rio de Janeiro, derrubados para dar lugar a modernas e caras construções. E a crise da moradia seguia velozmente o seu curso, sem solução (MELO,1990, p. 40).

A questão da falta de moradia torna-se tão grave que chega à esfera política e passa a ser tema de campanha dos candidatos à presidência e, nesse contexto, é gestada a Fundação Casa Popular (FCP), como política de assistência social do governo Dutra, eleito para mandato de 1946 a 1950, com o fim do Estado Novo.

Entre o anúncio da FCP e a sua criação foram três meses. A urgência na sua implantação refletia a absoluta falta de moradias, sobretudo para a classe trabalhadora, fruto da combinação de fatores como o processo de industrialização que atraiu enormes contingentes de população para as cidades em busca de empregos, a extrema valorização da propriedade imobiliária e a alta dos preços de materiais de construção. Mas também foi uma estratégia política para serenar os ânimos e esvaziar as críticas ao governo, pois a habitação era um tema de interesse tanto dos setores populares como do empresariado ligado à indústria da construção e de materiais de construção (MELO, 1990, p.44 e 46).

Isso não poupou a proposta de criação da FCP de críticas diversas, que chamavam à atenção para os interesses populistas do governo e ao reducionismo de condicionar a política urbana e de urbanização à construção de moradias, ignorando os aspectos sociais do urbanismo (MELO, 1990, p.46).

Mas a FCP não visou unicamente a área urbana. Embora essa tenha sido o mote da sua criação, ela também é o registro mais antigo de política habitacional com atendimento ao público rural. Foi instituída em 1946 com a previsão de “*aquisição ou construção de moradia própria, em zona urbana ou rural*” devendo “*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).

Durante a atuação da FCP não faltam alusões ao seu caráter clientelista de atendimento, relacionados à sua baixa autonomia e dependência de recursos orçamentários da União, limitando a sua atuação onde os terrenos eram disponibilizados e a infraestrutura assegurada, o que contribuiu para que a produção habitacional da Fundação atendesse significativamente a interesses políticos (MELO, 1990, p. 51 a 53; AZEVEDO e ANDRADE, 2011, p 15 a 18).

Azevedo e Andrade (2011, p.15 e 16) discutem esse tema quando ilustram a distribuição de casas construídas e de conjuntos construídos pela FCP. O quadro a seguir, reproduzido do trabalho desses autores, mostra que a primeira categoria apresentou uma distribuição compatível com o porte dos municípios, destinando 68% da sua produção àqueles com população acima de

⁹ A Fundação da Casa Popular foi instituída pelo Decreto-Lei nº 9.218, de 1º de maio de 1946 e teve as bases financeiras dadas pelo Decreto-Lei nº 9.777, de 6 de setembro de 1946. Os trechos destacados correspondem ao Art. 2º e inciso II do Art. 1º dos respectivos Decretos-Lei.

50 mil habitantes, enquanto na segunda, de conjuntos construídos, a situação se inverteu e quase 50% da produção destinou-se a municípios com população abaixo de 20 mil habitantes.

Tabela 1 - Fundação Casa Popular. Casas e conjuntos construídos, por tamanho de cidades até 31 de janeiro de 1961

Tamanho de cidades	Casas construídas	%	Números de conjuntos construídos	%
Até 5.000	836	5	22	15
5.000 a 10.000	914	5	24	17
10.000 a 20.000	1.109	7	22	15
20.000 a 50.000	2.586	15	35	25
50.000 a 100.000	2.157	13	19	13
Mais de 100.000	9.362	55	21	15
Total	16.964	100	143	100

Fontes: Dados básicos: Fundação da Casa Popular, Rio de Janeiro. Fundamentos e bases de um plano de assistência habitacional. 1961, 60 pp. IBGE: Censo demográfico, Brasil, 1950. (AZEVEDO; ANDRADE p. 15)

Esses autores destacam em sua análise os dividendos políticos advindos da fragmentação da oferta de casas populares por um número maior de municípios. Além disso, a distribuição dessa oferta revelou a “(...) *força da representação mineira junto à Fundação Casa Popular (...)*”, com Minas Gerais se destacando no número de casas e de conjuntos construídos, seguida não tão de perto pelo Rio de Janeiro (antigo Estado da Guanabara) e capital do país. Mas também mostrou fragilidades de representação política da Região Norte, ou mesmo das três capitais, São Paulo, Salvador e Porto Alegre que não foram atendidas. (AZEVEDO; ANDRADE, 2011, p. 15 a 18)

Melo, (1990, p. 54) assinala a inserção da política de habitação no âmbito das políticas sociais, retomadas na segunda gestão do Presidente Vargas, de 1951 a 1954, sob a alçada da Comissão Nacional de Bem-Estar Social (CNBS)¹⁰, que fora imbuída de realizar estudos sobre “as condições de vida da população” e elaborar propostas “para a elevação do seu nível material”. À Comissão cabia também a previdência e assistência social, a saúde, a colonização e bem-estar rural.

¹⁰ A Comissão Nacional de Bem-Estar Social (CNBS) “(...) seria o embrião de um futuro Ministério do Bem-Estar Social, a que se deveria incorporar um Banco Nacional de Desenvolvimento Social (...)” (Melo, 1990, p54)

Nessa época faz-se uma nova tentativa de estruturar as bases financeiras da FCP com a edição da Lei nº 1.473 de 1951¹¹ e também previu-se a criação de um banco que faria a Fundação operar no mercado financeiro, porém essa solução de mercado, não vingou junto ao governo de caráter populista, que ainda reduziu as taxas de juros dos contratos imobiliários, não obstante a situação das finanças da FCP. (MELO, 1990, p.55).

No período de 1952 a 1956 a politização regional cresce juntamente com a mobilização das elites regionais e o movimento municipalista se expande. Nesse contexto, a intenção de atendimento habitacional às populações rurais é parte da mensagem do presidente ao Congresso, em 1952. (MELO, 1990, p.55)

Em julho de 1953 foi editado o Decreto nº 33.427, que trazia em suas considerações a necessidade de se fazerem investimentos em habitação dada a sua carência frente ao crescimento populacional e aos deslocamentos, e ainda as limitações das políticas praticadas, que mostravam a ineficiência das ações centralizadas, devendo ser difundidas a assistência técnica e financeira federal, sobretudo pelo interior do país e que a solução do problema habitacional requereria o esforço de todos, dos entes públicos e particulares. (BRASIL, 1953)

Esse decreto autorizava os institutos de previdência social, a Fundação Casa Popular e as caixas econômicas federais a concederem financiamento e assistência técnica às entidades de natureza privada¹² visando a provisão e melhoria habitacional, aquisição e preparo de terrenos para loteamentos e a produção e distribuição de materiais de construção a baixo custo destinados às habitações populares, prevendo o financiamento, também, “(...) *para o fim de construção ou melhoria das casas localizadas em granjas ou sítios, de modo a contribuir para o melhor abastecimento dos núcleos de população (...)*”.¹³ (BRASIL, 1953)

11 Lei nº 1.473 de 1951. Dispõe sobre recursos financeiros para a Fundação da Casa Popular, altera a Lei do Selo e dá outras providências.

12 Decreto nº 33.427/1953. “(...) Art. 1º Ficam as instituições federais de previdência social, a Fundação da Casa Popular e as Caixas Econômicas Federais nos termos da respectiva legislação, autorizadas a colaborar, mediante financiamento e assistência técnica, com as entidades existentes ou que se criarem, sob a jurisdição dos Estados ou das Prefeituras Municipais dotadas de personalidade jurídica e patrimônio próprio, e com as sociedades de economia mista, cooperativas ou outras entidades públicas e privadas sem fins de lucro, quando constituídas, em todos os casos, com qualquer dos seguintes objetivos: a) construir ou financiar a construção de habitações do tipo popular ou promover a melhoria das existentes, levando sobretudo em conta as condições de segurança e salubridade; b) promover aquisição de terrenos, inclusive por desapropriação, bem como o seu preparo para loteamentos populares e construção de núcleos de casa; c) produzir ou distribuir, a baixo custo, materiais de construção destinados a habitações populares. (...)”

13 § 2º do Decreto nº 33.427/1953

Dois pontos chamam à atenção nesse dispositivo legal: a ampliação da execução da política para outros atores sociais, dada as limitações do Estado frente aos desafios, e o objetivo de atender, ao público rural, considerando o seu papel no abastecimento dos centros urbanos. Esses dois aspectos serão retomados nas versões das políticas mais recentes de habitação rural.

Voltando ao curso da história, no curto período do governo de Café Filho, após o suicídio de Vargas, houve a extinção do CNBS impactando as políticas sociais da sua alçada, mas quando Juscelino Kubitschek assume o governo a questão da habitacional rural é retomada com um direcionamento para projetos a serem executados em sete Estados do Nordeste, pela FCP ou pelos interessados¹⁴. Porém, apesar desse olhar para a região Nordeste a concentração da produção da FCP deu-se mesmo no Sudeste, sobretudo no Estado de Minas Gerais, revelando a influência das lideranças políticas mineiras durante o governo JK. (MELO, 1990, p. 56).

As limitações econômicas da FCP suscitaram a busca de alternativas e uma delas foi a proposta de criação de um banco hipotecário que teria a função de captar recursos no mercado e realizar os investimentos em habitação social cabendo à Fundação a normatização da política. A proposta não avançou e a ideia só foi retomada quando da criação do BNH em 1964 (AZEVEDO; ANDRADE, 2011, p. 22 e 23)

No curto período de Jânio Quadros na Presidência da República foi proposta uma nova política habitacional, com previsão orçamentária e que a princípio fortaleceria a FCP para depois transformá-la no Instituto Brasileiro de Habitação (IBH), pois a falta de moradias, aliada a outras carências, estavam agitando politicamente as massas, que na visão do governo precisavam ser contidas, e a casa própria representava, além da segurança, um projeto de ascensão social do trabalhador justificando-se o Estado “*tomar a dianteira e antecipar-se ao problema, concedendo benefícios aos setores populares, antes que estes os alcançassem pela mobilização da força*” (AZEVEDO; ANDRADE, 2011, p. 25, 26 e 27).

Mas essa política a princípio não contemplava nem os egressos das áreas rurais, nem os empregados informais ou aqueles que se empregavam por curtos períodos, e muito menos as áreas rurais ou pequenos municípios. O direcionamento no curto prazo era para as grandes cidades (AZEVEDO; ANDRADE, 2011, p. 30).

¹⁴ Decreto nº 39.294, de 1º de junho de 1956. Dispõe sobre a constituição de casas para os trabalhadores nordestinos. Os Estados que receberam os núcleos coloniais foram: Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Pernambuco, Alagoas e Bahia

A proposta do IBH era ambiciosa, como salientam, Azevedo; Andrade (2011, p. 31,32, 33 e 34) e não avançou, por conta da renúncia de Jânio, mas várias ideias lançadas nessa época foram mais tarde aproveitadas pelo BNH. O Governo de João Goulart não deu continuidade ao tema e com o golpe militar outros rumos foram tomados.

Iniciado o governo militar é instituído, por meio da Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, o Banco Nacional de Habitação (BNH), o sistema financeiro para a aquisição da casa própria, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, dentre outros instrumentos que formatariam novos rumos para a política habitacional. (BRASIL, 1964)

Esta Lei prevê, dentre as suas prioridades, a aplicação de recursos na construção de moradias para a população rural¹⁵, mas esse item só persistiu na norma pela intervenção do Congresso Nacional após o veto presidencial. Isso demonstra que, da parte do governo da época, promover a habitação rural, a princípio, não era um objetivo.

O Plano Nacional de Habitação, instrumentalizado pelo BNH foi a tentativa do novo regime de mostrar às classes populares urbanas que poderia dar uma resposta às suas demandas, obtendo delas apoio. Essa estratégia foi utilizada também para o campo com a criação do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA). Ambas as políticas, habitacional e agrária, mostraram dinamismo nos primeiros anos, porém logo arrefeceram e no caso da primeira houve um deslocamento do atendimento para as classes de maior renda ao longo do tempo de existência do BNH. (AZEVEDO; ANDRADE, 2011, p. 40)

Essa mudança de rumo da política se deveu, segundo Azevedo & Andrade, (2011, pp. 44) 72 e 102) a impossibilidade de conciliar as metas sociais à lógica de atuação do BNH, premido pela “*racionalidade econômico administrativa de tipo empresarial*” adotada pelo governo para as suas instituições. Como resultado dessa visão instituiu-se a correção monetária, o estabelecimento de faixas de renda para o atendimento e as exigências de remuneração do capital investido nos contratos habitacionais.

Esse formato não pode ser suportado pelas classes trabalhadoras de renda mais baixa (mercado popular), daí o deslocamento da produção habitacional para as classes de maior renda (mercados econômico e médio), como exemplificam Azevedo e Andrade, (2011, p. 102) com

¹⁵ Inciso V do Art. 4º da Lei nº 4.380 de 1964 “V - a construção de moradia a população rural. ”

dados de 1979 e 1980 que trouxeram a estimativa de recursos do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) para as faixas de renda e os financiamentos concedidos revelando o desequilíbrio entre os mercados atendidos. O popular, até 3,10 salários mínimos, acessando apenas 9,87% dos recursos, subindo para 23,68% até 5,85 salários, enquanto as rendas mais elevadas absorveram percentuais maiores de recursos, como a faixa de 16,69 a 25,37 salários mínimos que acessou 26,33%.

A atuação do BNH incrementou o setor da construção civil, segundo Bonduki (2002); Azevedo (1996), *apud* Denaldi (2019), que se utilizou de crédito estável para a produção habitacional sobretudo para o mercado de renda média, em detrimento do mercado popular, atendido apenas pelos grandes e padronizados conjuntos habitacionais construídos nas periferias das cidades, onde a infraestrutura demorou a chegar e custou caro ao setor público. BONDUKI (2002); *apud* DENALDI (2019, P. 40).

Apesar desse retrato a extinção do Banco em 1984 significou uma redução drástica do papel do Estado nas políticas habitacionais, o que acabou forçando o aumento do investimento por parte dos Estados e Municípios, mas sem compensar a redução dos investimentos a nível federal (de 61% em 1980 para 20% em 1990) e a falta de uma condução centralizada das políticas urbanas (MEDICI e MACIEL, 1996 *apud* DENALDI, 2019, p. 40)

Mudanças importantes na concepção das políticas habitacionais começaram a ser estruturadas no Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC – 1995 a 2002) que depois tiveram sequência nos governos do Presidente Luiz Inácio da Silva (Lula – 2003 a 2010) e da Presidente Dilma Rousseff (Dilma – 2011 a 2016), sendo descritas por Cardoso; Aragão; Jaenisch (2017, p. 16).

