

# UNIVERSIDADE ESTADUAL DO MARANHÃO

## Centro de Ciências Sociais Aplicadas



PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO  
EM DESENVOLVIMENTO SOCIOESPACIAL E REGIONAL

MESTRADO

**DEUZILENE PEDRA VIEGAS ARAGÃO**

**O PROGRAMA NACIONAL DE HABITAÇÃO RURAL EM  
ALCÂNTARA:** uma análise a partir das representações dos atendidos  
através da Associação de Paquatua

# São Luís

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO MARANHÃO  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO SOCIOESPACIAL E  
REGIONAL

**DEUZILENE PEDRA VIEGAS ARAGÃO**

São Luís - MA  
2021

**DEUZILENE PEDRA VIEGAS ARAGÃO**

**O PROGRAMA NACIONAL DE HABITAÇÃO RURAL EM ALCÂNTARA:** uma análise a partir das representações dos atendidos através da Associação de Paquatua

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioespacial e Regional da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação da Universidade Estadual do Maranhão, como requisito para a obtenção do título de mestre.

Orientadora: Profa. Dra. Zulene Muniz Barbosa

São Luís - MA  
2021

**DEUZILENE PEDRA VIEGAS ARAGÃO**

**O PROGRAMA NACIONAL DE HABITAÇÃO RURAL EM ALCÂNTARA:** uma análise a partir das representações dos atendidos através da Associação de Paquatua

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioespacial e Regional da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação da Universidade Estadual do Maranhão, como requisito para a obtenção do título de mestre.

Aprovada em: 16/12/2021

BANCA EXAMINADORA

---

**Profa. Dra. Zulene Muniz Barbosa (Orientadora)**

Doutora em Ciências Sociais – Política  
Universidade Estadual do Maranhão

---

**Profa Dra Marivânia Leonor Souza Furtado**

Doutora em Geografia  
Universidade Estadual do Maranhão

---

**Profa. Dra. Helciane de Fátima Abreu Araújo**

Doutora em Sociologia  
Universidade Estadual do Maranhão

Aragão, Deuzilene Pedra Viegas.

Programa Nacional de Habitação Rural em Alcântara: uma análise a partir das representações dos atendidos através da Associação de Paquatú / Deuzilene Pedra Viegas Aragão. – São Luís, 2022.

115 f

Dissertação (Mestrado) – Curso de Desenvolvimento Socioespacial e Regional. Universidade Estadual do Maranhão, 2022.

Orientadora: Profa. Dra. Zulene Muniz Barbosa.

1. Política habitacional. 2. Estado. 3. PNHR. 4. Beneficiários. 5. Trabalhadores.

I. Título.

CDU: 351.778.532(81)

Àqueles que sempre torceram por mim e me incentivaram a seguir firme, mesmo diante de todas as adversidades.

A todos que dedicam sua vida à construção de uma sociedade mais justa, com divisão equânime da riqueza socialmente produzida.

## AGRADECIMENTOS

Ao Programa de Desenvolvimento Regional e Socioespacial, à coordenação e à secretaria do curso, pela recepção e acolhimento.

Agradeço de modo muito especial à minha orientadora, Professora Zulene Muniz Barbosa, por ter me acompanhado nessa jornada decisiva em minha formação profissional.

Sou grata a cada morador e moradora das comunidades Paquatiua e Oitiua, posto que estas me receberam em suas casas, apesar da pandemia para a realização da pesquisa que possibilitou a construção deste trabalho.

Agradeço aos meus colegas de turma pelo rico convívio.

O meu muito obrigada a José de Ribamar (Zezinho) e a Adeilton Passos, pelas informações repassadas, pelas conversas e por cada detalhe relembado.

À minha querida mãe Bárbara Viegas, mulher guerreira, trabalhadora rural, que viúva aos 29 anos de idade e com 6 filhos para criar, agigantou-se diante das dificuldades e deu conta dessa responsabilidade. Mesmo com toda limitação com a escrita e leitura, sem educação formal, sempre me apoiou a seguir nos estudos.

Ao meu pai Fernando Pereira, (*in memoriam há 30 anos*), trabalhador rural, sem instrução formal, que sensível a minha vontade de seguir os estudos, permitiu minha saída da comunidade Baiacuaua onde morávamos aos 12 anos de idade, para ter acesso a escola que oferecesse as séries que eu precisava cursar.

Obrigada ao meu marido Carlos Alberto, pelo incentivo e pela confiança que sempre depositou em mim, desde a seleção para ingresso no Mestrado aos últimos minutos da elaboração deste trabalho.

Às minhas quatro irmãs que, cada uma ao seu modo, sempre estão na torcida por minhas vitórias nas caminhadas da vida.

Obrigada aos meus cunhados, parte da minha família que a vida me deu.

Obrigada ao meu querido amigo Ricardo Gonçalves, que desde 2008 me incentiva a cursar um Programa de Mestrado. Sou muito grata pelo teu incentivo e insistência para eu tentar entrar neste programa de Mestrado, segurando-me sempre nos momentos que eu balançava na árdua seleção.

Aos meus primeiros professores, Ceará e João Eufêndio, que na zona rural de Alcântara, naquela escola com sala multisseriada com bancos de tábuas serradas, paredes de

taipa, chão batido e cobertura de palha, ensinaram-me a ler, escrever e, principalmente, sonhar com um mundo acadêmico que me parecia tão distante.

Obrigada às minhas amigas Mara Moreira, Kellen Bravin e Mariana Quixabeira, que no dia a dia do trabalho, sempre me incentivaram e durante a seleção somavam ponto a ponto comigo, para avaliar minha colocação em cada uma das fases do certame.

Obrigada a Weliton Resende, amigo querido que este Mestrado me deu, pelas conversas e trocas de experiências, pelo apoio e incentivo na produção deste trabalho.

A Alessandra Aick, colega de profissão, amiga que o Mestrado me deu. Como diria meu marido Carlos, “minha caroneira oficial”. Companheira de idas e vindas às aulas na UEMA com quem dividia as alegrias e os aprendizados de cada dia.

## RESUMO

O presente trabalho socializa as percepções dos beneficiários do Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) em duas comunidades rurais em Alcântara. O objetivo é apresentar as representações dos beneficiários sobre o programa implantado pela Associação de Moradores e Produtores da Comunidade de Paquatua. No Brasil, o planejamento das ações estatais na área habitacional, voltadas para atender demandas dos trabalhadores é caracterizado pela capacidade de organização desse segmento e, pela conjuntura do capital. O desenvolvimento do Capitalismo no país, a partir da década de 1930, impôs ao Estado o desafio de implantar políticas, inclusive no campo habitacional. Os processos históricos de lutas por moradia ganharam densidade, desafiando os governos a investirem em políticas que respondessem tais demandas. Como uma dessas respostas surgiu o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) nas modalidades urbano e rural. O PMCMV trouxe como uma de suas marcas, a produção de unidades com o mesmo padrão arquitetônico, como já havia sido realizado em programas estatais de habitação anteriores. A comunidade quilombola Paquatua na zona rural de Alcântara, beneficiada pelo PNHR tem especificidades históricas e culturais marcantes. A implantação do programa trouxe elementos novos para a rotina dos moradores, alguns característicos do urbano. Ao avaliarem o PNHR, os beneficiários se reconheceram como sujeitos de direitos da política habitacional estatal. O programa foi avaliado pelos entrevistados como bom ou excelente. Conclui-se que o PNHR trouxe para os moradores de Alcântara, a possibilidade de acesso à política habitacional estatal. Portanto, apesar de incipientes e contraditórias, as políticas sociais são necessárias, uma vez que contribuem para a reprodução social dos sujeitos e para melhorar sua qualidade de vida.

Palavras-chaves: Política habitacional. Estado. PNHR. Beneficiários. Trabalhadores.

## **Abstract**

The present work socializes the perceptions of the beneficiaries on the Nacional Rural Habitacional Program (PNHR) in two rural communities of Alcântara. The goal is to present the representations of the beneficiaries about the program deployed by the Association of the Residents and Rural Producers of Paquatua's Community. In Brazil, the state measure plan in the field of habitacional areas, is aimed to attain the workers necessities. It is recognized by the capacity of organization in this sector and, by the capital juncture. The development of the Capitalism system in the country, since the decade of 1930, imposed the State the challenge of deploying politics, including on the habitacional field. The historical process on the struggling for having a home gained power and challenged the government to invest in politics that respond to their demands. As an answer, the Minha Casa Minha Vida Program (PMCMV) arised as urban and rural fields. The PMCMV brought as a banner the building of units with the same architerture pattern as the last habitacional programs that has being done before. The Quilombola Community of Paquatua in rural zone of Alcântara, benefited by the PNHR has striking historical and culture features. The implementation of the program brought new elements to the daily life of residents of Alcântara, some of them are urban elements. By measuring the PNHR, the benefited people recognized themselves as subjects from the habitacional federal politics. The program were measured by the intreviewers as good or excellent. It's concluded that the PNHR brought to the residents of Alcântara, the possibility to acess the habitacional federal politics. Therefore, despite being incipient and contradictory, social policies are necessary, as they contribute to the social reproduction of subjects and to improve their quality of life.

Key words: Habitacional politics. State. PNHR. Benefited people. Workers

## LISTA DE FOTOS

Foto 1	- Rua principal da comunidade Paquatua .....	16
Foto 2	- Substituição de moradias construídas pelos próprios moradores por unidades do PNHR em Paquatua .....	28
Foto 3	- Substituição de moradias construídas pelos próprios moradores por unidades do PNHR em Paquatua .....	28
Foto 4	- Moradia camponesa, com forno ao lado da residência em Paquatua – Alcântara .....	51
Foto 5	- Casario colonial alcantareense .....	54
Foto 6	- Casa camponesa com estrutura física precária ao lado de unidade do PNHR, em construção .....	54
Foto 7	- Banheiro construído na comunidade Paquatua .....	57
Foto 8	- Reunião de avaliação das atividades do TTS .....	77
Foto 9	- Beneficiários durante assinatura dos contratos com CEF .....	79
Foto 10	- Beneficiários durante assinatura dos contratos com CEF .....	79
Foto 11	- Comunidade Paquatua depois do início das obras do PMCMV. ....	80
Foto 12	- Comunidade Paquatua depois do início das obras do PMCMV. ....	80
Foto 13	- Visita domiciliar à família de Dona Beatriz Neres .....	84
Foto 14	- Beneficiários reunidos para reunião de eleição da CRE .....	84
Foto 15	- Técnico da SEMUS – Alcântara .....	85
Foto 16	- Realização do curso de estilização sandálias .....	85
Foto 17	- Realização do curso de estilização sandálias .....	85
Foto 18	- Senhora Joana Câmara em frente a sua residência ao lado da pesquisadora .....	89
Foto 19	- Habitação na comunidade antes do PMCMV .....	90
Foto 20	- Habitação na comunidade depois do PMCMV .....	90
Foto 21	- Casas do PNHR com adaptações feitas pelos moradores na área de serviço.....	93
Foto 22	- Casas do PNHR com adaptações feitas pelos moradores na área de serviço.....	93
Foto 23	- Casas do PNHR com adaptações feitas pelos moradores com construção de varandas.....	93

Foto 24	- Casas do PNHR com adaptações feitas pelos moradores com construção de varandas .....	93
---------	---	----

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1	- Tipos de habitação.....	29
Quadro 1	- Unidades habitacionais financiadas pelo SFH de 1964 a 1969.....	30
Quadro 2	- Programas voltados para população de baixa renda de 1975 a 1982.....	33
Quadro 3	- Unidades financiadas pelo SBPE para o mercado popular de 1964 a 1980.....	35
Quadro 4	- Mudanças ocorrida no setor habitacional de 1985 a 1995.....	36
Quadro 5	- Números de unidades construídas pelo PNHR no Brasil.....	67
Quadro 6	- Números de unidades construídas pelo PNHR no Maranhão.....	68
Gráfico 2	- Formas de abastecimento de água.....	71
Gráfico 3	- Formas de abastecimento de água.....	72
Gráfico 4	- Possíveis melhorias da habitação.....	92

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1	- Previsão de volume financeiro para o PAC 2.....	45
Figura 2	- Déficit habitacional brasileiro 2007-2011.....	48
Figura 3	- Déficit urbano e rural 2007 a 2011.....	49
Figura 4	- Programas de habitação rural no Brasil a partir de 2000.....	62
Figura 5	- Programas operados pelo PSH.....	62
Figura 6	- Estimativa do déficit habitacional por faixa salarial.....	64
Figura 7	- Organograma das emancipações dos municípios da RMGSL.....	70

## LISTA DE SIGLAS

ABNT	- Associação Brasileira de Normas Técnicas
AGED	- Agência Estadual de Defesa Agropecuária
BIRD	- Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	- Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNH	- Banco Nacional de Habitação
CAPs	- Caixas de Aposentadorias e Pensões
CEF	- Caixa Econômica Federal
CLA	- Centro de Lançamento de Alcântara
COHAB	- Companhias de Habitação
COTs	- Caderno de Orientações Técnicas
CRE	- Comissão de Representantes do Empreendimento
DAP	- Declaração de Aptidão ao Pronaf
DLIS	- Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável
EO	- Entidade Organizadora
FCP	- Fundação da Casa Popular
FCP	- Fundação Cultural Palmares
FGTS	- Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FMI	- Fundo Monetário Internacional
FNHIS	- Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
GT	- Grupo de Trabalho
IBGE	- Instituto Brasileiro de Pesquisa e Estatística
IBRA	- Instituto Brasileiro de Reforma Agrária
INCRA	- Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPEA	- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPEA	- Instituto de Pesquisa Aplicada
IPMF	- Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras
MDU	- Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente
NBR	- Norma Brasileira Regulamentadora
OGU	- Orçamento Geral da União
OMC	Organização Mundial do Comércio
PAC	- Programa de Aceleração do Crescimento

PAIH	- Planos de Ação Imediata para a Habitação
PBQ	- Programa Brasil Quilombola
PCRHAD	- Programa de Construção e Recuperação de Habitações e Áreas Degradadas PPA - Plano Plurianual
PEHIS-MA	- Plano Estadual de Habitação de Interesse Social do Estado do Maranhão
PEP	- Plano Empresário Popular
PIAR	- Programa Integrado em Áreas Rurais
PLANHAP	- Plano Nacional de Habitação Popular
PMCM	- Programa Minha Casa Meu Maranhão
PMCMV	- Programa Minha Casa Minha Vida
PNH	- Política Nacional de Habitação
PNHR	- Programa Nacional de Habitação Rural
PPA	- Plano Plurianual
PPRL	- Plano de Produção e Recuperação de Loteamentos
PROCOOHAB	- Programa de Cooperativas Habitacionais
PROHAP	- Programa de Habitação Popular
PRONAF	- Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PSH	- Programa de Subsídio Rural
PT	- Partido dos Trabalhadores
PTTS	- Projeto de Trabalho Técnico Social
RMGSL	- Região Metropolitana da Grande São Luís
SBPE	- Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos
SEPPIR	- Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
SEPURB	- Secretaria de Política Urbana
SFH	- Sistema Financeiro de Habitação
SFI	- Sistema Financeiro Imobiliário
SFIS	- Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SIFHAP	- Sistema Financeiro de Habitação Popular
TTS	- Trabalho Técnico Social

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>16</b>
1.1	Indicações metodológicas	24
<b>2</b>	<b>A POLÍTICA DE HABITAÇÃO (1964-2002) E A QUESTÃO DO DÉFICIT HABITACIONAL BRASILEIRO</b>	<b>27</b>
2.1	Considerações iniciais	27
2.2	O BNH e a política habitacional do Estado ditatorial - BNH (1964 - 1985)	30
2.3	Da redemocratização à conjuntura neoliberal	35
2.4	Das lutas sociais por moradia ao PMCMV: avanços e entraves de uma política subsidiada	41
<b>3</b>	<b>O PROGRAMA NACIONAL DE HABITAÇÃO RURAL</b>	<b>51</b>
3.1	A simbologia da moradia camponesa e as especificações mínimas do PNHR	51
3.2	Considerações sobre a construção histórica do PNHR	61
<b>4</b>	<b>A EXPERIÊNCIA DA COMUNIDADE RURAL PAQUATIUA</b>	<b>70</b>
4.1	O território étnico de Alcântara	70
4.2	O trabalho técnico social e as mediações político institucionais	78
4.3	As representações dos beneficiários sobre o PNHR	86
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>96</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>100</b>
	<b>APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA COM AGRICULTORES FAMILIARES BENEFICIÁRIOS DO PNHR EXECUTADO PELA ASSOCIAÇÃO DE MORADORES E PRODUTORES DA COMUNIDADE DE PAQUATIUA</b>	<b>110</b>
	<b>APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTA COM EX-PRESIDENTE DA ASSOCIAÇÃO DE MORADORES E PRODUTORES DA COMUNIDADE DE PAQUATIUA</b>	<b>112</b>
	<b>APÊNDICE C - ROTEIRO DE ENTREVISTA COM EX-PARLAMENTAR AGENTE POLÍTICO DA ASSOCIAÇÃO DE MORADORES E PRODUTORES DA COMUNIDADE DE PAQUATIUA</b>	<b>113</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Foto 1 - Rua principal da Comunidade Paquatua.



Fonte: Da autora (2014)

Este trabalho expõe o resultado da pesquisa realizada acerca do Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), implantado pela Associação de Moradores e Produtores da Comunidade de Paquatua, zona rural de Alcântara, tendo como objetivo identificar as percepções dos beneficiários de duas comunidades, onde o Programa foi executado, entre 2014 e 2016. O projeto gerenciado pela referida Associação de Moradores atendeu 49 famílias de agricultores familiares, sendo: 32 famílias residentes em Paquatua e 17 residentes em outras comunidades do Município.

As inquietações que nos levaram à escolha desse tema e construção objeto de estudo resultaram da atuação desta pesquisadora, como responsável técnico-social do projeto de habitação na comunidade Paquatua, no período já citado. O primeiro contato com a comunidade deu-se por intermédio do Sr. José de Ribamar Castro Alves (conhecido como Zezinho), em 2010, que na época era parlamentar no Município de Alcântara e com o qual, já tínhamos trabalhado na execução de outro projeto habitacional do PNHR - 2010 a 2013.

A atuação como técnica social junto à Associação de Paquatua se consolidou, após contato telefônico com o então Presidente da Associação, Senhor Adeilton Passos. Acordados os termos em que se daria a elaboração e execução do Trabalho Técnico Social (TTS), iniciamos a elaboração do projeto para implementação do PNHR na comunidade.

A decisão de executar o PNHR, através da Associação da Comunidade Paquatua se deu em conversa entre o então parlamentar Zezinho, o Presidente da Entidade e os moradores locais. Em relação a essa definição, o ex-parlamentar declarou: *“eu já tinha relação com a comunidade, eu era vereador e sempre andava por lá. Tinha conhecimento das necessidades das famílias e me dava bem com o Presidente da Associação local”* (informação verbal).<sup>1</sup>

Os beneficiários do PNHR foram definidos pelo art. 7º do Decreto nº 6962/2009, o qual estabeleceu que o programa tem a finalidade de subsidiar a produção ou aquisição de moradia aos agricultores familiares, definidos nos termos do Art. 3º da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. O termo agricultor familiar, categoria atribuída ao público-alvo do PNHR, instituído pelo Ministério das Cidades, Portaria nº 268, de 22 de março de 2017, a qual busca amparo na Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, nos termos do Art. 3º, como sendo aqueles que praticam atividades no meio rural e que:

I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais; II - utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; III - tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo; IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família. (BRASIL, 2006, p. 1).

O termo agricultor familiar utilizado pelo então Ministério das Cidades, órgão gestor do PNHR na esfera nacional é uma categoria socialmente construída, por atores externos e atribuída pelo Estado ao pequeno agricultor, em um momento histórico em que o Governo precisava dar resposta a esse segmento social, a partir da implantação de uma política pública específica, o que exigiu a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), em 1996.

É importante sublinhar que algumas categorias são elaboradas e impostas por atores externos para denominar determinados grupos sociais. Segundo Andrade (2006) são categorias de enquadramento adotadas pela burocracia estatal, por meio das quais se instituem secretarias, departamentos, órgãos, programas e projetos com a pretensão de enquadrar esses grupos em uma determinada rubrica e designações oficialmente estabelecidas.

Isso leva ao entendimento de que as categorias atribuídas são produto das complexas relações sociais e, se fizermos uma breve reconstituição histórica, observa-se que nas Décadas de 1950 e 1960, o termo camponês ganhou destaque, principalmente devido à atuação das Ligas Camponesas<sup>2</sup>. O termo ganhou um sentido político, ideológico de cunho

<sup>1</sup> Informação fornecida pelo Sr. Zezinho, ex-vereador e agente político em março de 2021.

<sup>2</sup> Constituídas de organizações de camponeses formadas pelo Partido Comunista Brasileiro a partir de 1945 com o discurso de uma reforma agrária abrangente.

revolucionário. Para compreender o campesinato como categoria, faz-se necessário concebê-lo como um grupo que se organiza e luta por um território livre, à expropriação e ao assalariamento (MARTINS, 1986). A categoria comporta os pequenos proprietários, arrendatários, posseiro e outros segmentos sociais trabalhadores das áreas rurais.

Nos Anos de 1970, foi o termo pequeno produtor que ganhou destaque. A atuação do Estado na execução da política de crédito agrícola e assistência técnica trouxe para o centro da agenda governamental, os trabalhadores rurais; agora, identificados como pequenos produtores ou produtores de baixa renda. Essa forma de atuação do Estado ditatorial tinha como objetivo desarticular o movimento camponês organizado, prática que é bastante recorrente na relação entre o Estado e movimentos sociais.

Observa-se que as categorias de identificação dos trabalhadores rurais sofrem mudanças, de acordo com o momento histórico e os atores que acionam esses conceitos. Para Abramovay, enquanto o termo camponês trazia consigo uma identidade do trabalhador rural um modo específico de vida, o agricultor familiar está relacionado com uma profissão, asseverando que: “aquilo que era antes de tudo um modo de vida converteu-se numa profissão, numa forma de trabalho.” (ABRAMOVAY, 1998, p. 22).

Para ser reconhecido como agricultor familiar e ter acesso ao PNHR, os sujeitos deveriam apresentar como documentação obrigatória a Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP), com no máximo 03 (três) anos de emissão. Essa obrigatoriedade de se declarar agricultor familiar conferiu ao trabalhador rural de Paquetiua, uma identidade atribuída pelo Estado, como forma de padronizar o grupo.

Na atual conjuntura, as comunidades quilombolas de Alcântara enfrentam a expansão do Centro de Lançamento de Alcântara (CLA), que na Década de 1980 desapropriou uma área total de 52.000 hectares de terra, remanejando cerca de 300 famílias de seus povoados, para outras áreas. A partir de então, o que se observa é a violação dos direitos desses segmentos de habitarem nos seus territórios, e, conseqüentemente, a desestruturação dos seus modos de vida.

De acordo com a Nova Cartografia Social da Amazônia (2018), o Programa Aeroespacial Brasileiro e a escolha de Alcântara, como local para a construção do Centro de Lançamento convergiram para a desapropriações e expulsões dos quilombolas que ocupavam a região, além de remoções para agrovilas construídas pela Aeronáutica, que não contavam sequer com saneamento básico. Famílias e laços de amizade não foram respeitados na definição

dos novos locais de assentamento, separando as pessoas, e assim, rompendo suas relações e tradições.

É importante ressaltar, que mesmo as famílias residentes nos povoados fora da área desapropriada para ampliação do CLA, como é o caso da Comunidade Paquatua, sofrem os impactos da insegurança jurídica em relação aos seus locais de moradia causada por esse empreendimento. Esse olhar é necessário, pois as políticas habitacionais estatais sofrem variações significativas ao longo do tempo. Aqui, busca-se o entendimento da conformação de um programa implementado no âmbito de um Governo democrático com viés progressista. No dizer de Almeida (2012), um Governo articulado a partir de uma ampla coalização de forças políticas, formada por um grupo bastante heterogêneo.

Para Maricato (2009), independentemente da localização, se na área urbana ou rural; e das condições estruturais, a moradia é um direito previsto no Art. 6º da Constituição Federal de 1998 e em outras normativas posteriores, que consolidaram essa garantia. No entanto, no Brasil a implantação de programas governamentais de habitação voltados para a população rural, deu-se tardiamente. Enquanto que, na zona urbana as ações acompanharam a formação dos conglomerados urbanos, ainda na primeira metade do Século XX, intrinsecamente relacionada à estruturação do “capitalismo dependente brasileiro, adquirindo robustez, sobretudo, após a passagem do modelo agrário-exportador para o modelo urbano-industrial de desenvolvimento.” (BOTEGA, 2007, p. 65), na zona rural a atuação do Estado teve sua iniciativa regulamentada em 1946, mas somente no Anos 2000 a produção de habitações foi sistemática. A urbanização desorganizada de algumas áreas do país levou governos de diversos matizes político-ideológicos, a investirem em políticas urbanas, incluindo-se aí, a questão habitacional, no momento em que

as soluções higiênicas-econômicas significaram a resposta universalizada para a casa popular: uma aliança acrítica entre a racionalização da construção (máximo de aproveitamento de espaços úteis, mínimo de gastos, maior aproveitamento do terreno) e a reprodução de valores burgueses. (BRAGA; NASCIMENTO, 2009, p. 102).

Cabe ressaltar, que a primazia no atendimento aos segmentos urbanos foi uma necessidade do Capitalismo Industrial, nos Anos de 1930, e que se ampliou nas décadas seguintes com a Fundação da Casa Popular (FCP), que teve atuação significativa de 1946 a 1964, no enfrentamento da questão habitacional.

Com o Golpe Militar, a orientação política muda completamente com a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Sistema Financeiro da Habitação (SFH). O objetivo era incrementar a construção de habitações de interesse social e o financiamento da casa própria, especificamente, para a população de baixa renda. Ressalvadas as especificidades e

limitações de cada uma dessas iniciativas, afirma-se que ambas tiveram contribuição importante na redução do déficit habitacional, porém ficaram muito aquém de resolver a questão.

O período da redemocratização, de 1985 a 1989, destacou-se pela profunda crise econômica e institucional. O Governo Federal atuou de maneira fragmentada e a questão habitacional ficou descolada, e sem qualquer planejamento efetivo, que priorizasse o atendimento à população de baixa renda. No início dos Anos de 1990, já promulgada a Constituição Federal de 1988, acreditava-se que a questão habitacional seria alvo de investimentos significativos, garantindo aos cidadãos o direito à moradia. No entanto, o Governo Fernando Collor foi na contramão das garantias constitucionais, e o investimento estatal foi marcado pelas políticas de ajustes e da inflexão na relação entre o Estado e a sociedade civil.

Durante toda a Década de 1990, os governos neoliberais de Collor e Fernando Henrique Cardoso adotaram medidas de austeridades, com a redução do gasto público em todas as áreas. Foi o momento de afirmação das políticas de privatização de bens públicos, desregulamentação e flexibilização das leis trabalhistas. Essa fase marcou uma nova imersão do capitalismo dependente brasileiro na chamada Globalização, o que significou o reordenamento da estrutura produtiva e social do país, como condição para atingir um novo patamar do desenvolvimento capitalista e de modernidade (BARBOSA, 2006).

No Governo Fernando Henrique Cardoso, a política habitacional implementada, não levou em conta as diferenças dos extratos de renda e as particularidades de cada região, o que terminou por inviabilizar a produção de moradias, sobretudo para as camadas mais pobres da população. Importante ressaltar, que no contexto do Neoliberalismo, as políticas sociais são caracterizadas como ações paternalistas, geradoras de desequilíbrio fiscal e que devem ser providas pelo mercado (BEHRING, 2009). Foi essa lógica, que perpassou os Governos Collor e Fernando Henrique Cardoso ao aderirem às orientações do Consenso de Washington e todas as outras determinações políticas, emanadas das agências de governança global (FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL - FMI, BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO - BIRD, BANCO MUNDIAL, ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO - OMC) com forte impacto na Constituição de 1988.

Conforme Dagnino (2004), o Neoliberalismo requer uma sociedade civil ativa e propositiva, no sentido da responsabilização da gestão das políticas sociais, embora sem as condições efetivas para exercício desse controle. Simionatto (1998) assevera que, embora a denominação mais comum desse processo de ajustes seja de “reforma”, vários autores atestam

tratar-se do “desmonte” dos direitos conquistados. Nessa conformação, o Estado se ausentava, progressivamente, da implantação dos direitos instituídos em 1988, delegando essa atribuição para o Mercado e a sociedade civil.

Em 2002, o Governo Lula herda uma conjuntura marcada pela retirada de direitos, com perdas irreparáveis para diversos segmentos da classe trabalhadora. A partir da implantação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o Governo recolocou o Estado na condução do crescimento econômico do Brasil. É inegável o alcance das ações do PAC com a estruturação de ações de longo prazo, a partir de um conjunto de políticas de inclusão social, mas que efetivamente, não representaram qualquer mudança do ponto de vista estrutural.

O PAC, lançado em 2007, pelo então Presidente Lula da Silva, como um programa de macro investimento tinha como objetivo de acelerar o crescimento econômico, em um contexto de recessão econômica. O programa tinha como objetivo, movimentar a economia, principalmente no âmbito da infraestrutura pesada e da construção civil, comportando vários programas para geração de empregos e renda; e, com isso, impulsionar o consumo, fazendo girar toda a economia do país. Nesse contexto, chama atenção o volume de recursos previstos no total de 503,9 bilhões, para o período de 2007-2010.

No Brasil, essa experiência já fora realizada em períodos bem distintos, nomeadamente, nos Governos Vargas e Juscelino Kubitschek, entre as Décadas de 1940 e 1950. Pode-se dizer, pois, que o binômio nacionalismo-desenvolvimentismo marca os Planos Nacional de Desenvolvimento e, conforme assinala Motta (2009), para assegurar o que lhe compete (o desenvolvimento do modo de produção capitalista), o Estado desempenha o seu papel de orientador da economia, apresentando-se como instância de representação dos interesses gerais.

O PNHR não foi a primeira iniciativa do Estado, no atendimento à demanda habitacional para a população rural. No início dos Anos de 2000, foi implementado um conjunto de ações estatais voltadas para o atendimento dos assentados da Reforma Agrária. Essas ações foram executadas em convênio firmado entre a Caixa Econômica Federal (CEF) e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Mas, somente no final da década, as ações do PNHR se consolidaram em todo o país.

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), criado em 2009, define como principal objetivo reduzir o déficit habitacional. A meta inicial era ambiciosa, sendo estabelecida a construção de um milhão de unidades habitacionais. Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o déficit habitacional, em 2009, era de 4.791.825

unidades nas áreas urbanas e 911.178 nas áreas rurais, o que por si só justificava a intervenção estatal no âmbito da habitação. Nesse contexto, o setor da construção civil foi, mais uma vez, um fator de dinamização da economia. No âmbito do PMCMV, o PNHR foi criado com recursos oriundos do Orçamento Geral da União, sendo regulamentado pela Lei 11.977/2009; e, em 2011, através da Portaria Interministerial nº 395 foram estabelecidos critérios para alocação dos beneficiários, de acordo com a renda.

No Estado do Maranhão, o déficit habitacional, tal como restante do Brasil é uma expressão da questão social<sup>3</sup>. O déficit registrado no referido Estado, em 2010<sup>4</sup>, era de 27,3% domicílios, sendo reduzido para 20%, em 2015. O cálculo apresentado mensurou, “tanto a precariedade do total de moradias existentes, quanto a necessidade de aumento do estoque, devido à ausência de condições de adquirir nova moradia.” (MARANHÃO, 2019, p. 104). Devem ser salientadas algumas condições peculiares, no que se refere à distribuição populacional; que ao contrário de outros Estados da Federação, aqui o déficit da população rural, ainda é bastante expressiva, apresentando questões fundiárias complexas. Considerando-se os dados utilizados pelo Governo, o déficit habitacional entre os moradores da zona rural maranhense é significativo.

Para combater essa situação, os governos estaduais vêm, ao longo dos anos, apresentando entre seus instrumentos de gestão, o planejamento de ações voltadas para a questão habitacional, podendo ser destacado: o Plano Estadual de Habitação de Interesse Social do Estado do Maranhão (PEHIS-MA 2012-2023) e o Plano Plurianual (PPA 2020-2023). O primeiro, enquanto planejamento de longo prazo traz como objetivo enfrentar “um déficit de mais de 500 mil habitações no Estado” (MARANHÃO, 2012, p. 49<sup>5</sup>). O segundo, mais recente e com ações de médio prazo apresenta como principal ação, o Programa Minha Casa Meu Maranhão (PMCM) cujo eixo principal é o “enfrentamento das injustiças sociais”, visando melhorar e regularizar títulos de propriedade de moradia” (MARANHÃO, 2019).

Para alcançar o objetivo do PPA, o Governo Flavio Dino planejou a construção de um total de 7.239 unidades habitacionais em todo o Estado, sendo 4.645 na zona rural e 2.614 em áreas urbanas. Os recursos financeiros previstos para essa ação foram da ordem de R\$ 94.091.093, e desse valor, R\$ 36.526.428 foram previstos no PPA para habitação rural e R\$ 57.564.665, para a área urbana. Outra ação implementada na área habitacional no Maranhão -

---

<sup>3</sup> Enquanto conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista (IAMAMOTO, 2003).

<sup>4</sup> Conforme estimativas da Fundação João Pinheiro para o ano de 2008 (MARANHÃO, 2012, p. 24).

<sup>5</sup> Os dados de déficit habitacional utilizados pelos Governos do Maranhão nos dois documentos são da Fundação João Pinheiro e IPEA.

a partir de 2010 - foi a implantação, através do Governo Federal, do PMCMV, nas modalidades urbano e rural.

Alcântara está localizada no Litoral Ocidental do Estado do Maranhão, fazendo parte da Região Metropolitana de São Luís. Do total de 204 comunidades, 152 são reconhecidas como quilombolas. Trata-se de um território com diversas territorialidades específicas.

A comunidade rural Paquatua é formada por 45 famílias quilombolas, que vivem da agricultura e da pesca artesanal em prol de sua reprodução social. É reconhecida pela Fundação Cultural Palmares (FCP) como comunidade quilombola, desde 2004, quando o Presidente da FCP emitiu a Portaria Nº 35, de 06 de dezembro 2004, garantindo a tramitação de processos para certificação das comunidades remanescentes de quilombos, conforme preconiza o Art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988. No entanto, apesar do processo tramitar na FCP e no INCRA, algumas comunidades, inclusive já com número de certificado, não tiveram sua regularização fundiária concluída; e, sem os títulos de posse definitiva da terra, as comunidades quilombolas permanecem em situação de insegurança jurídica.

Para discutir a relação do Estado brasileiro com esses segmentos populacionais, utilizamos aqui, o conceito de território formulado por Haesbaert (apud FURTADO, 2012), como algo que não se resume ao espaço físico; mas, que comporta o múltiplo, o diverso e o complexo, portanto, não como um espaço homogêneo. Contudo, como algo “ao mesmo tempo e obrigatoriamente, em diferentes combinações, funcional e simbólico, pois exerce domínio sobre o espaço tanto para realizar funções, quanto para produzir significados.” (FURTADO, 2012, p. 117).

Segundo Almeida (1989), por intermédio da categoria quilombo ressemantizada, tanto política quanto juridicamente tem-se, pois, um novo capítulo de afirmação étnica e de mobilização política de segmentos camponeses, que se refere, particularmente, às chamadas terras de preto ou às situações designadas pelo movimento negro como comunidades negras rurais. O conceito de etnia, aqui enfocado, não é definido por critérios naturais de nascimento, tribo e religião; antes, ele é construído a partir de conflitos sociais.

No que se refere às territorialidades tem-se as terras de santo, de pobreza, de herança e de preto etc, esta última designa “[...] aqueles domínios doados, entregues, ocupados ou adquiridos com ou sem formalização jurídica às famílias de ex-escravos, a partir da desagregação de grandes propriedades monocultoras” (ALMEIDA, 1989, p. 168). A conformação desses territórios se deu, tanto por aglomeração de escravizados fugitivos em

locais específicos, quanto pela herança de grandes propriedades monocultoras dessa região, quando essas foram desagregadas.

Atualmente, as comunidades quilombolas lutam pela titulação dos seus territórios, em uma disputa sem trégua contra a expansão do CLA, que desapropriou uma área total de 52.000 hectares de terra, remanejando cerca de 312 famílias de seus povoados na Década de 1980. Em 1991, o Decreto Presidencial S/N, de 08 de agosto de 1991, ampliou a área para 62.000 hectares, o que corresponde a mais da metade da área total do Município de Alcântara. Em decorrência disso, o que se observa é uma intensa desestruturação do modo de vida quilombola cultivado por essas comunidades, inclusive com violação do direito à territorialidade. Essa disputa, que já dura décadas, segundo Pereira Júnior (2020) é motivada por uma política que insiste em não resolver a situação fundiária dessas comunidades, devido aos interesses do Estado brasileiro em colocar seu Programa Espacial no Mercado de commodities.

Destaca-se ainda que em Alcântara, apesar da desagregação social causada com a implantação do CLA, parte expressiva da produção agrícola é oriunda de grupos produtivos, que caracterizam a prática camponesa no estado do Maranhão e que há décadas sofrem “diretamente as consequências da expansão capitalista no campo com profundas implicações no seu modo de vida.” (AZAR, 2013, p.124).

### **1.1 Indicações metodológicas**

Dada a obrigatoriedade do Projeto de Trabalho Técnico Social (PTTS) para implantação do PNHR, a assistente social, autora do estudo que culminou com este trabalho foi procurada, em 2012, por um intermediário - agente político - da Associação de Moradores da Comunidade Paquatua, o qual propôs parceria para elaboração e futura execução do Trabalho Técnico Social (TTS). Conforme Portaria 406/2011 do Ministério das Cidades, a Entidade Organizadora (EO) é responsável por apresentar Projeto de Trabalho Técnico Social e de Engenharia, sendo atribuição da entidade contratar os profissionais para realizar esse trabalho.

Após a primeira conversa com o agente político deu-se contato telefônico, entre esta autora e o Presidente da EO. Em seguida, foram acordadas as condições do contrato e o aceite da proposta para realização do Trabalho Técnico Social, o qual foi realizado de 2012 a 2016: sendo que de 2012 a 2014, foram levantadas as demandas, elaborado o PTTS, ocorrendo a aprovação do projeto pelo agente financeiro. O contrato entre o agente financeiro e a associação só ocorreu em 2014. A realização dessa atividade foi a mola propulsora para realização da pesquisa ora apresentada.

Na análise da particularidade do objeto, trabalhamos com recorte de tempo e de espaço, no âmbito do Projeto executado de 2014 a 2016, pela Associação de Moradores da Comunidade Paquatiua, zona rural do Município de Alcântara. Na pesquisa de campo privilegiamos a escuta dos beneficiários do PNHR e dos agentes que viabilizaram a aprovação do projeto.

Para coleta dos dados necessários junto aos beneficiários realizamos contato com o Sr. Adeilton, presidente da associação. À época prestamos informações sobre a pesquisa em andamento e solicitamos que o mesmo mobilizasse os beneficiários para nos receber - mesmo com a pandemia causada pela Covid 19 - para a realização da pesquisa. Informamos que dada a situação sanitária atual, não reuniríamos o grupo para repasse de detalhes do trabalho acadêmico, e que o objetivo era realizar a pesquisa de casa em casa. Tendo nosso pedido atendido pelo Sr. Adeilton, nós agendamos as datas para realização das visitas às comunidades.

A relação anterior com o grupo facilitou o acesso às pessoas na comunidade, uma vez que todos lembravam da assistente social (técnica social do projeto). Antes do início de cada entrevista foi esclarecido a todos e todas que participariam, de que se tratava de uma pesquisa desta pesquisadora para conclusão de um curso na Universidade Estadual do Maranhão, sem nenhuma relação com a CEF.

Baseado no método que caminha do abstrato ao concreto, o nosso ponto de partida foi a realidade concreta, enquanto uma totalidade pensada como representação mental e, nesse sentido, produto do pensamento como síntese de múltiplas determinações (MARX, 1983). Portanto, é possível conhecer a realidade de maneira racional, produzindo conhecimento sobre a ela. A perspectiva é se afastar da forma caótica como a realidade, a princípio, se apresenta.

Na operacionalização da pesquisa de campo procuramos compreender o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais aprofundado das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis (MINAYO *et al.*, 2004).

Assim, para o alcance dos objetivos propostos foram realizados levantamentos bibliográficos sobre a política habitacional (pesquisas monográficas, teses, dissertações, boletins, jornais, periódicos nacionais e internacionais, além de textos obtidos via internet). A pesquisa documental foi realizada em arquivos públicos via internet, instituições financiadoras do PNHR e relatórios existentes sobre o Programa.

A pesquisa de campo foi realizada por meio de entrevistas semiestruturadas e a amostra alcançou 23 pessoas, o que correspondeu a 46,9% do total dos beneficiários, os quais

foram selecionados de forma aleatória, de maneira que, com o objetivo de diversificar a amostra buscamos contemplar na pesquisa, mulheres e homens de diferentes faixas etárias, alguns com domínio de leitura e escrita; e outros, não alfabetizados. Ressalta-se que as entrevistas foram realizadas de modo individual, cada pessoa em sua residência. Os beneficiários entrevistados são moradores das comunidades Paquatua em um total 17; e 06 de Oitiua. A distância entre as citadas comunidades é de cerca de 40 km. Ressalta-se que a pesquisa foi realizada ainda, com o Presidente da Entidade Organizativa, à época, Sr. Adeilton Passos; e também, com o ex-parlamentar, Sr. Zezinho, que viabilizaram as mediações entre os moradores locais, os membros da Entidade Organizativa e o poder público (CEF, RECEITA FEDERAL, INCRA).

Estruturalmente, esta dissertação encontra-se dividida em três capítulos. O primeiro trata da política habitacional do Estado Brasileiro e as respostas ao déficit habitacional. Nesse capítulo realizou-se um breve histórico da política de habitação no Brasil, com destaque para a política habitacional do Estado ditatorial e sua condução pós redemocratização. Ressalta-se ainda, a reorganização da política habitacional no contexto do Neoliberalismo.

O segundo capítulo analisa o PMCMV, no contexto do Neonacional Desenvolvimentismo, o PAC como a “nova política” dos Governos Lula e Dilma com destaque para o PNHR, atentando para os avanços e os entraves de uma política subsidiada pelo fundo público.

E, por fim, o terceiro capítulo examina o PNHR: a experiência da comunidade rural Paquatua – Alcântara. Examina-se a implantação do PNHR em uma comunidade rural, considerando o território étnico de Alcântara e os embates fundiários, face à expansão do CLA; a contradição entre a garantia legal e os entraves institucionais no acesso ao PNHR; as mediações político-institucionais; e, os limites e possibilidades da política habitacional, considerando as representações dos beneficiários, acerca do PNHR.

## **2 A POLÍTICA DE HABITAÇÃO (1964-2002) E A QUESTÃO DO DÉFICIT HABITACIONAL BRASILEIRO**

### **2.1 Considerações iniciais**

No Brasil, os primeiros investimentos voltados para provisão da habitação dos trabalhadores datam da Década de 1920; e não foram iniciativas do Estado, mas dos próprios trabalhadores, através das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs). Esses investimentos tinham como público-alvo, os trabalhadores formais com carteira assinada, dos setores com um certo nível de organização política. A Revolução de 1930 marcaria uma inflexão importante, primeiro com a derrocada das velhas oligarquias rurais; e, depois, com a transformação urbana que resultou da migração de populações do campo para a cidade, além da ampliação do Mercado Interno. Cabe lembrar, que a geração de divisas pela economia cafeeira, na Década de 1920, havia possibilitado investimento no setor industrial.

A formação social brasileira apresenta características particulares com destaque para a migração interna (campo-cidade), fato que marcou o início de uma mudança significativa no padrão de distribuição social e territorial; e, que levou a uma transformação da vida social com mudança de hábitos, inclusive da força de trabalho. O processo de urbanização assumiu características bem particulares, devendo ser destacados os altos índices de desigualdades sociais. As ocupações irregulares (sem posse legal da terra) pela população de baixa renda ou, em muitos casos, sem nenhuma renda exigiu, desde então, investimentos em políticas sociais.

As migrações campo-cidade, que colocaram a necessidade de reorganização do espaço urbano, em função do desenvolvimento de formas mais avançadas da divisão social do trabalho (SILVA, 1989), aconteciam ao mesmo tempo, em que as lutas urbanas escancaravam tanto os conflitos quanto as disputas entre interesses antagônicos e contraditórios. Significa dizer, que o espaço urbano não pode ser compreendido, apenas como o oposto do rural, em razão de sua aglomeração populacional; mas, primordialmente, como o local onde o capital se reorganiza e se reproduz. É nesse espaço privilegiado, que “ocorre o domínio da instância econômica sobre a estrutura social.” (SILVA, 1989 p. 13). As cidades são transformadas em espaços de reprodução do capital, já que a urbanização é, ao mesmo tempo, expressão e exigência do modo de produção capitalista. Por outro lado, observa-se que a reprodução do Capitalismo recorre, cada vez mais, a essa reorganização do espaço urbano e rural, como investimentos que possam garantir a ampliação da margem de lucro.

Harvey (2011, p. 76) aponta a tendência recorrente do capital

de criar um cenário adequado para suas próprias necessidades, uma segunda natureza construída à sua própria imagem, em um dado momento, só para revolucionar a

paisagem em um momento posterior, a fim de acomodar uma maior acumulação numa taxa composta .

Desde a Década de 1940, o discurso do enfrentamento do déficit habitacional ganhou força ao se dar a criação da Fundação da Casa Popular, que durante o Governo Dutra se tornou a principal estratégia de combate voltada ao déficit habitacional dos segmentos pauperizados. O Decreto-Lei nº 9.777/46, que estabeleceu as bases financeiras para a Fundação da Casa Popular, em seu art. 1º, inciso VIII, dispõe como uma das incumbências,

financiar as indústrias de materiais de construção, quando, por deficiência do produto no mercado, se tornar indispensável o estímulo do crédito, para o seu desenvolvimento ou aperfeiçoamento, em atenção aos planos ou programas de realizações da Fundação da Casa Popular. (BRASIL, 1946).

A expansão dessa política para o campo alcançou os trabalhadores rurais com investimentos, para: “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 básicos mínimos bem como suprimento de energia elétrica.” (BRASIL, 1946). A finalidade da intervenção estatal anunciada, sempre foi substituir os domicílios considerados precários, presentes em todas as regiões do país.

Para nossos objetivos, neste trabalho, utilizamos a definição de domicílio precário conforme Lima Neto; Furtado; Krause (2013) em produção sistematizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, em que

A precariedade se caracteriza quando há Domicílios Particulares Permanentes dos tipos casa e apartamento, que não sejam de alvenaria ou madeira emparelhada, cujo material predominante seja de taipa não revestida, madeira aproveitada, palha ou outro material (LIMA NETO; FURTADO; KRAUSE, 2013, p. 3).

Essa situação não foi superada ao longo de décadas no Brasil, conforme se observa em imagens feitas na Comunidade Paquatua, em 2014, durante a execução do PNHR (FOTOS 2 e 3).

Fotos 2 e 3 - Substituição de moradias construídas pelos próprios moradores por unidades do PNHR em Paquatua.



Fonte: Da autora (2014)

Esse tipo de habitação com paredes de barro com ou sem reboco, cobertura de palha de palmeira de babaçu, conforme visto na foto 2, ou de telha, verificada na foto 3, compunha a realidade da comunidade Paquatuiua até a implementação do PNHR.

De acordo com o Diagnóstico Participativo do Município de Alcântara/MA<sup>6</sup> (2003), a ausência de uma Política Municipal de Habitação foi apontada na época, como: “a principal causa das péssimas condições de habitabilidade das famílias” (DIAGNÓSTICO..., 2003, p. 100). O documento destaca ainda, que tais condições contribuíam para o adoecimento das famílias, dada a falta de segurança e saneamento nas unidades habitacionais. Em relação aos materiais para construção das moradias, o Diagnóstico apontou a seguinte configuração:

Gráfico 1 – Tipos de habitação



Fonte: Da autora a partir do DLIS (2003, p. 101)

Esses dados apontaram que no início do Século XXI, após mais de cinco décadas da Fundação da Casa Popular trazer como proposta o atendimento à população rural - como uma das linhas de atuação da política habitacional estatal - o Município de Alcântara não apresentava dados que convergissem para qualquer intervenção estatal nesse sentido.

Corroboramos com o entendimento de Souza, que é necessário “compreender a terra como um lugar de trabalho, de produção e de vida é uma tarefa fundamental durante a construção e aplicação de uma política de produção de moradias rurais.” (SOUZA, 2017, p. 23). Sem essa compreensão, as ações voltadas para atender aos trabalhadores da área rural ficam carentes de eficácia.

Com recursos financeiros limitados, a atuação da FCP excluía parte significativa desses segmentos. Por outro lado, o avanço da urbanização desordenada agudizou, de forma

<sup>6</sup> “Construído pelos atores sociais locais do município de Alcântara faz parte do processo de implementação do projeto de Desenvolvimento Local, Integrado e Sustentável de Alcântara – MA” (DIAGNÓSTICO..., 2003, p. 13).

exponencial, as desigualdades no modo de morar, um processo que ocorreu sem a participação efetiva do Estado, no que se refere ao planejamento e à gestão acerca das questões urbanas, com objetivo de minimizar as disparidades postas na formatação das cidades, atuando apenas no sentido de fortalecer o projeto desenvolvimentista industrial.

## 2.2 O BNH e a política habitacional do Estado ditatorial - BNH (1964 - 1985)

Com a mudança do regime político brasileiro, em 1964, muda o tratamento dispensado à questão habitacional; e uma das primeiras ações foi a extinção da FCP e a instituição do BNH, baseado no financiamento bancário e nas grandes construtoras de capital privado nacional do SFH. Ainda como parte dessas mudanças foram instituídos: o Plano Nacional de Habitação e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo. Esse arcabouço, tanto legal quanto administrativo marcou uma nova fase da política habitacional brasileira. Era, então, imprescindível, naquele momento, a legitimidade do regime autoritário.

Para Silva (1989), as iniciativas do Governo com investimentos em algumas políticas sociais tinham como objetivos: demonstrar capacidade de atacar os problemas sociais e promover desenvolvimento econômico. Consolida-se, pois, no setor habitacional, a intervenção estatal com a produção de unidades em larga escala. No entanto, o modelo de gestão empresarial já utilizado desde a FCP, não se alterou no novo regime. Tratava-se de movimentar o mercado da construção civil, promovendo, ao mesmo tempo, geração de empregos para um considerável percentual da população (QUADRO 1).

Quadro 1- Unidades habitacionais financiadas pelo SFH de 1964 a 1969

Clientela atendida	Total de unidades	Percentual
Mercado popular	178.227	40,7
Mercado econômico	125.950	28,8
Mercado médio	133.838	30,5
Total	438.015	100%

Fonte: Da autora, a partir de Azevedo e Andrade (2011)

Esses números iniciais são explicados em parte pelas ações voltadas para as camadas mais pobres da população, como desfavelização de algumas áreas, que fez com que, de 1964 a 1969; 40,7% das unidades financiadas pelo BNH fossem para esse segmento com menor renda (SILVA, 1989). Tais medidas levaram o SFH à sua primeira crise, uma vez que cerca de 93% dos usuários, não tiveram como saldar suas dívidas com o sistema financeiro de habitação. Cabe ressaltar, que as ações de desfavelização tinham como horizonte extinguir as

favelas, vistas como “doença urbana (que precisa ser exterminada) e pela pressão das classes dominantes, preocupadas com a marginalidade urbana.” (NASCIMENTO; BRAGA, 2009, p. 104). Ou seja, a higienização está na base de formação de várias cidades brasileiras.

Com isso, conclui-se que os investimentos governamentais em moradia, não tinham como objetivo melhorar a vida das pessoas; mas, ‘higienizar’ as cidades em formação. Os espaços alvos dessas intervenções estatais vêm a reboque do que Harvey (2011) traz como novos espaços e relações espaciais, que estão sendo produzidas constantemente. Para esse autor, a acumulação capitalista não existe fora do contexto geográfico em contextos bastantes variados.

O discurso da racionalidade administrativa foi outra marca presente nas ações do BNH e do SFH. De acordo com Maricato (1987, p. 30),

O SFH foi uma forma eficaz de ampliar a provisão de habitações no Brasil, seja através da criação e do fortalecimento das empresas capitalistas, ligadas ao financiamento, seja quando disciplinou a drenagem de recursos da poupança voluntária.

Nesse sentido, a atuação governamental foi responsável pela formação de um conjunto articulado de intervenções, que variaram da capitalização das empresas ligadas ao setor habitacional, ao financiamento do consumo das unidades habitacionais. O capital privado foi estimulado pelo Estado brasileiro, a investir no rentável mercado imobiliário. Essa articulação do Estado com o mercado foi responsável pela produção sistemática de unidades habitacionais, durante o período ditatorial, aliança essa que foi funcional para a manutenção do Governo autoritário. No entanto, ao desenvolver essa política, os governos militares inviabilizavam a uma parte significativa da população, o acesso à casa própria, posto que: “o Estado excluía desse mercado a maior parte da população submetida ao arrocho salarial.” (MARICATO, 1987, p. 31). Merece destaque, a gestão centralizada no órgão federal cujo financiamentos eram voltados aos órgãos executores (estados e municípios).

As ações do BNH não ficaram limitadas aos investimentos na área habitacional urbana. A Lei nº 4.380/1964, em seu artigo 4º, inciso V, foi contundente quanto à inclusão da população rural, como público prioritário para aplicação dos recursos do Sistema Financeiro de Habitação. Assim, visando uma atuação mais efetiva na zona rural, o Governo criou o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA)<sup>7</sup> por meio do qual buscava amplo apoio das massas rurais.

---

<sup>7</sup> Criado pela Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964 (Estatuto da Terra), regulamentado pelo Decreto nº 55.889, de 31 de março de 1965. Autarquia subordinada à Presidência da República, tinha por objetivo principal elaboração e coordenar a execução do Plano Nacional de Reforma Agrária, bem como administrar o Fundo Nacional de Reforma Agrária.

É importante sublinhar, que a principal fonte de recursos utilizados pelo SFH foi, sem dúvida, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), a partir do qual, os governos militares atendiam, tanto os interesses dos empresários quanto dos trabalhadores. A estratégia buscava, por um lado, formas de legitimação junto aos setores populares, aquecendo o mercado de trabalho; e, por outro, atender aos interesses dos empresários, pois, através do SFH, as empresas ligadas às áreas habitacionais se capitalizavam e ampliavam seus negócios imobiliários.

Apesar de ter apresentado resultados exitosos em relação à produção de unidades habitacionais, o BNH também tinha fragilidades, mesmo contando com apoio do Governo no ajuste da estrutura do Banco, o principal objetivo da política (promover acesso à moradia) não foi alcançado. Entretanto, esses ajustes permitiram ao BNH expandir sua atuação para diversas áreas, como a infraestrutura urbana, afastando-se de sua área de abrangência inicial. Com isso, os recursos financeiros que deveriam ser utilizados na política habitacional sofreram dispersão, ao serem drenadas para outras áreas no campo da infraestrutura.

As Companhias de Habitação (COHABs) foram constituídas no formato de sociedades de economia mista, onde estado e municípios detinham o controle acionário. Mesmo abertas à participação privada, as COHABs eram controladas, integralmente, pelo setor público. Enquanto agentes promotores do BNH para o mercado popular, a partir de 1964, foram importantes executores da política habitacional (AZEVEDO; ANDRADE, 2011). Deve ser ressaltado, que entre 1964 e 1969, houve uma enorme expansão na atuação das COHABs. No entanto, segundo os mesmos autores entre 1971 e 1974, ocorreu uma perda do dinamismo dessas companhias no financiamento de 76.746 unidades habitacionais, correspondendo a menos da metade da etapa anterior.

Nesse mesmo período, foi incrementada a participação do BNH em atividades relacionadas ao desenvolvimento urbano. Maricato (1987) chama atenção para o fato de que, a mudança na orientação do BNH teve como objetivo acolher, tanto as empresas de construção pesada quanto as de edificações, que nem sempre tinham os mesmos interesses. Ou seja, os recursos investidos em habitação tinham mercados diversificados.

No final da Década de 1960, os militares endurecem, ainda mais, a repressão aos movimentos sociais que questionavam a ordem estabelecida e lutavam por direitos sociais, dentre os quais, a habitação. Em 1967, assume a Presidência, o Marechal Costa e Silva. Durante

seu Governo, precisamente, em 1968, foi promulgado o Ato Institucional nº 5<sup>8</sup>. Em uma atuação contraditória no campo político com a radicalização do regime; no campo habitacional, o Governo investiu de modo significativo. Nesse período, o SFH passou a ocupar lugar estratégico no governo; e o BNH passou a ser gestor do FGTS.

Os movimentos sociais conduzidos pelos mais variados segmentos de trabalhadores tencionavam, cada vez mais, a relação com os meios de produção e o governo autoritário na luta por direitos, expondo de forma muito evidente, conflitos e disputas presentes na sociedade, muitas vezes camufladas pelo Estado. Conforme Araújo (2010, p. 75), os movimentos sociais devem ter dinâmica própria, pois, “distintos das organizações institucionais, marcadas pela estabilidade, o movimento social é dinâmico e deve permanecer, sob pena de desaparecer, na medida em que se institucionaliza.”. Ressalta-se que, ao longo de todo o período ditatorial, os movimentos sociais se mantiveram firmes na luta por ampliação de direitos, sendo decisivos para a redemocratização do país.