Os financiamentos habitacionais foram retomados com a política urbana a cargo da Secretaria de Política Urbana (SEPURB), vinculada ao Ministério do Planejamento e Gestão e que viria a ser, mais tarde, transformada em Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDU) vinculada diretamente à Presidência da República. Nessa época surgiram os movimentos de descentralização da produção, de diversificação de soluções e formas de financiamento (CARDOSO; ARAGÃO; JAENISCH, 2017, p. 16).

Deste modo as mudanças trazidas pelo governo FHC foram estruturadas a partir de três eixos, de acordo com Cardoso; Aragão; Jaenisch (2017, p. 17). O primeiro, com a reestruturação do FGTS, responsável pelo financiamento da política urbana e saneamento a cargo dos Estados, e

da habitação, com os municípios. Tudo isso mantendo a rentabilidade dos ativos, das reservas e minimizando riscos, o que guarda semelhança com o as políticas do BNH.

O segundo eixo deu continuidade à já iniciada municipalização da política habitacional, utilizando recursos do FGTS (Programa Pró- Moradia) e com recursos do Orçamento Geral da União (OGU), com o Habitar-Brasil e com o Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH) (CARDOSO; ARAGÃO; JAENISCH, 2017, p. 17). Esse último programa será retratado mais adiante pelo seu importante papel na produção habitacional rural.

E o terceiro eixo foi relacionado às Cartas de Crédito do FGTS, voltado para as menores rendas, e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) para as rendas maiores. Ambas se destinavam ao mutuário e davam acesso ao mercado de imóveis novos e usados, a aquisição de terrenos, compra de material de construção, reforma e ampliação (CARDOSO; ARAGÃO; JAENISCH 2017, p. 17). Desses, a CCFGTS teve emprego no meio rural e também será tratada mais adiante nesse texto.

Apesar de todas as inovações vinculadas a esses eixos e dos reflexos positivos que começavam a aparecer, eles foram tímidos ante a necessidade, principalmente das famílias com menores rendas, tendo sofrido, ainda, os efeitos da crise internacional que impôs restrições à política macroeconômica.

Deste modo, segundo Bonduk, 2008, apud, Cardoso; Aragão; Jaenisch (2017, p. 22), *“cerca de 78 % do total dos recursos foram destinados a famílias com renda superior a cinco Salários-Mínimos, sendo que apenas 8,47% foram destinados para a baixíssima renda (até três Salários-Mínimos) onde se concentram 83,2% do déficit quantitativo.”* Percebe-se que, apesar do esforço, foi realizado mais do mesmo e sem qualquer indicação ou destaque para o atendimento habitacional rural.

O período Lula (2003 a 2010), segundo Cardoso; Aragão; Jaenisch (2017, p. 23), trouxe grandes expectativas para a implantação de uma política habitacional que respondesse às questões debatidas entre movimentos sociais, técnicos e intelectuais no âmbito do Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) e que se relacionavam à:

- a) Criação do Sistema Nacional de Habitação, coordenado por um novo ministério;
- b) Gestão democrática da política habitacional e urbana, a partir de conselhos nas três esferas de organização territorial, que deveriam definir as diretrizes para a destinação dos recursos;

- c) Aprovação do projeto de lei criando o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS);
- d) Retomada dos financiamentos habitacionais para as rendas médias via Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), reservando os recursos do FGTS para as rendas mais baixas, e
- e) Articulação das políticas de habitação e de recuperação da valorização fundiária e imobiliária induzida por ações do poder público

Com relação às expectativas houve ganhos importantes: a criação do Ministério das Cidades, que passou a conduzir as políticas urbanas, dentre elas a de habitação, atuando, também, na provisão habitacional rural, por intermédio de programas herdados da gestão anterior (CCFGTS, PSH), do Crédito Solidário (PCS) e por último e mais significativo, o PNHR (CARDOSO; ARAGÃO; JAENISCH, 2017, p. 24 e 26).

Outras conquistas importantes desse período foram a criação do FNHIS e a estruturação do Sistema (SNHIS) com a previsão de participação das três esferas de poder, destacando-se o papel dos municípios na implementação da política. A adesão, voluntária, ao sistema era condicionada à constituição de um fundo local habitação, à constituição de conselhos participativos para a sua gestão e à elaboração do plano local de habitação de interesse social, que definiria diretrizes e prioridades de atuação, como asseveraram Cardoso; Aragão; Jaenisch, (2017, p. 25). No entanto essa estrutura foi sendo deixada de lado desde a implantação do PMCMV, mas esse tema não será tratado nesse trabalho.

Na sequência houve o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), criado em 2007, que também atuou no âmbito da política habitacional com a urbanização de assentamentos precários e com a provisão habitacional, conforme apontado por Cardoso; Aragão; Jaenisch (2017, p. 25 e 26). Essas modalidades do PAC habitação foram implementadas pelos entes estaduais e municipais, com uma pequena participação de entidades de natureza privada, sem fins lucrativos

no âmbito do Programa Social da Moradia (PSM), entre 2008 e 2011¹⁶, que no orçamento também levava a rubrica do PAC¹⁷.

O PAC teve um papel importante no enfrentamento da crise econômica internacional de 2008, assim como as demais políticas governamentais que mantiveram o crédito e os investimentos públicos. O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), lançado em 2009, estruturado no âmbito do PAC, intensifica essa linha de ação para o aquecimento do mercado imobiliário e da economia a partir da construção civil e seus efeitos multiplicadores. É no âmbito do PMCMV que surge o PNHR, a política de habitação rural mais abrangente e significativa até então (CARDOSO; ARAGÃO; JAENISCH, 2017, p. 25)

O período da presidente Dilma (2011 a 2016) deu sequência às ações iniciadas e desenvolvidas na gestão do Presidente Lula. Foram lançados e contratados o PAC-2 e o MCMV-2, mas com a interrupção do mandato da presidenta, em decorrência da crise política e econômica, a proposta de gestão participativa da política habitacional, com pluralidade de atores e construção de soluções adequadas às diferentes realidades foi ficando cada vez mais distante.

O novo governo do presidente Jair Messias Bolsonaro, iniciado em 2019, ainda não retomou os programas de habitação de interesse social, mas as operações contratadas nas gestões anteriores estão garantidas no orçamento e vem sendo entregues, assim como a retomada das operações paralisadas, o que no PNHR começou bem timidamente a partir de 2017 e continua o seu curso.

Recentemente foi editada a Medida Provisória (MP) nº 996, de 25 de agosto de 2020 que instituiu o Programa Casa Verde e Amarela (PCVA) em substituição ao PMCMV nas futuras contratações. Ainda serão editados o Decreto de regulamentação da MP e as normas dos Programas que compõem o PCVA. A priori, só existe a definição de manutenção do PNHR, com recursos do OGU e do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), com recursos do FAR, que estão em processo de ajustes incrementais, já previstos, e provavelmente terão seus nomes alterados.

Um aspecto positivo trazido pela MP nº 996 de 2020 é a possibilidade de ampliar o público atendido nas áreas rurais, que no PMCMV (PNHR) era exclusivo para o agricultor familiar e o trabalhador rural,

¹⁶ A Instrução Normativa nº 47, de 8 de outubro de 2008, regulamentou a Ação de Apoio à Produção Social da Moradia, do Programa de Habitação de Interesse Social, operada com recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, para o período 2008/2011. “A Ação (...) possui por objetivo apoiar entidades privadas sem fins lucrativos, vinculadas ao setor habitacional, no desenvolvimento de ações integradas e articuladas que resultem em acesso à moradia digna, situada em localidades urbanas **ou rurais**, voltada a famílias de baixa renda, assim consideradas aquelas que recebam até R\$ 1.125,00 (um mil, cento e vinte e cinco reais) de rendimento mensal bruto (...) – Anexo I da IN nº 47 de 2008.

¹⁷ As ações e programas no âmbito do PAC não sofriam contingenciamento de recursos.

deixando de fora famílias que mesmo enquadradas nas faixas de renda não tinham acesso ao Programa e, devido ao seu local de moradia, também não acessavam o PNHU.

Um atendimento mais abrangente das áreas rurais pelo PNHR exigiria mudanças na Lei nº 11.977 de 2009, o que também seria possível, se houvesse interesse.

O tratamento recente da habitação rural na agenda política

O tema da habitacional rural ressurge com as mudanças que vinham ocorrendo a partir da transição democrática, da Constituição de 1988 e do fortalecimento das pautas sociais, quando as representações do campo foram conquistando novos espaços políticos.

Do caráter contestatório e reivindicatório vivido por essas representações nas décadas 70 e 80, passam a uma fase propositiva, na década de 90, com a abertura e permeabilidade do Estado às suas reivindicações, como nos contam Bolter; Schneider; Hass (2015 p. 466 e 467). As entidades ligadas aos agricultores passaram a participar ativamente da formulação de políticas públicas, a princípio voltadas para o fortalecimento produtivo e econômico da agricultura familiar e depois avançando, no início dos anos 2000, para as pautas sociais, como a moradia.

A colocação da habitação rural na agenda política, segundo Bolter, Schneider e Hass (2015, p. 468) começa na década de 90, no Rio Grande do Sul, a partir da constituição de um Grupo de Trabalho para discutir possíveis ações de valorização e promoção das famílias rurais, visando a sua permanência no campo e o retorno das que tinham partido para as cidades.

Como resultado desse trabalho criou-se o Programa Estadual de Habitação Rural (PHRRS)¹⁸ propiciando o surgimento de várias organizações sociais ligadas ao campo, com o objetivo de implementá-lo e operacionalizá-lo, em parceria com o governo do Estado.

Ainda segundo esses autores, a temática da habitação rural a nível federal teria sido alavancada pela Primeira Caravana da Agricultura Familiar, organizada pela Fetraf-Sul¹⁹, em 2001, fato que deu início às discussões e trabalhos entre os atores sociais e políticos sobre a experiência do Rio Grande do Sul e que serviu de fermento, em 2003, para a proposição de um Programa de Habitação Rural. (BOLTER; SCHNEIDER; HASS, 2015 p. 468)

A ideia era construir um Programa a nível nacional para o enfrentamento do elevado déficit habitacional rural, que considerasse as peculiaridades da população do campo, a irregularidade da

¹⁸ Criado em 1999 o PHRRS operou até o final de 2002, segundo os autores citados.

¹⁹ Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar da Região Sul do Brasil (Fetraf-Sul)

sua renda e as suas enormes carências. Deste modo, as agendas política e social de amalgamaram no intuito de formatar algo novo, que respondesse às demandas existentes, pois o que existia, moldado para a realidade urbana, era inadequado. Era preciso criar uma política habitacional com recursos subvencionados, juros menores e prazos diferenciados de pagamento, em função da sazonalidade das atividades agrícolas (BOLTER; SCHNEIDER; HASS, 2015 p. 468 e 469).

A resposta dada na época, segundo Bolter, Schneider, Hass (2015 p. 469) foi o surgimento do Programa de Habitação Rural (PHR), em 2003, que teria operado com três modalidades de contrato: a) o Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH), b) A Carta de Crédito FGTS Operações Coletivas (CCFGTS) e o Programa Crédito Solidário (PCS).

Na realidade eram Programas independentes, com regimentos próprios, e a nossa percepção é que pode ter havido uma junção desses três produtos, adaptando-os para o atendimento rural, pois não encontramos registros da existência do PHR. Também percebemos, observando os atos normativos de um dos Programas referenciados, o PSH, que houve alterações importantes com vistas aumentar o “*seu alcance social*”, como foi salientado na justificativa elaborada pelos órgãos de governo para as propostas de mudanças do Programa, como será abordado a seguir.

O Programa de Subsídio à Habitação (PSH)

O Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH) foi criado em 2001²⁰, sendo regulamentado pelo Ministério da Fazenda (MF) em conjunto com a Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República (SEDU), até 2003, quando essa deu lugar à Secretaria Nacional de Habitação, do recém criado Ministério das Cidades. A partir desse ano a redação dos atos normativos trouxe três recortes territoriais de atendimento, com meta definida, um deles era a área rural²¹.

²⁰O PSH foi criado em pela MP nº 2.212, de 30 de agosto de 2001, regulamentado pelo Decreto nº 4.156 de 11 de março de 2002, depois substituída pela MP nº 200 de 20 de julho de 2004 e convertida na Lei nº 10.998, de 15 de agosto de 2004²⁰

²¹ Para exemplificar extraímos um trecho da Portaria Conj. MF-SNH Nº 2 de 2003, que nas alíneas “a” a “c” do inciso IV, do Art.1º, estabeleceu a seguinte meta para o leilão de recursos:

“IV- quantidade: até 15.000 (15 mil) financiamentos de imóveis distribuídos da seguinte forma:

a) até 5.000 (cinco mil) financiamentos de imóveis localizados em municípios integrantes de regiões metropolitanas;
b) até 5.000 (cinco mil) financiamentos de imóveis localizados em municípios não integrantes de regiões metropolitanas;

c) até 5.000 (cinco mil) financiamentos de imóveis localizados **em áreas rurais** de municípios integrantes e não integrantes de regiões metropolitanas; (...)”

As Portarias definiam as condições específicas para os leilões de recursos do Programa a serem operados por instituições financeiras autorizadas pelo Banco Central do Brasil. Tratava-se de Subvenções federais concedidas a financiamentos habitacionais de interesse social, contratados com pessoa física visando “(...) *a complementar a capacidade financeira do proponente para pagamento do preço de imóvel residencial e o valor necessário a assegurar o equilíbrio econômico-financeiro das operações realizadas pelas instituições financeiras, compreendendo as despesas de contratação, de administração e cobrança e de custos de alocação, remuneração e perda de capital (...)*”²² (BRASIL, 2002).

Em 2004 o PSH sofreu uma transformação maior. Foi editada a Medida Provisória nº 200, de 20 de julho de 2004 que revogou a de criação do Programa e introduziu a modalidade operacional *parcelamento* e a figura dos agentes financeiros do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), como operadores do Programa.

Na exposição de motivos²³ para a edição da MP nº 200 de 2014, elaborada pelos Ministérios da Fazenda, Planejamento, Cidades, Trabalho e Emprego²⁴ foram salientadas a possibilidade de redução “*dos dispêndios da União*” e a ampliação do “*alcance social do PSH*”, considerando, também, a expertise dos agentes do SFH na operação dos Programas de habitação de interesse social, que possibilitaria a adoção da nova modalidade proposta (BRASIL, 2004).

Nesse documento, o apelo ao atendimento habitacional premente, dadas às situações vivenciadas no país, foi trazido no seguinte trecho:

“(...)