Em meados da Década de 1970, o Governo redirecionou de modo significativo, os investimentos na área habitacional para as camadas populares, buscando atender um público que não se enquadrava no perfil de renda para acessar o financiamento do SFH, e também, o acesso à terra urbanizada para construção de moradias. Essas iniciativas contavam com o aporte financeiro de organismos internacionais, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento. A partir desses aportes financeiros, o BNH investiu em programas variados, conforme quadro 2.

Quadro 2 - Programas voltados para população de baixa renda de 1975 a 1982

<b>Programa</b>	<b>Ano de criação</b>	<b>Objetivos</b>
PROFILURB	1975	Venda de lotes urbanizados com infraestrutura básica para famílias de baixa renda.
PROMORAR	1979	Fixação de moradores em áreas ocupadas irregularmente, com urbanização da área.
Programa João de Barro	1982	Financiamento de terreno e material de construção com incentivo a construção por mutirão em cidades de pequeno porte.

Fonte: Da autora a partir da bibliografia consultada.

Com o discurso para garantir maior flexibilidade administrativa e capacidade operacional ao órgão, o BNH foi transformado em banco público, em 1971. De acordo com

<sup>8</sup> Instituído em 13 de dezembro de 1968, o qual além de fechar Congresso Nacional, cassou direitos políticos, intensificou a censura e institucionalizou a repressão.

Silva (1989), essa situação o rebaixou para segunda linha, pois as operações de financiamento passaram a ser executadas por uma rede de agentes externos, contribuindo assim, para maior interferência do setor privado nas transações relativas à política habitacional.

Deve ser enfatizado, o caráter elitista do BNH na condução da política habitacional brasileira; e, ao contrário do que foi preconizado, o Banco não conseguiu atender à população de baixa renda. A criação do Plano Nacional de Habitação Popular (PLANHAP) e do Sistema Financeiro de Habitação Popular (SIFHAP), em 1973, teve o intuito de corrigir essa distorção. Na prática, foi o reconhecimento de que as iniciativas, até então, executadas, não atendiam de fato, a população alvo. Deve ser sublinhado, o fato do SIFHAP ter se caracterizado, como um arranjo no bojo da estrutura do SFH, tendo como função reconfigurar as novas relações de financiamento, entre o BNH e os Governos estaduais e municipais.

Na segunda metade da Década de 1970, o grande investimento do Governo foi, efetivamente, nos Conjuntos Habitacionais. A partir de 1976, assiste-se ao acréscimo significativo do número de unidades construídas. Com esse incremento, em 1978, o Banco anunciava dois milhões de moradias financiadas. O total de Cr\$ 1.145.745 foi aplicado na área de interesse social, sendo Cr\$ 620.091 entre 1974 e 1978. Com isso, o Governo reforçava a sua inclinação no atendimento da população com menor renda, fato que os números expressam claramente, se comparados aos do período de atuação do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE). Todavia, de 1976 a 1979, o BHN não aplicou nem 5% de seu orçamento em habitação popular; e o carro-chefe continuava a ser o mercado voltado para as classes média e alta.

Nos Anos de 1980, o sistema entra em crise, através da redução do aporte financeiro para investimentos nas COHABs. A crise se fez acompanhar da crítica ao modelo arquitetônico único, como forma de redução de custos, não sendo levadas em consideração as características regionais e os formatos familiares. O modelo trabalhava com racionalidade do gasto mínimo para o construtor (BONDUKI, 2008). Observa-se que a maior preocupação era gastar pouco nas construções para lucrar muito na venda. Associado a esse fato, os conjuntos habitacionais eram construídos em áreas distantes dos locais de trabalho e das provisões de abastecimentos, como centros comerciais e serviços públicos, isso pelo fato do valor da terra ser mais barato nas localidades fora dos centros urbanos.

O SBPE foi extinto por meio do Decreto-Lei nº 2.291, em agosto de 1986. Cabe, no entanto, ressaltar que apesar dos limites quanto ao atendimento das demandas da população de baixa renda, o Programa apresentou resultados significativos em relação ao quantitativo de

unidades habitacionais construídas, garantindo a aquisição da casa própria, de modo sistemático pelos trabalhadores e pelas trabalhadoras da zona urbana, conforme pode ser observado no quadro 3 abaixo.

Quadro 3 – Unidades financiadas pelo SBPE para o mercado popular de 1964 a 1980

<b>Anos</b>	<b>Número de unidade</b>	<b>Percentual</b>
1964-1969	178.227	17,7%
1970-1974	76.746	7,7%
1975-1980	749.911	74,6%
<b>Total</b>	<b>1.004.884</b>	<b>100%</b>

Fonte: Da autora a partir de Azevedo e Andrade (2011, p. 80).

Apesar de não ter resolvido o déficit habitacional, o BNH foi uma referência para a política urbana, uma vez que mudou a paisagem das cidades ao exigir planos urbanísticos nas áreas construídas. Com o encerramento das suas atividades em 1986, suas atribuições foram transferidas para a CEF, que herdou, ainda, as questões relacionadas a pessoal, bens móveis e imóveis. As demais atribuições, no que diz respeito à política habitacional ficaram a encargo do Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU). Porém, tanto o déficit quanto a precariedade das moradias persistiram.

### **2.3 Da redemocratização à conjuntura neoliberal**

Em 1985, a eleição do primeiro Governo civil (chapa Tancredo/Sarney), após 21 anos de Ditadura Militar foi decidida no colégio eleitoral, pelas frações que compunham o bloco no poder, logo após a derrota das forças populares, que se expressou no movimento das Diretas, em 1984. Em 14 de março de 1985, Tancredo Neves é internado no Hospital de Base de Brasília e o Vice, José Sarney, assume a Presidência da República, permanecendo no Governo até 1989.

Iniciada a Nova República, uma das primeiras medidas do novo Governo para o setor habitacional foi a instauração de um Grupo de Trabalho (GT) para reformulação do SFH. Conforme aponta Carmo (2006), o GT sugeriu: a) a separação institucional e financeira dos programas habitacionais que atendiam a moradia popular e das classes médias e altas; b) definição dos Ministérios de Desenvolvimento Urbano e do Meio Ambiente como responsáveis pela habitação popular; c) transformação do BNH em um Banco Nacional de Desenvolvimento; d) que os programas voltados para moradia popular fossem financiados com recursos do FGTS e de origem fiscal; e) que os programas habitacionais voltados para as camadas de média e alta renda fossem financiados pelo SBPE, passando para o comando do Banco Central. Essas

propostas colocavam por terra a possibilidade de implantação de uma política de habitação ampla, mesmo com a promulgação da Constituição cidadã de 1988, que havia ampliado o rol dos direitos sociais.

Nos Governos Sarney e Fernando Henrique Cardoso, a crise no setor habitacional se ampliou, sendo marcada por mudanças nas estruturas governamentais e acontecendo que, nesse período, a política habitacional foi pulverizada entre vários órgãos. As atividades referentes à habitação foram, conforme relatamos antes, transferidas para a CEF, onde ficou relegada a mera política setorial. Esse período foi marcado por fragmentação e descontinuidade. Por outro lado, a instabilidade característica da gestão da política de habitação do Governo Federal gerou dificuldades na implantação de rotinas, nas decisões referentes à alocação dos empréstimos e nos critérios de avaliação e seleção de projetos, bem como na liberação dos recursos (ARRETCHE, 1998) (QUADRO 4).

Quadro 4 - Mudanças ocorrida no setor habitacional de 1985 a 1995

<b>Governo</b>	<b>Ano</b>	<b>Mudanças estruturais e institucionais</b>
José Sarney	1885	Extinção do Ministério do Interior Criação do Ministério do Desenvolvimento Urbano, que passa a agregar o BNH
	1986	Extinção do BNH e transferência de suas funções para a CEF
	1987	Transformação do Ministério de Desenvolvimento Urbano em Ministério da Habitação Urbanismo e Desenvolvimento Urbano (MHU). A CEF, substituta do BNH, passa a ser subordinada
	1988	Extinção do MHU e criação do Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social (MBES)
	1989	Extinção do MBES – as responsabilidades pela política habitacional são reconduzidas ao Ministério do Interior; a CEF passa para o controle do Ministério da Fazenda
Fernando Collor	1990	Criação do Ministério da Ação Social (MAS), ao qual ficou subordinada a Secretaria Nacional da Habitação
Itamar Franco	1993	Extinção do Ministério de Ação Social; criação do Ministério do Bem-Estar Social, que passa a incorporar a Secretaria Nacional de Habitação
		Implantação dos Programas Pró-Moradia e Habitar Brasil.

Fernando Henrique Cardoso	1995	Criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado, que propunha minimizar a participação do Estado nas políticas sociais
---------------------------	------	---

Fonte: Da autora a partir da bibliografia consultada.

O direito à moradia foi instituído na Carta Magna, em seu Art. 6º, como um direito social, contudo, somente nos Anos 2000, é que esse direito foi regulamentado por meio da Emenda Constitucional nº 26/2000, ou seja, decorridos doze anos após a promulgação da Constituição de 1988. Com a alteração, o Art. 6º da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação: “são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.” (BRASIL, 1988).

Durante o Governo Collor houve a separação entre política habitacional, urbana e de saneamento. As ações referentes à habitação foram então, vinculadas ao recém-criado Ministério de Ação Social. O Governo apresentou o planejamento para a área habitacional com elaboração de vários planos, programas e projetos, dentre estes, merecem destaque: os Planos de Ação Imediata para a Habitação (PAIH); o Plano Empresário Popular (PEP); o Plano de Produção e Recuperação de Loteamentos (PPRL); o Programa de Habitação Popular (PROHAP); o Programa Integrado em Áreas Rurais (PIAR); o Programa de Cooperativas Habitacionais (COOHAB); o Programa de Construção e Recuperação de Habitações e Áreas Degradadas (PCRHAD); e o Projeto S.O.S Habitação.

O PAIH constituiu-se em uma proposta audaciosa, uma vez que tinha como objetivo reestruturar o setor imobiliário e da construção civil. O Plano tinha como meta, o financiamento de 245 mil habitações em um período de seis meses. O público-alvo eram, essencialmente, famílias com renda de até cinco salários mínimos. No entanto, o PAIH não conseguiu atingir a sua meta. Dentre os programas desse período, destaca-se o PROHAP cujo objetivo era realizar investimentos na habitação popular, através dos COHABs já bastante fragilizadas, desde a extinção do BNH e das cooperativas habitacionais.

Durante o Governo Collor, o confisco da caderneta de poupança comprometeu o financiamento da política habitacional, e, associado a esse fator soma-se a redução da participação do Estado no mercado de terras, que cada vez mais privatizada contribuiu para o aumento da especulação, tornando a terra urbanizada, cada vez mais cara. Esse fator, também contribuiu para o aumento da segregação dos conjuntos habitacionais, destinados à população

de baixa renda em que de acordo com Maricato (2003), a segregação urbana ou ambiental se constitui uma das faces mais perversas da desigualdade social.

Em 1992, com o *impeachment* do então Presidente Collor, assumiu o Governo Itamar Franco, o qual teve sua gestão envolvida em denúncias de irregularidades na execução das obras do PAIH. Em meio às denúncias, a Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara Federal organizou um seminário, no qual foram debatidos projetos de lei, que propunham uma nova organização na gestão do desenvolvimento urbano para a política habitacional e o saneamento. O evento expressou interesses bastantes divergentes (com representação de segmentos populares como movimentos sociais, trabalhadores, a burocracia estatal e do setor empresarial).

Como resultado do seminário surgiu a proposta de criação do Fundo Nacional de Moradia Popular. O Governo Itamar centrou o foco em dois campos principais. De um lado, a finalização das obras financiadas do Governo anterior, em um total de 260 mil unidades; e, do outro, lançou os Programas Habitar Brasil e Morar Município. O primeiro tinha como público os municípios com mais de 50 mil habitantes; enquanto o segundo atendia as cidades menores. Ambos tinham como fonte de financiamento, os recursos do Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras (IPMF). Entretanto, em virtude da instabilidade econômica, os investimentos não foram realizados de acordo com o previsto.

É importante sublinhar, a estruturação da política habitacional que nesse período sofreu alterações significativas. Os programas voltados para atender a habitação popular tiveram um importante avanço, no que tange à participação popular e ao controle social, passando a contar com conselhos de gestores estaduais. Os citados conselhos tinham como objetivo imprimir transparência ao uso do recurso público, contudo o combate ao déficit habitacional não apresentou resultados significativos.

O intervalo que vai de 1994 a 2002, foi de adensamento da política neoliberal. O período de 1995 a 1998, que corresponde ao primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso foi marcado por uma efetiva reforma no setor habitacional. O Governo Federal adotou como uma de suas primeiras medidas, um diagnóstico situacional da problemática habitacional, o qual apontou para a má distribuição de renda entre a população, e a inadequação dos programas de habitação até então executados, como responsáveis pelo déficit habitacional no país. Apontou, ainda, a ausência de uma política habitacional, que atendesse à situação financeira da população. O relatório apontava, dentre outras questões, que,

A política habitacional padronizada para todo o País, sem levar em conta as diferenças dos extratos de renda e as particularidades de cada região, terminou por inviabilizar a

produção de moradias, sobretudo para as camadas mais pobres da população. (SOUZA, 2005, p. 72).

O diagnóstico indicava ainda, a existência de extensas áreas ocupadas por habitações classificadas como subnormais, responsáveis pela dificuldade de provisão dos serviços urbanos essenciais, como: abastecimento adequado de água, esgotamento sanitário e transportes urbanos. O documento sugere, que a queda na qualidade de vida da população revelava problemas sérios na gestão das cidades. Com isso, o Governo apontava que as questões referentes à problemática habitacional, não eram somente de ordem numérica, ou seja, apenas o *déficit*, havendo uma substancial carência de infraestrutura nas áreas ocupadas de forma irregular.

Tal diagnóstico foi determinante para a realização de mudanças do organograma do Governo Federal, que adotou uma política de neoliberalização do Estado Brasileiro, inclusive com a extinção de alguns ministérios e a criação de outros. Para absorver as funções do Ministério de Bem-Estar foi criada a Secretaria de Política Urbana (SEPURB), vinculada ao Ministério de Planejamento e Orçamento. Essa Secretaria atuava, tendo como base a descentralização dos programas habitacionais, de saneamento e infraestrutura para estados e municípios. À União competia as funções de normatizar, regular com base em Medidas Provisórias. O discurso da SEPURB (ao propor a reformulação da política habitacional) era de que diversidade regional das populações demandantes passasse a ser considerada.

Em 1996, como resposta ao déficit habitacional, o Governo Fernando Henrique Cardoso implantou a Política Nacional de Habitação (PNH). A PNH apresentava objetivos bastante específicos com ações articuladas.

Apesar do lançamento de vários programas e da reformulação de outros, nesse período as ações não avançaram nas linhas propostas no planejamento oficial. Segundo o discurso governamental, a ampliação dos programas era no sentido de atacar a diversidade da problemática habitacional no país, atendendo à população com variadas faixas de renda. Ou seja, na prática, as ações não coadunavam com o planejamento realizado, pois os investimentos financeiros ficaram aquém da demanda imposta pelo déficit habitacional, principalmente no grupo populacional com menor renda. Outra medida adotada pela política neoliberal do Governo Fernando Henrique Cardoso (com o fim das Câmaras Setoriais da Construção) foi o veto à lei do saneamento, aprovada nas duas Casas Legislativas, indicando assim, a condução autoritária do Governo com a exclusão da participação popular.

Em 1997, através da Lei nº 9.514/97, o Governo aprovou o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI). Na prática, o sistema reforçou o setor empresarial, sendo mais uma tentativa

dos empresários de diversificar a base de financiamento no ramo habitacional, tanto na produção quanto no crédito imobiliário. Segundo Maricato (2014), a proposta tinha como base o modelo americano em expansão naquele momento, visando estabelecer um fio condutor entre o mercado de capitais e o imobiliário. O SFI levou as empresas do setor imobiliário a uma euforia, que só parou com a chegada da crise em 2008.

As linhas de financiamento para habitação tiveram como base, os projetos estaduais e municipais. As concessões dos recursos eram estabelecidas por critérios técnicos dos projetos e pela capacidade de pagamento desses entes federados. Foram programas implantados no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso: a Carta de Crédito Individual e Associativa; e, a continuação dos Programas Pró-Moradia e Habitar Brasil. No que se refere ao financiamento, esses programas contaram com diversas fontes. O Habitar Brasil era financiado com recursos do Orçamento Geral da União (OGU); enquanto o Pró-Moradia era financiado pelo FGTS.

No seu segundo mandato (1999-2002), o setor habitacional por meio do Habitar Brasil passou a ter como fonte de recursos o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BIRD), passando a ser denominado de Habitar Brasil BIRD. Com recursos gerenciados pelo Governo Federal e distribuídos aos municípios, esses investimentos marcaram a consolidação definitiva na política habitacional brasileira, na órbita do capital internacional. Com exceção dos recursos do BIRD, os demais empréstimos habitacionais estavam sob o comando da atuação do setor privado, não conseguindo atender às demandas da população de menor renda.

Em 2001, sob o impulso dos movimentos sociais foi criado o Estatuto das Cidades, através da Lei nº 10.257/2001, o qual se constituiu um avanço importante na luta dos setores populares pelo direito à cidade. O estatuto teve como principal objetivo estruturar os Planos Diretores como instrumentos jurídicos, por meio dos quais, os governos municipais passaram a implementar suas políticas.

Conforme disposto no Art. 2º, Parágrafo I, como sendo:

[...] garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações. (BRASIL, 2001, p. 1).

Destaca-se a moradia no rol dos direitos elencados no Estatuto das Cidades, confirmando a garantia já assegurada pela Constituição, reafirmando a habitação como direito social.

## **2.4 Das lutas sociais por moradia ao PMCMV: avanços e entraves de uma política subsidiada**

As lutas sociais por moradia são históricas e se acentuaram, a partir do processo brasileiro de industrialização. A urbanização assume, assim, características bem particulares sendo uma delas as ocupações legítimas, porém irregulares (pela população de baixa renda sem posse legal da terra), o que exigiu do Estado investimentos em políticas públicas. O fenômeno das ocupações irregulares em função dos deslocamentos campo-cidade trouxe para o âmbito do Estado, a necessidade de reorganização do espaço urbano, enquanto fenômeno histórico fruto do modo de produção capitalista, onde se desenvolve as formas mais avançadas da divisão social do trabalho (SILVA, 1989). Ressalta-se, porém, que as lutas por moradia não se davam apenas nas cidades, pois o campo também era arena de intensas lutas pelo acesso à terra e, conseqüentemente, pela moradia.

Buscando dar respostas às mobilizações sociais, em 1963, o Governo promulgou o Estatuto do Trabalhador Rural<sup>9</sup>, o que no entender de Santos (1979, p. 81) essa ação “evidencia apenas o uso simbólico da política social na exata medida em que, por trás dos objetivos solenes do Estatuto, nada se esclarecia quanto às formas de financiamento do programa pretendido.” Em suma, o Estatuto apresentou de modo relativamente sistemático, as condições políticas e econômicas de contratação do trabalhador na agricultura. Em seu Art. 2º definiu ainda, o trabalhador rural como: “toda pessoa física que presta serviços a empregador rural, em propriedade rural ou prédio rústico, mediante salário pago em dinheiro ou in natura, ou parte in natura e parte em dinheiro.” (BRASIL, 1963). Pelo Estatuto ficou obrigatória a emissão de carteira profissional a todo trabalhador rural (maior de 14 anos), independente do sexo. Definiu ainda, a jornada de trabalho em oito horas diárias, instituindo o direito ao aviso prévio e à estabilidade. Pela lei, os trabalhadores menores de 16 anos deveriam receber metade do salário atribuído ao adulto.

Com a mudança no contexto político, a partir de 1964, dada a instauração do Golpe Militar, ampliou-se a repressão aos movimentos sociais. No campo, as ações de repressão contra as ligas camponesas e os sindicatos rurais foram brutais, “ao mesmo tempo que governo promulgava o Estatuto da Terra, com o intuito de desmobilizar os movimentos reivindicatórios de reforma agrária.” (FECHIO; MARICATO, 1992, p. 25).

A partir do final dos Anos de 1970, o Regime Militar foi se enfraquecendo e os movimentos sociais, que nunca silenciaram, mesmo nos momentos mais críticos da repressão,

---

<sup>9</sup> Instituído pela Lei nº 4.214 de 2 de março de 1963.

foram se reformulando e exercendo forte pressão sobre os Governos. Segundo Gonh (1997, p. 226), nesse contexto “os movimentos sociais cresceram em número, ganhando diferentes matizes, e lograram visibilidade em sua luta pela redemocratização ou por causas específicas.”

Maricato (1987, p. 57) assevera, que nesse período com o fim do período denominado “milagre brasileiro”, e com o advento da crise econômica mundial “emergem os movimentos populares, movimentos reivindicatórios urbanos, movimentos camponeses pela posse da terra, movimentos operários por melhores salários, estabilidade no emprego e liberdade sindical.” Os movimentos de luta por moradia acentuam-se em contraste com a ineficiência do Estado em prover habitação para milhões de brasileiros; são sujeitos sociais dispostos a questionar a ordem estabelecida e enfrentar o capital e o Estado concretizados nas forças do aparato policial. Observa-se o protagonismo assumido pelos movimentos sociais, formados por diversos segmentos de trabalhadores (rurais e urbanos), como instrumentos de luta por direitos, dentre eles: o direito à moradia digna.

Com a reabertura política no final da Década de 1980, os movimentos sociais ganharam novo fôlego e empreenderam na luta pela ampliação dos direitos sociais, dentre eles: o direito à moradia. Nesse sentido, Santana (2019, p. 96) destaca, que: “a mobilização e organização política pela Reforma Urbana, que precederam a elaboração da atual Carta Magna, são lutas sociais que contribuíram para que o Estado brasileiro reconhecesse a cidade e a moradia como direitos.” Não há como dissociar as conquistas regulamentadas, tanto na Carta de 1988 quanto em outras legislações - no que se refere à política habitacional - da trajetória histórica conduzida pelos movimentos sociais.

Com esse breve histórico observa-se que a trajetória e constância das lutas por moradia foram responsáveis pelo avanço na implantação da política habitacional, apesar das várias ressalvas, quanto à forma como foi e ainda é conduzida. Os variados movimentos sociais com atores heterogêneos condutores dessas lutas foram responsáveis por mudanças em lei, de modo a serem incluídos na política habitacional, tanto urbana quanto rural.

A origem do PMCMV, em 2009, teve como base o Projeto Moradia. No início dos Anos 2000, o Instituto Cidadania, Organização Não Governamental presidida pelo futuro Presidente da República, Luís Inácio Lula da Silva, elaborou tal projeto, que foi a base da Política Nacional de Habitação, apresentada em 2004. O Projeto Moradia apresentou ainda, propostas que culminaram com a criação do Ministério das Cidades, em 2003. Ou seja, as bases do que seria a Política de Habitação, não foi planejada no âmbito do Estado, mas, posteriormente, foi incorporado por ele.

Em relação à habitação, o projeto já sinalizava a necessidade de investimentos no mercado habitacional para a população de renda mais baixa, com até 5 salários mínimos. Posto que, os investimentos que estavam sendo realizados tinham como clientela a parcela da população com renda mais alta. Segundo a Secretaria Nacional de Habitação (BRASIL, 2009), no período entre 2000 e 2002, 60% dos recursos federais investidos em habitação no país foram para famílias com renda acima de 5 salários mínimos, mesmo esse público correspondendo a apenas 8% com déficit habitacional.

A Eleição de Lula e sua posse em 2003, abriu expectativas para a implantação de uma política habitacional que ocupasse o vazio deixado pela extinção do BNH, na Década de 1980. Os movimentos sociais, militantes, técnicos e acadêmicos com ideários progressistas passaram a discutir um modelo de política habitacional, que congregasse aos anseios e necessidades da população de renda mais baixa do país. Foi então, a partir de 2003, que os investimentos governamentais em habitação no país ganharam um novo redesenho, com a posse do então Presidente Lula da Silva e a posterior criação do Ministério das Cidades.

O marco principal para a criação do Ministério das Cidades foi a aprovação, em 2001, do Estatuto da Cidade, através da Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. O Estatuto regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecendo diretrizes gerais da política urbana, e em seu artigo 2º traz como uma de suas diretrizes gerais, a “garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.” (BRASIL, 2001).

Essa garantia legal traz como inovação em relação à Constituição de 1988, a ampliação do direito à moradia para o direito às cidades sustentáveis que comporta: a terra urbanizada, saneamento ambiental, infraestrutura urbana, mobilidade, acesso aos serviços públicos e espaços de convivência e lazer. O Estatuto da Cidade em seu Art. 40 define o Plano Diretor como instrumento jurídico por meio do qual, os governos municipais estabelecem os objetivos da política urbana com participação da sociedade.

Essa garantia à participação popular na definição da política urbana presente no Estatuto amplia os direitos em relação à cidade. Nesse tocante, o Estatuto torna-se um marco no desenvolvimento da política urbana participativa no Brasil. Seu viés progressista e de proposta de concretização de direitos contrariou a lógica vigente na política e na economia nacional, já sob forte influência do ideário neoliberal.

A criação do Ministério das Cidades foi um momento histórico. O Ministério propunha ações de concretização de direitos em diversas áreas. Como ponto central dispunha sobre o fim da fragmentação, no trato à questão habitacional e urbana, congregando as Secretarias de Habitação, Saneamento Ambiental, Mobilidade Urbana e Programas Urbanos. O Ministério reconheceu a gravidade histórica da questão fundiária, definindo uma secretaria para cuidar desse item, dando existência, pois, ao planejamento territorial e à regularização fundiária.

Cabe ressaltar ainda, o formato participativo que o Ministério trazia, como: a realização de conferências, a Conferência Nacional das Cidades e a instituição de conselhos. Nesse contexto, destaca-se o Conselho Nacional das Cidades e o Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de interesse Social.

O Governo Lula implementou uma política neodesenvolvimentista, voltada para a dinamização do mercado interno com mudanças expressivas na política habitacional, a partir do lançamento do PAC, pacote de investimentos cujo objetivo foi acelerar o crescimento econômico, particularmente, na área de infraestrutura, entre 2007 e 2010.

Os recursos iniciais do PAC, da ordem de R\$ 503,9 bilhões para o período 2007-2010, tinham origem bem definida. Desse valor, R\$ 216,9 bilhões – pouco mais de 40% – seriam provenientes da iniciativa privada. O saldo restante do orçamento para execução do PAC tinha como origem empresas estatais, seguridade social e recursos diretos da União (BRASIL, 2007a). Em 2008, esse valor foi aditivado, passando de R\$ 503,9 bilhões para R\$ 656,5 bilhões.

Segundo o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, as principais linhas de investimento do PAC à época eram: 1 – infraestrutura; 2 – medidas institucionais e econômicas de estímulo ao crédito; 3 – desoneração e administração tributária; 4 – melhoria do ambiente de investimento; 5 – medidas fiscais de longo prazo.

No lançamento do Programa, o governo declarou que os objetivos eram o incentivo ao investimento privado e o aumento do investimento público em infraestrutura (BRASIL, 2007a). O discurso da necessidade do crescimento econômico que acompanhou o PAC recolocou o Estado como condutor do desenvolvimento, fato que já havia acontecido nas Décadas de 1930 e 1950. Na análise do PAC, merece destaque o volume disponibilizado de recursos.

O uso da superestrutura do Estado para consolidar o modo de produção capitalista não é nenhuma novidade. No Brasil, historicamente assiste-se a um conjunto de intervenções na economia com o intuito de ampliar a reprodução do capital (algo típico de um Estado do tipo burguês). Cabe sublinhar, que o PAC foi criado pelo Governo brasileiro em um momento

específico em que era necessário atacar a crise econômica por todos os ângulos. Por um lado, propunha-se a combater o desemprego crescente no Brasil; e, por outro, atender às necessidades de ajustes estruturais, no modo de produção vigente. Assim, através de ações desenvolvimentista de intervenção estatal, o PAC interveio em todas as regiões do país, consolidando-se como o principal programa no segundo mandato do ex-Presidente Lula.

Em 2010, foi oficialmente lançado o “PAC 2”, a nova versão tinha como previsão, naquele momento, recursos na ordem de R\$ 1.586,4 bilhões. Desse valor, R\$ 955 bilhões seriam investidos no período de 2011 a 2014; e R\$ 631,4 bilhões, após 2014. Nessa nova fase, além das intervenções já iniciadas, o PAC trouxe; como eixos: PAC Cidade Melhor; PAC Comunidade Cidadã; PAC Minha Casa, Minha Vida; PAC Água e Luz para Todos; e o PAC Transporte e Energia para o Brasil, conforme figura abaixo (BRASIL, 2009):

Figura 1 - Previsão de volume financeiro para o PAC 2

## PREVISÃO PRELIMINAR DE INVESTIMENTO

EIXOS	R\$ bilhões		
	2011-2014	PÓS 2014	TOTAL
PAC CIDADE MELHOR	57,1	-	57,1
PAC COMUNIDADE CIDADÃ	23,0	-	23,0
PAC MINHA CASA, MINHA VIDA	278,2	-	278,2
PAC ÁGUA E LUZ PARA TODOS	30,6	-	30,6
PAC TRANSPORTES	104,5	4,5	109,0
PAC ENERGIA	461,6	626,9	1.088,5
<b>TOTAL</b>	<b>955,0</b>	<b>631,4</b>	<b>1.586,4</b>

Fonte: Brasil (2009, p. 10).

Dado o seu volume dos recursos pode se concluir, que,

O fundo público participa do processo de reprodução do capital em sua totalidade, nos momentos da produção, circulação, troca e consumo, pois está presente por diversos mecanismos no financiamento aos capitalistas, no sistema de crédito, na definição da política salarial e efetivação das políticas sociais que possibilitam o consumo dos trabalhadores, dentre outros aspectos. (RIBEIRO, 2018, p. 477).

Observa-se que as propostas de intervenção no âmbito do PAC com financiamento do fundo público são bastante amplas. Dentre os eixos de atuação do PAC, destacam-se alguns que poderiam render impactos positivos para os trabalhadores via políticas sociais, como os investimentos em infraestrutura, notadamente saneamento básico e habitação. Tal investimento

melhoraria a qualidade de vida da população, convergindo, por exemplo, para melhores indicadores na saúde pública.

O PMCMV, nas modalidades urbana e rural foi lançado pelo Governo Federal, em março de 2009. O programa viria a se tornar a maior ação do Governo brasileiro destinado a prover habitação para a camada populacional de baixa renda no país, com subsídio governamental. No entanto, a origem dessa proposta, data no início dos Anos 2000. O Ministério das Cidades, criado a partir da Medida Provisória nº 103/2003, convertida na Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, foi a base para a elaboração do programa, ao concentrar a execução de políticas relacionadas à habitação, regularização fundiária, planejamento urbano, transporte, mobilidade e saneamento, sendo composto por quatro secretarias nacionais (Habitação, Saneamento, Mobilidade Urbana e Programas Urbanos).

O Ministério das Cidades assumiu posição estratégica no Governo, passando a ser o órgão responsável pela Política de Desenvolvimento Urbano. Os objetivos principais do referido Ministério era articular políticas setoriais e enfrentar a questão urbana<sup>10</sup>, inclusive no que se refere à moradia. Compunham ainda, o citado Ministério: o Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social; o Conselho das Cidades; o Conselho Nacional de Trânsito; as quatro secretarias acima mencionadas; e, o Departamento Nacional de Trânsito.

Em relação à habitação, o artigo 27 da Lei 10.683/2003, dispõe como competência do Ministério das Cidades, a política de subsídio para habitação popular, saneamento e transporte urbano. Observe-se que a legislação sinalizava para investimentos financeiros na área habitacional para a população de baixa renda.

Em 2004, foi instituída a PNH no âmbito do Ministério das Cidades cuja principal meta era: “garantir à população, especialmente a de baixa renda, o acesso à habitação digna, e considera fundamental para atingir seus objetivos a integração entre a política habitacional e a política nacional de desenvolvimento urbano.” (BRASIL, 2004, p. 29).

No ano seguinte, foi promulgada a Lei 11.124/2005, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SFIS), que posteriormente criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), além de instituir o Conselho Gestor do FNHIS. Segundo disposto no Art. 2º, essa Lei tinha por objetivos:

- I – viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável; II – implementar políticas e programas de investimentos e subsídios, promovendo e viabilizando o acesso à habitação voltada à população de menor renda; e III – articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a

---

<sup>10</sup> “Como dimensão constitutiva da questão social, aqui compreendida a partir e no interior da contradição capital x trabalho expressa no capitalismo.” (SANTANA, 2019, p. 99).

atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação. (BRASIL, 2005, p. 1).

Vale destacar, que o projeto que deu origem a essa lei foi de iniciativa popular e protocolado no Congresso Nacional em 1990, onde tramitou por mais de uma década. Segundo Maricato (2014, p. 63), o projeto

[...] instituiria, se seguisse a proposta inicial, um sistema descentralizado de investimentos em habitação representados por fundos e conselhos estaduais e municipais, que teriam autonomia para aplicação dos recursos repassados por meio do Fundo Nacional.

Em 2005, o FNHIS foi instituído, não atendendo, na íntegra, os anseios dos movimentos sociais, que reivindicavam maior participação no controle social do fundo habitacional em todas as esferas de Governo. No entendimento de Maricato (2014), o Governo ao mesmo tempo em que reconheceu as demandas legítimas dos movimentos sociais com a criação do Fundo, também agradeceu os empresários da construção civil.

A instituição do FNHIS se deu na lógica contraditória que historicamente marca a participação do controle social no Estado brasileiro. Do ponto de vista formal, houve a composição de blocos paritários entre o governo e sociedade civil. No entanto, de modo efetivo, nem sempre os grupos representantes dos trabalhadores têm conhecimentos que lhes permitam uma participação efetiva.

Em 2009, o Governo Federal, através da Secretaria Nacional de Habitação, lançou o Plano Nacional de Habitação como mais uma estratégia para enfrentar a questão habitacional. Segundo a Secretaria Nacional de Habitação, o referido plano

[...] representa a retomada do planejamento do setor habitacional, por meio de uma estratégia de longo prazo que busca enfrentar as necessidades habitacionais do país, presentes e futuras, visando universalizar o acesso à moradia digna para todo cidadão brasileiro. (BRASIL, 2010, p. 5).

Ainda segundo o referido Plano as mudanças ocorridas no cenário macroeconômico brasileiro possibilitaram o planejamento de uma política habitacional de longo prazo. Nesse sentido, as estratégias foram divididas em quatro eixos: a) financiamento e subsídio; b) arranjos institucionais; c) estratégias urbanas e fundiárias; d) cadeia produtiva da construção civil.

O objetivo principal anunciado pelo Governo era contribuir para a redução do déficit habitacional, atendendo, inclusive, a população rural com o PNHR, dinamizando, consequentemente, a economia com geração de empregos. A meta inicial era a construção de um milhão de unidades, de 2009 a 2011.

Entre 2007- 2011, segundo dados do Instituto de Pesquisa Aplicada (IPEA), houve um aumento no número de unidades habitacionais construídas, fator que contribuiu para uma discreta diminuição do déficit habitacional, conforme figura 2 abaixo.

Figura 2 – Déficit habitacional brasileiro 2007-2011

	2007	2008	2009	2011
<b>Número de domicílios</b>	55.918.038	57.703.161	58.684.603	61.470.054
<b>Déficit habitacional</b>	5.593.191	5.191.565	5.703.003	5.409.210
<b>Precárias</b>	1.244.028	1.139.729	1.074.637	1.163.631
Rústico	1.135.644	1.039.445	1.005.875	1.034.725
Improvisados	108.384	100.284	68.762	128.906
<b>Coabitación</b>	2.307.379	2.032.334	2.315.701	1.808.314
Cômodos	214.476	190.213	224.120	237.914
Conviventes com intenção de mudar	2.094.410	1.842.670	2.094.953	1.571.581
<b>Excedente aluguel</b>	1.756.369	1.735.474	2.020.899	2.110.409
<b>Adensamento aluguel</b>	526.900	500.925	539.582	512.925
<i>Estimativas relativas</i>				
<b>Déficit habitacional</b>	10,00%	9,00%	9,72%	8,80%
<b>Precárias</b>	2,22%	1,98%	1,83%	1,89%
<b>Coabitación</b>	4,13%	3,52%	3,95%	2,94%
<b>Excedente aluguel</b>	3,14%	3,01%	3,44%	3,43%
<b>Adensamento aluguel</b>	0,94%	0,87%	0,92%	0,83%

*Elaboración própria a partir dos dados das PNADs*

Fonte: Lima Neto, Furtado e Krause (2013, p. 7)

Ainda, segundo Lima Neto, Furtado e Krause (2013, p. 6), com

o aumento de quase 10% no número de domicílios, houve queda de 1,2 pontos percentuais no déficit, de 10% para 8,8% do total de domicílios estimados do país. Em números absolutos o déficit habitacional representa cerca de 5,4 milhões de domicílios em 2011, contra 5,6 milhões em 2007.

Conforme apontam os dados do IPEA no recorte urbano x rural, a redução do déficit ocorreu com maior intensidade nas áreas rurais, onde alcançou mais de 125 mil domicílios no período citado. Descarta-se que o Instituto não especifica a origem das unidades produzidas que convergiram para a diminuição do déficit, não havendo indicação, se os números apresentados são reflexos da implantação do PMCMV, iniciado em 2009.

Os dados evidenciam, no entanto, que o déficit habitacional no ano de lançamento do PMCMV era de 4.791.825 unidades nas áreas urbanas e 911.178 nas áreas rurais, tal como mostra a figura 3 a seguir.

Figura 3 – Déficit urbano e rural 2007 a 2011

<b>URBANO</b>				
	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2011</b>
<b>Número de domicílios</b>	47.536.349	49.097.569	50.044.074	53.219.429
<b>Déficit habitacional</b>	4.607.176	4.278.033	4.791.825	4.548.545
<b>Precárias</b>	552.174	503.391	447.226	502.611
Rústico	471.902	427.099	393.419	391.878
Improvizados	80.272	76.292	53.807	110.733
<b>Coabitação</b>	2.012.094	1.743.518	2.029.079	1.599.112
Cômodos	195.860	162.943	204.685	225.384
Conviventes com intenção de mudar	1.817.741	1.580.575	1.827.407	1.374.909
<b>Excedente aluguel</b>	1.756.369	1.735.474	2.020.899	2.110.409
<b>Adensamento aluguel</b>	511.324	487.073	524.929	503.697
<b>RURAL</b>				
	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2011</b>
<b>Número de domicílios</b>	8.381.689	8.605.592	8.640.529	8.250.625
<b>Déficit habitacional</b>	986.015	913.532	911.178	860.665
<b>Precárias</b>	691.854	636.338	627.411	661.020
Rústico	663.742	612.346	612.456	642.847
Improvizados	28.112	23.992	14.955	18.173
<b>Coabitação</b>	295.285	288.816	286.622	209.202
Cômodos	18.616	27.270	19.435	12.530
Conviventes com intenção de mudar	276.669	262.095	267.546	196.672
<b>Excedente aluguel</b>				
<b>Adensamento aluguel</b>	15.576	13.852	14.653	9.228

*Elaboração própria a partir dos dados das PNADs*

Fonte: Lima Neto, Furtado e Krause (2013, p. 6)

São dados expressivos que justificam a intervenção do Estado.

Diante do agravamento da crise financeira, o Governo Federal passou a adotar uma série de medidas como forma de mitigar seu impacto nos vários setores da economia nacional. Um conjunto dessas ações concentrou-se no setor da construção civil e infraestrutura. Essas medidas de estímulo justificam-se pelo relevante papel que o setor desempenha, em toda sua cadeia produtiva, na economia brasileira. A adoção de medidas de estímulo à indústria da construção justifica-se, ainda, pelo peso que o setor possui no Produto Interno Bruto brasileiro, e por sua enorme capacidade empregadora. (BRASIL, 2009, p. 50).

O setor de construção civil e infraestrutura surge, mais uma vez, como possibilidade de alavancar a economia do país e o programa foi alicerçado em mecanismos, como: ampliação de crédito via bancos estatais e desonerações das indústrias de construção civil. O PMCMV, ao lado do enfrentamento da questão habitacional movimentou o mercado de trabalho da construção civil, que passou a absorver um contingente expressivo de trabalhadores, operando com percentual significativo de mão de obra com pouca qualificação.

Para atender aos objetivos propostos, o Governo Lula lançou, então, subsídios financeiros para as famílias de baixa renda, os quais consistiam em melhores taxas de juros nos financiamentos, com a criação de um fundo que garantisse a cobertura de até 36 parcelas do financiamento, para os mutuários que perdessem o emprego ou parte da renda. Com esses incentivos, o Governo criou um ambiente confiável do ponto de vista econômico, o que proporcionou o crescimento do mercado formal de habitação.

O desenvolvimento da história é, antes de tudo, a consolidação do modo de produção, mas também, é a mola propulsora da luta de classes, que dinamiza, produz e reproduz

a sociedade e a própria história. Nesse processo, o Estado brasileiro, enquanto regulador e apaziguador dos conflitos sociais vai desenvolvendo estratégias, capazes de garantir a reprodução do capital e as condições mínimas de sobrevivência para a classe trabalhadora. Ao implantar o PNHR, o discurso governamental convergia para a garantia do direito à população rural, como resposta aos movimentos sociais que conclamavam por essa iniciativa.

O PMCMV foi formulado para atender três faixas de renda e subvenções econômicas diferentes: a faixa 1 destinada a atender famílias com renda mensal de até R\$ 1.600,00; a faixa 2 atendia famílias com renda de R\$ 1.600,00 a R\$ 3.100,00; e, a faixa 3 voltada para às famílias com renda de R\$ 3.100,00 a R\$ 5.000,00. Em relação à quantidade de unidades, o planejamento inicial era a construção de 400 mil unidades para a faixa 1; 400 mil para a faixa 2; e, 200 mil para a faixa 3. Observa-se o maior investimento nas faixas cujas famílias têm menor poder aquisitivo.

Dentro das faixas de renda existe, ainda, a execução na modalidade “entidades”. Essa forma de atendimento contemplou via contratos e organizações representativas dos beneficiários. Nesse modo de execução, a entidade era responsável pela construção das unidades e pela seleção dos beneficiários. Essa forma foi, posteriormente, adotada pelo PNHR, sobre o qual trataremos a seguir.

### 3 O PROGRAMA NACIONAL DE HABITAÇÃO RURAL

#### 3.1 A simbologia da moradia camponesa e as especificações mínimas do PNHR

A habitação rural ou casa camponesa, quando aparece nas publicações literárias são representadas como oposto ao modo de vida do grande proprietário rural. Ou seja, a difusão do entendimento dominante sobre o modo de morar na zona rural tem sido, historicamente, o da “casa-grande”, como centro da vida social, inspirado no modo de vida da nobreza. A moradia camponesa padrão tem sido apresentada como expressão do que se costuma associar ao estigma do “atraso”, frequentemente associado ao meio rural.

Compreender essa simbologia implica um olhar amplo sobre os sujeitos que constroem suas próprias moradias, pois embora os conceitos não sejam algo inquestionável ou imutável, têm-se algumas definições que dão sustentação às discussões no campo acadêmico. No caso do camponês, o conceito atribuído remonta as lutas agrárias pela terra, conforme já citado anteriormente. Em Alcântara, a luta camponesa pelo território é histórica, tendo como agentes principais, os quilombolas.

Neste trabalho, utilizamos a definição do agricultor familiar atribuída pelo Estado, mediante as normativas do PNHR, já referidas. Para o morador da zona rural, mesmo os de renda mais baixa, a casa é lugar amplo que compreende não somente a estrutura física dos cômodos, mas toda a área no entorno, onde a vida efetivamente se concretiza. Esses espaços são lugares de encontro (de familiares, amigos) e de realização de atividades variadas que dão sustentação à vida cotidiana, como o cultivo de hortas, a criação de animais, o cuidado e o preparo de alimentos, em que a unidade habitacional em si, apenas é uma parte desse ambiente. Ressalta-se que, no interior das casas, ainda é possível encontrar locais de armazenamento e beneficiamento de alimentos (FOTO 4).

Foto 4 - Moradia padrão em Paquatuiua, com forno ao lado, antes da do PNHR.



Fonte: Da autora (2014)

Conforme definição do Movimento dos Pequenos Agricultores<sup>11</sup>, a casa camponesa não é somente um abrigo; mas também, um lugar para se morar e demorar. Essa informação diz muito sobre o modo de vida da população rural para a qual a casa não é somente um dormitório - como geralmente ocorre com a população urbana, que trabalha em local distinto da moradia - mas um espaço de convivência. Por isso, a importância dada pelo morador das áreas rurais a uma moradia, na qual possa conviver com os seus.

Lefebvre (2000, p. 232) assevera que “as casas camponesas e os vilarejos falam e contam como um relato murmurado e um pouco confuso, a vida dos que os construíram e os habitaram.” Ainda segundo esse autor a forma de habitar não é algo mecânico e operacional, mas está diretamente relacionado ao ser. Por essa formulação é possível inferir, que as atividades de convivência, também entram nesse rol. Lefebvre afirma ainda que “o espaço do habitar abrange o de um grupo de uma família, geralmente grande.” Pode-se deduzir que o habitar comporta todos os espaços nos quais são realizadas as atividades do cotidiano dos sujeitos, sejam produtivas ou de bem-estar.

Nas comunidades rurais é comum ouvir as expressões: “no meu tijupá” ou “na minha choupana”, como referência à área ampla em que mora e trabalha. Assim, não se pode compreender esse tipo de moradia limitado a um pequeno espaço, moldado por paredes, mas como algo que só tem significado, quando percebido em todas as suas dimensões, o que inclui o local de trabalho (CARLOTO; ATIEL, 2014). A habitação rural é caracterizada ainda, pelo modo de organização da produção material dos grupos que ocupam a área no entorno, em que a unidade habitacional é a sede de um local de organização da vida social.

É importante que a produção de conhecimento, a respeito do habitat rural tenha essa abrangência, incluindo-se os elementos do estabelecimento rural: a casa, as dependências de serviço, além do “conjunto dos campos de cultura, pastagens, hortas, jardins, estradas, caminhos, etc.” (COSTA, 1995, p. 5). No caso da comunidade Paquatua, os moradores têm como hábito característico o beneficiamento de mariscos, base da alimentação local. Esse trabalho é realizado em ambiente externo às residências, onde é possível identificar, além dos utensílios próprios para essa finalidade, o fogão à lenha ou fogareiro, geralmente em uma pequena casa no quintal ou na varanda coberta aos fundos das casas. Esse mesmo local é utilizado para atividades, como: tratar aves abatidas ou descascar milho, feijão e macaxeira para

---

<sup>11</sup> Movimento camponês de caráter nacional e popular, de massas autônomo, de luta permanente, cuja base social é organizada em grupos de famílias nas comunidades camponesas. O MPA busca resgatar a identidade e a cultura camponesas na sua diversidade e se coloca ao lado de outros movimentos populares do campo e da cidade para a construção de um projeto popular para o Brasil, baseado na soberania e em prol dos valores essenciais de uma sociedade justa e fraterna (MOVIMENTO DOS PEQUENOS AGRICULTORES, [2019?]).

o preparo das refeições. Observa-se que esse local da casa expressa de forma contundente, a relação dos moradores com a terra e o mar, principais fontes de reprodução da vida familiar e social. Partindo desse entendimento, pode-se inferir que o local de moradia no meio rural deve ser compreendido na relação com o espaço onde está inserida. Essa relação está intrinsecamente relacionada com as atividades laborais, com o meio ambiente e as tradições locais.

As moradias produzidas pelos camponeses com poucos recursos financeiros têm como característica principal, a adaptação às necessidades do morador e ao meio em que está localizada. Essa característica é impressa, principalmente, pelo tipo de material utilizado e nas técnicas de construção local, o que leva a uma variedade de tipologias, de acordo com a região observada e as condições econômicas dos moradores.

Outros fatores que se somam para que ocorra a diversidade das habitações rurais estão nos campos da identidade, da organização familiar para a produção e das questões religiosas desses grupos. Considerando a extensa área rural do Brasil, as características regionais que vão do clima à cultura, passando pela questão econômica, é possível observar a variedade de tipologias das habitações rurais. Chama atenção ainda, a dispersão das casas nas extensas áreas rurais dos municípios, fruto do tipo de colonização baseada no latifúndio, exceto nas áreas em que a produção capitalista está em atuando de forma acentuada.

Em Alcântara, as marcas da colonização foram impressas, tanto na área rural quanto na urbana. Enquanto a zona urbana do Município, construída como mão de obra predominantemente escravizada, apresenta sua arquitetura semelhante à da Capital do Estado, São Luís, tendo em vista a colonização portuguesa onde, “sem dúvida, o casario alcantareense formou um belo, vistoso e harmônico conjunto arquitetônico e urbanístico.” (CHOAIRY, 2000, p. 33) (FOTO 5). Ao longo desse processo, a zona rural diferiu, completamente, dessa configuração, tendo como característica principal, habitações com outra estrutura física mais modestas cujo material predominante é a taipa e a cobertura feita de palha de palmeira de babaçu, construídas pelos próprios moradores, conforme foto 6.

Foto 5 - Casario colonial alcantareense.



Fonte: Da autora (2021)

Foto 6 - Casa padrão em Paquatua ao lado de unidade do PNHR, em construção.



Fonte: Da autora (2015)

O planejamento de ações estatais - como a implantação de programas habitacionais voltados para a população rural - há que considerar as características dos grupos beneficiários, sob pena de não atender à real demanda dessa população. No caso do PNHR, aqui analisado, tem-se como público alvo agricultores familiares, sendo que o referido programa surgiu acoplado a outro, destinado a atender a população urbana. Ao mudar as regras, o PNHR buscou por atender os anseios da população rural, assim, o Governo levou algumas características, que não condiziam com a realidade desse grupo social.

A intervenção estatal no campo, através da política habitacional evidencia a tênue fronteira entre o urbano e o rural, em que o modo de vida urbano é agora empregado também, na zona rural, o que minimiza substancialmente as diferenças, entre os modos de morar de um e de outro. Segundo Brunacci (2014) isso faz com que as mudanças nas políticas públicas sejam controversas, pois, ao tempo em que os grupos de pressão - movimentos sociais de luta por moradia - atuam no processo de ampliação dos direitos sociais, essas políticas não levam em consideração as características específicas que compõem o ser desses grupos sociais,

encontrando-se nesse ponto, a maior contradição da política pública generalista, visto que reconhece o direito desses segmentos, contudo, não atua nas especificidades.

Na configuração inicial do PMCMV, não estava previsto o PNHR, entretanto a interlocução dos movimentos sociais com o Governo petista, inclusive com a participação em conselhos - enquanto instâncias deliberativas - foram responsáveis pela pressão popular e posterior inclusão do PNHR no âmbito da política habitacional. Esta situação escancara as contradições no âmbito do Estado burguês e indica, segundo Burnett (2019), que definições técnicas não são isentas de orientações políticas. A modificação das normas do PMCMV para atender aos anseios da população rural representada por diferentes “capacidades de pensar, influenciar e decidir o rumo das políticas públicas está estreitamente vinculada ao caráter desigual do desenvolvimento capitalista.” (BURNETT, 2019, p. 335).

Pode-se concluir, portanto, que os investimentos sociais em determinadas áreas dependem muito da organização política dos diversos segmentos sociais. Ou seja, existe uma autonomia relativa do Estado burguês, onde ele sofre pressão tanto da classe dominante quanto da dominada. Nesse processo, diferentes forças estão em lutas - no terreno próprio da sociedade civil - com suas respectivas representações, como os empresários da construção civil, que veem nesse mercado, a possibilidade de ampliação dos seus negócios.

Trata-se de uma luta em que o Estado é um espaço de disputa como bem aponta Gramsci (1999), mas como a hegemonia é da classe dominante, esta controla o aparelho e a burocracia estatal (com normas, legislação etc.) O resultado desse processo é um desenvolvimento desigual como “expressão geográfica sistemática das contradições inerentes à própria construção e estrutura do capitalismo.” (SMITH, 1988, p. 16).

A modernização conservadora no campo persiste, também na forma da produção sistemática da moradia camponesa, e isso traz como resultado a padronização das unidades, com a homogeneização do modo de morar, como forma de reduzir gastos. Ao aderir às demandas – legítimas – da população rural por moradia digna, o Estado deixa a cargo do mercado, um conjunto de garantias, apesar de a entidade representante dos beneficiários, do ponto de vista legal, ser a responsável pela execução da obra (faltam-lhes autonomia no processo decisório).

Quando se analisa as especificações do PNHR, observam-se dois momentos distintos: no primeiro (2009-2013), a área mínima da casa era de 36m<sup>2</sup>, já inclusa a chamada área de serviço, que consistia em um espaço externo com cobertura atrás da cozinha. A unidade deveria ser construída em alvenaria de tijolo cerâmico e rodeada por uma calçada de, no

mínimo, 50cm de largura. De acordo com as especificações mínimas, nessa metragem deveria conter uma sala, dois dormitórios, uma cozinha, uma área de serviço coberta (externa), uma área de circulação e um banheiro. Ressalta-se que as especificações não fixam área mínima para todos os cômodos, apenas para a largura da cozinha (1,80m), o banheiro (1,50m) e a sala (2,40m). Todavia, para orientar o dimensionamento dos cômodos eram definidas, a quantidade e a dimensão dos mobiliários.

Quanto ao acabamento era previsto reboco em toda a extensão do imóvel e pintura somente na frente. O piso previsto era de cimento liso em todos os cômodos, exceto no banheiro, que já tinha a indicação do piso em cerâmica. O telhado era produzido em telha cerâmica colonial sobre madeira ou estrutura metálica, com beiral mínimo de 60cm. O projeto previa ainda, a possibilidade de portas e janelas de madeira ou metálicas.

Em relação às instalações elétricas e sanitárias, as especificações traziam todas as normas que deveriam ser seguidas pelas EO para a execução das obras. No caso do esgotamento sanitário, as especificações orientavam o uso de fossa séptica e sumidouro, que também deveriam ser construídas com parte do valor repassado para execução da unidade. A partir da Portaria Interministerial 395/2011, o custo de edificação da unidade habitacional passou a ser R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais). As especificações dos cômodos e dos materiais que deveriam ser utilizados, não sofreram alterações significativas. Entretanto, esse novo valor buscava corrigir as perdas no poder de compra dos materiais necessários para a construção das unidades.

Em 2013, novamente o Ministério das Cidades alterou as regras do PNHR. A Portaria 194/2013, trouxe novas diretrizes para execução do Programa. O valor da unidade foi mais uma vez alterado, passando de R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais) para R\$ 28.000,00 (vinte e oito mil reais). Foi dentro dessas especificações, que o PNHR foi implantado na comunidade Paquatua, entre 2014 e 2016. No que se refere às especificações mínimas, as principais alterações estão relacionadas ao tamanho da unidade, que passou de 36m<sup>2</sup> para 46m<sup>2</sup>, as adaptações no sentido de garantir acessibilidade a pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida, além de melhorias no acabamento em todos os cômodos.

Dentro dessa nova especificação, a unidade passou a contar com pintura em todas as paredes internas e externas, sendo nas paredes internas pintura com tinta látex PVA, em duas mãos e, nas paredes externas e nos elementos vazados, pintura com tinta látex acrílica. Ressalta-se que os beneficiários podiam escolher a cor da tinta, mas foram orientados que utilizassem a mesma cor da tinta para todas as unidades para racionalizar os custos. Quanto às instalações

sanitárias, o projeto previa a execução dos serviços com vista a atender as prescrições contidas nas normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), as especificações do próprio projeto. Essa orientação tinha como objetivo atender às necessidades específicas de pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida.

Outro ponto que sofreu alteração em 2013, foi quanto ao revestimento cerâmico das unidades, que passou a ser obrigatório nas paredes internas do banheiro, da cozinha e da área de serviços até a altura de 1,5m, sendo o revestimento assentado sobre reboco. A especificação apontava como material a ser utilizado azulejo branco, dimensões 15 x 15cm, com argamassa colante e rejuntamento em cimento branco. Era obrigatório ainda, o uso de piso cerâmico PEI-4 com argamassa colante e rejuntamento em cimento branco, no piso de todos os ambientes da unidade, além do rodapé com altura de 5cm em todo o perímetro interno da casa, no mesmo material do piso. Observa-se, portanto, a presença do piso em cerâmica, revestindo todos os cômodos da casa, situação bem diferente das unidades construídas no início do programa, em 2209, conforme foto 7 abaixo.

Foto 7 - Banheiro construído na comunidade Paquatua.



Fonte: Da autora (2016).