Por fim, entendemos urgente e relevante a implementação imediata de aprimoramentos na concepção de programa voltado a combater as expressivas carências habitacionais brasileiras, retratadas pelas favelas, cortiços e palafitas e ainda pelas recentes ocupações de terrenos e edificações, amplamente divulgadas pela mídia, realizadas à margem da

As Portarias do ano anterior, ainda editadas conjuntamente pelo Ministério da Fazenda e a Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República falavam na disponibilização do recurso sem direcionamento, as Portarias Conj.- MF-SEDU nº 2 de 2002.

²² Incisos I e II do Art. 1º do Decreto nº 4.156, de 11 de março de 2002 e

²³ EXMI – 95-MF-MP-MCidades-MTE

²⁴ A MP nº 200 de 20 de agosto de 2004, regulamentada pelo Decreto 5.247, de 19 de outubro de 2004, manteve o PSH em novo formato, revogando a legislação anterior: a MP 2.212 de 30 de agosto de 2001 e o Decreto nº 4.156 de 11 de março de 2003, respectivamente.

legalidade, do ordenamento territorial das cidades e de condições mínimas de segurança e salubridade. (...) (BRASIL, 2004).

Embora a ênfase nas “*expressivas carências habitacionais brasileiras*” não tenha mencionado as demandas rurais, os registros de contratação do PSH, desde 2003, revelaram expressiva participação dos agentes financeiros do SFH, como as Companhias de Habitação (COHAB’s), das Cooperativas de Crédito Rural, como a Cresol e a Crehnor, e das representações da agricultura familiar como proponentes das operações rurais, a exemplo das cooperativas e associações de agricultores²⁵.

O Programa de Subsídio Habitacional (PSH), nos seus sete anos, contratou 63.282 uh’s para as áreas rurais, representando 25,6 % do total e 24,4 % das efetivas, após descontados todos os cancelamentos. A região Sul destacou-se com 29.686 Uh’s contratadas, representando 46,9% do total, com efetividade de 48,3 %.

Chama a atenção o equilíbrio alcançado pela região Sul entre a contratação rural e urbana, com 45% e 55% das operações, respectivamente. Diferente comportamento se verificou nas demais regiões que tiveram uma representação do PSH muito maior nas áreas urbanas apresentando a seguinte relação de contratação rural-urbana: Norte – 13% e 87%, Nordeste – 21% e 79%, Centro-oeste – 23% e 77%, Sudeste – 8% e 92%.

A tabela 2, seguir, traz os valores absolutos que permitiram os cálculos para as comparações colocadas acima.

Tabela 2 – Contratações, cancelamentos e unidades efetivas do Programa de Subsídio Habitacional (PSH)

Regiões	Rural			Urbano			Total Geral		
	UH's contr.	cancel.	efetiva	UH's contr.	cancel.	efetiva	UH's contr.	cancel.	efetiva
Norte	2.087	104	1.983	14.333	586	13.747	16.420	690	15.730
Nordeste	21.153	2.244	18.909	81.781	3.368	78.413	102.934	5.612	97.322
Centro-Oeste	8.110	38	8.072	26.492	538	25.954	34.602	576	34.026
Sudeste	2.246	35	2.211	24.364	1.085	23.279	26.610	1.120	25.490
Sul	29.686	619	29.067	36.957	504	36.453	66.643	1.123	65.520
Total	63.282	3.040	60.242	183.927	6.081	177.846	247.209	9.121	238.088

Fonte: Tabela elaborada pela autora, com base no Banco de Dados do PSH, da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério do Desenvolvimento Regional. As operações canceladas reúnem também as não iniciadas e as em andamento, por não ter havido uma solução para elas apesar dos inúmeros prazos concedidos no âmbito do Programa.

O PSH era operado por várias instituições financeiras²⁶, dentre elas as Cooperativas de Crédito para a agricultura familiar (Crehnor e Cresol), que também atuaram na condição de proponentes, na região Sul.

De maneira geral a participação das entidades privadas como proponentes²⁷ das operações contratadas na área rural foi de 38,3 %. A região Sul apresentou a cifra mais elevada, com 67,8%, seguida pelo Sudeste com 23,9%, o Nordeste com 14,9%, o Norte com 6,1% e o Centro-Oeste com 3,5%, como poderá ser observado na **Tabela 3**, mas essa diferença entre as regiões se acentua quando se observa a distribuição das contratações dentro do grupo representado pelas entidades privadas. Nesse, o percentual da região Sul salta para 83%, pois só ela foi responsável pela maior parte das contratações rurais ilustrada na **Tabela 4**, demonstrando o papel das entidades rurais comparado aos outros proponentes (entes públicos e companhias de habitação, por exemplo)

²⁶ As instituições financeiras que aparecem listadas no banco de dados do Programa são: Bancos: Luso, Paulista, Banrisul, BicBanco, Bradesco, Caixa Econômica Federal, Cobansa, Economisa, Família Paulista e Nossa Caixa, as Companhias de habitação: COHABCT, COHABSC e COHAPAR e as Cooperativas de crédito: CREHNOR Central, Centro, Norte, Sarandi, SMOeste, SU Canguçu; a CRESOL Baser e Central.

²⁷ Como proponentes do PSH aparecem as associações e cooperativas de agricultores, as Cooperativas

Tabela 3 - Participação das entidades de natureza privada na contratação do PSH – de 2003 a 2008

Regiões	UH's contratadas		Participação
	Total	Entidades	%
Norte	2.087	127	6,1%
Nordeste	21.153	3.156	14,9%
Centro-Oeste	8.110	280	3,5%
Sudeste	2.246	536	23,9%
Sul	29.686	20.115	67,8%
Total	63.282	24.214	38,3%

Fonte: A Tabela elaborada pela autora, com base no Banco de Dados do PSH, da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério do Desenvolvimento Regional.

Tabela 4 – Participação das Entidades como proponentes na sua região

Regiões	Rural - Entidades		Rural Total	
	UH's contr.	% contr.	UH's contr.	% contr.
Norte	127	0,5%	2.087	3,3%
Nordeste	3.156	13,0%	21.153	33,4%
Centro-Oeste	280	1,2%	8.110	12,8%
Sudeste	536	2,2%	2.246	3,5%
Sul	20.115	83,1%	29.686	46,9%
Total	24.214	100%	63.282	100,0%

Fonte: A Tabela elaborada pela autora, com base no Banco de Dados do PSH, da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério do Desenvolvimento Regional.

Como pode ser observado a participação das entidades foi significativa na região Sul, refletindo a sua tradição organizativa e esse fato se repete no Programa Crédito Solidário (PCS) e no Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) que serão tratados na sequência.

O Programa Crédito Solidário (PCS)

O Programa Crédito Solidário (PCS)²⁸ foi criado para atender às necessidades habitacionais de famílias de baixa renda, organizadas em cooperativas, associações ou demais entidades da

²⁸ O Programa Crédito Solidário foi criado pela Resolução nº 93 de 28 de abril de 2004

sociedade civil, por meio de financiamento, em condições especiais e subsidiadas. Participavam também os entes públicos e Companhias de Habitação na condição de apoiadores.

O PCS atendia as famílias com rendimentos de até três salários mínimos podendo ser de até a cinco²⁹, com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS). Alcançava áreas urbanas e rurais, mas com valores diferenciados, que ainda consideravam o porte do município e a inserção nas regiões metropolitanas.

Tratava-se de uma operação de financiamento em que atuavam instituições financeiras autorizadas pelo BACEN e os agentes financeiros do SFH, que eram remuneradas pelo FDS. Não havia cobrança de juros, mas previa-se a atualização do saldo devedor e da prestação pela variação da caderneta de poupança, bem como as garantias.

No seu período de existência o PCS contratou 21.864 unidades habitacionais em todo o país, mas as identificadas como operações rurais totalizaram 1.162 unidades, distribuídas apenas nos estados da região Sul. Em relação a contratação total do Programa a habitação rural representou cerca de 5,3% no PCS, mas em relação à região Sul o percentual saltou para 24 %, como poderá ser observado na **Tabela 5**, mais uma vez foi a região Sul demonstrou seu dinamismo em relação às contratações rurais.

Tabela 5 – Contratações Rurais, segundo as regiões, no âmbito do Programa Crédito Solidário (PCS).

Região	Rural		Part. Uh's	Outras		Part. Uh's	Total	
			Rural sobre o			Outras sobre o		
	Oper.	UH's	total	Oper.	UH's	total	Oper.	UH's
Norte	0	0	0%	14	1.560	100%	14	1.560
Nordeste	0	0	0%	52	5.898	100%	52	5.898
Centro-Oeste	0	0	0%	65	5.263	100%	65	5.263
Sudeste	0	0	0%	44	4.232	100%	44	4.232
Sul	52	1.162	24%	111	3.749	76%	163	4.911
Total	52	1.162	5,3%	286	20.702	95%	338	21.864

Fonte: Elaborada pela autora. Base de Dados do PCS, posição 31/08/2020, da Caixa Econômica Federal.³⁰

²⁹ As alterações da norma regulamentadora do Programa trocaram a referência ao salário mínimo por valores fixos, pois havia recomendações contrárias a essa vinculação.

³⁰ Nessa base de dados **não há** um campo de identificação territorial (rural ou urbano). Para a construção dessa tabela foram selecionadas palavras chave (rural/rurais/agricultores/produtores/cooperativas/associações/sindicatos/Cooperhaf, a Cresol e a Crehnor) nas colunas dos proponentes e do nome dos empreendimentos. Não é possível

O PCS, comparado ao seu contemporâneo PSH, foi bastante tímido, talvez por ter permanecido apenas como financiamento enquanto esse último, após a introdução da modalidade parcelamento, ampliou as possibilidades de atendimento à demanda de interesse social, permitindo, por meio dessa modalidade “(...) o aporte de recursos financeiros, bens ou serviços, provenientes de órgãos e entidades responsáveis pela promoção dos empreendimentos necessários à composição do pagamento do preço de imóvel residencial, passíveis de retorno, parcial ou integral, pelos beneficiários finais das operações. (...)”³¹, que na prática era uma subvenção e representou boa parte das operações do Programa³², o que não ocorreu no PCS.

O PSH e o PCS não estão mais em operação, diferente das Cartas de Crédito do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (CCFGTS), que permanecem dentre os Programas do FGTS.

Carta de Crédito Associativa e a Carta de Crédito Individual do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (CCFGTS)

A CCFGTS é um financiamento habitacional lastreado com recursos do FGTS e os tomadores de crédito, rurais ou urbanos, devolvem o valor emprestado, mas na modalidade habitação popular são concedidos dois tipos de desconto, um sobre o valor do empréstimo, que dependerá do limite de renda do mutuário, é o chamado “desconto complemento” e outro sobre os custos da contratação pelas instituições financeiras, que operam os investimentos com recursos do Fundo, esse é o chamado “desconto equilíbrio”. Esse tipo de subvenção é voltado ao equilíbrio econômico e financeiros das operações contratadas.

As Cartas de Crédito do FGTS serviram de formatação para a contratação dos grupos 2 e 3 do PNHR, entre 2010 a 2016 que totalizaram 3.352 contratos. O financiamento tinha o desconto complemento por parte do FGTS e os valores destinados ao equilíbrio econômico financeiro das operações eram suportados pelo OGU.

Antes do PNHR as cartas de crédito para a área rural já eram utilizadas e continuam a sê-lo. As principais dificuldades para a operação dos grupos 2 e 3 do PNHR, segundo o agente

afirmar que o filtro utilizado tenha captado todas as operações rurais contratadas, porém não há outro indicativo na base que revele, com segurança, a existência de outras.

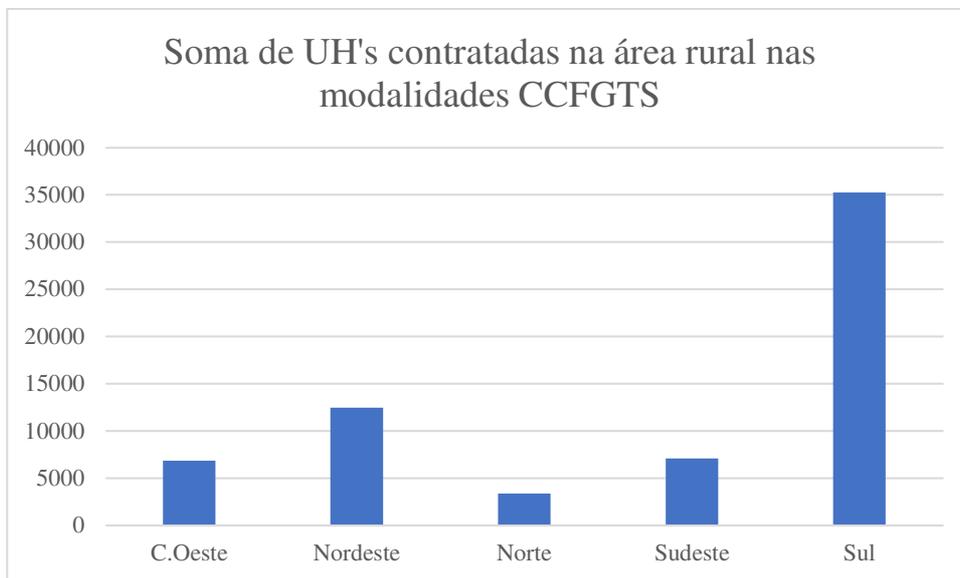
³¹ Inciso II do Art. 1º da Lei 1.998, de 15 de dezembro de 2004, que converteu a MP nº 200 e alterou o Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH)

³² No banco de dados do PSH foram identificados 17.458 financiamentos, 95.057 parcelamentos, porém há 170.612 contratos sem identificação. Essa falta de registro nos impede de afirmar se os parcelamentos foram maioria, embora a equipe técnica que operou o Programa sustente que sim.

financeiro Caixa Econômica Federal foram: a) a falta de garantia real,, b) a indisponibilidade orçamentária; c) a inadimplência alta, d) a receita deficitária do produto para a instituição, e) a política do gestor do Programa (Ministério), f) a baixa demanda, g) a decisão gerencial (da CEF). Ainda informaram que da parte dos tomadores de crédito as críticas foram em relação aos custos altos da operação (prestação e juros). As sugestões encaminhadas ao MDR, no caso de retomada ao atendimento as essas faixas de renda seriam: a) levantar possibilidades de garantia real, b) revisar a precificação (valor pago ao agente financeiro), c) garantir a regularidade orçamentária, d) diversificar os proponentes, quando da contratação coletiva, e e) financiar, também, as soluções de abastecimento de água e tratamento de efluentes.

Das operações contratadas com recursos do FGTS, na área de habitação popular, no âmbito dos programas Carta de Crédito Individual, Carta de Crédito Associativo e Apoio a Produção, a maior parte foi na região Sul. Essas operações se distribuíram entre 2006 e 2016 estando o PNHR incluso nesse levantamento junto à base de contratação da Caixa Econômica Federal com recursos do FGTS. A **Figura 3** e a **Tabela 6** ilustram esses dados.

Figura – 3 – Soma das UH's contratadas no Programa CCFGTS (Individual, associativo, e apoio à produção



Fonte: Base de dados do FGTS

Tabela 6 Distribuição da contratação nos Programa CCFGTS (Individual, associativo, e apoio à produção), por ano, entre as regiões

Anos	Regiões					Total ano
	C.Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	
2006	153	1.428	107	915	3.329	5.932
2007	3.684	6.324	2.602	4.414	17.985	35.009
2008	2.548	3.303	656	1.622	9.570	17.699
2009	180	1.394		132	1.342	3.048
2010	11				1	12
2011	264			1	1.279	1.544
2012	3			4	845	852
2013					363	363
2014					376	376
2015			5		143	148
2016					5	5
Total região	6.843	12.449	3.370	7.088	35.238	64.988

Fonte: Base de dados do FGTS

Sobre as contratação no âmbito do Programa CCFGTS para as áreas rurais até 2008, Rover e Murinari (2014, p. 6 e 7) revelaram que houve acesso ao Programa (*na modalidade caução*) por 63% dos agricultores entrevistados por eles, nos quatro municípios estudados do Oeste Catarinense (Chapecó, Cordilheira Alta, Guatambu e Nova Itaberaba), que apontaram como vantagens: o valor do subsídio, a renda máxima declarada de até um salário mínimo e a organização em grupos para o acesso à política.

Na busca por esses municípios no sistema do FGTS e no período apontado no texto (2003 a 2008) só foi possível identificar operações em Chapecó³³. Não há registro de contratações de crédito habitacional na área de habitação popular nos outros municípios citados pelos autores. Isso suscitou a dúvida se seriam, mesmo, operações de CCFGTS, pois os entrevistados apontam “vantagens no valor do subsídio,” que se enquadrariam mais no perfil do PSH, que operava nesse período. Para averiguar foi consultada a base de dados desse Programa (PSH) e foram encontrados todos os municípios citados, com contratações por meio de entidades organizadoras (cooperativas) e pela Cohab de Santa Catarina. Foram elas: Chapecó (135 Uh’s de 2003 a 2009), Cordilheira Alta

³³ As informações do sistema não distinguem as operações rurais. Elas são disponíveis para todos os programas lastreados com recursos do FGTS. Disponível em: <https://canalfgts.caixa.gov.br/sicnl/#/contratacoespub> As informações qualificadas como rurais foram disponibilizadas pela Caixa Econômica Federal, operadora do FGTS.

(10 UH's de 2004 a 2009), Guatambu (27 UH's de 2004 a 2009) e Nova Itaberaba (67 UH's de 2006 a 2009), reforçando a ideia de ser o PSH e não CCFGTS, como descrito no texto daqueles autores.

Outro ponto que chama à atenção é a referência à caução como “modalidade”, na realidade ela é um tipo de garantia prevista no âmbito dos Programas lastreados com recursos do FGTS³⁴ e também era prevista no PSH.

O Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) como política de habitação ainda em construção.

O Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) nasce como produto em 2009, com a edição da Lei 11.977, que instituiu o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV). Porém, como relatado nos itens anteriores houve outros Programas, criados anos antes, que contemplavam o público de menor renda do meio rural e que foram fundamentais para a formação do PNHR, o principal deles foi o PSH.

Nesse breve histórico do atendimento habitacional rural pelas várias políticas públicas foi possível perceber quanto tempo levou, desde as primeiras ações governamentais voltadas para o atendimento habitacional rural, ocorridas timidamente na década de 50 até a formalização de uma política específica de habitação rural, trazida pelo PNHR em 2009.

Apesar dos autores Rover; Munarini (2010, p.3 e 4) e Silva (2014, p. 88 e 89), enquadrarem as iniciativas habitacionais do PSH, PCS e CCFGTS como PNHR, assumindo a criação do Programa a partir de 2003, o nosso entendimento é que a sua criação se deu em 2009, com a Lei nº 11.977, que instituiu o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e se consagrou na Portaria Interministerial nº 326, de 31 de agosto de 2009, estruturada como política de habitação rural, diferente dos demais Programas que tratavam conjuntamente da provisão habitacional rural e urbana e não apresentaram uma evolução normativa especificamente para atender a demanda rural, enquanto essa evolução foi significativa no PNHR³⁵.

³⁴Item 7.9, alínea “d” do Manual de Fomento Pessoa Física (FGTS – Caixa), p.51: 7.9 A critério do agente financeiro são aceitas além daquelas previstas na Lei nº 9.467/97, suas alterações e aditamentos, as seguintes garantias, desde que não resultem em fragilização da segurança das operações de crédito: (...) “d) caução de depósitos em moeda corrente junto à Instituição Bancária, no Brasil (...)”;

³⁵ Para uma descrição mais detalhada do marco normativo do PNHR consultar Oliveira e Constantino (2019).

De toda forma, é compreensível que esses autores façam referência ao início do PNHR a partir de 2003, pois foi quando as primeiras intervenções de habitação de interesse social começaram a marcar presença no meio rural, sobretudo pelo PSH. É de agosto de 2003 a Portaria Interministerial 186, que dentre as suas diretrizes estabeleceu o “*atendimento às populações urbanas e rurais de mais baixa renda, priorizando a mulher chefe de família*” e no caso das áreas rurais objetivava “*possibilitar a permanência do homem no campo*”. Com a modalidade parcelamento³⁶ estabelecida em 2004, ampliou-se o alcance do PSH nessas áreas.

Bolter; Schneider; Hass (2015, p 469) se referem à criação do PNHR também a partir de 2009, no âmbito do PMCMV, “*após negociações, reuniões, seminários, palestras, entre outras atividades desenvolvidas de 2003 em diante em torno da temática da habitação rural*”. Mas eles fazem referência a transformação do PHR em PNHR, após as novas regras (Criação do PMCMV). (BOLTER; SCHNEIDER; HASS, 2015, p. 470)

Para reforçar a nossa interpretação sobre a criação em 2009 citamos os resultados conquistados no cenário das políticas públicas recentes, como a redução do déficit habitacional rural de 916.478 domicílios no ano de 2008 para 783.043 em 2015, captado pelo estudo da Fundação João Pinheiro sobre o déficit habitacional no Brasil ³⁷ (OLIVEIRA; CONSTANTINO, 2019, p 65).

No entanto, não se pode negar a influência dos Programas anteriores, principalmente o PSH, com a experiência da participação das entidades de natureza privada (associações, sindicatos e cooperativas de agricultores e trabalhadores rurais) na organização das famílias, na apresentação das propostas habitacionais, na gestão da execução dos projetos, nos regimes de construção adotados, que foram incorporados na formatação do PNHR.

Como já citado e exemplificado nos quadros sobre a contratação do PSH e PCS, as Cooperativas e associações de produtores tiveram participação ativa e fizeram a diferença,

³⁶ No parcelamento os entes públicos ou as entidades das administrações direta e indireta deviam “aportar recursos, bens ou serviços economicamente mensuráveis, em montante suficiente à composição do valor de investimento das operações, em complemento ao valor a ser repassado referente ao subsídio previsto (...)” para complementar “a capacidade financeira do beneficiário para pagamento do preço do imóvel residencial” No caso de parcelamento, esses deveriam “aportar recursos financeiros, bens ou serviços, facultada, por parte da administração pública, a exigência do retorno que, se houver pode ser de valor parcial ou integral, pelos beneficiários finais das operações.(Alíneas “b” do item 4.3, alínea “a” do item 3.1, e alínea “c” do item 4.3, respectivamente, da P. Interministerial nº 337 de 17/11/2004)

³⁷ Déficit habitacional no Brasil 2015. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2018

sobretudo na região Sul, fato que se reproduziu no PNHR, pois a sua construção se deu a partir da reivindicação dessas representações por um programa próprio para o rural³⁸, como teremos a oportunidade de abordar.

O PNHR combinou dois formatos: forte subvenção econômica para os beneficiários enquadrados no Grupo 1, de menor renda, oriunda do OGU e financiamento para os beneficiários enquadrados nos Grupos 2 e 3,³⁹ esses seguindo as regras referentes à área orçamentária de habitação popular do FGTS⁴⁰. O financiamento, por oferecer risco a instituição financeira que concede o crédito, e pelas limitações na oferta de garantia pelos beneficiários da agricultura familiar contratou pouco e foi descontinuado. Deste modo, o PNHR foi basicamente uma Programa de subvenção a habitação para o Grupo 1.

Quanto ao público beneficiário, o PNHR direcionou o atendimento ao agricultor familiar, conforme a definição dada pela Lei nº 11.326 de 2006⁴¹ e ao trabalhador rural, enquanto no PSH e no PCS não havia essa distinção.

Esse atendimento com foco no agricultor familiar e no trabalhador rural embora tenha trazido prestígio às categorias citadas, reconhecendo a sua importância social e econômica, só considerou a dimensão agrícola do meio rural, hoje bem mais complexo que décadas passadas, quando a Fundação Casa Popular (FCP) voltou-se para o campo visando atender aos pequenos agricultores que abasteciam as cidades.

³⁸ Relatos de antigos servidores da Secretaria Nacional de Habitação (SNH), incluindo uma das diretoras da época é que foram realizadas várias reuniões reunindo o Ministério das Cidades, representado pela SNH, da Fazenda, do Planejamento, movimentos sociais rurais (Fetraf/MST/MPA), entidades que operavam o PSH (Cooperhaf, Cresol, Crehnor, etc) para a discussão da proposta de um novo Programa e o público a ser atendido (agricultores familiares e trabalhadores rurais)

³⁹ Os limites de renda bruta familiar para o acesso ao PNHR foram definidos primeiro em Decreto e posteriormente em Portarias Interministeriais do Ministério das Cidades, da Fazenda e do Planejamento Orçamento e Gestão. Foram eles: Decreto nº 6.819/2009: G1- até R\$ 10 mil; G2- até R\$ 22 mil e G3- até R\$ 60 mil; Portaria nº 395/2011: G1- até R\$ 15 mil; G2- até R\$ 30 mil e G3- até R\$ 60 mil, mantido na Portaria nº 229/2012 até o limite de renda do G1 passar a R\$ 17 mil; Portaria nº 97/2016 Limites praticados: G1- até R\$ 17 mil; G2 – até R\$ 33 mil e G3 – até R\$ 78 mil

⁴⁰ A área de habitação popular disponibiliza as Cartas de Crédito que combinam o empréstimo ao tomador do crédito a dois tipos de subvenção, uma sobre o valor financiado, chamada “desconto complemento” e outra visando completar o valor necessário para assegurar o equilíbrio econômico financeiro das operações de financiamento. O Desconto complemento é concedido exclusivamente ao G2 no valor de R\$ 7.610,00, enquanto as demais subvenções são assim distribuídas: G2: taxa de origemação e do contrato, diferencial de juros e a taxa de risco de crédito. G3: taxa de administração e taxa de risco de crédito

⁴¹ §§ 1 e 2 da Lei nº 11.326 de 24 de junho de 2020, regulamentada pelo Decreto nº 9.064, de 31 de maio de 2017 e inciso V do Art. 1º da Lei 11.977 de 2009.

Embora seja inegável o papel desempenhado pela agricultura familiar no abastecimento alimentar doméstico⁴² e na ocupação da mão-de-obra no campo⁴³ dimensionar o meio rural apenas sob a perspectiva das atividades agropecuárias para o direcionamento de políticas sociais deixa de fora uma parcela de residentes rurais que não se ocupam em atividades agrícolas, como agentes de saúde e professores ou que se empregam na área urbana.

Além disso, a pluriatividade dos agricultores familiares é crescente, pois esses vêm incorporando outras atividades econômicas na formação da sua renda, cada vez menos agrícola, uma consequência da integração crescente dos espaços rurais com os ambientes urbanos, aliada a busca pela sobrevivência, sobretudo das parcelas mais empobrecidas.

A evolução normativa do PNHR

Desde a criação do PNHR uma série de mudanças ocorreram no Programa, todas incidindo sobre o Grupo 1, de menor renda, pois os Grupos 2 e 3 eram atrelados ao regramento do FGTS. Algumas tiveram impacto acentuado, como a previsão do atendimento a posseiros e o remanejamento de metas entre as unidades da federação e posteriormente entre as regiões; outras, cuja expectativa era grande, não surtiram o efeito esperado, como a regulamentação do uso de recursos florestais para a produção e reforma de unidades habitacionais na região Norte.

A primeira portaria do PNHR foi a Interministerial nº 326 de 2009, que trouxe a regulamentação do programa, estabelecendo: a) os Grupos de renda e as subvenções concedidas; b) a forma de atendimento segundo a origem dos recursos, OGU e FGTS e a forma de organização da demanda, por entidades ou individualmente; c) o papel do gestor operacional e dos agentes financeiros; d) as vedações ao acesso ao programa, relacionadas à origem do público (do Programa Nacional de Reforma Agrária-PNRA), à existência de atendimentos habitacionais anteriores, subsidiados pelo governo federal, de débitos junto ao CADIN⁴⁴ e e) a distribuição da meta global

⁴² O Professor Rodolfo Hoffmann, Professor Sênior da Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz” (ESALQ), discute no texto “A agricultura familiar produz 70% dos alimentos consumidos no Brasil?” O porquê esse percentual atribuído ao segmento agricultura familiar não tem base ou faz sentido, mas finaliza dizendo que “*O reconhecimento da importância da agricultura familiar no Brasil não precisa de dados fictícios*”.

⁴³ Dados do Censo 2017 (Resultados Definitivos) revelam que o pessoal ocupado em atividades do estabelecimento agropecuário é ordem de 15,1 milhões, apesar da redução de 8,8% em relação ao Censo Agropecuário de 2006. Além disso, 77% dos estabelecimentos, segundo o Censo 2017 são classificados como pertencentes à agricultura familiar

⁴⁴ CADIN - Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal

de atendimento pelas unidades da federação, de acordo com a estimativa do Déficit habitacional rural, com base nos dados da PNAD de 2007 (BRASIL, 2009).

Esses princípios básicos foram mantidos, à exceção da previsão de aquisição de imóveis prontos, retirada da norma no mesmo ano e da vedação ao atendimento ao público do PNRA, que caiu em 2013, e as adaptações quanto a fonte de dados da estimativa do déficit, que passou a ser calculada pela Fundação João Pinheiro, a partir dos dados do Censo.

A norma, a princípio simples, foi ganhando detalhamento para o melhor funcionamento do Programa. Algumas solicitações de ajustes normativo foram encaminhadas pelos agentes financeiros, outras foram apresentadas pelos movimentos sociais representativos da agricultura familiar, que mantinham interlocução com o Ministério das Cidades, gestor do Programa na época. Na maioria das vezes as demandas convergiam para os mesmos temas, mudando apenas o ponto de vista.