As louças, metais e outros acessórios instalados em cada unidade, praticamente não sofreram alterações ao longo da execução do Programa, sendo compostos basicamente por:

- a) 1 reservatório de fibra de vidro (500 litros) com torneira de boia;
- b) 1 bancada (tampo) de marmorite, granilite ou granitita com a dimensão de 1,20m x 60cm com cuba, válvula em plástico branco;
- c) 1 sifão plástico tipo copo;

- d) 1 torneira cromada longa de ½ para pia;
- e) 1 tanque em mármore sintético com capacidade para 22 litros com válvula em plástico branco 1.1/4 x 1.1/2, sifão plástico tipo copo 1.1/4 e torneira de metal amarela curta ¾ para tanque;
- f) 1 vaso sanitário de louça branca com caixa de descarga acoplada, incluindo assento de plástico;
- g) 1 lavatório de louça branca sem coluna, com torneira cromada, sifão, válvula e engate plástico;
- h) 1 chuveiro elétrico comum com corpo plástico, tipo ducha;
- i) 1 saboneteira de louça branca 7,5cm x15 cm;
- j) 2 cabides de louça branca simples, tipo gancho;
- k) 1 papeleira de louça branca;
- l) previsão para instalação de barras de apoio e de banco articulado no Box, com desnível máximo de 15mm.

Havia ainda, a previsão de fixação de escáfulas de ferro nas paredes de alvenaria dos dois quartos, em número de duas por cada cômodo. Ressalta-se que a presença das escáfulas tem estreita relação com a tradição do camponês, de fazer uso de redes para dormir ou apenas descansar em alguns momentos.

A partir da Portaria nº 194/2013, a acessibilidade passou a fazer parte do PNHR, havendo preocupação para reformular as especificações dos cômodos da casa. No banheiro passou a ser exigida, uma área para cadeirantes ou pessoas com mobilidade reduzida se deslocarem do vaso sanitário ao box. Houve também, a exigência de um espaço livre de obstáculos em frente às portas de, no mínimo, 1,20m. Foi adotado ainda, em todos os cômodos, espaço para manobra de cadeira de rodas com possibilidade de rotação em 180°, conforme definido na Norma Brasileira Regulamentadora (NBR)9050/2004.

O Ministério das Cidades traz como diretriz do PNHR, que: “os projetos arquitetônicos deverão apresentar compatibilidade com as características regionais, locais, climáticas e culturais da localidade, e ainda prever a ampliação futura da unidade habitacional.” (BRASIL, 2013). Essa diretriz tem como objetivo, garantir que o técnico responsável pela elaboração do projeto de arquitetura tenha liberdade para realizar adaptações, de acordo com a realidade local. No entanto, o mesmo Ministério estabelece, o número de cômodos e os mobiliários que deve conter cada espaço da casa, ou seja, na prática, o técnico fica extremamente limitado às determinações institucionais.

De acordo com as especificações, as casas deveriam ter: 1 sala de estar e para refeição (espaço conjugado); 2 dormitórios; cozinha; área de serviço coberta (externa); área de circulação e 1 banheiro. Apesar de não fixar a metragem de cada cômodo, ao estabelecer a

quantidade e a dimensão da mobília de cada ambiente, as especificações determinam a estrutura das casas, sem levar em conta, exatamente, o número e a organização social dos moradores do imóvel.

O mobiliário previsto para cada espaço se destinava a atender, minimamente, as necessidades dos moradores. A sala de estar e de refeições deveria contar com um sofá, número de assentos igual ao de moradores, mesa para refeição com assentos para quatro pessoas e móvel para colocação de televisor. Para a cozinha foi prevista uma pia sobre uma bancada, medindo 1,20m x 0,5m; fogão de 55cm x 60cm; e, geladeira com 70cm x 70cm. Não se observa nesse ambiente, reserva de espaço para outros móveis, como exemplo, armários. Nos dormitórios prevaleciam duas situações. Em um dos quartos tinha-se definido uma cama de casal de 1,40m x 1,90m um criado mudo com 50cm x 50cm e um guarda-roupa de 1,50m x 0,50m. No outro dormitório, tinha-se a previsão dos mesmos móveis, alterando-se o número de camas de uma e casal para duas, medindo 1,90m x 0,90m, com espaço mínimo entre elas de 80cm. Para a chamada área de serviço era prevista uma máquina de lavar roupas com 60cm x 65cm e um tanque (cuba) de 52cm x 53cm.

A partir do exposto, nota-se que a casa adotada pelo PNHR traz para a habitação camponesa, elementos essencialmente urbanos, inclusive com a adoção de algumas terminologias que não são próprias das áreas rurais, como a chamada “área de serviço”. Essa área, tradicionalmente é chamada de “alpendre” ou “varanda”. A “varanda”, característica da habitação rural camponesa, formada por espaço que acompanha a parede, geralmente aos fundos da cozinha é utilizada para a realização de tarefas domésticas, diferindo, completamente, das varandas das casas, tipicamente urbanas, onde esse local é utilizado para a sociabilização entre as pessoas.

Outro elemento novo para os beneficiários foi a redução do tamanho da cozinha, agora restrita ao cozimento dos alimentos no fogão a gás e à lavagem de louças, assim como a incorporação da mesa utilizada para as refeições à sala, uma vez que, tradicionalmente, a alimentação se dava na cozinha ou nas áreas externas. Com essa mudança, a sala passou a ter outra conotação no ambiente, deixando de ser espaço apenas para receber visitas, de pessoas sem muita proximidade com os moradores - uma vez que os mais próximos eram recebidos na cozinha - transformando-se em ambiente central da casa. Ressalta-se que a sala, já vinha ganhando protagonismo com a entrada da televisão nas casas das áreas rurais, a partir do processo de eletrificação. Com a transferência do local de refeição da cozinha para a sala, passa-se a adotar um novo padrão de sociabilidade. A denominada área de serviço, por sua vez, tem a função de substituir o jirau, tradicionalmente construído de madeira, utilizado para lavar roupas e louças e, geralmente localizado no quintal da residência.

Observa-se ainda, a permanência de elementos tradicionais, como a rede de dormir com a previsão de fixação de escápulas nos quartos e, a introdução de algumas peças que, historicamente, não compunham o mobiliário do camponês, entre as quais, o criado-mudo. O espaço reservado para a máquina de lavar roupas se constitui outra novidade nesse espaço remodelado da casa rural. Importante frisar, que como espaço complexo, o meio rural não é estático e sofre influência direta do modo de vida da cidade, especialmente, as áreas próximas aos centros urbanos, como é o caso de Alcântara, localizada na Região Metropolitana de São Luís.

A unidade habitacional do PNHR traz um misto de tradição e modernidade, pois, ao mesmo tempo em que conserva alguns elementos do passado, conforme referido acima, inova com a mudança de padrão arquitetônico e nos materiais utilizados nas construções com a substituição de matéria-prima local (natural) por outras industrializadas, e nos bens de consumo presentes nas unidades. Em relação ao padrão arquitetônico, chama atenção a localização espacial do banheiro. Na comunidade Paquatiua, antes da implantação do PNHR, a maioria das famílias utilizavam sentina localizada no fundo do terreno para as necessidades fisiológicas, e, tanto para a higiene corporal quanto para a lavagem de roupas, usavam um espaço cercado de palha no quintal, onde armazenavam água procedente de um poço artesiano.

Cabe destacar, que o camponês não está isento do desejo de adquirir bens de consumo, especialmente, eletrodomésticos e mobiliários que a sociedade industrial oferece e que se apresentam como formas de minorar o trabalho empregado para a realização de diversas tarefas, notadamente as domésticas. Não por acaso, é cada vez mais comum encontrar esses tipos de bens nas residências rurais; em contraposição aos utensílios tradicionais.

Conforme o exposto em relação ao PNHR e sua relação com o modo de morar no campo, pode-se concluir, que a casa do camponês é resultado de sua interação com o meio em que está inserido e com as relações sociais estabelecidas, inclusive com o Estado. Quanto à unidade construída pelo morador com os recursos disponíveis no meio ambiente, tem-se a preservação maior das características tradicionais, e, nesse contexto, a unidade é pensada na lógica do atendimento às necessidades do grupo familiar, embora alguns elementos básicos, inclusive para a saúde, não sejam atendidos, como é o caso da questão da infraestrutura e esgotamento sanitário adequado. No que diz respeito à unidade fruto da intervenção estatal, é possível identificar a presença de mais elementos oriundos da estrutura habitacional urbana, como o padrão arquitetônico e os materiais utilizados, que nem sempre corresponde ao modo de morar da população da zona rural.

### 3.2 Considerações sobre a construção histórica do PNHR

O PNHR não foi a primeira iniciativa do Estado brasileiro no atendimento à demanda habitacional para a população do campo. A primeira iniciativa na Década de 1960, foi apresentada pela Lei nº 4.380/64, que estabelecia esse segmento como público prioritário na área da habitação. No entanto, a forma de aquisição das unidades era feita somente pelo financiamento público. Três décadas depois, em 1991, a Lei nº 8.171/91, que dispunha sobre política agrícola trouxe em seu Capítulo XX, dois Artigos específicos sobre habitação rural, que nunca foram efetivamente implantados:

Art. 87. É criada a política de habitação rural, cabendo à União destinar recursos financeiros para a construção e/ou recuperação da habitação rural.

§ 1º Parcela dos depósitos da Caderneta de Poupança Rural será destinada ao financiamento da habitação rural.

[...]

Art. 89. O Poder Público estabelecerá incentivos fiscais para a empresa rural ou para o produtor rural, nos casos em que sejam aplicados recursos próprios na habitação para o produtor rural. (BRASIL, 1991).

Observa-se que somente em 2005, com a criação do SFIS e do Fundo Nacional de Habitação, pode ser verificado avanço significativo no enfrentamento do déficit habitacional, através da execução de ações efetivas de inclusão de populações rurais, tradicionalmente excluídas da política habitacional estatal. É bom lembrar, que desde o início dos Anos 2000, outras ações haviam sido implementadas, essencialmente, programas voltados ao atendimento de assentados da Reforma Agrária, executados por meio de convênios firmados entre a CEF e o INCRA, mas, foi a partir do PNHR (BRASIL, 2009), que as ações se consolidaram em todo o país.

Antes, em 2002, foi implantado no Rio Grande do Sul um projeto piloto com recursos do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social e do FGTS, para financiamento de casas populares. O subsídio do Governo tinha o intuito de complementar a renda dos trabalhadores rurais assentados da Reforma Agrária, garantindo a eles o pagamento das unidades habitacionais adquiridas. Esse programa deu origem ao Programa de Subsídio Rural (PSH) implantado em todo o Brasil. Cabe ressaltar, que essa forma de subsídio merece destaque, pois contava com aportes financeiros da União, dos estados e dos municípios, como forma de baratear o valor do imóvel financiado ao trabalhador. As ações realizadas, entre 2000 a 2004, contemplaram parcerias diversas, conforme demonstra a figura 4 abaixo:

Figura 4 – Programas de habitação rural no Brasil a partir de 2000

Ano	Programa	Local	Valor disponibilizado	Parceiros	Recursos	Contrapartida/ Caução (Parceiros)	Pagamento	Beneficiários	Unids. executadas	Valor Total da Obra (R\$)
2000	CC-FGTS - Op. Coletivas	Centro-Oeste e Nordeste Sul e Sudeste	Até R\$ 2.500,00	INCRA	R\$ 2.500,00 (FGTS)	INCRA	INCRA	Assentados	62.310	155.775.000,00
2002	PSH Rural (Programa Piloto)	Rio Grande do Sul	R\$ 7.500,00	CRENHOR*, MPA*, Gov. do Estado (AGP*)	R\$ 4.500,00 (OGU) + R\$ 3.000,00 (FGTS)	doação de terreno, infraestrutura ou prestação de assistência técnica	Beneficiários: até 20 anos, taxas anuais de 1,15%, 3 anos de carência.	AFs* com renda até R\$ 240,00	1.988	4.506.545,86
2002 até 2005	PSH Rural	Todo o País		govs. estaduais e municipais	R\$ 4.500,00 (OGU) + R\$ 2.500,00 (FGTS)	doação de terreno, infraestrutura ou prestação de assistência técnica	Beneficiários: até 8 anos, taxas anuais de 6 a 8,16%, 1 ano de carência.	AFs com renda até R\$ 740,00	7.422	16.824.740,14
2004	CC-FGTS - Op. Parcerias	Todo o País	Até R\$ 7.000,00	govs. estaduais, municipais e associações ou cooperativas	R\$ 4.500,00 (OGU) + R\$ 2.500,00 (FGTS)	doação de terreno, infraestrutura ou prestação de assistência técnica	Beneficiários: até 8 anos, taxas anuais de 6 a 8,16%, 1 ano de carência.	AFs com renda até R\$ 1.200,00	43.715	399.499.907,00

Fonte: Silva (2014, p. 87)

Cabe sublinhar, que o PSH Rural foi executado até 2005, e

foram atendidas 9.410 famílias rurais em todo o Brasil, num valor total de obras de R\$ 21.331.286,00. Eram disponibilizados R\$ 7,5 mil, e desse valor, 4,5 mil eram de natureza não onerosa. O restante deveria ser pago pelo beneficiário no prazo de 20 anos. (SILVA, 2014, p. 87).

Alguns pontos podem ser considerados positivos no PSH Rural, dentre os quais, o atendimento direto aos beneficiários, através de entidades representativas e a obrigatoriedade de assistência técnica. A entidade representativa selecionada pelo Governo organizava os beneficiários, sendo responsável pela assinatura do termo de cooperação e de parceria junto à CEF. Nesse ponto, as atribuições da entidade representativa assemelhavam-se às incumbências do PNHR, implantado de forma sistemática, a partir em 2009 (FIGURA 5).

Figura 5 - Programas operados pelo PSH

	Programa PSH	Programa CC-FGTS Operações Coletivas	Programa CC-FGTS Operações Coletivas	Programa Crédito Solidário
<b>Modalidade</b>	Leilão Subsidiado	Caução (fundo perdido)	Financiamento	Financiamento
<b>Recursos</b>	Variam entre R\$ 2.000 e R\$ 4.500 por família	R\$ 5.907 (subsidiado)	R\$ 3.000 (subsidiado)	R\$ 10.000 para construção e R\$ 7.500 para reforma
<b>Contrapartida</b>	Oferecida por municípios ou estados, que poderá ser cobrada dos beneficiários	R\$ 2.093	R\$ 6.000 (financiado)	Não há, portanto o recurso é todo financiado
<b>Público Alvo</b>	Agricultores com renda até R\$ 465 mensais	Agricultores com renda de até 1 salário mínimo	Agricultores com renda de R\$ 930 a R\$ 1.500	Agricultores com renda de até 3 salários mínimos
<b>Prazo de devolução</b>	Varia conforme proposta da entidade promotora, até 72 meses	Não há prazo de devolução	Até 96 meses	240 meses
<b>Fonte de Recursos</b>	Banco Central do Brasil	FGTS	FGTS	FDS

Fonte: Silva (2014, p. 88)

Outra ação, que merece destaque no enfrentamento do déficit habitacional rural é o Programa Brasil Quilombola (PBQ), instituído na esfera federal, em 2004. O referido Programa tinha como objetivo, materializar uma política de Estado que atendesse às reais demandas dos territórios quilombolas, em todo o país. Nesse sentido, foi instituída a Agenda Social Quilombola, através do Decreto nº 6.261/2007, que agrupou as ações planejadas para as comunidades, estas vinculadas à Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPPIR), que atuava em conjunto com os ministérios que compunham seu Comitê Gestor.

O Programa Brasil Quilombola era constituído por quatro eixos sendo: I - ao acesso à terra; II - à infraestrutura e à qualidade de vida; III - à inclusão produtiva e ao desenvolvimento local; e IV - à cidadania. No eixo II do Programa estavam planejadas ações macro, nos setores de *infraestrutura e qualidade de vida*, as quais previam o incremento de políticas públicas federais nas áreas de habitação, saneamento, eletrificação, comunicação e vias de acesso para as comunidades quilombolas. Na área habitacional, o Programa Brasil Quilombola executou um projeto piloto de construção de casas, destinadas às famílias quilombolas na comunidade Kalunga, no Estado de Goiás.

Com a implantação do PNHR foi firmado um acordo de cooperação, entre a SEPPPIR e a CEF, em novembro de 2009. Com o acordo as comunidades quilombolas passaram a ter prioridade na seleção dos projetos habitacionais. Os resultados dessa parceria são apontados no Relatório do PBQ, de 2012; neste a SEPPPIR aponta que, entre 2009 e 2011, um total de 2.800 unidades habitacionais voltadas para esse segmento foram construídas ou estavam em fase de finalização.

Diversos programas voltados para a população rural foram incorporados pelo PNHR, a partir de 2009, o que fez desse Programa, a maior referência no referido campo de atuação, durante sua vigência. Não é demais sublinhar, que a implantação de programas governamentais de habitação voltados para a população rural, deram-se tardiamente no Brasil, somente ao final da primeira Década do Século XXI; diferentemente, das cidades que acompanharam a formação dos conglomerados urbanos, ainda na primeira metade do Século XX.

O PNHR, maior expressão das intervenções estatais para combate ao déficit habitacional rural, originou-se de um programa urbano “de produção maciça de unidades padronizadas.” (BURNET, 2019, p. 332), através do qual, mais uma vez, a construção civil foi o setor dinâmico. Entretanto, permaneceu a prioridade econômica das intervenções em

moradias urbanas, ficando o aporte de recursos em habitações rurais, muito aquém do que foi investido no PNHU.

O objetivo do Programa, tal como preconizava o discurso governamental era combater o déficit habitacional na zona rural. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Pesquisa e Estatística (IBGE) e do IPEA, havia em 2009, uma demanda de 911.178 unidades habitacionais. Outro fator que contribuiu para a sua implantação, foi a avaliação da faixa de renda a ser atendida, pois de acordo com os dados disponíveis é esse público que detém o maior déficit habitacional no país, conforme o quadro abaixo. O déficit habitacional calculado pelo IPEA tinha como parâmetro, a definição de moradia precária como sendo, aquelas “cujo material predominante seja de taipa não revestida, madeira aproveitada, palha ou outro material.” (LIMA NETO; FURTADO; KRAUSE, 2013, p. 3) (FIGURA 6).

Figura 6 - Estimativa do déficit habitacional por faixa salarial

Déficit	2007		2008		2009		2011	
Até 3 s.m.	3.956.846	70,7%	3.642.979	65,1%	4.062.837	72,6%	3.950.376	70,6%
Mais de 3 até 5 s.m.	733.820	13,1%	725.814	13,0%	771.410	13,8%	633.286	11,3%
Mais de 5 até 10 s.m.	581.506	10,4%	532.355	9,5%	544.789	9,7%	490.920	8,8%
Mais de 10 s.m.	321.019	5,7%	290.417	5,2%	323.967	5,8%	334.628	6,0%
Total	5.593.191		5.191.565		5.703.003		5.409.210	

Fonte: Lima Neto, Furtado e Krause (2013, p. 9)

Em 2013, a Portaria 194 do Ministério das Cidades trouxe novas diretrizes para a execução do PNHHR. Chama atenção, a prioridade para atendimento de alguns segmentos como a mulher responsável pelo domicílio, o idoso e à pessoa com deficiência. Para atender ao público idoso e com deficiência, as especificações físicas, também foram alteradas, de modo a garantir acessibilidade desse segmento social, a todos os cômodos da moradia. Nessa mesma Portaria foi alterado o valor das edificações: cada unidade passou de R\$ 25.000,00 para R\$ 28.000,00. Houve alteração ainda, no valor repassado à EO para contratação da equipe técnica, sendo R\$ 400,00 para o trabalho técnico social e R\$ 600,00 para o trabalho de engenharia por unidade construída.

Os recursos disponibilizados para o PNHHR financiavam a aquisição de material de construção, tanto para a construção quanto para reforma ou ampliação de unidades habitacionais na zona rural. No entanto, existiam diferenças entre os valores de subsídio de

acordo com a renda dos grupos. As famílias do grupo 1 eram atendidas com subsídio integral, arcando apenas com contrapartida de 4% do valor do imóvel, ao passo que as dos grupos 2 e 3, também recebiam subsídios, mas contratavam financiamento.

A EO, em parceria com a Comissão de Representantes do Empreendimento (CRE)<sup>12</sup>, era responsável por gerir os valores referentes à edificação e à equipe técnica (engenheiro e técnico social) para execução do projeto, ficando responsável por contratar esses profissionais, conforme analisaremos no terceiro capítulo deste trabalho. A eleição da CRE ocorria em assembleia geral e era registrada em ATA. Posteriormente, esse documento era registrado em cartório, exceto se tivesse sido assinado por todos os beneficiários do grupo.

A CRE era responsável pela gestão dos recursos financeiros, referentes à edificação junto ao agente financeiro pela prestação de contas aos demais beneficiários, e pelo acompanhamento da obra. Os valores referentes à assistência técnica eram de responsabilidade do Presidente da Entidade, que repassava os valores, conforme contratos com os técnicos responsáveis.

O acesso à política habitacional estatal, de modo sistemático, constitui-se um fato novo no cotidiano das comunidades rurais brasileiras, sendo que, em muitos locais, essa possibilidade tem como característica, a improvisação ou a realização do que é possível dentro da realidade local. Nesse ponto, é necessário que se faça uma reflexão sobre a dinâmica, que perpassa a formulação e implementação de políticas sociais no Brasil. Por um lado, o Estado é um campo de disputa e de embates protagonizados pelos movimentos sociais, quanto ao atendimento de demandas históricas dos setores populares (no campo e na cidade). Por outro lado, a política vem acompanhada de responsabilização das comunidades (no caso do PNHR) na condução das atividades essenciais aos demandantes. Merece, destaque, dois pontos principais: o primeiro diz respeito à delegação às Entidades Organizativas da condução de todas etapas do Programa; o segundo trata da centralidade que a EO assume no processo de implementação do PNHR, uma vez que, sem ela, não é possível acessar o Programa.

Deve ser destacado, o fato do progressivo desmonte dessas entidades representativas, o que dificulta a execução do processo de acompanhamento e a atualização da documentação legal. Outros estrangulamentos referem-se à dificuldade de mão de obra qualificada e fornecedores de material, que aceitassem receber pagamento *a posteriore*, pois o

---

<sup>12</sup> Composta por no mínimo 03 (três) integrantes, sendo no mínimo 2 (dois) beneficiários participantes do projeto e 01(um) representante indicado pela EO, cabendo à CRE a gestão dos recursos financeiros e a prestação de contas aos demais beneficiários (Portaria MC nº 406/2011) (BRASIL, 2011).

agente financeiro só liberava o recurso para pagamento, após vistoria *in loco* (confirmação da execução da obra, dentro dos percentuais pré-definidos).

Ou seja, o PNHR trouxe para a entidade organizadora, o desafio de gerenciar todas as etapas do processo de aquisição das unidades habitacionais, sendo que o grupo deveria “escolher”, a modalidade de execução que fosse mais adequada à realidade local. No entanto, o poder conferido às entidades na execução do PNHR, na prática, é bastante limitado e depende, essencialmente, da forma como o grupo está organizado. Na comunidade Paquatiua, as relações sociais estabelecidas, entre os moradores locais e das outras comunidades, onde o Programa foi executado, apresentavam fragilidades, pois dada a distância, cerca de 40 km entre elas, os encontros do grupo se limitavam aos momentos de reuniões para tratar do PNHR. Destaca-se que o critério para escolha das comunidades onde foram construídas as unidades foi essencialmente político, definido pelo então presidente da associação local e o ex-agente parlamentar, e não somente pela demanda apresentada pelas famílias.

As normas do Programa apresentavam quatro possibilidades de execução sendo: a) mutirão assistido: os próprios beneficiários construam ou reformavam as unidades com assistência técnica especializada; b) autoconstrução assistida: cada beneficiário realizava sua construção ou reforma, também com apoio técnico; c) administração direta: a entidade organizadora era responsável pela execução das obras com apoio da Comissão de Representantes do Empreendimento; d) empreitada global: uma construtora é contratada pela entidade para execução de todas as etapas.

Qualquer que seja a modalidade escolhida, fazia-se necessário questionar a capacidade de gestão das EO, frente a todas as atribuições colocadas, em um rol bastante variado, a saber: a) mobilizar os membros das EO para sua legalização; b) levantamento da demanda local para elaborar a lista de beneficiários; c) organização da documentação das famílias, bem como articulação e contratação da equipe técnica; d) encaminhar ofícios e outros documentos, em nome da EO para a CEF; e) mobilização do grupo de beneficiários para participar das atividades do Trabalho Técnico Social; f) acompanhamento das obras em parceria com os técnicos e a CRE; g) gestão dos recursos financeiros. Nesse ponto, as EOs esbarram na pouca experiência com gestão de programas e projetos, que envolvam recursos financeiros, posto que possuem limitada capacidade de gestão e, portanto, os resultados apresentados pelo PNHR, encontram-se diretamente relacionados com isso.

Um aspecto a ser sublinhado é de que, nas regiões onde determinados capitais atuam de modo sistemático - inclusive na produção agrícola familiar - o desempenho do PNHR foi

superior. Por outro lado, nas regiões onde a produção familiar é voltada, essencialmente para o consumo familiar, a dificuldade de gestão das entidades evidencia a baixa operacionalização do PNHR. Portanto, o desnivelamento em relação à execução do Programa pode estar relacionado com questões históricas, que formataram a espacialidade do território brasileiro, onde o discurso da integração nacional produz e reproduz, políticas que não levam em conta as especificidades regionais. Como afirma Oliveira (1993), a questão regional no Brasil expressa a fratura na unidade nacional, constituída desde o Século XIX, a qual algumas vezes esteve próxima de consolidação; e hoje, apresenta-se com o perdão da analogia, ortopédico-traumática em estado de fratura exposta.

Em termos numéricos, os dados dos programas são significativos, quando se leva em conta que o país, não tinha tradição de investimento em política habitacional para esse público. Porém, quando se relaciona com o déficit habitacional, observa-se que a execução ficou muito aquém da demanda. Conforme dados do Sistema de Informação ao Cidadão, tendo por base a Lei de Acesso à Informação, o total de unidades construídas foi de 173.363, de 2010 a 2019. Ressalva-se que, em 2009, ano de lançamento do Programa, não foi construída nenhuma unidade. Nos anos 2014 e 2015, correspondentes ao final da primeira gestão e início do segundo mandato da Presidenta Dilma Rousseff, foi o período de maior produção e entrega de unidades habitacionais pelo PNHR, conforme quadro 5 abaixo.

Quadro 5 – Números de unidades construídas pelo PNHR no Brasil

<b>NÚMEROS PNHR BRASIL</b>			
<b>Modalidade</b>	<b>Ano</b>	<b>UH concluídas</b>	<b>UH entregues</b>
PNHR	2009	0	0
PNHR	2010	156	156
PNHR	2011	3.813	3.813
PNHR	2012	9.425	9.425
PNHR	2013	18.097	18.097
PNHR	2014	38.972	38.972
PNHR	2015	32.304	32.304
PNHR	2016	21.758	21.758
PNHR	2017	21.484	21.484
PNHR	2018	13.108	13.108
PNHR	2019	14.246	14.246
<b>TOTAL</b>		<b>173.363</b>	<b>173.363</b>

Fonte: Controladoria Geralda União (2020a)

No Maranhão, segundo o Sistema de Informação ao Cidadão (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2020), as primeiras unidades construídas pelo PNHR foram entregues em 2011, no total de 614 nesse ano. No período de 2011 a 2019, o total de unidades habitacionais construídas e entregues foi de 18.433. Segundo o e-SIC/CGU, o ano com maior produtividade numérica foi 2019, com 3.613 unidades, conforme quadro 06. Ressalta-se que esses números referentes a 2019, provavelmente foram devidos ao atraso na conclusão e entrega de projetos (QUADRO 6).

Quadro 6 – Números de unidades construídas pelo PNHR no Maranhão

<b>NUMEROS PNHR MARANHÃO</b>			
<b>Modalidade</b>	<b>Ano</b>	<b>UH concluídas</b>	<b>UH entregues</b>
PNHR	2009	0	0
PNHR	2010	0	0
PNHR	2011	614	614
PNHR	2012	314	314
PNHR	2013	546	546
PNHR	2014	1.936	1.936
PNHR	2015	3.205	3.205
PNHR	2016	3.191	3.191
PNHR	2017	3.591	3.591
PNHR	2018	1.423	1.423
PNHR	2019	3.613	3.613
<b>TOTAL</b>		<b>18.433</b>	<b>18.433</b>

Fonte: Controladoria Geralda União (2020b)

Os números, no que se refere à execução do PNHR no Maranhão apontam que o total de unidades entregues ficou abaixo da demanda, sendo que, de acordo com o IBGE (2010), 36,9% da população vive nas zonas rurais com déficit habitacional de 56,6% do total estimado para todo o Estado. Ainda segundo o IBGE, o maior índice do déficit habitacional rural está nas moradias precárias, já caracterizadas anteriormente, que perfazem um total de 48% do total.