São exemplos a introdução da modalidade reforma⁴⁵ para o Grupo 1, pois ela já era permitida para o Grupo 2 e 3,⁴⁶ operados segundo as regras do FGTS e a edição da Portaria nº 318 de 2014, vinculada ao PNHR, que disciplinou o uso de madeira na produção e reforma habitacionais na região Norte.

Outro exemplo foi a conquista do atendimento aos posseiros, cuja insegurança jurídica em relação ao domínio da terra lhes vedava o acesso ao programa e ainda os fragilizava ante ameaças de despejo. Essa demanda veio dos movimentos e, também, do único agente financeiro operante na época, a Caixa econômica Federal (CEF).

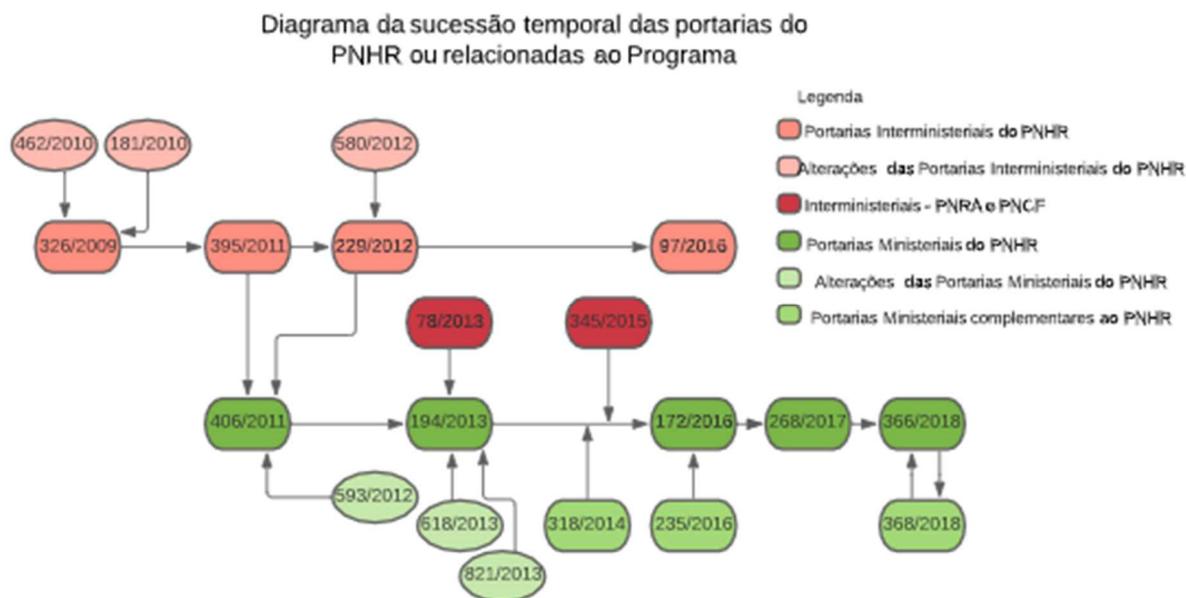
A seguir serão destacadas as principais mudanças ocorridas ao longo do Programa segundo os aspectos: a) público alvo; b) enquadramento, c) vedações, d) participantes e atribuições, e) prazo de obras e prorrogação, f) natureza das subvenções e desembolsos e g) meta de contratação. Na sequência serão comentados os impactos positivos e negativos dessas mudanças e as expectativas com relação a política habitacional rural à luz dos últimos acontecimentos.

⁴⁵ Essa modalidade era prevista no PSH e no PCS e uma das críticas ao PMCMV é ter engessado as formas de atendimento à produção habitacional. Só o PNHR operou a reforma, mesmo assim timidamente.

⁴⁶ O PNHR para os grupos 2 e 3 seguia as regras do FGTS. Este por sua vez permite, no âmbito dos seus programas de crédito habitacional a modalidade reforma, dentre outras. O fato da referência à reforma ter sido grafada na Norma em 2010 (PI nº 181 de abril, que alterou a PI nº 326 de agosto de 2010) talvez tenha sido para enfatizar essa possibilidade, só permitida para o G1 a partir de 2011, com a Edição a Portaria MCidades nº 406.

A Figura 4 mostra o mapa dos normativos do PNHR e das normas correlatas, de modo a facilitar a compreensão da sucessão das alterações no tempo, que serão tratadas na sequência.

Figura 4 – Diagrama das Portarias do PNHR e das suas correlatas



Fonte: elaboração da autora.

Como pode ser observado no esquema acima, o PNHR teve quatro portarias interministeriais editadas pelo Ministério das Cidades em conjunto com o Ministério da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão⁴⁷ e cinco Portarias Ministeriais, além de três correlatas, que trataram de assuntos específicos, mas relacionados ao Programa e duas interministeriais, com o Ministério do Desenvolvimento Agrário que trataram do público do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) e do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF).

A primeira portaria, a nº 326, de agosto de 2006, trouxe todo o regramento do Programa, a partir da segunda, a Portaria nº 395 de 2011, houve a separação da regulamentação dos grupos de renda e das respectivas subvenções que ficaram no âmbito das interministeriais, e a

⁴⁷ Após a reforma administrativa de 2019 esse ministério, juntamente com o Ministério da Fazenda e o Ministério do Desenvolvimento Indústria, Comércio Exterior e Serviços, compõem o Ministério da Economia

regulamentação dos mecanismos de funcionamento do Programa, descritos nas Portarias do Ministério das Cidades.

Atreladas às normas do PNHR temos duas interministeriais, a nº 78 de fevereiro de 2013 e a nº 345 de junho de 2015. Ambas incluíram beneficiários no Programa. A primeira incluiu os agricultores familiares beneficiários do PNRA e a segunda os agricultores familiares beneficiários do PNCF

A inclusão do primeiro grupo vencia uma vedação clara à sua participação no PNHR⁴⁸. Em 2012 foi realizado um grande esforço para congregar o atendimento habitacional dos agricultores familiares sob o mesmo programa. As ponderações apresentadas foram a necessidade de dar tratamento equivalente: a) a nível de subvenção⁴⁹, considerando ser o mesmo público alvo e b) a nível técnico com a aprovação de projetos e acompanhamento dos contratos de habitação pelos agentes financeiros autorizados a operar o PNHR, a Caixa Econômica Federal (CEF) e o Banco do Brasil (BB).

Apesar desse esforço o Programa não deslanchou junto aos beneficiários do PNRA, da meta de 70 mil unidades habitacionais estabelecida para eles em abril de 2013, pela Portaria nº 194, foram contratadas pouco mais de 16 mil, como contabilizado por Oliveira e Constantino (2019) e a meta antes separada tornou-se uma só em setembro de 2014 pela Portaria nº 618.

A fraca atuação do PNRA frente a sua meta não era esperada, ao contrário, havia muitos assentamentos a serem atendidos, a meta, inclusive, foi subdimensionada ante a demanda apresentada inicialmente pelo INCRA, que era o dobro da estabelecida. Além disso, a PI nº 78 de 2013 estabeleceu que o enquadramento do beneficiário seria feito pelo órgão a partir da emissão da Relação de Beneficiários (RB), podendo, ainda, ser indicados os assentamentos prioritários ao atendimento.

Oliveira e Constantino (2019), comentam a questão elencando as possíveis interferências nesse processo, que vão desde as dificuldades na organização das famílias em torno de uma entidade, o fato das RB's não refletirem o estágio atual de ocupação dos assentamentos deixando

⁴⁸ Inciso V, do § 3º do Art. 2º (...) § É vedada a participação no PNHR de agricultores e trabalhadores rurais que: (...) V – sejam assentados pelo Programa Nacional de Reforma Agrária -PNRA, gerido pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, do Ministério do Desenvolvimento Agrário

⁴⁹ As subvenções aos assentados do PNRA eram: R\$ 7.500,00 para reforma e R\$ 15.000,00 para a produção da Uh. No PNHR era R\$ 15.000,00 para a reforma e R\$ 25.000,00 para a produção da Uh em 2011.

de fora famílias, ainda não regulares perante o INCRA e problemas de comunicação com o agente financeiro nas análises de projeto.

A Portaria Interministerial nº 395 de 2011 trouxe a possibilidade de antecipação de parcelas de pagamento, em 15% do valor do investimento, de modo a possibilitar a produção habitacional por administração direta, forma predominante entre as entidades de natureza privada, sem fins lucrativos. Também estabeleceu a modalidade reforma para o Grupo 1, com valor diferenciado da produção e o valor máximo de avaliação da unidade habitacional de R\$ 65 mil, uma forma de assegurar a qualidade sem perder o foco do grupo beneficiário.

A Portaria Interministerial nº 229 de maio de 2012 foi a seguinte, mas a mudança relevante veio na sua alteração pela PI nº 580 de dezembro de 2012. Nessa foi estabelecida subvenção diferenciada para a região Norte dada as dificuldades enfrentadas na logística e no acesso a materiais de construção e mão-de-obra qualificada.

A PI nº 97 é a última do ciclo, ela foi editada em 2016 e incorporou mais uma subvenção a cesta concedida ao G1, com valor de até R\$ 2.500,00 para a aplicação em cisternas de placas,⁵⁰ para coleta da água da chuva na região do semiárido, ou em solução de tratamento de efluentes em todo o território nacional.

Essa subvenção foi incorporada pela necessidade de dotar as novas habitações de alguma solução de abastecimento de água e também pela experiência obtida de 2012 a 2015, quando esteve em vigor o Termo de Cooperação entre o Ministério das Cidades e o Ministério Desenvolvimento Social e Combate à Fome (atual Cidadania), que descentralizou recursos do Programa Cisternas para atendimento ao PNHR.

Duas outras portarias Ministeriais foram editadas para melhorar o desempenho do PNHR, a Portaria nº 235 de junho de 2016, de habilitação de entidades privadas sem fins lucrativos para operar o Programa e a Portaria nº 318 de junho de 2014, que regulamentou o uso da madeira na produção e reforma habitacional na região Norte.

A primeira teve forte demanda das representações rurais preocupadas com o avanço de entidades que tinham por traz construtoras, como mencionado por Oliveira e Constantino (2019, p. 62) e, também, para melhorar o nível de exigência quanto a capacidade técnica da Entidade. A

⁵⁰ A cisterna deve seguir as normas estabelecidas na Instrução Normativa nº 1 de 9 de dezembro de 2013, editada pela Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional pelo Ministério da Cidadania (antigo MDS)

outra já teve uma demanda mais abrangente incluindo as entidades privadas, os entes públicos da região Norte e o agente financeiro CEF, mobilizando outros órgãos da administração para a sua elaboração. Destaca-se o papel desempenhado pelo Laboratório de Produtos Florestais (LPF), do Serviço Florestal Brasileiro (SFB) na coordenação dos trabalhos (OLIVEIRA; CONSTANTINO, 2019, p.72)

As Portarias Ministeriais, por tratarem do funcionamento do Programa, foram mais intensamente modificadas e ampliadas, sobretudo com itens de comando e controle, pois à medida que o Programa se desenvolvia novos desafios surgiam.

Foram editadas cinco Portarias do PNHR: a nº 406 de 2011, a nº 194 de 2013, a nº 172 de 2016, a nº 268 de 2017 e a nº 366 de 2018, além das alterações: a nº 593/2012, a nº 618 e a nº 821 de 2013 e a nº 368 de 2018, que tratou o processo seletivo do Programa separadamente. Essas portarias mudaram bastante a dinâmica do PNHR e houve alterações sucessivas do mesmo item em um movimento de avanço e recuo, por isso ao invés de citar a norma e as mudanças que ela trouxe citaremos as mudanças que permaneceram e o instrumento que as promoveu.

Com relação ao público alvo houve um bom avanço, além da incorporação do público do PNRA foi inserida a previsão de atendimento aos beneficiários em situação de posseiros de boa-fé de terras públicas e ocupantes de terras particulares com direitos sucessórios pendentes de partilha, a partir de auto declaração do beneficiário, atestada pela entidade organizadora e pelo ente público, que em seguida foi ampliado para posseiros de boa-fé ocupantes de terras particulares há mais de cinco anos, sem direitos sucessórios, com o detalhamento das formas de comprovação da situação declarada (Portarias nº 406/593/194). Foi uma mudança importante dada a insegurança jurídica de parte dos agricultores familiares no país, que por conta dessa situação muitas vezes deixam ter acesso a políticas públicas.

Para o enquadramento do beneficiário pela Declaração de Aptidão ao Programa Nacional da Agricultura Familiar (Pronaf) e do trabalhador rural pela carteira de trabalho ou outra forma definida pelo Agente Financeiro, na ausência dessa, foi incorporado a verificação da situação do beneficiário em cadastros e bancos de dados (FGTS, RAIS, CADMUT, CADIN, SIACI, INSS), Portaria nº 268 de 2017). Essa verificação é uma prática nos programas urbanos e no PNHR veio para complementar o enquadramento pela DAP na tentativa de impedir o acesso ao Grupo 1, por famílias com renda bruta superior ao limite permitido. Até o momento não foi realizado qualquer levantamento para verificar a efetividade da mudança.

As vedações de acesso ao Programa foram ampliadas para as Entidades Organizadoras (EO's) com obras em atraso ou paralisadas, embora com previsão de exceção. Com débitos junto ao CADIN e não habilitadas (Portarias nº 406/593/268).

Quanto aos participantes destacam-se e a criação da figura da Comissão de Representantes (CRE) formada por no mínimo três membros, sendo dois beneficiários e um da entidade organizadora (Portaria nº 406) e a entrada do INCRA, (Portaria nº 194), na gestão do acesso do seu público ao PNHR. Além disso, todos os participantes passaram a ter suas atribuições descritas, detalhadas e revisadas, no afã de controlar a qualidade das entregas, sejam das EO's, no que se refere às obras e trabalho social, sejam dos agentes financeiros no acompanhamento das operações e na prestação de informações ao Gestor e ao Ministério (Portaria nº 406 em diante).

O desembolso das subvenções foi ampliado de 15% para 25% do valor do investimento na primeira liberação, que acumulada com o segunda poderia chegar até 40%, desde que comprovado o início de obras, admitindo-se a diferença de no máximo 20%, entre financeiro e obras (Portaria nº 593). Essa ampliação do percentual liberado, sem a exigência de um percentual mínimo de execução para a liberação da segunda parcela gerou um grave problema entre entidades que não souberam administrar o volume de recursos disponibilizado e muitas obras acabaram paralisadas, com pouca execução e liberação de recursos significativa. Com isso o percentual foi novamente reduzido para 15% (Portaria nº 821) e passou-se a exigir no mínimo 10% de execução para a liberação da segunda parcela, sem permitir uma defasagem entre liberado e executado maior que esse percentual (Portaria nº 268).

Os prazos de obras foram alterados inúmeras vezes por quase todas as normas, com o objetivo de acomodar os ritmos diversos de evolução das operações, sem precisar buscar as prorrogações de prazo. O ideal seria identificar todos os fatores que impactam o andamento das obras para tentar minorá-los e, desta forma conseguir uma gestão mais adequada das operações rurais, que não são impactadas unicamente pela distância, a dispersão das áreas onde as casas são edificadas, o acesso, etc. Há outras questões como momentos de irregularidade na liberação dos recursos, ou demora para as medições serem aferidas ou pagas, etc. Muitos pequenos detalhes que somados potencializam seus efeitos. No entanto esses detalhes não foram quantificados visando uma atuação direcionada.

Dos acréscimos, que são os itens não previstos originalmente pelo Programa, temos a necessidade de habilitação das Entidades (previsão - Portaria nº 172, implementação - Portaria nº

235). A previsão de 2% do valor da subvenção da construção ou da reforma para cobrir custos indiretos da Entidade Organizadora de natureza privada, sem fins lucrativos e a previsão dos processos de enquadramento e seleção de propostas (previsão - Portaria nº 172, implementação – Portaria nº 268; Portaria nº 368).

O estabelecimento do processo de seleção foi um divisor de águas no Programa, pois estabeleceu um prazo para a apresentação de propostas, com um conteúdo mínimo documental para o seu enquadramento, e critérios objetivos para a seleção, alicerçados no déficit habitacional do município e em parâmetros de vulnerabilidade socioeconômica (IDH, localização no âmbito dos Territórios da Cidadania, atendimento a comunidades indígenas, quilombolas, demais comunidades tradicionais e público do PNRA). Além disso, considerou-se a existência de contratações anteriores do Programa no município evitando os atendimentos superiores ao déficit estimado.

Esse formato, embora só tenha se efetivado no primeiro processo seletivo já demonstrou a qualificação do atendimento, pois a distribuição no território nacional refletiu o déficit habitacional rural das macrorregiões e permitiu a seleção com base nas necessidades locais e não mais em função da capacidade de resposta de entidades mais bem preparadas, apesar da sua importância.

Com esse processo rompia-se com a estrutura de balcão desenhada originalmente para o Programa e que buscava volume e velocidade de contratações, parte da estratégia de dinamização da economia, como já foi falado anteriormente nesse texto. Com essa lógica o Programa produziu muitas unidades habitacionais, mas fez de maneira concentrada, sobretudo na região Sul, onde a organização das famílias já era tradição e as suas representações são melhor preparadas, por isso elas responderam de pronto e obtiveram êxito, mas a custo de remanejamento de meta de outras regiões, meta essa estabelecida em função do déficit habitacional rural existente e que normalmente se amplia.

Enquanto a região Sul foi bem homogênea no seu bom desempenho no PNHR as demais regiões se mostraram bem heterogêneas, com unidades da federação apresentando um número elevado de contratações enquanto outras somavam pouquíssimas unidades, mas o desequilíbrio maior foi em relação ao déficit habitacional rural, como demonstrado, em tabelas, por Oliveira e Constantino (2019, p. 68), na sua análise da base de contratação do PNHR. Estados com o Espírito Santo contrataram além do déficit, mas quando se aumenta a escala e se chega no município percebe-se esse mesmo padrão, com alguns super atendidos e outros sem ou com pouquíssima

contratação, permanecendo o déficit. Alguns desses dados serão apresentados a seguir, juntamente com uma visão sobre a situação das operações contratadas pelo PNHR

O PNHR em números - os resultados do Programa

Após a apresentação, nas páginas anteriores, do primeiro programa habitacional voltado para as áreas rurais, esta seção mostrará dados quantitativos que permitirão fazer inferências e discutir algo sobre a efetividade do PNHR, bem como apontar alguns caminhos que poderiam ser explorados para a afirmação da política.

Antes de começar a exposição, vale registrar que as últimas contratações do PNHR ocorreram em maio 2018, resultado do primeiro processo seletivo do Programa. Apesar de ter havido o segundo processo, divulgado pela Portaria nº 597, em setembro do mesmo ano, nenhuma das 27.541 propostas foi contratada, apesar das sucessivas prorrogações do prazo de contratação. Concorreram para tanto a indisponibilidade orçamentária para a totalidade das operações e a impossibilidade de contratar a parcela viável, pouco mais de 10 mil unidades, sem a atualização das tarifas devidas ao agente financeiro Caixa Econômica Federal.

A contratação das propostas do primeiro processo seletivo não foi integral, pois os prazos divulgados pela Portaria de seleção nº 163 de fevereiro de 2018, foram insuficientes para o atendimento tanto pelas Entidades Organizadoras, na entrega da documentação necessária quanto pelos agentes financeiros para a análise de todo o material protocolado. Das 1.286 operações selecionadas, que totalizaram 50.058 unidades habitacionais, foram contratadas 820 com 25.935 unidades habitacionais. Muitas propostas das regiões Norte e Nordeste, cujo déficit habitacional rural é maior deixaram de ser contratadas.

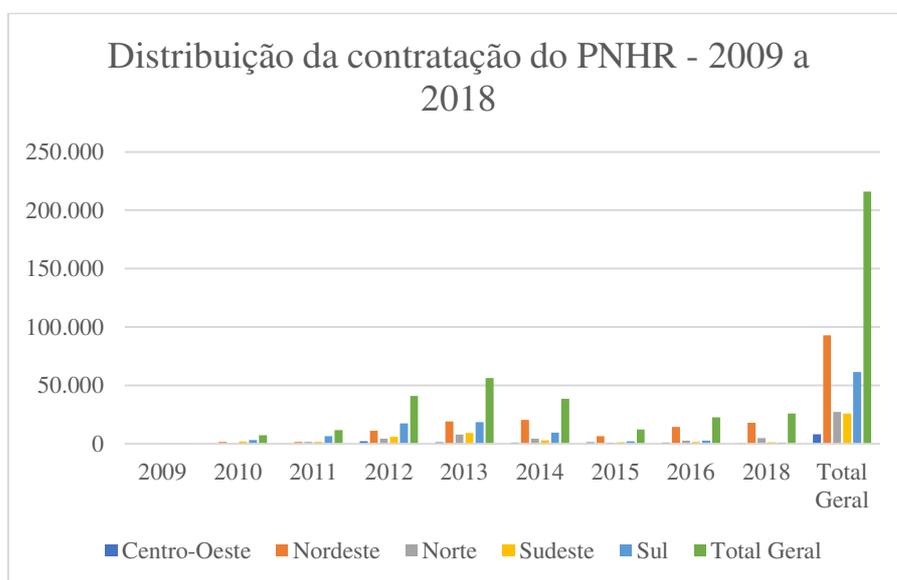
Nos dez anos de contratação do PNHR, de 2009 até 2018, foram contratadas 215.749 unidades habitacionais, a uma média de quase 22 mil por ano. Ocorre que a contratação não foi homogênea, o Programa foi ganhando fôlego até atingir um pico em 2013 como pode ser observado na **Tabela 7** e na **Figura 4**.

Tabela 7 – Quantidade de Unidades Habitacionais contratadas por ano no PNHR – 2009 a 2018

Regiões	Quantidade de UH's contratadas por ano									Total Geral
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2018	
Centro-Oeste		200	354	2.142	1.424	1.073	1.337	1.019	556	8.105
Nordeste		1.646	1.693	11.089	19.146	20.483	6.456	14.403	18.114	93.030
Norte		295	1.515	4.395	7.980	4.330	1.171	2.839	4.778	27.303
Sudeste	25	1.838	1.553	6.014	9.229	2.943	1.365	1.528	1.367	25.862
Sul	75	3.262	6.537	17.360	18.619	9.623	2.045	2.808	1.120	61.449
Total Geral	100	7.241	11.652	41.000	56.398	38.452	12.374	22.597	25.935	215.749

Fonte: Base de dados do PNHR (set/2020) disponibilizado pelo Gestor Operacional do Programa (Caixa Econômica Federal) à Secretaria Nacional de Habitação.

Figura 4 – Distribuição das contratações do PNHR de 2009 a 2018



Fonte: Base de dados do PNHR (set/2020) disponibilizado pelo Gestor Operacional do Programa (Caixa Econômica Federal) à Secretaria Nacional de Habitação.

Embora a região Nordeste apresente o maior número de unidades habitacionais contratadas, quando comparada ao déficit da região percebe-se que o atendimento pelo Programa não alcançou nem 20% da necessidade global. Além disso, os três Estados com maior déficit: Maranhão, Bahia e Ceará ficaram abaixo dos 16% de atendimento, contrastando com Sergipe que contratou a totalidade do déficit rural, como retratado na **Tabela 8**.

Tabela 8 – Contratações totais do PNHR, por região e a relação com o atendimento ao déficit habitacional

Regiões/UF's	UH's	Déficit Rural	Contr./Déficit
Norte	27.303	140.570	19%
AC	1.423	7.332	19%
AM	4.120	16.707	25%
AP	387	1.692	23%
PA	12.241	97.515	13%
RO	7.327	4.640	158%
RR	678	2.026	33%
TO	1.127	10.658	11%
Nordeste	93.030	529.165	18%
AL	3.483	16.840	21%
BA	14.402	93.071	15%
CE	5.182	77.883	7%
MA	24.842	219.975	11%
PB	3.863	14.083	27%
PE	10.628	44.440	24%
PI	9.672	29.805	32%
RN	5.599	17.724	32%
SE	15.359	15.344	100%
Centro-Oeste	8.105	16.145	50%
DF	131	1.366	10%
GO	4.151	3.251	128%
MS	2.786	4.093	68%
MT	1.037	7.435	14%
Sudeste	25.862	47.548	54%
ES	3.585	2.177	165%
MG	17.218	34.776	50%
RJ	206	1.721	12%
SP	4.853	8.874	55%
Sul	61.449	49.613	124%
PR	18.267	16.829	109%
RS	26.850	18.505	145%
SC	16.332	14.279	114%
Total Geral	215.749	783.041	28%

Fonte: Base de dados do PNHR (set/2020) disponibilizado pelo Gestor Operacional do Programa (Caixa Econômica Federal) à Secretaria Nacional de Habitação.

Percebe-se ainda que todas as regiões apresentaram um “outlier”. Na Região Norte foi Rondônia, que contratou 158% do déficit. No Centro-Oeste, Goiás com 128%. E no Sudeste o Espírito Santo com 165% do déficit. Só a região Sul destoou desse comportamento, contratando

124% do déficit, com os Estados do Paraná com 109%, Rio Grande do Sul com 145% e Santa Catarina com 114% do déficit.

Um olhar nessa escala levaria a pensar que esses Estados não precisariam mais de contratações, tendo em vista o alcance e até a superação do déficit estimado para eles. Ocorre que, além do déficit evoluir com a população, guardadas as suas proporções, a distribuição a nível municipal foi bastante desigual, como mostraremos a seguir, com municípios com nenhuma ou poucas contratações, ficando distantes de um atendimento satisfatório, enquanto outros contrataram três, quatro vezes ou mais o seu déficit habitacional rural⁵¹. Isso levou ao atingimento do déficit estimado para o Estado, sem a contrapartida do atendimento equilibrado a nível municipal.

Para exemplificar essa situação tomamos o Estado do Rio Grande do Sul, na região Sul e o Estado do Espírito Santo, na região Sudeste.

O estado do Rio Grande do Sul contratou 391 operações com 28.850 uh's. Dessas, o município de Amaral Ferrador contratou 6 unidades habitacionais, o município de Cândido Godói 228 e Crissiumal, 398 uh's. Porém o déficit habitacional para cada um desses municípios é 87, 56, 118 unidades habitacionais,⁵²respectivamente. Ou seja, enquanto o primeiro foi sub-atendido com 6,89% do seu déficit os demais contrataram bem acima com 407,14 % e 338 %.

O estado do Espírito Santo contratou 149 operações em 55 municípios totalizando 3.585 uh's. Dessas, o município de Brejetuba contratou 4 unidades habitacionais enquanto São Gabriel da Palha 469 e Vila Valério 247. Porém o déficit habitacional para cada um desses municípios é 79, 127 e 94 unidades habitacionais,⁵³respectivamente. Ou seja, enquanto o primeiro foi sub-atendido com 5% do seu déficit os demais contrataram 369% e 262%.

Os atendimentos pelo PNHR nesses municípios tomados como exemplos, com quantidades bem acima do déficit habitacional rural estimado para eles, nos levam a refletir sobre qual demanda eles recaíram e quais os fatores que possibilitaram a contratação de famílias que provavelmente não se enquadravam no perfil de renda do Grupo 1 do Programa.

⁵¹ O cálculo do déficit habitacional rural a nível municipal foi estimado pela Fundação João Pinheiro (FJP), a partir dos dados do Censo de 2010.

⁵² Dados do Sistema de Gerenciamento da Habitação do Ministério do Desenvolvimento Regional. Disponível em http://sishab.mdr.gov.br/novo_executivo/filtro

⁵³ Dados do Sistema de Gerenciamento da Habitação do Ministério do Desenvolvimento Regional. Disponível em http://sishab.mdr.gov.br/novo_executivo/filtro

Esse comportamento se repetiu em todas as regiões, lembrando que também houve municípios sem atendimento. Com a instituição do processo seletivo de propostas de habitação para a contratação no âmbito do Programa, como já explicado nesse texto, espera-se atenuar esse desequilíbrio ocorrido na distribuição das metas.

Porém só processo seletivo não é capaz promover uma distribuição das metas mais aderente ao déficit habitacional existente, pois não se compensa a ausência de propostas. O PNHR responde à demanda que se organiza a partir das entidades de natureza pública ou privada, sem fins lucrativos e, onde a organização social é fraca e o ente público não toma para si o papel de organizar a demanda e participar encaminhando propostas para a seleção, o Programa não alcança, no primeiro processo seletivo, por exemplo, na base de dados enviada pelo Gestor Operacional do Programa não havia propostas de municípios do Estado do Amazonas.

Soma-se a isso a necessidade de as propostas apresentarem o conteúdo mínimo para o enquadramento e muitas ficam pelo caminho. Vencida essa etapa vem o prazo para a contratação, quando se completa a documentação necessária para serem firmados os contratos e outra leva acaba saindo do processo. Por isso, na seleção divulgada pela Portaria nº 163 de 2018 havia 1.286 propostas, em 671 municípios, mas foram contratadas 820 em 460 municípios, totalizando 25.935 unidades habitacionais⁵⁴ e reduzindo bastante a distribuição espacial dos atendimentos.