Segundo dados do Governo Estadual,

o déficit habitacional no Estado do Maranhão é de aproximadamente 483 mil unidades. Destas, estimam-se 289 mil nas zonas rurais dos municípios. Desse total, 342.743 habitações são consideradas precárias; 81.102 moradias são coabitadas, ou seja, famílias que convivem no mesmo domicílio e que tenham intenção de constituir uma nova moradia; 43.951 habitações têm valor alto de aluguel, correspondente a 30% ou mais da renda familiar e 14.401 são ocupadas por mais de três moradores em cada dormitório. (MARANHÃO, 2015, p. 3).

O Sistema de Informação ao Cidadão aponta, ainda, que no Município de Alcântara, os primeiros contratos entre os agentes financeiros e as EO foram assinados, no Ano de 2010.

Esses contratos foram firmados com as associações das Comunidades Oitiua II e Manival, perfazendo um total de 87 unidades contratadas nesse ano de 2010. O total de unidades entregues pelo PNHR em Alcântara, do início do Programa até 2019, foi de 1.015, unidades distribuídas em 18 Entidades Organizadoras.

Esse número é pouco relevante, pois o percentual da população que habita na zona rural é bastante significativo, cerca de 70,7%, contra apenas 29,3% na zona urbana (IBGE, 2020). Alcântara está localizada na Mesorregião Norte Maranhense, área onde a precariedade das habitações fica evidente, devido à qualidade dos materiais utilizados nas construções no Ano de 2013, quando “19,07% eram construídas com taipa de mão sem revestimento, 10,39% taipa de mão com revestimento, 1,12% madeira, 0,59% material impróprio e 0,48% pedra, concreto, outros.” (BURNET, 2019, p. 340).

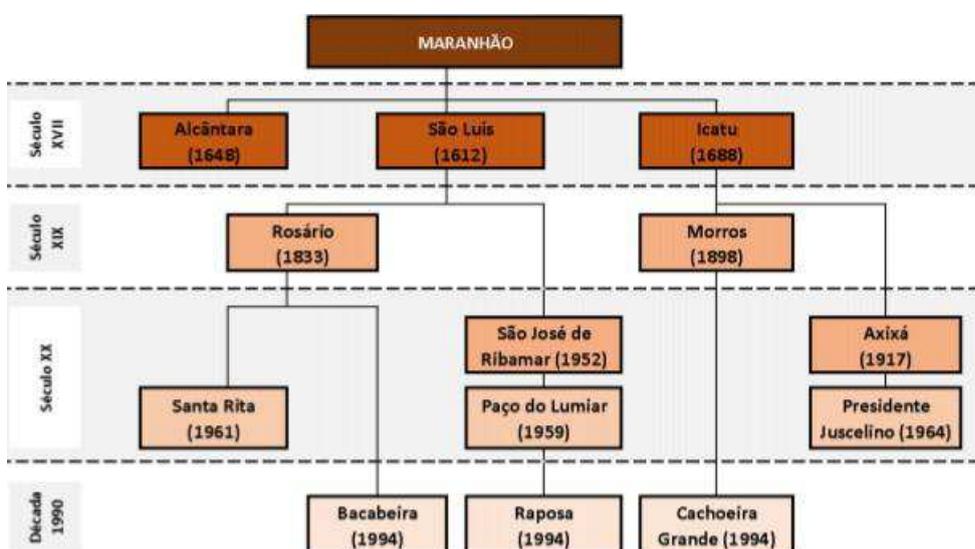
Os dados referentes à habitação inadequada, segundo o IBGE (2010), apontam a presença do esgotamento sanitário apropriado, em apenas 6,5% das moradias do município. Desse modo, chega-se à conclusão de que, o PNHR foi um fator positivo no combate ao déficit habitacional no Município de Alcântara, aqui definido como moradia precária, embora não tenha atendido o total da demanda real existente.

## 4 A EXPERIÊNCIA DA COMUNIDADE RURAL PAQUATIUA

### 4.1 O território étnico de Alcântara

O Município de Alcântara, distante aproximadamente 20 km da Capital do Estado do Maranhão, São Luís (em linha reta atravessando a Baía de São Marcos), faz parte da atual Região Metropolitana da Grande São Luís (RMGSL). Com sua emancipação política, ainda no Século XVII é o segundo município mais antigo, dentre os que compõem essa Região, ficando atrás apenas da Capital São Luís, conforme pode ser observado na figura 7 abaixo.

Figura 7 - Organograma das emancipações dos municípios da RMGSL



Fonte: IMESC (2018, p. 17)

A formação do território étnico de Alcântara teve início, ainda, durante o Período Colonial. Durante os Séculos XVII a XIX, Alcântara foi uma das principais sedes da nobreza rural maranhense, fato que caracterizou, profundamente, a arquitetura local e a conformação do território. Sua produção agrícola era destaque a nível regional. A lavoura era composta, principalmente, de arroz, açúcar e algodão, além da criação de gado, sendo Alcântara reconhecida como Celeiro do Maranhão no referido período. Ressalta-se que, a mão-de-obra utilizada na produção agrícola era, predominantemente, do negro escravizado. Em 1836, Alcântara recebeu o título de cidade.

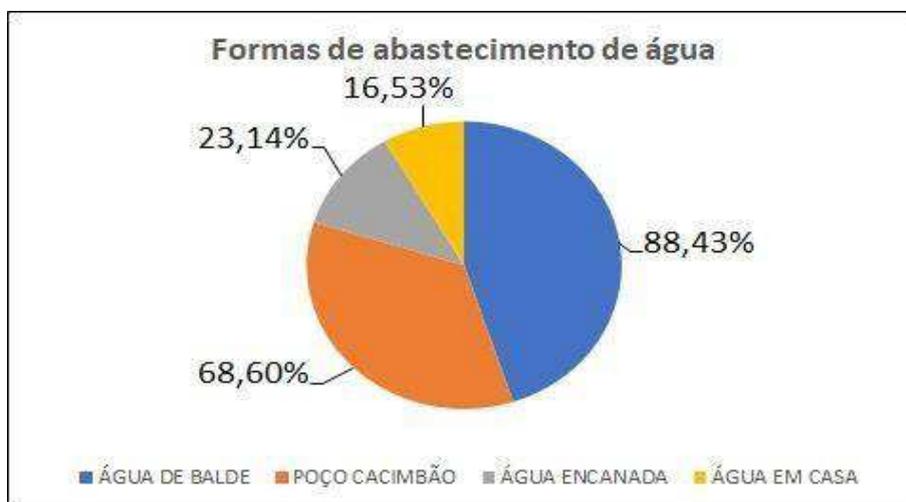
Durante o Período Colonial, Alcântara foi um importante centro de produção agrícola e comercial do Maranhão. Nesse período, a proximidade do Município com São Luís e a facilidade de escoar a produção agrícola pelo Oceano Atlântico, foi responsável pelo grande desenvolvimento de sua agricultura. No entanto, no Século XIX, a cidade entrou em

decadência. O declínio socioeconômico de Alcântara veio com o desenvolvimento e a evolução das técnicas agrícolas, em outras áreas e com o surgimento de novas regiões produtoras de açúcar e algodão, principalmente. O fim da exportação de algodão para o mercado europeu e a Abolição da Escravatura, no final do Século XIX, foram decisivos para a crise que se abateu sobre a região. Conforme Almeida “[...] em Alcântara ocorreu um abrupto declínio dos estabelecimentos agrícolas dedicados ao cultivo do algodão a partir da extinção da companhia Geral, em 1778, e do fim do monopólio comercial” (2006, p. 47). Com o colapso dessa economia, os proprietários abandonaram a região para tentar se estabelecer em outras cidades.

Essa situação de apogeu e decadência de Alcântara, bem como em outros municípios do estado, só ocorreu pelo fato de que, “desde sua colonização, o espaço nordestino foi construído em função do atendimento da demanda de alimentos em matérias-primas do mercado europeu.” (OTTATI, 2013, 59). Corroborando com essa afirmação, observa-se que a dinâmica de ocupação das terras na área onde, atualmente, está localizado o Município de Alcântara, que tinha como característica, uma produção em grandes extensões territoriais. Tal produção tinha como objetivo, abastecer o mercado externo, característica marcante do Período Colonial.

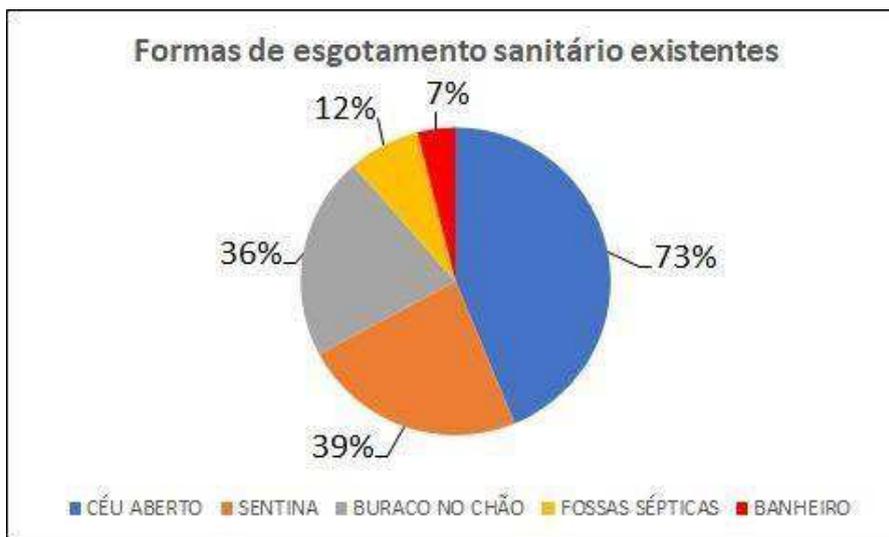
A Alcântara Contemporânea, tomando como referência o início do Século XXI, ainda apresenta questões estruturais desafiadoras. O Diagnóstico Participativo do Município apontou a situação da infraestrutura municipal. Segundo os dados apresentados era significativa a parcela da população, que não tinha acesso a água encanada. Em relação ao esgotamento, o documento apontou ainda, que a maior parcela dos moradores “jogam os dejetos a céu aberto.” (DIAGNOSTICO..., 2003, p. 119), conforme se observa nos gráficos 2 e 3 abaixo.

Gráfico 2 – Formas de abastecimento de água



Fonte: Diagnóstico... (2003, p. 119)

Gráfico 3 – Formas de esgotamento sanitário



Fonte: Diagnóstico... (2003, p. 119)

De acordo com o Censo do IBGE (2010), o Município de Alcântara tinha no ano da referência, uma população de 21.851 habitantes, perfazendo uma densidade demográfica de 14,70 hab./km<sup>2</sup>. Ainda conforme o mesmo instituto para 2020 a população estimada era de 22.851 pessoas. Destas, 15.452 residem na área rural, o que corresponde a 70,7% e 6.399 (29,3%) na zona urbana (IBGE, 2020). O IBGE, também apontou que o total de pessoas ocupadas no município era de apenas 1.826, uma taxa de 8,4% do total de habitantes, e o rendimento de 56,4% da população era de até ½ salário mínimo. As principais atividades econômicas se assentam na agricultura familiar, na pesca artesanal e no extrativismo.

Esses números refletem no alto índice de pessoas registradas no Cadastro Único para programas sociais do Governo Federal no município. De acordo com dados do Ministério da Cidadania, através do Relatório de Informações Sociais, o total de famílias inscritas no Cadastro Único, em dezembro 2020, era de 7.279. Dentre as famílias cadastradas, 6.178 têm renda familiar de até meio salário mínimo. Ainda de acordo com o mesmo Ministério, “havia 5.593 famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família no mês de fevereiro de 2021, sendo 14.788 pessoas diretamente beneficiadas pelo Programa.” (BRASIL, 2021). Esses dados apontam, que cerca de 2/3 da população local é beneficiária do referido Programa de transferência de renda.

No caso de Alcântara, essas questões se agravam pela relação de conflito entre as comunidades locais e o Estado brasileiro, em razão da implantação do CLA. Implantado na Década de 1980, ainda no Período Ditatorial brasileiro; e, segundo o discurso governamental visava garantir a soberania espacial brasileira e o interesse público estratégico.

Para atender à necessidade de implantação do CLA o Governo Federal deslocou compulsoriamente, centenas de famílias. E, assim, o Estado brasileiro avançou sobre as áreas territoriais ocupadas secularmente por comunidades tradicionais. Isso fez com que populações inteiras, residentes nos povoados fossem transferidas para outras áreas, as chamadas *agrovilas*, com as quais não tinham nenhuma identificação de ancestralidade e, por conseguinte, laços históricos. Outros impactos observados, no que se refere ao CLA são de ordem socioeconômica, culturais e ambientais, uma vez que os remanejamentos realizados não levaram em consideração, a história, as relações de parentescos e a organização econômica dos grupos. Tal situação conflui para o que Harvey (2016) de forma brilhante, enfatiza que, o Estado no que concerne ao seu território é detentor do monopólio, fazendo uso legítimo da violência e, exercendo soberania sobre a lei.

A Constituição Federal de 1988, em seu Art. 68, nos ADTC dispõe que, “aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos.” (BRASIL, 1988). Tal legislação é um grande avanço, no que se refere às normas legais de garantias de direitos da população negra. No entanto, a lei não tem sido suficiente para garantir aos quilombolas a legitimidade, e o acesso irrestrito às terras de seus ancestrais. A partir dessa garantia legal é importante destacar que, outras lutas foram e continuam sendo travadas pelos quilombolas, dentre elas: a de autodeclaração de sua identidade e do território.

Segundo Andrade (2006, p. 53), o termo “*Quilombola* foi uma categoria instituída pelo sistema jurídico colonial e imperial para perseguir e punir escravos.”, portanto é uma categoria atribuída por atores externos. No entanto, a autora afirma que a partir do Art. 68 da Carta de 1988, houve uma luta para ressemantizar o conceito e “afastar a ideia do *quilombo* como aglomerado isolado geograficamente, resultado de insurreições ou como grupo racialmente homogêneo” (ANDRADE, 2006, p. 53).

De acordo com Almeida (2011, p. 43), a partir dessa garantia legal houve uma mudança em relação a essa categoria, que saiu do escopo de

atribuição formal, através da qual se classificava um crime, quilombo passa a ser considerado como categoria de autodefinição, provocada para reparar um dano. Nesta passagem, a redefinição de quem fala, por si só, implicaria na ressemantização do significado.

A ressemantização do conceito, não comporta mais o quilombo como espaço geográfico arqueológico e fixo; mas sim, como espaço com relações múltiplas e processos de trabalho autônomo. Nesse sentido, a SEPPIR defendeu que

o que singularizaria as comunidades quilombolas e atestaria uma proximidade entre os quilombos do passado e os quilombos atuais seria um conjunto de práticas sociais e econômicas, que envolvem o uso comum da terra. (BRASIL, 2007b, p. 10).

Como já mencionamos, em Alcântara a contradição presente no seio do Estado brasileiro é bem visível, pois ao mesmo tempo em que a população local tem garantido, constitucionalmente, o direito ao seu território, essa garantia não é concretizada pelo aparato jurídico do Estado. Segundo Furtado (2012, p. 107), isso ocorre pelo fato de “o estranho, o diferente e aqui especificamente o quilombola, ao existir concretamente, coloca em questão os ditames de um modelo socioeconômico e jurídico que tem na lógica do lucro e do controle social sua centralidade.” Essa situação expõe, de forma cada vez mais às claras, a incompatibilidade entre os interesses dos quilombolas e o próprio Estado brasileiro.

Dentre as comunidades que compõem o Município de Alcântara, destacamos Paquatua, campo empírico da nossa pesquisa. Localizada a cerca de 15 km da Sede do município, possui duas vias de acesso à estrada vicinal até a rodovia MA-106, que liga Alcântara ao Município de Bequimão ou pelo mar, por meio de pequenos barcos. Segundo o Senhor Ovídio, de 99 anos de idade, morador da comunidade, quando ele nasceu seus pais já residiam na localidade há anos. Ainda segundo esse mesmo senhor, os primeiros moradores são procedentes da comunidade Itauaú, localizada próximo à Paquatua. A área total da comunidade é de 16 hectares, limitando-se com o Mar, e com a comunidade Manival, que se localiza a cerca de 3 km. Em relação a área da comunidade, destaca-se que as atividades produtivas de reprodução social do grupo, como as roças e pescaria por exemplo, não ficam limitadas a extensão territorial da comunidade, mas se estende para as áreas próximas.

Paquatua é uma comunidade quilombola certificada pela Fundação Cultural Palmares (FCP), através da Portaria 35/2004. Seus moradores, porém, não detêm a titulação da área local. Desse modo, para fins de comprovação em relação à documentação da terra, a Entidade Organizadora apresentou para a CEF, agente financeiro do PNHR, além da Portaria da FCP, uma certidão fornecida pelo INCRA, que atesta a tramitação do processo de titulação.

O povoado é constituído por 47 famílias que vivem, essencialmente, da agricultura familiar e da pesca artesanal, além da coleta de frutas em fases específicas do ano. A rua principal não tem acostamento, apresentando revestimento de piçarra compactada. A população local conta com eletricidade e um poço artesiano que abastece todas as residências com água encanada. Não há rede de esgoto e o lixo é descartado nos quintais das residências e, quando já está amontoado é comum ser queimando no local.

Ressalta-se que, embora se auto-declarem como agricultores, as atividades desenvolvidas pelos moradores das comunidades atendidas pelo Programa, não se limitam àquelas essencialmente agrárias. Alguns, principalmente do sexo masculino, inserem-se em outras atividades, como o comércio ou a construção civil, o que ocorre dentro e fora de suas comunidades, em alguns casos na zona urbana do município. Outra característica dos moradores locais é a baixa escolaridade, principalmente entre os adultos com mais de 30 anos.

Não há espaços públicos na comunidade, como: escolas, creches ou Unidade Básica de Saúde. Os moradores contam com uma Agente Comunitária de Saúde, os demais atendimentos de saúde são ofertados na comunidade na Unidade Básica de Saúde, na Comunidade Pepital ou na Sede do município, nos casos mais urgentes. Em relação à educação formal, crianças e jovens estudam em Manival ou na zona urbana do município. À época da execução do PNHR, também não identificamos igreja de nenhuma congregação no povoado. Contudo, mais recentemente, durante a pesquisa, identificamos que os moradores já contam com o prédio de uma igreja evangélica.

Em Paquatua, bem como em todo o Município de Alcântara, a população vem sofrendo, ao longo da história, com o agravamento daquilo que Yamamoto (2003) designa, como expressões da questão social (trabalho informal, saúde pública precária, violência, pelo êxodo rural), dentre outras mazelas frutos da sociedade capitalista.

A área territorial da Comunidade Paquatua como espaço geográfico, não se situa na faixa de segurança do CLA, tampouco dentro do novo espaço pretendido para ampliação do citado centro de lançamento. Não obstante, considerando a proximidade entre esses espaços, a ameaça de novos remanejamentos, para ampliação do Centro de Lançamento de foguetes faz parte do cotidiano das famílias do povoado. Essa situação de crescente insegurança dos moradores da zona rural do Município de Alcântara, em relação aos seus locais de moradia é muito marcante. Tal realidade pode ser comparada à reflexão desenvolvida por Harvey (2011, p. 128):

não entendemos muito bem em que medida, quando, por que e como eventos em determinado lugar afetam as condições em outros lugares. Também não podemos avaliar quão dependente é a reprodução do capitalismo sobre as formas aparentemente caóticas do desenvolvimento geográfico desigual.

No que se refere à situação da problemática da habitação, o município não difere do restante do estado do Maranhão. O déficit habitacional, seja pelo estoque ou pela precariedade das moradias é uma realidade entre as famílias rurais em toda a área geográfica do estado. Em Paquatua, antes da implantação do PNHR, em 2014, do total de 32 casas, somente 03 eram de alvenaria. Destaque-se que do total de moradias construídas pelo PNHR

na Comunidade, 17 foram para substituição e 15 foram novas unidades, que se somaram às já existentes.

De acordo com pesquisa realizada pela Fundação João Pinheiro, no Maranhão o déficit habitacional relativo aos domicílios particulares permanentes e improvisados, no Ano de 2015 era de 392.308 unidades habitacionais. Quando foi calculado o déficit para a zona rural, o total obtido foi de 219.975 unidades. Ainda segundo a mesma pesquisa,

O Maranhão se destaca ainda como a Unidade da Federação com maior déficit habitacional relativo do país. Em 2015, ele representava 20% do estoque de domicílios do estado. Em segundo lugar encontra-se o Pará, com 15,3% do total de domicílios em situação de déficit, seguido pelo estado do Amazonas e Roraima, com 14,5% e 14,2%, respectivamente. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018. p. 32).

O evento mais marcante nos últimos anos para a comunidade Paquatua foi a implantação de um projeto de habitação com 49 unidades habitacionais do PMCMV, na modalidade habitação rural, em 2014, por meio da Associação de Moradores. Ressalta-se que a associação apresentou ao agente financeiro, demanda para execução de 50 unidades. No entanto, uma pessoa não conseguiu reunir todos os documentos pessoais exigidos pelas normativas do Programa, sendo excluída no decorrer do processo de seleção, não havendo mais tempo hábil para substituição.

A Associação de Moradores e Produtores do Povoado de Paquatua possui sede própria, embora com estrutura muito precária. Fundada em 1992, era o único espaço comunitário local, na época da implantação do PNHR. Segundo o seu estatuto, a associação é uma sociedade sem fins lucrativos, de natureza cultural e filantrópica, com finalidade de mobilizar e organizar as pessoas e viabilizar a participação no processo de desenvolvimento comunitário.

Ao ser questionado sobre a origem da entidade, o Senhor Adeilton informou que a iniciativa de fundar a associação foi de um morador local de nome Valdeci Garcia, tendo como principal objetivo acessar um projeto, no qual os moradores fossem beneficiados com um poço artesiano e uma plantação de hortaliças. A maioria das atividades do TTS foi realizada no nesse espaço. O prédio contava com uma estrutura, extremamente vulnerável e para participar das atividades, cada beneficiário levava uma cadeira ou banquetas para se acomodar, situação que perdurou, durante toda a execução das atividades do TTS (FOTO 8).

Foto 8 - Reunião de avaliação das atividades do TTS



Fonte: Da autora (2016)

Apesar de legalmente constituída, desde 1992, os moradores da Comunidade Paquatua não estavam mobilizados. O processo de desmobilização social, em torno das entidades representativas dos trabalhadores tem sido reflexo das investidas do Neoliberalismo, que como política e ideologia, a partir da Década de 1990, cada vez mais desorganiza os dominados e organiza os dominantes, inclusive na zona rural, utilizando-se até da superestrutura do Estado brasileiro.

A desorganização desses coletivos das classes populares e o consequente esvaziamento de suas entidades são fatores, que comumente levam a luta popular ao colapso. Daí, decorre que os indivíduos (isolados) só se interessam em “participar” da associação, se tiverem a mínima esperança de obter algum benefício. Behring e Santos (2009, p. 276) chamam atenção para a necessidade de

se estabelecer relações entre questão social e direitos, implica no reconhecimento do indivíduo social com sua capacidade de resistência e conformismo frente às situações de opressão e de exploração vivenciadas; com suas buscas e iniciativas (individuais e/ou coletivas) para enfrentar adversidades; com seus sonhos e frustrações diante das expectativas de empreender dias melhores.

Conforme analisa Cardoso (2012), a partir da Década de 1990, grande parte das organizações sociais passaram a assumir responsabilidades, antes conferidas ao Estado. Dentro desse mesmo raciocínio, Barbosa (1996) diz que os Anos de 1990, trazem a marca das formas de institucionalização das demandas sociais, em cuja dinâmica predominam dois vetores: o primeiro, que caminha do Estado para um determinado setor da sociedade civil; e, o segundo, que caminha da sociedade civil para determinados setores da burocracia estatal. No dizer da

referida autora, um movimento de mão dupla que expressa a tensão entre o Estado e a sociedade civil<sup>13</sup>

#### **4.2 O trabalho técnico social e as mediações político institucionais**

Para acessarem o PNHR, as comunidades se organizaram em torno da Associação de Moradores e Produtores do Povoado de Paquatua. O pleito, no entanto, esbarrou na situação irregular da entidade, junto aos órgãos públicos, pois o mandato da diretoria estava vencido, e, nesta situação, não havia quem se dispusesse assumir à presidência. Diante disso, iniciou-se o processo de legalização da associação, ainda que com a resistência de alguns membros, quanto às condições de intermediação da entidade, junto à CEF.

Além do trâmite ser considerado burocrático, o coletivo era, constantemente, posto em dúvida por pessoas do próprio grupo, que se recusavam a contribuir financeiramente para regularizar a associação. Situações como essa expõem a heterogeneidade dos grupos sociais, indo de encontro com qualquer tentativa de caracterizar o rural como local, em que haveria uma afinidade coletiva “marcada por laços de parentela e amizade próxima que tenderiam ao consenso e à possibilidade de convivência e por decorrência, vida em comum.” (BRANDÃO; DALT; SOUZA, 2018, p. 82).

Os questionamentos e as frustrações com situações de não acesso a projetos anteriores, foram sendo superadas ao longo das discussões, conduzidas pelo Presidente da Associação e pelo Sr. Zezinho. O objetivo era, construir com o grupo a superação das adversidades, inclusive em relação à problemática financeira para legalizar a entidade. Assim, superada a questão da eleição e da posse da diretoria, o Presidente eleito, Sr. Adeilton, empenhou-se na busca de soluções com a colaboração de agentes políticos do município, então a Entidade Organizadora foi legalizada, sendo habilitada para a acessar o PNHR.

A medição social, entre o agente externo à comunidade (o vereador) e os moradores foi importante, fator que contribuiu para a legalização da entidade. No entanto, é necessário considerar, que

Na mediação social é necessário atentar-se para o fato de que existe um saber-fazer por parte dos mediados que é trocado por conhecimentos ou saberes técnicos e científicos com os mediadores. Ainda assim, os mediadores dificilmente dominarão integralmente os códigos utilizados pelos mediados em suas ações, uma vez que já existe uma dinâmica social que já está estabelecida e consolidada muito antes da abordagem realizada pelos primeiros. (OLIVEIRA, 2016, p. 22).

---

<sup>13</sup> Enquanto parte do Estado ampliado, formando uma totalidade, conforme Gramisc.

Os mediadores são as pessoas que, por meio da interlocução, estabelecem as relações entre a comunidade e o poder público, uma vez que é por esse intermédio, que as instituições e os agentes financeiros têm dialogado com os mediados.

Cabe ressaltar, que os recursos financeiros para legalizar a entidade foram arrecadados com dificuldade, pois, além dos documentos relativos aos órgãos públicos como Receita Federal e Municipal, o agente financeiro exigia um rol de outros documentos registrados ou com assinaturas reconhecidas em cartório, o que elevou o valor a ser despendido. Nesse processo de legalização dos documentos houve necessidade de constantes viagens do Presidente da Entidade à Sede do município, para agilizar a documentação, situação que levou a uma série de questionamento sobre as condições impostas pela CEF para acessar o PNHR (FOTOS 9 e 10).

Foto 9 e 10 - Beneficiários durante assinatura dos contratos com CEF.



Fonte: Da autora (2014)

O projeto habitacional do PNHR foi executado pela Associação de Moradores da Comunidade Paquatua, em parceria com a CEF com recursos do OGU. As habitações de taipa e sem esgotamento sanitário foram substituídas por unidades de alvenaria, com revestimento cerâmico no piso ao longo de toda a unidade bem como nas paredes do banheiro e pintura nas demais paredes. Conforme preconizavam as diretrizes do PNHR, as famílias atendidas passaram a contar com banheiro dotado de abastecimento de água, esgotamento sanitário e fossa séptica, como previsto no Art. 2º da Portaria 594/2012 do Ministério das Cidades (FOTOS 11, 12).

Foto 11 e 12 - Comunidade Paquatua depois do início das obras do PMCMV.