Outro problema é a situação das unidades contratadas ao longo da existência do Programa e estão descritas na **Tabela 9**. Pouco mais de 84% foi concluída, mas ainda resta um passivo de difícil solução. As obras paralisadas somam 24.421 unidades, que correspondem a 11,32% do total, muitas estão nessa situação há anos o que dificulta a retomada. A **Figura 6** mostra a distribuição da situação das obras pelos anos de contratação permitindo identificar os casos mais difíceis, tendo em vista que o tempo de abandono impacta significativamente as condições em que se encontram as obras.

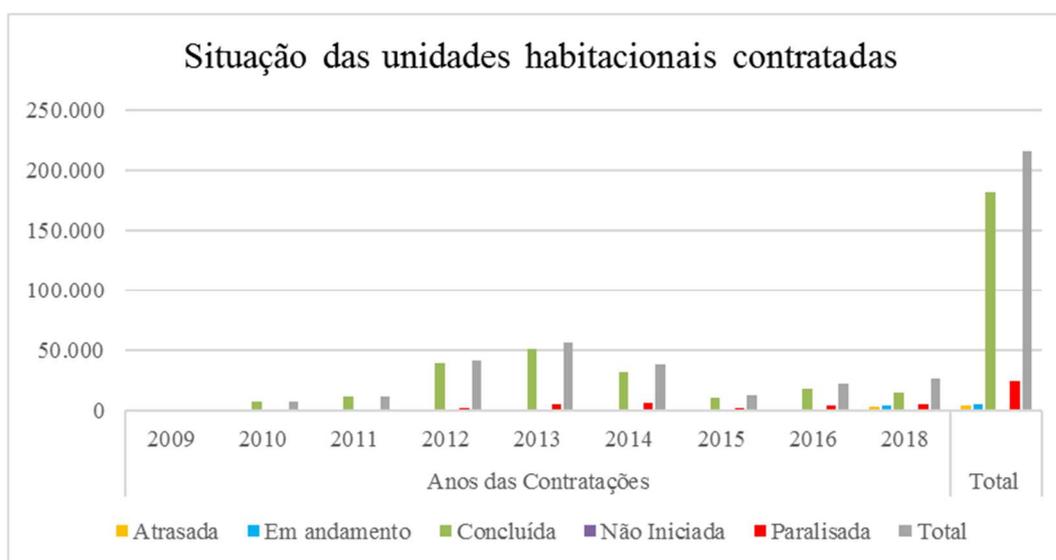
⁵⁴ Fonte: Base de dados do PNHR. Informações também disponíveis em: <http://sishab.mdr.gov.br/>

Tabela 9 – Situação das unidades habitacionais do PNHR pelas regiões

Região	Situação da obra					Total
	Não iniciada	Normal	Concluída	Atrasada	Paralisada	
Centro-Oeste	28	382	6.420	180	1.095	8.105
Nordeste	43	3.259	73.260	2.490	13.978	93.030
Norte	4	1.172	18.980	941	6.206	27.303
Sudeste		364	23.311	248	1.939	25.862
Sul	4	262	59.876	104	1.203	61.449
Total geral	79	5.439	181.847	3.963	24.421	215.749
Particip. no total	0,04%	2,52%	84,29%	1,84%	11,32%	100%

Fonte: Base de dados do PNHR (set/2020) disponibilizado pelo Gestor Operacional do Programa (Caixa Econômica Federal) à Secretaria Nacional de Habitação.

Figura 6 – Situação das unidades habitacionais do PNHR, segundo os anos de contratação



Fonte: Base de dados do PNHR (set/2020) disponibilizado pelo Gestor Operacional do Programa (Caixa Econômica Federal) à Secretaria Nacional de Habitação.

As contratações de 2018 também preocupam, pois 18% estão paralisadas e 10% atrasadas e o Ministério não dispõe de informações suficientes sobre os motivos que levaram a essa situação, embora as altas nos preços dos materiais de construção em decorrência da pandemia da COVID 19 estejam entre os fatores de maior impacto levantado, recentemente, pelas Entidades

Organizadoras que estão tocando as obras⁵⁵. É uma situação atípica que deve ser tratada considerando a sua singularidade, porém há paralisações mais antigas e que remontam a outras causas que precisam ser avaliadas pelo Ministério enquanto Gestor do Programa, na perspectiva de lições aprendidas, embora as alterações normativas possam ser entendidas como uma resposta do órgão aos problemas apresentados ao longo do Programa.

É importante entender que o acompanhamento da execução das obras é papel do agente financeiro, assim como disciplinar as formas de fazê-lo é devido ao Gestor Operacional do Programa (CEF), no entanto o Ministério é o Gestor do Programa e cabe ao órgão a definição das formas de monitoramento e avaliação da política, que orientaria e permitiria uma atuação corretiva da situação pregressa e, preventiva nos eventos futuros.

Nesse sentido tem havido esforços para melhorar o monitoramento do PNHR, mas a política continua sendo uma só, a uniformidade do seu desenho contrasta com a realidade onde ela é aplicada, que é diversa e complexa, haja vista os resultados de desempenho do Programa nas diversas regiões e particularmente em alguns Estados e municípios. Seria importante entender essas múltiplas realidades e construir arranjos institucionais que congregassem as políticas necessárias à promoção dos territórios.

A construção do PNHR se deu a partir da experiência trazida de outros programas habitacionais, da ampliação do número de atores envolvidos, de tentativas de colaboração com outras políticas públicas, do aperfeiçoamento das normas e dos procedimentos, mas ainda falta combinar todas essas estratégias da provisão habitacional com as realidades locais. Mas isso exigiria um grau de flexibilização ainda não concebido no âmbito do programa e provavelmente no âmbito de outras políticas, também.

Não se trata apenas de convergir a política para as necessidades e buscar os instrumentos para fazê-lo, como no caso do PNHR relacionando o déficit habitacional e os processos de seleção de propostas priorizando as localidades em função desse parâmetro. Mas de entender a dinâmica local e construir as políticas públicas a partir delas.

⁵⁵ Esse assunto vem sendo levantado pela Câmara Brasileira da Indústria da Construção que já se manifestou encaminhando ao governo um relatório sobre a elevação de custos do setor e o desabastecimento do mercado. Disponível em: <https://extra.globo.com/economia/castelar/alta-dos-precos-de-materiais-de-construcao-pode-levar-reducao-das-obras-no-pais-diz-cbic-24643337.html>

Considerando a longa distância a percorrer para se alcançar esse objetivo entende-se que o começo deve ser a efetiva integração de políticas públicas, que é diferente de reunir várias para aplicação em determinado território.

Durante os anos de atuação do PNHR foram estabelecidas conexões com outras políticas, com o objetivo de somar esforços, quando deveria ser integrar esforços, com isso as políticas foram apenas reunidas, “justapostas”, como assinalam Lotta e Favareto (2016, p.62) na sua análise sobre arranjos institucionais de políticas públicas, identificando os territórios alvo como “meros repositório de investimentos,” sem qualquer papel ativo. Essa leitura cabe bem na atuação do PNHR em conjunto com duas outras políticas, com o Programa Cisternas e a com os Territórios da Cidadania.

No caso da articulação do PNHR com o Programa Cisternas do MDS (hoje Ministério da Cidadania) foi assinado um Termo de Cooperação entre os órgãos gestores, com previsão de descentralização orçamentária pelo parceiro em favor do MCidades, para a produção de cisternas em conjunto com a produção ou reforma habitacionais pelo Grupo 1 do PNHR.

Esse acordo reunia duas fortes demandas, água e habitação, e priorizava o semiárido, mas não logrou alcançar plenamente seus objetivos, mesmo ambos os órgãos tendo suas formas de monitoramento, o MCidades por intermédio do Gestor Operacional e a MDS pelo seu SIG Cisternas, reforçando a ideia de que não basta reunir duas políticas importantes e a demanda para elas. É necessária uma integração das metas, da forma de atendimento, da prestação de contas a partir de um novo arranjo para as políticas que se tornam uma, e não duas que precisam ocorrer simultaneamente, o que nem sempre é possível.

Outra articulação se deu com o Programa Territórios da Cidadania, o MCidades foi um dos ministérios a compor a o Comitê Gestor Nacional e o Programa previa a elaboração de matrizes de ações, a partir dos eixos de atuação (ação produtiva, cidadania e infraestrutura), em que os órgãos envolvidos deveriam definir as ações que pretendiam desenvolver nos territórios, segundo as suas competências (Brasil, 2008).

Ocorre que no caso do PNHR, apesar da norma trazer a previsão de atendimento aos municípios componentes dos Territórios da Cidadania, desde a publicação da Portaria nº 406 de 2011, não houve uma concertação para permitir esse direcionamento, pois o PNHR funcionava com o atendimento de balcão até 2016, como já foi abordado nesse texto, e a contratação nos

territórios era “pura sorte” e bastante comemorada. Ou seja, a lógica do PNHR de privilegiar a agilidade das contratações habitacionais não se subverteu, ou se adaptou para permitir a efetividade que se esperava em um arranjo da monta dos Territórios da Cidadania, a ser implementado de forma integrada por diversos órgãos e que traria bons resultados para todos, a começar pelos territórios que receberiam as ações.

Recentemente um novo arranjo começou a ser formatado envolvendo o MDR, o Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (MAPA), por intermédio do Serviço Florestal Brasileiro (SFB) e do INCRA, incorporados à sua estrutura desde a reforma ministerial de 2019, e o Ministério do Meio Ambiente, por intermédio do IBAMA. O tema: habitação rural a partir da viabilização de madeiras apreendidas pelos órgãos de fiscalização. Apesar das discussões estarem no início, há forte interesse de todas as partes e seria interessante que esse arranjo deslanchasse.:

- 1) Do MDR, que possui a regulamentação para a produção e reforma de unidades habitacionais em madeira, a Portaria nº 318 editada em 2014, da época do Ministério das Cidades;
- 2) do Laboratório de Produtos Florestais (LPF), parte do SFB, que coordenou os trabalhos para a elaboração da Portaria nº 318 de 2014, e possui estudos, já tendo desenvolvido projetos, sobre o uso de recursos florestais para fins estruturais e arquitetônicos;⁵⁶
- 3) do INCRA que desde 2018 retomou a sua política de concessão do crédito instalação⁵⁷ e detém experiência na produção habitacional em madeira em parte dos seus projetos de assentamento, revelando que muitas comunidades preferem essa solução construtiva; e
- 4) do IBAMA que vê no PNHR a perspectiva de direcionar as suas apreensões para um fim, pois, na fala de um diretor do órgão, a madeira precisa “se encerrar” com a doação, se transformando em um produto, que pode ser uma casa, pois a madeira apreendida “não pode ser destinada ao mercado.”

Por último, cita-se a recente edição do Decreto nº 996 de 25 de agosto de 2020, que instituiu o Programa Casa Verde e Amarela (PCVA), em substituição ao Programa Minha Casa, Minha Vida, que permanecerá enquanto houver operações em andamento.

⁵⁶ Para mais detalhes ver: <http://lpf.florestal.gov.br/pt-br/engenharia-e-fisica-da-madeira>

⁵⁷ Ver Decreto nº 9.424 de 26 de junho de 2018 e Instrução Normativa nº 101 de 30 de setembro de 2020

O PCVA ainda carece de regulamentação, mas a intenção, a priori, é manter a modalidade rural tal qual o PNHR, que serviu de base para a estruturação em curso. De antemão, as alterações propostas já eram previstas, mesmo se fosse mantido o Programa anterior, na perspectiva das mudanças incrementais, comuns às políticas públicas.

A novidade nesse novo desenho é um olhar para os espaços rurais como lócus de atendimento e não para segmentos populacionais, não obstante a importância que teve o foco na agricultura familiar e trabalhadores rurais mantida pelo PNHR. Porém essa visão acabava por excluir uma parcela da população fora desse contexto tornando a política menos inclusiva do que ela poderia ser, além do fato que contribuía para tentativas de se burlar esse desenho.

Nessa perspectiva ampliada, além dos pontos relacionados ao controle, que vem se fortalecendo bastante nos últimos tempos, há referências mais fortes à participação das famílias beneficiárias na decisão dos seus projetos habitacionais, que devem incorporar as necessidades e características locais e culturais, um olhar para a juventude rural na perspectiva de ser um ator ativo nesse contexto e uma proposta de trabalho social mais aderente à realidade rural, que apesar da sua conexão com os ambientes urbanos guarda singularidades.

Por esse motivo Favareto (2019, p. 12) quando fala da pertinência da distinção rural-urbano para o planejamento e para as políticas públicas chama a atenção para os impactos territoriais causados por qualquer política, logo, justifica-se tratar substantivamente os espaços rurais, mas ao mesmo tempo perceber que a interdependência entre eles e os espaços urbanos associa-se ao ideal de desenvolvimento e de promoção do bem-estar geral.

Conclusão

A execução de uma política pública envolve vários atores e interesses que são compilados em: burocracias, parlamentares e organizações sociais. Para coordenar os diferentes entendimentos que advém desses núcleos é exigida uma coordenação condizente juntamente com a existência de espaços que permitam a negociação e a tomada de decisão e posteriormente toda a forma de controle da execução e resultados da política (GOMIDE; PIRES, 2014, p.19). Por sua vez, a engrenagem que viabilizará a implantação de uma política pública específica pode ser traduzida pelos chamados arranjos institucionais, que reúnem as condições de coordenação de atores e interesses para esse fim (GOMIDE; PIRES, 2014, p. 19 e 20).

Para desenhar novos arranjos que viabilizem uma visão ampliada da política habitacional rural, que possa levar a melhores resultados e otimizar as políticas envolvidas, é necessário vencer as barreiras institucionais das políticas públicas no país em três aspectos, como dito por Lotta e Favareto, (2016, p. 63 e 64).

A primeira seria a pactuação federativa, definindo melhor os papéis dos três entes da federação, considerando as suas estruturas, capacidades de resposta, de coordenação e de execução das políticas, evitando o que já vem ocorrendo que é o esvaziamento dos Estados, a centralização regulatória e decisória por parte do governo federal e a mera execução pelos municípios.

O segundo aspecto seria o enfrentamento da cultura setorial que tende à autonomização e fragmentação no tratamento dos temas, por inércia institucional, e ainda é prejudicada no contexto do presidencialismo de coalisão que restringe a integração entre políticas afins, por serem controladas por diferentes forças da mesma coalisão, mas com diálogo reduzido. Por isso “*a cultura setorial precisa ser rompida, pois nela perdem-se oportunidades de sinergia e se esvaem necessidades de integração de esforços postas pela própria natureza dos problemas econômicos e ambientais (...)*”(LOTTA; FAVARETO, 2016, p.63 e 64).

A terceira dimensão trazida pelos autores é a “*permeabilidade dos arranjos às especificidades territoriais*” que precisam ser consideradas na estruturação e no dimensionamento das políticas, sob pena de não se garantir a efetividade almejada.

Além disso, uma política concretiza-se, de alguma forma, em um lugar e no caso das políticas de desenvolvimento rural elas são direcionadas para os espaços rurais. No entanto, esses espaços vêm se transformando muito rapidamente e já não são aqueles do início do século passado ou mesmo de trinta anos atrás. Entender essas transformações é fundamental para a concepção das políticas públicas, bem como dimensionar esses espaços entendendo os seus limites e ausências de limites, ou seja, até que ponto eles se mesclam a outros menos rurais ou mais urbanos.

O Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) é enquadrado como uma política de desenvolvimento rural, de cunho assistencial, segundo Grisa e Schneider (2015, p. 34), voltada para o segmento da agricultura familiar e dos trabalhadores rurais. Esta delimitação, embora seja algo necessário, dada a fragilidade de boa parte desses segmentos, também exclui outras parcelas de residentes dos espaços rurais envolvidos em outras atividades econômicas, fato cada vez mais

corriqueiro nesse mundo rural que se relaciona mais, ou menos intensamente, com os espaços urbanos.

Deste modo, resta a reflexão do potencial de atuação conjunta nos territórios rurais das várias políticas de desenvolvimento, considerando as carências, bem como as novas necessidades desses espaços cada vez mais plurais e, também potencialmente promissores para a criação de um novo modelo de relação entre sociedade e natureza. Mesmo hoje, as desigualdades, sobretudo no campo, continuam acentuadas, revelando ainda inúmeros conflitos, apesar do reconhecimento da categoria familiar e das políticas que lhe são endereçadas nos últimos 25 anos, desde os agrícolas, como o PRONAF, as sociais e assistenciais como o PNHR, e as voltadas para a criação de mercados para garantir a segurança alimentar e a sustentabilidade no campo, como o PAA, por exemplo (GRISA; SCHNEIDER 2015, p. 43).

O PNHR trilhou seu caminho independente de outros programas voltados para as áreas rurais e que poderiam agregar qualidade ao seu atendimento, qualificando o enquadramento dos beneficiários, por exemplo, ao mesmo tempo em que a provisão habitacional complementar outras políticas de desenvolvimento rural como as de inclusão produtiva, as de resgate e valorização culturais, as de proteção e uso sustentável do ambiente natural, as de saúde e promoção social, etc.

Mesmo o uso do DAP no enquadramento dos beneficiários do PNHR ficou aquém do seu potencial, pois limitou-se ao fator renda, quando poderia explorar outras informações, como por exemplo a condição de posse ou uso da terra dos candidatos ao atendimento habitacional, a dimensão do estabelecimento, a força de trabalho familiar (membros geradores de renda e existência de empregados), o tipo de atividade desenvolvida por eles, que auxiliaria na orientação de um Trabalho Social, mais aderente à realidade e outras informações que poderiam ser trocadas com o órgão executor do PRONAF e que qualificariam ambos os Programas.

A assistência técnica, tão importante para o PNHR, poderia ter sido combinada àquela voltada à produção agropecuária, em uma parceria como o Programa de ATER, melhorando a subvenção e otimizando-se os investimentos federais junto ao grupo de atendimento. Isso é mais do que prever em Portaria a possibilidade de o engenheiro agrônomo atuar como responsável técnico dos projetos habitacionais, que pode até aproveitar o técnico presente na região, mas não integra as políticas.

Tendo em vista o caráter social do PNHR uma relação mais próxima com o órgão gestor do CadÚnico, com o objetivo de se utilizar as informações existentes sobre as famílias candidatas ao programa habitacional poderia auxiliar na qualificação da demanda, apresentada pelas Entidades Organizadoras e evitar fraudes, apesar disso e das possibilidades desse uso para o planejamento de políticas públicas⁵⁸ o PNHR não buscou viabilizar essas informações em prol do Programa e que se traduziria em uma efetiva integração de políticas.

Embora com o papel de promover a política habitacional rural para o agricultor familiar e trabalhador rural, o órgão gestor do PNHR, o Ministério das Cidades (até janeiro de 2019) pouco se aproximou dos assuntos afetos ao público rural, mantendo o foco nas políticas voltadas para os ambientes urbanos. Soma-se a isso o fato de a condução da Política ter ficado muito tempo sob o controle predominante da Caixa Econômica Federal⁵⁹, como Agente Financeiro e Gestor Operacional do Programa e a orientação predominante, na época, era volume de contratações. Nesse formato nem o conhecimento prévio do que seria contratado era de controle do órgão, isso só começou a acontecer a partir da instituição do processo seletivo, após 2016.

A falta de uma estrutura de captação das demandas habitacionais, previamente, e que poderia estar vinculada, por exemplo, ao Sistema de Habilitação de entidades privadas, sem fins lucrativos (SISAD)⁶⁰ impedia uma visão prévia da demanda, a comparação como foi contratado, servindo também para estudos e ações coordenadas para elevar o número de operações em áreas mais necessitadas, mesmo sendo uma política de resposta às demandas organizadas na base. Seria, também, uma oportunidade de ensejar formas de cooperação com outros órgãos e instâncias de governo para a efetivação de outras políticas de desenvolvimento rural atreladas ao PNHR.

Essas são algumas lacunas deixadas pelo PNHR, que podem ser preenchidas pelo Programa que está sendo estruturado para tomar o seu lugar e que já ampliou o público a ser atendido nas áreas rurais, como já foi tratado nesse texto.

⁵⁸ O Art. 8º do Decreto nº 6135 de 26 de junho de 2007 que dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal prevê a utilização dos seus dados para fins de formulação e gestão de políticas públicas, assim como o XI do Art. 8 da Portaria nº 376 de 16 de outubro de 2008, que define os procedimentos para a gestão do Cadastro, prevê que a Secretaria de Renda e Cidadania (SENARC) deverá “promover, em âmbito federal, a utilização do CadÚnico como ferramenta de planejamento e integração de políticas públicas voltadas à população de baixa renda”, dentre outras atribuições.

⁵⁹ O Banco do Brasil começa a atuar em 2012, mas seguiu os mesmos procedimentos e teve menor participação no Programa (em torno de 25% das contratações)

⁶⁰ Sistema de habilitação de Entidades privadas, sem fins lucrativos. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/minha-casa-minha-vida/habilitacao-de-entidades>

Importante salientar que é preciso um olhar mais amplo para os espaços rurais, que os reconheçam em suas singularidades e em seus potenciais visando à construção de um novo paradigma de desenvolvimento, alicerçado na sustentabilidade econômica, social e ambiental e as políticas públicas têm um papel relevante nesse processo, assim como os arranjos para a sua formulação, execução e acompanhamento.

Essas transformações dos ambientes rurais, as múltiplas relações com as cidades, as novas funções desempenhadas por esses ambientes, segundo Favareto (2019, p. 22), apontam para a complementariedade rural-urbana e a necessidade de as políticas de desenvolvimento rural assumirem um desenho menos restrito a liderança da agricultura na promoção desses territórios.

Deste modo, enquanto as políticas públicas não forem construídas considerando as diferentes realidades, enquanto se constituírem em metas estanques e não houver uma coordenação entre elas os seus resultados não serão suficientes para a promoção das transformações desejadas e para o melhor aproveitamento do potencial dos diferentes territórios, não importa a escala de investimento realizada.

Referências Bibliográficas

AZEVEDO, S.; ANDRADE, L.A.G. **Habitação e poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional Habitação** [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011, 116 p. Disponível em:

ISBN: 978-85-7982-055-7. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>. Acesso em:

BRASIL – Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR). Sistema de Gerenciamento da Habitação SISHAB-MDR, disponível em: http://sishab.mdr.gov.br/novo_executivo/filtro Acesso em 30/08/2020

_____. - Portaria Interministerial do Ministério da Fazenda; Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão; Ministério das Cidades nº 326 de 31 de agosto de 2009. **Dispõe sobre o Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV**. Disponível em: 05/09/2020

http://www.lex.com.br/doc_3415621_PORTARIA_INTERMINISTERIAL_N_326_DE_31_DE_AGOSTO_DE_2009.aspx Acesso em: 05/09/2020

_____. Decreto-Lei nº 9.218, de 1 de maio de 1946. **Autoriza a instituição da "Fundação da Casa Popular"1946**. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/de19777.htm Acesso em 05/09/2020

_____. Decreto-Lei nº 9.777, de 6 de setembro de 1946. **Estabelece bases financeiras para a "Fundação da Casa Popular"** e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del9777.htm Acesso em 05/09/2020

_____. Congresso. Câmara dos Deputados. Lei nº 1.473 de 24 de novembro 1951. **Dispõe sobre recursos financeiros para a Fundação da Casa Popular altera a Lei do Sêlo e dá outras providências.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L1473.htm Acesso em 06/09/2020.

_____. Congresso. Senado. Decreto Nº 33.427, de 30 de julho de 1953. **Autoriza as instituições de previdência social a colaborar através de financiamento e assistência técnica, com as entidades que menciona, observada a respectiva legislação.** Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/456022/publicacao/15699629>. Acesso em 20/09/2020

_____. Decreto Nº 39.294, de 1º de junho de 1956. **Dispõe sobre a constituição de casas para os trabalhadores nordestinos.** Disponível em: Acesso em 20/09/2020: <https://legis.senado.leg.br/norma/461876/publicacao/15661259> Acesso em: 20/09/2020

_____. Decreto de 25 de fevereiro de 2008. Institui o Programa Territórios da Cidadania. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Dnn/Dnn11503.htm Acesso em: 1º/11/2020

_____. EXM Interministerial - 95 – MF – MP – MCidades – MTE – 04 Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Exm/EMI-95-MF-MP-M.CIDADE-MTE-04.htm Acesso em : 1º/11/2020

_____-Portaria Conjunta STN/SNH nº 2 de 07 de outubro de 2003. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=187056> Acesso em: 1º/11/2020

_____-Portaria Conjunta MF-SEDU nº 9 de 30 de abril de 2002 Disponível em: https://www.normasbrasil.com.br/norma/portaria-interministerial-9-2002_183948.html Acesso em: 1º/11/2020

_____-Resolução do CCFGTS nº 93 de 28 de abril de 2004. **"Cria o Programa Crédito Solidário voltado para o atendimento de necessidades habitacionais de famílias de baixa renda, organizados em cooperativas ou associações com fins habitacionais"**. Acesso em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=101058> Acesso em: 8/11/2020

_____. Resolução do CCFGTS nº 121, de 9 de janeiro de 2008. **Confere nova disciplina ao Programa Crédito Solidário criado pela Resolução nº 93, de 28 de abril de 2004, do Conselho Curador do FDS** Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=109112> Acesso em: 8/11/2020

_____. Congresso Nacional. Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964. **Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4380.htm Acesso em: 20/09/2020

_____. -Portaria MCidades de 27 de fevereiro de 2018. **Divulga propostas habilitadas para a contratação de empreendimentos no âmbito do Programa Nacional de Habitação Rural - PNH, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, para atendimento de famílias com renda familiar anual bruta de até R\$ 17.000,00 (GRUPO 1), e dá outras providências.**

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Manual de Fomento Pessoa Física (FGTS)**. Disponível em: https://www.caixa.gov.br/Downloads/fgts-manual-fomento-agente-operador/MFOM_PESSOA_FISICA_VERSAO_1_43_PUBLICADO_15SETEMBRO2020.pdf Acesso em: 17/11/2020

CARDOSO, A. L.; ARAGAO, T. A.; JAENISCH S. T. (Org) **Vinte e dois anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2017. FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Déficit habitacional no Brasil 2015**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2018. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/consultaDetalheDocumento.php?iCodDocumento=76871> Acesso em 30/08/2020

FAVARETO, Arilson. **A nova qualidade das relações rural-urbano: Implicações para o Planejamento e as Políticas Públicas**, in Política Habitacional, Novas Urbanidades e Ruralidades. UFBA, 2019

GOMIDE, A.A.; PIRES, R.R.C. **Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas**. in: Gomide, A.A.; PIRES, R.R.C. Capacidades estatais e democracia. Brasília: IPEA. 2014

GRISA, Kátia; SCHNEIDER, Sérgio. **Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e Estado no Brasil**, In: Grisa, C.; Schneider, S. (orgs.). Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil. Porto Alegre: Ed. UFRGS. 2015.

HOFFMANN R. **A agricultura familiar produz 70% dos alimentos consumidos no Brasil?** Segur. Aliment. Nutr. [Internet]. 23º de fevereiro de 2015 [citado 2º de novembro de 2020];21(1):417-21. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/san/article/view/1386> Acesso em: 02/11/2020

IBGE. Censo Agropecuário 2017. Resultados Definitivos – Brasil – Agricultura Familiar. Disponível em: https://censoagro2017.ibge.gov.br/templates/censo_agro/resultadosagro/pdf/agricultura_familiar.pdf Acesso em: 02/11/2020

_____. Censo Agropecuário 2017. Resultados Definitivos – Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação – Estabelecimentos Agropecuários. Disponível em: https://censoagro2017.ibge.gov.br/templates/censo_agro/resultadosagro/pdf/estabelecimentos.pdf Acesso em: 02/11/2020

LOTTA, Gabriela; FAVARETO, Arilson. **Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil**. Rev.. Sociol.Polit. vol. 24 nº 57. Curitiba Mar. 2016 Acesso em: 30/10/2020

MELO, Marcus André B. C. de. **Política de Habitação e Populismo: o caso da Fundação da Casa Popular.** Revista de Urbanismo e Arquitetura. UFBA. v. 3, n. 1, p. 39 a 61 (1990)
<https://cienciasmedicasbiologicas.ufba.br/index.php/rua/article/viewFile/3105/2222> Acesso em 06/09/2020

OLIVEIRA, Claudia.L.S; CONSTANTINO, Carlos. **A. O programa Nacional de Habitação Rural,** in Política Habitacional, Novas Urbanidades e Ruralidades. UFBA, 2019

ROVER, Oscar José; MUNARINI, PAULO ROBERTO. **A política de habitação rural e o desenvolvimento da agricultura familiar.** Rev. katálysis vol.13 nº.2 Florianópolis 2010
Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-49802010000200013&script=sci_arttext (acesso em 4/10/2020) Acesso em: 24/08/2020

RODRIGUES, Lucas Pazolini Dias; MOREIRA, Vinícius de Souza. **Habitação e políticas públicas: o que se tem pesquisado a respeito?** Urbe, Rev. Bras. Gest. Urbana vol.8 nº.2 Curitiba May/Aug. 2016 Epub Apr 08, 2016. Acesso em: 24/08/2020
<https://www.scielo.br/pdf/urbe/2016nahead/2175-3369-urbe-2175-3369008002AO01.pdf>

SILVA, Cecília Graziano da. **Habitação rural: uma luta por cidadania.** Dissertação de mestrado. S. Paulo: FAUUSP, 2014.