Fonte: Da autora (2015)

As mediações e as trocas de saberes na Comunidade Paquatuiua ocorreram entre os técnicos (engenheiro e assistente social), o Presidente da associação local, o articulador político, (que tratava da execução do PNHR entre a comunidade e os agentes institucionais) e os moradores. Enquanto os técnicos providenciavam a elaboração dos projetos (Técnico Social e de Engenharia), o agente político, que na época era vereador do município articulava a legalização da EO, em parceria com o Presidente da Associação e os moradores. Cabe mencionar, que cada um desses agentes exerceu um papel estratégico na execução do PNHR, conforme destacou o senhor Zezinho, que ao ser questionado sobre sua motivação para participar no processo de implantação do PNHR”, respondeu que,

[...] como agente político tinha essa responsabilidade social em trabalhar para melhorar a qualidade de vida das nossas comunidades do município, tendo também essa compreensão social naquele momento como agente político busquei me integrar junto à comunidade e o agente financeiro, que naquele momento era a Caixa Econômica Federal e os técnicos que eu já conhecia de um projeto anterior. (informação verbal).<sup>14</sup>

Em relação às principais dificuldades enfrentadas, o ex-parlamentar também relatou que um dos maiores desafios na execução do projeto foi sensibilizar a comunidade. A respeito desse aspecto, ele destacou, que: “*muitos eram céticos quanto a aprovação da proposta e, apesar de conhecerem o programa pela imprensa, tomavam muitas das informações como propaganda enganosa de um vereador*” (informação verbal).<sup>15</sup> Um outro aspecto destacado foi em relação à documentação individual dos beneficiários, pois muitos não tinham todos os documentos exigidos e, nesse sentido, foi necessária uma intervenção direta para ajudar a resolver essas questões.

Quando eu digo ajudar eu digo pagar a passagem da pessoa para ir no Correio quando era possível lá na sede, ou na Receita Federal em São Luís, pagar taxa cobrada para regularizar o CPF, pagar taxa da associação sindical porque tinha família que não era sindicalizada e o sindicato cobra uma taxa inicial, então a gente tinha que pagar a taxa,

<sup>14</sup> Informação fornecida pelo Sr. Zezinho, ex-vereador e agente político em março de 2021.

<sup>15</sup> Informação fornecida pelo Sr. Zezinho, ex-vereador e agente político em março de 2021.

porque era o sindicato uma das entidades que poderia emitir a Declaração de Aptidão ao PRONAF naquele momento (informação verbal).<sup>16</sup>

Segundo o Sr. Zezinho, a maior dificuldade foi, de fato, regularizar a associação local, que se encontrava sem diretoria e sem documentação legal atualizada, o que implicou em superar as dificuldades por meio de reuniões, nas quais cada participante se comprometia a contribuir financeiramente para a regularização, inclusive, pagando um contador para legalizar a entidade. Enfatiza-se que esse processo de organização da comunidade e da Associação de Moradores levou cerca de dois anos. Quanto aos principais desafios postos pelos órgãos públicos no acesso ao PNHR, o Sr. Zezinho destacou: a relação com a CEF, que pela alta demanda não conseguia atender os interlocutores das entidades de forma célere; e, a Agência Estadual de Defesa Agropecuária (AGED) na demora para emissão das Declarações e Aptidão ao Pronaf.

Deve ser mencionado, que iniciamos nossa entrevista com o Presidente da Associação, na época da implantação e execução, Sr. Adeilton Passos, questionando a respeito da legalidade da Associação, naquele momento. O mesmo informou, que não é mais presidente da entidade, mas que a associação “está com os documentos em dia”. Em sua análise sobre o PNHR destacou, que quanto ao acesso ao PNHR a principal dificuldade foi na relação com a CEF. Salientou, que a grande demanda pelo Programa fez com que muitas entidades apresentassem propostas, junto ao agente financeiro, levando ao acúmulo, sendo gerada muita demora na análise das documentações.

um dia eu ia na superintendência da Caixa e tava tudo certo, na semana seguinte o processo já tava perdido no meio de outros, com uma pilha de documentos em cima dos meus. (informação verbal).<sup>17</sup>

Ao ser perguntado sobre as principais dificuldades, em relação à gestão da associação no período de habilitação e execução do PNHR, o Sr. Adeilton sublinhou, que “*foi muito difícil pra mim, infelizmente as pessoas não se uniram como deveriam pra lutar pelas casas, ficava sempre os mesmos discutindo e quando veio todos queriam*” (informação verbal).<sup>18</sup>

Como Presidente da Associação, ele considerou o Programa como ótimo para as famílias, porém afirmou que os principais desafios postos pelos órgãos públicos no acesso ao PNHR, era a demora na contratação e a forma como o recurso era liberado, através de uma série

---

<sup>16</sup> Informação fornecida pelo Sr. Zezinho, ex-vereador e agente político em março de 2021.

<sup>17</sup> Informação fornecida pelo Sr. Adeilton Passos Presidente da Associação em março de 2021.

<sup>18</sup> Informação fornecida pelo Sr. Adeilton Passos Presidente da Associação em março de 2021.

de medições junto aos órgãos públicos, onde a associação executa parte das tarefas para depois receber o valor correspondente ao realizado.

A esse respeito, Adeilton destacou,

se eu não tivesse quem me fornecesse os materiais e a mão de obra para receber o pagamento após as medições não tinha conseguido executar o projeto. (informação verbal).<sup>19</sup>

Ao ser questionado sobre a possibilidade de implantar novos projetos de habitação, através da Associação, caso o Governo abrisse novamente essa possibilidade, o Sr. Adeilton foi taxativo e respondeu que sim, dado um número muito grande de casas de taipa que ainda existem nas comunidades. Apesar de relatar as dificuldades que passou na implantação do projeto anterior, ressaltou que *“faria tudo de novo, não é por que já consegui a minha que posso esquecer os outros, se tivesse a chance fazia tudo de novo”* (informação verbal).<sup>20</sup>

Cabe sublinhar, que o PNHR é estruturado, a partir de dois eixos como já mencionamos: o Projeto de Engenharia e o PTTS, elaborados e executados, respectivamente, por um engenheiro e um técnico social (antropólogo ou assistente social), conforme a Portaria 21/2014, do Ministério das Cidades. Segundo o Caderno de Orientações Técnicas (COTs) da CEF, o PNHR visa mais que a garantia do direito à habitação, a perspectiva é também gerar uma consciência social, que envolva as famílias como sujeitos de mudanças, do contexto socioeconômico em que estão inseridas. Esse processo deve ocorrer, concomitantemente, à construção das unidades habitacionais, momento em que é implementado o trabalho técnico social, junto às famílias beneficiárias.

Os assistentes sociais são acionados para execução do trabalho social no PNHR, posto que atuam nas manifestações mais contundentes da questão social, da forma como elas se desenvolvem na dinâmica das classes subalternas (IAMAMOTO, 2009). Entre essas lutas, destaca-se a questão habitacional no âmbito da qual esses profissionais se empenham pela efetivação e pela ampliação de direitos via políticas públicas, ainda que, em algumas situações, de forma bastante contraditória. Isso, entretanto, não significa que o profissional não tenha consciência da situação vivenciada, mas que, no momento, realiza aquilo que é o possível de ser executado.

A Portaria 21/2014, do Ministério das Cidades define como trabalho técnico social a *“promoção da participação social, a melhoria das condições de vida, a efetivação dos direitos sociais dos beneficiários e a sustentabilidade da intervenção.”* (BRASIL, 2014).

---

<sup>19</sup> Informação fornecida pelo Sr. Adeilton Passos Presidente da Associação em março de 2021.

<sup>20</sup> Informação fornecida pelo Sr. Adeilton Passos Presidente da Associação em março de 2021.

## Segundo o Caderno de Orientações Técnicas,

O Trabalho Técnico Social é o conjunto de ações que visam promover a autonomia e o protagonismo social, planejadas para criar mecanismos capazes de viabilizar a participação dos beneficiários nos processos de decisão, implantação e manutenção dos bens/serviços, adequando-os às necessidades e à realidade dos grupos sociais atendidos, além de incentivar a gestão participativa para a sustentabilidade do empreendimento (CEF, 2013, p. 4).

Além disso, o TTS tem como objetivo, apresentar tecnicamente, o Programa, suas diretrizes, formas e condições de acesso aos pretensos beneficiários. No contexto de implantação do PNHR, o assistente social é um dos profissionais convocados a assessorar a EO na seleção da demanda, pois o Programa é seletivo, logo não dá conta de atender todas as demandas. O discurso governamental é de que, o projeto atenda as famílias mais vulneráveis, no entanto, pela própria falta de acesso à documentação, muitos pretensos beneficiários não são contemplados com as unidades habitacionais. Essa realidade se constitui um óbice ao trabalho do assistente social.

Conforme a Portaria nº 406/2011, do Ministério das Cidades, a EO é responsável por apresentar, tanto o Projeto de TTS como o de Engenharia, sendo sua atribuição contratar os profissionais para realizar esse trabalho. No entanto, dada a vulnerabilidade da Associação de Moradores, foi o agente parlamentar que assumiu a função de realizar contato com os técnicos, para que a comunidade acessasse o PNHR, por meio dos seus representantes.

Em 2014, após a aprovação do Projeto, as obras foram iniciadas, sendo concluídas, em 2016. Deve ser ressaltado, que o regulamento do PNHR estabelece condições contratuais, ao mesmo tempo que controla os conteúdos do TTS. Qualquer alteração significativa no conteúdo proposto era motivo para solicitação de adequação, por parte dos técnicos sociais do agente financeiro. No que se conclui que, ao mesmo tempo que o Estado regulamenta as condições contratuais do TTS no PNHR, também amarra os conteúdos a serem discutidos.

Assim, após a realização de todas as adequações solicitadas pelo agente financeiro no Projeto de TTS, que contemplou a comunidade Paquatuiá, este foi executado. As atividades previstas no Projeto apresentado à CEF estavam organizadas por eixos, a saber:

Eixo I – Organização, mobilização e comunicação: nesse eixo, as atividades foram organizadas e realizadas da seguinte forma:

- ✓ Reunião para informações sobre o PNHR, seus critérios de inclusão e contrapartida do beneficiário;
- ✓ Assembleia para eleição da CRE;

- ✓ Visitas às famílias beneficiárias para conhecer suas realidades socioeconômicas e prestar orientações específicas, sobre o acesso aos serviços e benefícios;
- ✓ Palestra com discussões sobre os direitos previdenciários e assistenciais dos idosos e das pessoas com deficiência;
- ✓ Seminário “Associativismo e Gestão Participativa de Entidades”;
- ✓ Palestra sobre planejamento e gestão do orçamento familiar;
- ✓ Reunião de encerramento das obras e avaliação do TTS.

Foto 13 - Visita domiciliar à família de Dona Beatriz Neres



Fonte: Adeilton Passos (2014)

Foto 14 - Beneficiários reunidos para reunião de eleição da CRE



Fonte: Da autora (2014)

Eixo II – Educação sanitária e ambiental: as ações propostas para esse eixo foram as seguintes:

- ✓ Palestra sobre o consumo adequado da água e os cuidados com o esgotamento sanitário;

- ✓ Palestra sobre a destinação apropriada do lixo, para prevenção doenças e prevenção de queimadas desnecessárias.

Foto 15 - Técnico da SEMUS – Alcântara



Fonte: Da autora (2015)

Palestra: Destino apropriado do lixo para prevenção doenças e prevenção de queimadas desnecessárias.

Eixo III – Geração de trabalho e renda: nesse ponto, as atividades incluíram a oferta dos seguintes cursos:

- ✓ Curso de estilização de sandálias;
- ✓ Curso de salgados à base de camarão;
- ✓ Curso de cultivo de hortaliças.

Foto 16 - Realização do curso de estilização sandálias



Fonte: Da autora (2014)

Foto 17 - Realização do curso de estilização sandálias



As atividades executadas no Projeto de TTS tiveram como objetivo, aproximar o que estava proposto no COTs da realidade local, trazendo para as discussões em grupo, questões que perpassavam as dinâmicas sociais dos beneficiários, como por exemplo: adoecimentos por

conta do uso de água sem tratamento ou o descarte do lixo de forma inadequada. Nessa troca de saberes, parcerias institucionais e também, com entidades da sociedade civil foram estabelecidas. No âmbito desse processo foi possível observar, que os moradores tinham seus próprios conhecimentos a respeito de muitos temas abordados, alguns de forma mais sistematizadas e outros de modo mais elementar.

### **4.3 As representações dos beneficiários sobre o PNHR**

O PNHR surgiu tardiamente no cenário das políticas habitacionais no Brasil, como resposta à demanda social por habitação, tendo que disputar recursos financeiros desde seu nascedouro com outros programas do PAC. No planejamento inicial do PMCMV, a estratégia era o atendimento aos estratos sociais de renda média urbana. Todavia, o Ministério das Cidades - em atendimento aos movimentos de luta por moradia - conseguiu que a população com menor renda - na qual está incluída a população rural - fosse contemplada pelo Programa.

Conforme analisa Klintowitz (2016), foi nesse contexto que o Ex-Presidente Lula da Silva, buscando conciliar interesses de grupos bastante diversificados e mesmo de setores antagônicos, optou pela ampliação do mercado habitacional para grupos sociais considerados vulneráveis e, ao atender os anseios da população de baixa renda, instituiu, um programa habitacional com níveis inéditos de subsídios governamentais para esse segmento social.

O PMCMV, na modalidade habitação rural, tal como já discutimos anteriormente, trouxe como uma de suas marcas, a produção de unidades padronizadas, como já ocorrera anteriormente em programas estatais de habitação, imputando um novo padrão de moradia para a área rural. É importante ressaltar, que essa padronização das unidades com vista à racionalização dos custos, tende a homogeneizar também, o modo de vida familiar na zona rural. Ademais, as moradias vão expressar uma unidade na forma de morar em um processo que não leva em conta, os formatos de cada grupo familiar, conforme se observa no relato de uma beneficiária do PNHR em Paquetiua: *“cada família tem seu jeito, seus filhos, sua organização. Cada um sabe da sua necessidade”* (informação verbal).<sup>21</sup>

Assim, no contexto acima descrito, não se leva em consideração, o direito a essa diversidade (às necessidades específicas de cada família e suas singularidades). Há, nesse sentido, a imposição de um padrão de moradia, que muitas vezes, não condiz com a realidade das famílias beneficiadas. Chauí (1993) enfatiza o fato de que a classe dominante faz uso de um discurso culto e universalizante, que “exige a interiorização de suas regras, pois aqueles que

---

<sup>21</sup> Informação fornecida por uma beneficiária do PNHR feminino, 83 anos em setembro de 2020.

não as interiorizam corre o risco de ver-se a si mesmo como um incompetente, anormal, a-social, como detrito e lixo.” (CHAUI, 1993, p. 13).

Na conformação do PNHR, mais uma vez, o governo deixou de ouvir os receptores das unidades habitacionais, principais interessados na política que lhe é destinada. Essa situação ocorre, pelo fato de que, ao atender os interesses do mercado imobiliário relega-se a segundo plano, as reais necessidades dos beneficiários colocando a questão da habitação no âmbito dos termos propostos pelo setor imobiliário (KLINTOWITZ, 2016).

O Governo Lula negociou com o bloco no poder (hegemonizado pelo Partido dos Trabalhadores - PT) e readaptou o foco da política habitacional, que, mesmo atendendo a população de baixa renda, continuou garantindo o rendimento do mercado da construção civil. A conformação desse arranjo estratégico, de atender todas as classes sociais, mesmo que de modo assimétrico, garantiu-lhe legitimidade, perante amplos segmentos sociais. A implantação do PNHR é mais do que atendimento a uma demanda legítima por habitação para os agricultores familiares; é sim, uma opção política de produção de unidades habitacionais favoráveis a esses grupos sociais.

Em Alcântara, a expressão do desenvolvimento capitalista desigual é bastante contundente. De um lado, parte significativa da população marginalizada, ocupando terras ancestrais sem titulação definitiva, sem acesso a bens e serviços básicos; e, de outro, pequenos grupos que conseguem, apesar das dificuldades já sublinhadas, acessar algumas políticas sociais, a exemplo do PNHR.

Entretanto, esse tipo de intervenção estatal tenta minimizar as consequências, normalmente caóticas do desenvolvimento desregulado do mercado. Com isso, conclui-se que, no planejamento das políticas sociais, o Estado burguês busca conciliar os divergentes interesses de classes.

Ao avaliarem o PNHR, os beneficiários se dividiram em dois grupos principais: os que concebem o acesso ao Programa, como reconhecimento do direito à moradia digna; e, os que consideram tratar-se de uma ação de um determinado Governo. Quando foi perguntado sobre o que é o PNHR? Onze entrevistados responderam, que é um Programa do Governo. Os relatos convergem para o entendimento de que se trata de uma iniciativa, que estendeu o direito à moradia para a população rural. Nove entrevistados responderam, que se trata da ação de um Governo específico; e três entrevistados não souberam responder.

Ao responderem a mesma pergunta, três pessoas que disseram ser uma ação de um Governo específico fizeram referência direta ao “Ex-Presidente Lula” como responsável pela

implantação do Programa, fazendo menção a uma sensibilidade do Ex-Presidente para o atendimento ao que denominaram trabalhador rural. Ressalta-se que o morador da zona rural, não se auto identifica como “agricultor familiar”, mas como “agricultor”. Os relatos que fazem alusão direta ao Ex-Presidente Lula, o identificam como um Governo específico, que ampliou os direitos e alcançou a população camponesa, conforme pode ser observado na fala a seguir: *“Finalmente, o Presidente Lula olhou pra nós, que não têm como fazer nossas casas”* (informação verbal).<sup>22</sup>

Dentre os que consideram que o Ex-Presidente Lula foi o responsável pela concessão de unidades habitacionais a grupos mais vulneráveis, observamos que esse reconhecimento se estendeu a outros Programas federais, como os de transferência de renda, Luz para Todos e Tarifa Social de Energia Elétrica etc. Os relatos e depoimentos corroboram com o argumento de que somente um Presidente como Lula traria tamanho ganho para a população camponesa, convergindo para o modo petista de governar (KLINTOWITZ, 2016), em uma nova matriz de relação Estado / sociedade, em que diversos segmentos têm direito de acesso a políticas sociais.

Quando foram perguntados: “Como você avalia o PNHR”? 16 (dezesesseis) dos entrevistados avaliaram o Programa como bom; e 07 (sete) como excelente. Embora 03 (três) pessoas tenham respondido, que a unidade do PNHR é menor do que a sua anterior, esse ponto não foi posto como um problema.

Para todos esses entrevistados, os pontos positivos suplantam essa questão. Então, depreende-se que: “a avaliação de uma política social pressupõe inseri-la na totalidade e dinamicidade da realidade.” (BOSCHETTI, 2009, p. 577). Assim, a ênfase na avaliação de políticas públicas deve ser orientada, pela intencionalidade de destacar o seu alcance e suas capacidades de ampliar direitos, diminuindo a desigualdade social e proporcionando equidade.

Deve ser ressaltado, que apesar das limitações apontadas pelos entrevistados em relação ao PNHR, principalmente, quanto à arquitetura padronizada, o citado Programa foi concebido como uma política importante de garantia do direito à habitação. Os relatos apareceram relacionados à seguinte pergunta: Na sua concepção, qual a motivação para implantação de um Programa de habitação para agricultores familiares? A senhora Joana, na foto 18 abaixo, durante a pesquisa, afirmou que *“O Governo percebeu que quem mora no interior, também tem direito de viver bem”* (informação verbal).<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Informação fornecida por uma pessoa entrevistada do sexo masculino, 34 anos em setembro de 2020.

<sup>23</sup> Informação fornecida por dona Joana Câmara, moradora da comunidade Oitua em setembro de 2020.

Foto 18 – Senhora Joana Câmara em frente a sua residência ao lado da pesquisadora



Fonte: Carlos Aragão (2020)

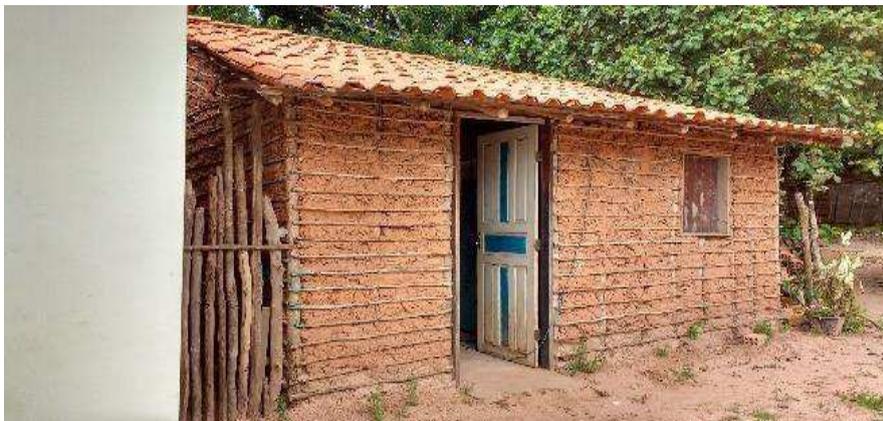
Essa constatação pode ser observada no depoimento dos beneficiários, quando informaram que não tinham condições financeiras de investir em melhorias de suas habitações. É imperioso reconhecer as políticas sociais como parte imprescindível de um Estado democrático de direito, apesar dos limites impostos pelo sistema produtivo, que não permite a universalização dos direitos.

Perguntados se há relação entre o PNHR e o PMCMV, 13 (treze) entrevistados disseram que sim; 08 (oito) que não; e 02 (dois) não souberam responder. Nesse ponto, conclui-se que a maioria dos beneficiários não tem a compreensão da estruturação da política habitacional expressa no PMVMV, através do PNHR, posto que, mesmo os que responderam que há relação entre os programas, não conseguiram explicitar qual é e como se estabelece. Isso se deve ao fato de que, o planejamento estatal, na maioria das vezes, é realizado longe da realidade desses segmentos sociais.

Observa-se que, apesar de algumas queixas em relação ao Programa, principalmente, quanto ao padrão arquitetônico único, à demora na execução e ao tipo de material utilizado na construção das habitações, a maioria dos beneficiários fez uma avaliação positiva do Programa. No que se refere às lembranças antes da intervenção estatal (em termo de estrutura física das moradias, a maioria de taipa e cobertura de palha) (FOTOS 19 e 20), isso é algo bastante presente nos depoimentos, conforme o seguinte relato, “*Minha filha, todo dia eu imaginava chegar o próximo inverno e a casa não aguentar as chuvas*” (informação verbal).<sup>24</sup>

<sup>24</sup> Informação fornecida por dona Beatriz Neres, 83 anos, moradora de Paquetiua em setembro de 2020.

Foto 19 - Habitação na comunidade antes do PMCMV



Fonte: Da autora (2014 e 2015)

Foto 20 - Habitação na comunidade depois do PMCMV



Fonte: Da autora (2014 e 2015)

De fato, se comparamos o antes e o depois da intervenção estatal, percebe -se que as habitações não possuíam infraestrutura que garantisse segurança integral dos seus moradores, pois havia risco de desabamento. Outro fator que merece destaque é o material utilizado na construção, como a palha de palmeira de babaçu, que serve de hospedagem para vários insetos, constituindo-se em vetor de doenças.

Deve ser mencionado ainda que, a maioria dos entrevistados apontaram para o fato de que as unidades habitacionais não saíram exatamente como gostariam. No entanto, dadas as condições insalubres em que se encontravam, antes da intervenção estatal, as atuais puderam ser consideradas como boas ou excelentes. Percebe-se de acordo com os relatos, a existência de um certo descompasso entre as garantias legais e a execução real. “No dizer do Sr. Clebenilson,

*“não ficou muito boa, era pra o material ter sido melhor, mas pra mim tá bom, eu não tinha casa, morava com os outros e agora tenho”* (informação verbal).<sup>25</sup>

Depreende-se, pois, que a política estatal de moradia popular continua carregando a marca da segregação social. A implantação do PNHR corresponde a um pacto possível dentro de um determinado momento histórico, sendo, portanto, a expressão de uma determinada correlação de forças sociais e política. Coexistem o direito e o não direito no âmbito da burocracia estatal. Ao mesmo tempo em que o Estado garante legalmente a todos, o direito à habitação, nega aos atendidos pela moradia popular, a possibilidade de opinar sobre os programas que lhes são destinados.

Questionados sobre a motivação do Governo para a implantação do Programa Habitacional para agricultores familiares, 20 (vinte) entrevistados responderam, que o Governo reconheceu a necessidade dessa população; 02 (dois) não souberam responder; e 01 (um) respondeu que o Programa era um investimento com o objetivo de obter votos no futuro. As falas relacionadas ao reconhecimento da necessidade, trouxe a marca do reconhecimento do direito desse segmento social.

Ao elencar as melhorias das habitações, 14 (quatorze) entrevistados destacaram que a casa ficou melhor; 12 (doze) afirmaram ter ficado mais bonita; e 06 (seis) disseram estar mais segura. Quanto a esse ponto, foram dadas várias opções, de modo que o entrevistado poderia dar mais de uma resposta. Merece uma reflexão, a questão da “beleza” das unidades residenciais, destacada orgulhosamente, pelos beneficiários. Para além da questão da unidade como moradia, no sentido da segurança, a casa é também lugar de contemplação e exposição.

Em relação ao tamanho das unidades, 20 (vinte) entrevistados responderam, que a sua unidade atende à necessidade de suas famílias; e 03 (três) disseram que não atende, que deveria ser maior. Quanto à melhoria na qualidade de vida, a maioria dos entrevistados, 13 (treze) destacaram o conforto; 11 (onze) disseram ter mais higiene do ambiente, proporcionada pela pintura na parede e pelo piso de cerâmica presente em toda a extensão da casa, em contraposição ao “chão batido” de antes. Ainda em relação a esse item, 07 (sete) pessoas ressaltaram, que a estrutura física é mais segura; e 02 (duas) informaram que “agora podem receber visitas sem sentir vergonha”. Cabe sublinhar, que a higiene mencionada não tem qualquer relação com as soluções sanitárias, mas aparece como fator positivo, relacionado à salubridade do ambiente, em contraposição às dificuldades de manter a limpeza da casa anterior, dada a vulnerabilidade da estrutura física.

---

<sup>25</sup> Informação fornecida pelo Sr. Clebenilson, 34 anos, morador de Paquatua em setembro de 2020.

Outros pontos ressaltados foram: a estrutura física das casas, que confere maior segurança contra intempéries naturais; e a salubridade, dada a facilidade na limpeza do ambiente, por conta do reboco, da pintura nas paredes e da cerâmica no piso, que segundo avaliaram trouxe significativa melhora na qualidade de vida.

Foi avaliado ainda, como ponto positivo, o fato de poder escolher o local onde foi construído o imóvel, ao contrário do que geralmente ocorre nos programas habitacionais urbanos, visto que, nesses empreendimentos, o valor elevado da terra urbanizada, historicamente tem levado a população de baixa renda para as áreas periféricas das cidades. As falas dos sujeitos têm relação direta com suas vidas cotidianas. A nova moradia significou a possibilidade de acesso a um bem, antes impensável, conforme a condição econômica do grupo. Nesse sentido, é necessário considerar a vida e os indivíduos em suas relações concretas e densas de historicidade (BEHRING; SANTOS, 2009).

A respeito do que poderia ser melhor no PNHR, 11 (onze) entrevistados disseram que gostariam de ter escolhido o projeto arquitetônico; 05 (cinco) destacaram que o material utilizado poderia ter sido melhor; 04 (quatro) gostariam de ter mais um cômodo (quarto / dormitório); ao passo que 03 (três) consideraram o projeto excelente e que não havia o que melhorar (GRÁFICO 4).

Gráfico 4 – Possíveis melhorias da habitação



Fonte: Da autora (2021)

Em relação ao modelo arquitetônico único para cada empreendimento do PNHR, destaca-se que é uma característica marcante da ação estatal na política habitacional, sendo também uma das mais criticadas, por não levar em consideração os aspectos culturais das famílias. O principal ponto negativo apontado pelos beneficiários está relacionado com

questões históricas, que se fazem presentes na condução da política habitacional brasileira, utilizado em larga escala, desde os primeiros empreendimentos e que permaneceram no PNHR (FOTO 21 e 22).

Fotos 21 e 22 - Casas do PNHR com adaptações feitas pelos moradores na área de serviço



Fonte: Da autora (2021)

Com objetivo de adequar as unidades habitacionais às suas necessidades, alguns moradores fizeram adaptações nas suas estruturas. Foram incluídos, principalmente, anexos na chamada área de serviço e varandas. As adaptações realizadas nessas áreas têm funções bem diferentes para a dinâmica familiar. Enquanto a ampliação da área de serviço tem como objetivo, atender as necessidades de guarda de utensílios domésticos, manipulação e preparo de alimentos (inclusive com disposição de fogão a lenha e fogareiro), posto que a cozinha é pequena; as varandas servem para proteger a estrutura da casa da ação direta do sol, garantindo um frescor maior nos ambientes internos (FOTOS 23 e 24).

Fotos 23 e 24 - Casas do PNHR com adaptações feitas pelos moradores com construção de varandas



Fonte: Da autora (2021)

Quando foram questionados sobre quais sugestões dariam para melhorar o Programa, o destaque foi para o projeto arquitetônico. Dentre os entrevistados, 08 (oito) informaram que gostariam de escolher o projeto arquitetônico da sua unidade habitacional; 05 (cinco) sugeriram maior rapidez na execução; 03 (três) destacaram a necessidade de selecionar melhor os beneficiários para atender quem realmente necessita; 07 (sete) disseram não ter sugestão, pois estavam satisfeitos.

Ao serem questionados sobre o futuro do PNHR, 69% dos entrevistados afirmaram que o PNHR teria continuidade, pois ainda há muita demanda. Porém, o que se observa é o desmonte do Programa. Apesar de a Portaria Ministério das Cidades, nº 597/2018, ter divulgado as propostas, aprovadas e habilitadas para contratos no total de 27.541, estabelecendo prazo de sessenta dias para sua realização pelas instituições financeiras, em todo o território nacional, as contratações não foram realizadas. Para o Maranhão, o número de propostas aprovadas por essa Portaria era de 4.960, das quais 100 (cem) foram pleiteadas pela Associação de Moradores e Produtores de Paquetaia para serem construídas na própria comunidade bem como em outras áreas no Município de Alcântara. No entanto, não houve, por parte do Governo Federal, nenhum encaminhamento legal em relação a essas contratações, deixando a população rural desassistida, no que se refere à política habitacional.

Em agosto de 2020, o Presidente Jair Bolsonaro sinalizou para a implantação de um novo programa habitacional, através da Medida Provisória nº 996/2020. O Programa, intitulado Casa Verde e Amarela tramitou e foi aprovado nas duas Casas Legislativas. Em 12 de janeiro de 2021, foi sancionada a Lei 14.118/21, instituindo o Programa Casa Verde e Amarela, como substituto do PMCMV. Essa lei, em seu Art. 1º preconiza, que o Programa Casa Verde e Amarela tem como finalidade, promover o direito à moradia às famílias residentes, tanto em áreas urbanas quanto em áreas rurais. No que se refere à possibilidade de atendimento à população rural, chama atenção o fato de que, no Parágrafo 1º desse Artigo fica estabelecido que,

Na hipótese de contratação de operações de financiamento habitacional, a concessão de subvenções econômicas com recursos orçamentários da União fica limitada ao atendimento de famílias em áreas urbanas com renda mensal de até R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) e de agricultores e trabalhadores rurais em áreas rurais com renda anual de até R\$ 48.000,00 (quarenta e oito mil reais). (BRASIL, 2021).

Observa-se ainda, que a referida Lei não menciona o agricultor familiar, referindo-se de modo genérico ao termo *agricultores*, que inclui dos pequenos produtores aos grandes latifundiários. A mesma Lei estabelece ainda, em seu Art. 4º, que o Poder Executivo Federal definirá os critérios para participação no Programa, as metas e os tipos de benefícios que serão

destinados às famílias. Nesse contexto, considerando-se o atual momento político no Brasil, em que os movimentos dos trabalhadores organizados sofre uma profunda inflexão, identifica-se que o modo de distribuição da riqueza produzida socialmente, com destaque para a política habitacional está sendo reorganizada pelo Estado brasileiro.

A construção do Projeto e sua execução em Paquetiua desafiou, não apenas a comunidade; mas também, os agentes políticos e técnicos em suas dificuldades e potencialidades. Significa dizer, que os direitos garantidos legalmente, como no caso do PNHR, por si só não garantem a superação das desigualdades e a opressão às quais são submetidos. Ao contrário, a luta por acesso aos direitos, inclusive aos já regulados pela lei impõe aos sujeitos sociais, os limites da universalidade abstrata, que não considera a realidade concreta.

A política habitacional do Estado brasileiro, tal como configurada pelo PNHR, desafiou a Entidade Organizativa ao assumir o lugar da burocracia estatal em sua condução. Isto é, aquilo que *a priori* soa como autonomia das entidades, e ampliação da democracia no enfrentamento à questão habitacional pode ser, na verdade, simples transferência de responsabilidade na condução das ações, sem a necessária estrutura, inclusive legal e com pouquíssima autonomia.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise do PNHR, como parte da política habitacional do Estado brasileiro, requer um olhar atento para as contradições presentes no bojo dessa instituição. Isso, por se tratar de um arcabouço constituído por variadas estruturas -jurídica, política, religiosa, mercantis, dentre outras -, o Estado tem suas condições de atuação limitada.

Historicamente, ao elaborar e executar seu planejamento, o Estado exerce o seu controle sobre os cidadãos. A política pública, nesta análise do PNHR, “como processo é reveladora da interação de um conjunto muito rico de determinações econômicas, políticas e culturais, e seu debate encerra fortes tensões entre visões sociais de mundos diferentes.” (BEHRING, 2009, p. 303).

No Brasil, historicamente, o planejamento estatal atendeu aos interesses capitalistas, através das necessidades do setor privado, contribuindo para a formação de pactos de dominação, indispensáveis à manutenção da hegemonia burguesa.

Para a análise da história da política habitacional estatal, é necessário levar em conta também, a conformação da política urbana brasileira, na qual as ações adotadas, historicamente pelo Estado subordinaram a política habitacional aos interesses da reprodução das relações capitalistas. Essas situações geraram uma estrutura urbana excludente, com forte segregação espacial, em que o déficit de moradia é uma das características mais marcantes.

Após algumas iniciativas tímidas, nas Décadas de 1980 e de 1990, foi efetivamente a partir dos Anos 2000, que as ações se tornaram mais sistemáticas. Com a posse do então Presidente Lula da Silva, em 2003, foi implantada uma ampla estrutura com o objetivo principal de movimentar a economia do país e, nesse arcabouço, estava contemplado um grande pacote habitacional, que buscou minimizar o déficit habitacional brasileiro. O PMCMV, instituído em 2009, e vinculado ao Ministério das Cidades preconiza como principal objetivo, articular políticas setoriais, sendo inegável, que houve um avanço na conquista do direito à moradia para os setores mais vulneráveis.

O PNHR, alcançou os agricultores rurais, possibilitando a este segmento social, o acesso à moradia de interesse social e trouxe consigo, o discurso da manutenção do agricultor familiar rural no seu território. A avaliação do Programa, a partir do ponto de vista dos atendidos, aqui apresentada, implicou na compreensão dos paradoxos que envolvem as políticas públicas.

Neste trabalho, abordamos de modo particular, as representações dos beneficiários sobre o PNHR, Programa executado em duas comunidades na zona rural de Alcântara.

Discutimos, além das concepções dos beneficiários a respeito do programa, o processo histórico das lutas dos trabalhadores rurais no Município de Alcântara, lutas secularmente travadas para manterem e preservarem as suas territorialidades. Alcântara é um indicativo de que, a hegemonia do poder dominante pode e deve ser colocada em xeque.

Em nossas conclusões, geradas a partir dos dados coletados foi possível identificar as várias percepções dos beneficiários, do agente político e do Presidente da EO, em relação ao PNHR. Os dados colhidos, evidenciam que a maioria dos beneficiários do PNHR considera o acesso ao PNHR, como direito adquirido.

Essa constatação vai de encontro a nossa hipótese inicial, em que julgamos que a maioria das pessoas entrevistadas associava o acesso ao Programa, a um Governo específico, neste caso, ao Governo Lula. Ao destacarem como pontos positivos, em primeiro lugar, o reconhecimento do direito à unidade habitacional por parte do Governo, observou-se, na maioria do grupo, um sentimento de segurança ao afirmar o PNHR como política pública, que se constitui um direito do morador da zona rural.

Concluiu-se ainda, a partir que exposto pelos informantes que o estilo padronizado das unidades imprimiu formas externas ao modo de morar e, que ele não foi bem aceito pelos entrevistados, que destacaram as particularidades do modo de vida das famílias da zona rural, em que o espaço da cozinha ampla sempre foi muito valorizado. Para minimizar essa situação, algumas famílias improvisaram adaptações para que as unidades se tornassem mais funcionais, e condizentes ao modo de vida da família rural.

Destacou-se ainda, nas colocações dos atendidos entrevistados, como ponto negativo o problema dos conteúdos abordados no TTS, os quais vêm padronizados em uma matriz estabelecida pela CEF nas diretrizes do PNHR. Ao estabelecer a matriz com as temáticas que devem ser abordados, a CEF retira da entidade representativa dos trabalhadores, a possibilidade de discutir as questões que considerem mais necessárias para suas realidades, pois não é possível modificar os temas propostos.

Dessa forma, conclui-se que a atuação profissional do assistente social no TTS do PNHR ficou bastante comprometida, uma vez que o profissional não tem margem para conduzir a atuação com base nas demandas reais do grupo. Uma das formas de contribuir para a garantia do direito à unidade habitacional do Programa é aceitar os limites impostos para a atuação profissional no trabalho social, ao menos no projeto escrito e enviado à CEF, podendo estender as discussões no decorrer das atividades.

Foi nesse sentido, que pautamos as atividades do TTS, buscando sempre ampliar as discussões e reflexões com o grupo, considerando que “a função pedagógica desempenhada pelo assistente social inscreve a prática profissional no campo das atividades educativas formadoras da cultura, ou seja, atividades formadoras de um modo de pensar, sentir e agir, também entendido como sociabilidade.” (ABREU; CARDOSO, 2009, p. 594).

Em relação às considerações do agente político, concluiu-se que o Programa foi avaliado como positivo, ao destacar que as famílias passaram a habitar casas com melhor estrutura física que as anteriores, apesar da demora na realização das vistorias pela CEF para liberação dos recursos, o que impactou de modo significativo no cronograma inicial das obras, levando a um desgaste com o grupo de beneficiários, posto que estes questionavam constantemente o atraso na conclusão dos serviços.

Para compreensão dos avanços e retrocessos da questão habitacional, faz-se necessário compreender o paradoxo dos direitos no âmbito do Estado burguês, como executor da política de habitação, em que os grupos no comando do aparelho estatal, nem sempre têm o poder de Estado (a chamada governabilidade) e, quando o têm, atendem essencialmente as demandas da classe dominante. Esse entendimento nos leva a concluir, que no caso brasileiro, os representantes políticos que têm origem nas áreas rurais são os representantes do agronegócio ou da chamada “bancada do boi”. Infelizmente, os trabalhadores rurais e agricultores familiares, conforme identificados pelo Estado, não têm representação política no cenário nacional, o que contribui sobremaneira para o silêncio do Governo em relação ao PNHR e os sinais de desmonte do Programa.

É evidente que o PNHR não deu conta da questão habitacional no meio rural e o déficit persiste. No entanto, para compreensão da atual conjuntura com desmonte do PNHR é necessário, um olhar ampliado sobre o Estado burguês, que na atualidade se reestrutura com um profundo refluxo do ponto de vista da ampliação dos direitos. Fazendo-se necessária, a compreensão da atual conjuntura política, tanto na esfera nacional quanto internacional, marcado pelo retrocesso na garantia dos direitos, historicamente adquiridos pelos trabalhadores.

No Brasil há de se considerar ainda, o fato do país ser subordinado ao capital internacional, o qual está em um novo processo de reestruturação, que atinge de modo direto as políticas públicas dos países dependentes. Assim, o atual momento de retração na garantia do direito à habitação para uma parcela da sociedade brasileira, está posto nas relações contraditórias entre o Estado burguês e a sociedade, no contexto da luta de classes, onde a

utilização da força ou do consenso pelos aparelhos estatais dependerá da conjuntura e da organização das classes em conflitos.

Os principais pontos e discussões apresentadas neste trabalho partem da premissa, que a formação social e econômica do Brasil vem sustentando, o modo como a moradia é produzida e ofertada, via de regra no mercado. Partimos do princípio que é necessário olhar além dos números do déficit habitacional, embora não possamos desconsiderá-los, sendo necessário levar em conta questões sociais, econômicas e políticas complexas que perpassam a problemática habitacional, tornando-o expressão de uma sociedade, que para cada contexto histórico apresenta uma solução para o mesma situação. Não por acaso, o PMCMV/PNHR sofreram críticas, pois, mesmo lançado e executado por governos com viés mais progressistas, persistiu em falhas, já bastante apontadas, anteriormente.

Conclui-se ainda que, embora o Estado não seja representante dos interesses universais, ele é imprescindível para a consolidação e ampliação dos direitos. Nessa lógica contraditória, ao mesmo tempo em que as políticas sociais ampliam direitos, servem também, para consolidar o quadro de desigualdade, uma vez que o processo de reprodução do capital é sempre maior. No entanto, apesar de incipientes e contraditórias, as políticas sociais são necessárias e, mais do que isso, são essenciais, uma vez que garantem a reprodução social dos sujeitos e contribuem para melhorar sua qualidade de vida.

## REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, Ricardo. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. Campinas, SP: Anpocs; Hucitec, 1998.
- ABREU, Marina Maciel; CARDOSO, Franci Gomes. Mobilização social e práticas educativas. *In: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. Serviço social: direitos sociais e competências profissionais*. Brasília, DF: CFESS/ABEPSS, 2009.
- ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. **Quilombolas e novas etnias**. Manaus: UEA Edições, 2011.
- ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. Os quilombolas e a Base de lançamento de foguetes de Alcântara. Laudo antropológico. Volume 1. Brasília, 2006.
- ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. Terras de preto, terras de santo, terras de índio: uso comum e conflito. **Novos cadernos NAEA**, Belém, v. 10, p. 163-196, 1989.
- ALMEIDA, Lúcio Flávio Rodrigues de. Entre o nacional e o neonacional-desenvolvimentismo: poder político e classes sociais no Brasil contemporâneo. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 112, p. 689-710, out./dez. 2012.
- ANDRADE, Maristela de Paula. Quilombolas: etnicidades emergentes? : subsídio para uma discussão. **Ciências Humanas em Revista**, São Luís, v. 4, n. 1, jun. 2006.
- ARAUJO, Helciane de Fátima Abreu. **Estado/movimentos sociais no campo: a trama da construção conjunta de uma política pública no Maranhão**. Tese. 173f. (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2013. Disponível em: [http://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UFC-7\\_9fb28b6d365598eec89ecd2af5cabf7d](http://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UFC-7_9fb28b6d365598eec89ecd2af5cabf7d). Acesso em: 24 set. 2020.
- ARRETCHE, Marta. Tendências no estudo sobre avaliação. *In: RICO, Elizabeth Melo (org.). Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez, 1998. p. 29-39.
- AZAR, Zaíra Sabry. **Relações de trabalho e resistência camponesa no desenvolvimento dependente no Maranhão: o assentamento Califórnia como expressão**. 2013. 326f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2013.
- AZEVEDO, Sergio de; ANDRADE, Luís Aureliano Gama de. A trajetória recente da política de habitação popular. *In: AZEVEDO, Sergio de; ANDRADE, Luís Aureliano Gama de. Habitação e poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional Habitação online*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011. p. 69-96. ISBN: 978-85-7982-055-7.
- BARBOSA, Zulene Muniz. Capitalismo neoliberal e políticas de austeridades: uma análise do caso português (2011-2015). **Lutas Sociais**, São Paulo, v. 23, n. 42, p. 40-53, jan./jun. 2019.
- BARBOSA, Zulene Muniz. **Maranhão, Brasil: luta de classes e reestruturação produtiva em uma nova rodada de transnacionalização do capitalismo**. São Luís: UEMA, 2006.

BARBOSA, Zulene Muniz. **Maranhão, Brasil: lutas de classes e reestruturação produtiva, em uma nova rodada de transnacionalização do capitalismo.** São Luís: EDUEMA, 2006.

BEHRING, Elaine Rossetti. Política social no contexto da crise capitalista. *In: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. Serviço social: direitos sociais e competências profissionais.* Brasília, DF: CFESS/ABEPSS, 2009. Disponível em: <https://www.poteresocial.com.br/wp-content/uploads/2017/08/3.6-Pol%C3%ADtica-social-no-contexto-da-crise-capitalista-%E2%80%93-Elaine-Rossetti-Behring.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2020.

BEHRING, Elaine Rossetti; SANTOS, Silvana Mara Morais dos. Questão social e direitos. *In: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. Serviço social: direitos sociais e competências profissionais.* Brasília, DF: CFESS/ABEPSS, 2009.

BOTEGA, Leonardo da Rocha. De Vargas a Collor: urbanização e política habitacional no Brasil. **Dossiê Cidades Espaço Plural**, v. 8, n. 17, 2007. ISSN 1518-4196.

BONDUKI, Nabil. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Revista Arquitetura e Urbanismo**, São Paulo, n. 1, p. 70-104, jan./dez., 2008. Disponível em: <https://revistaarqurb.com.br/arqurb/issue/view/7>. Acesso em: 19 jun. 2020.

BOSCHETTI, Ivanete. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. *In: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. Serviço social: direitos sociais e competências profissionais.* Brasília, DF: CFESS/ABEPSS, 2009.

BRAGA, Raquel Carvalho de Queiroz; NASCIMENTO, Denise Morado. Déficit habitacional: um problema a ser resolvido ou uma lição a ser aprendida?. **Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo**, n. 9, jan. 2009. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/risco/article/view/44765/0>. Acesso em: 2 fev. 2019.

BRANDÃO, André Augusto; DALT, Salette da; SOUZA, Sidimara Cristina de. Comunidades quilombolas e o Programa Nacional de Habitação Rural. **Novos Cadernos NAEA**, v. 21, n. 1, p. 79-98, jan./abr. 2018. ISSN 1516-6481 / 2179-7536.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 21 maio 2020.

BRASIL. **Decreto 6962 de 17 de setembro de 2009.** Regulamenta as Seções I, II, III e IV do Capítulo I e o Capítulo II da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, e dá outras providências. Brasília, DF, 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d6962.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6962.htm). Acesso em: 3 abr. 2020.

BRASIL. **Decreto-Lei 9.777 de 06 de setembro de 1946.** Estabelece bases financeiras para a "Fundação da Casa Popular" e dá outras providências. Brasília, DF, 1946. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/del9777.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del9777.htm). Acesso em: 15 maio 2020.

BRASIL. **Lei 11.124 de 16 de junho 2005.** Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Brasília, DF, 2005. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L11124.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11124.htm). Acesso em: 22 abr. 2020.

BRASIL. **Lei 11.326 de 24 de julho de 2006.** Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Brasília, DF, 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11326.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11326.htm). Acesso em: 23 maio 2020.

BRASIL. **Lei 11.977 de 09 de julho de 2009.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas e dá outras providências. Brasília, DF, 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm). Acesso em: 23 maio 2020.

BRASIL. **Lei 14.118 de 13 de janeiro de 2021.** Institui o Programa Casa Verde e Amarela; altera as Leis nos 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.100, de 5 de dezembro de 1990, 8.677, de 13 de julho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 11.977, de 7 de julho de 2009, 12.024, de 27 de agosto de 2009, 13.465, de 11 de julho de 2017, e 6.766, de 19 de dezembro de 1979; e revoga a Lei nº 13.439, de 27 de abril de 2017. Brasília, DF, 2021. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/Lei/L14118.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Lei/L14118.htm). Acesso em: 4 jan. 2021.

BRASIL. **Lei 4380 de 21 de agosto 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. Brasília, DF, 1964. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L4380.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4380.htm). Acesso em: 20 jun. 2020.

BRASIL. **Lei 8171/91 de 19 de janeiro, 1991.** Dispõe sobre a política agrícola. Brasília, DF, 1991. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8171.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8171.htm). Acesso em: 22 maio 2010.

BRASIL. **Lei nº 11.578 de 26 de novembro de 2007.** Dispõe sobre a transferência obrigatória de recursos financeiros para a execução pelos Estados, Distrito Federal e Municípios de ações do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, e sobre a forma de operacionalização do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH nos exercícios de 2007 e 2008. Brasília, DF, 2007a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/l11578.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11578.htm). Acesso em: 16 abr. 2010.

BRASIL. **Lei Nº 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal. Estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF, 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em: 26 maio 2020.

BRASIL. **Lei Nº 4.214, de 2 de março de 1963.** *Dispõe sobre o “Estatuto do Trabalhador Rural”*. Brasília, DF, 1963. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/14214.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/14214.htm). Acesso em: 26 abr. 2020.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Relatórios de informações sociais.** Brasília, DF, 2001a. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIV3/geral/relatorio.php#Vis%C3%A3o%20Geral>. Acesso em: 5 fev. 2021.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Portaria 194 de 30 de abril de 2013.** Regulamenta o Programa Nacional de Habitação Rural - PNHR, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, para os fins que especifica. Brasília, DF, 2013. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=02/05/2013&jornal=1&pagina=65&totalArquivos=104>. Acesso em: 25 jun. 2020.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Portaria nº 406, de 2 de setembro de 2011.** Regulamenta o Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV, para os fins que especifica. Brasília, DF, 2011. Disponível em: [https://sedurb.es.gov.br/Media/Sedurb/Importacao/Legislacao/Portaria\\_406\\_02\\_09\\_2011.pdf](https://sedurb.es.gov.br/Media/Sedurb/Importacao/Legislacao/Portaria_406_02_09_2011.pdf). Acesso em: 25 jun. 2020.

BRASIL. Ministério das Cidades. Planejamento, Investimento e Desenvolvimento. **Lançamento do PAC2:** o Brasil vai continuar crescendo. Brasília, DF, 2009. Disponível em: [https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/777/355?locale=pt\\_BR](https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/777/355?locale=pt_BR). Acesso em: 5 jun. 2020.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Política nacional de habitação.** Brasília, DF, 2004. Disponível em: <https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/4PoliticaNacionalHabitaacao.pdf>. Acesso em: 7 jun. 2020.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Portaria nº 21, de 22 de janeiro de 2014.** Aprova o Manual de Instruções do Trabalho Social nos Programas e Ações do Ministério das Cidades. Brasília, DF, 2014. Disponível em: [https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Portarias/2014/portaria\\_21\\_2014\\_trabalho\\_social.pdf](https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Portarias/2014/portaria_21_2014_trabalho_social.pdf). Acesso em: 25 jun. 2019.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Relatórios de informações sociais.** Brasília, DF, 2021. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIV3/geral/relatorio.php#Vis%C3%A3o%20Geral>. Acesso em: 13 jan. 2021.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Plano nacional de habitação.** Brasília, DF: MC, 2009. Disponível em: [https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/Habitacao/Material\\_de\\_Apoio/PLANONACIONALALDEHABITAO.pdf](https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/Habitacao/Material_de_Apoio/PLANONACIONALALDEHABITAO.pdf). Acesso em: 21 jun. 2020.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Plano nacional de habitação:** versão para debates. Brasília, DF, 2010. Disponível em:

<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Riv3/geral/relatorio.php#Vis%C3%A3o%20Geral>. Acesso em: 12 fev. 2019.

BRASIL. Secretaria Espacial para Promoção da Igualdade Racial. Programa Brasil quilombola: relatório de gestão. **Palmares Fundação Cultural**, Brasília, 2007b. Disponível em: <https://www.palmares.gov.br>. Acesso em: 25 jul. 2020.

BRUNACCI, D. P. **Influência no desenho de políticas públicas: conceitos pela participação e propostas de monitoramento**. 2014. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo – EAESP, São Paulo, 2014.

BURNET, Frederico Lago. Política habitacional rural e moradia camponesa no Maranhão. **Revista de Arquitetura**, v. 15, n. 2, 2019. Disponível em: <http://revistas.unisinos.br/index.php/arquitetura/article/view/arq.2019.152.07>. Acesso em: 8 set. 2021.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Caderno de orientações técnicas**. 2013.

CARDOSO, Franci Gomes. Os desafios da organização política das classes subalternas para o enfrentamento das desigualdades sociais no contexto da mundialização do capital. **Revista de Políticas Públicas**, p. 153-161, out. 2012. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/3211/321131651014.pdf>. Acesso em: 8 set. 2019.

CARLOTO, Andréa Fão; ATIYEL, Carima. Políticas sociais no meio rural: a conquista do Programa Nacional de Habitação Rural. *In: SEMINÁRIO NACIONAL ESTADO E POLÍTICAS SOCIAIS*, 6; *SEMINÁRIO DIREITOS HUMANOS: Capitalismo Contemporâneo na América Latina: Políticas Sociais Universais? 2.*, 2014. Toledo. **Anais [...]**. Toledo: Unioeste, 2014.

CARMO, Edgar Cândido do. **A política habitacional no Brasil pós-Plano Real (1995-2002): diretrizes, princípios, produção e financiamento: uma análise centrada na atuação da Caixa Econômica Federal**. 2006. 189f. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.

CHAUÍ, Marilena de Sousa. **Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 1993.

CHOAIRY, Antônio César Costa. **Alcântara vai para o espaço: a dinâmica da implantação do centro de lançamento de Alcântara**. São Luís: UFMA; PROIN(CS), 2000.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Sistema acesso à informação - [99902.000547/2020-61]: pedido respondido. 2020a**. Disponibilizado em: <https://esic.cgu.gov.br/sistema/Pedido/DetalhePedido.aspx?id=W0YL5rAuuH8>. Acesso em: 15 abr. 2020.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Sistema acesso à informação - [99902.000548/2020-13]: pedido respondido. 2020b**. Disponibilizado em: <https://esic.cgu.gov.br/sistema/Pedido/DetalhePedido.aspx?id=p7zt3hJ9TyQ>. Acesso em: 15 abr. 2020.

CORREA, Bianca Sampaio. **Programa de aquisição de alimentos - PAA:** implicações socioeconômicas junto aos agricultores familiares da comunidade de Matinha - zona rural de São Luís. 2018. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Socio espacial e Regional) – Universidade Estadual do Maranhão, São Luís, 2018.

COSTA, C. E. S. **Habitação rural:** uma proposta de racionalização pela autoconstrução. Rio de Janeiro: EDUR, 1995.

DAGNINO, Evelina. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência Perversa. **Política e Sociedade: Revista de Sociologia Política**, v. 3, n. 5, p. 139-164, 2004. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/issue/view/974>. Acesso em: 19 ago. 2020.

DIAGNOSTICO participativo do município de Alcântara. Alcântara: Projeto Desenvolvimento Local, Integrado e Sustentável, 2003.

EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO. Governo lança programa de habitação rural para 6.300 famílias. **Agência Brasil**, 2003. Disponível em: <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2003-12-05/governo-lanca-programa-de-habitacao-rural-para-6300-familias>. Acesso em: 30 mar. 2020.

FALEIROS, Vicente de Paula. O que serviço social quer dizer. **Serviço Social e sociedade**, São Paulo, n. 108, p. 748-761, out./dez. 2011.

FECHIO, Firmino; MARICATO, Ermínia. A luta pelo direito de morar. **Travessia Revista do Migrante**, v. 5, n. 14, p. 3-32, set./dez. 1992. Disponível em: <https://travessia.emnuvens.com.br/travessia/issue/view/32/n.%2014%20%281992%29>. Acesso em: 3 maio 2020.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Ano-base 2016**. Disponível em: [www.firjam.com.br/ifdm/consulta-ao-indice/ifdm-indice-firjam-desenvolvimento-municipal-resultado.htm?UF=MA&IdCidade=210020indicador=1&ANO=2016](http://www.firjam.com.br/ifdm/consulta-ao-indice/ifdm-indice-firjam-desenvolvimento-municipal-resultado.htm?UF=MA&IdCidade=210020indicador=1&ANO=2016). Acesso em: 27 abr. 2020.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Diretoria de Estatística e Informações. **Déficit habitacional no Brasil 2015**. Belo Horizonte: FJP, 2018.

FURTADO, Marivânia Leonor Souza. **Aquilombamento no Maranhão:** um Rio Grande de (im)possibilidades. 2012. 313f. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia, Presidente Prudente, 2012. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/handle/11449/105031>. Acesso em: 2 fev. 2020.

GHON, Maria da Glória. **Teoria dos movimentos sociais:** paradigmas clássicos e contemporâneos. São Paulo: Edições Loyola, 1997.

GRAMSCI, Antônio. Introdução ao estudo da filosofia. In: GRAMSCI, Antônio. **Cadernos do cárcere**. Tradução Carlos N. Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999. v. 1.

GRAMSCI, Antônio. **Temas de cultura**. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001. v. 4.

HARVEY, David. **17 Contradições e o fim do capitalismo**. Tradução Rogério Bettoni. São Paulo: Boitempo, 2016.

HARVEY, David. **O enigma do capital: e as crises do capitalismo**. Tradução de João Alexandre Peschanski. São Paulo: Boitempo, 2011.

IAMAMOTTO, Marilda Vilela. O Serviço Social na cena contemporânea. *In*: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **Serviço social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília, DF: CFESS/ABEPSS, 2009.

IAMAMOTTO, Marilda Vilela. **O serviço social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS. **Brasil/Maranhão/Alcântara**. Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ma/alcantara/panorama>. Acesso em: 12 maio 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS. **Senso 2010**. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/>. Acesso em: 23 fev. 2020.

INSTITUTO MARANHENSE DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS E CARTOGRÁFICOS. **Plano diretor de desenvolvimento Integrado. Eixo: institucional**, 2018. Disponível em: <https://pddi.secid.ma.gov.br/wp-content/uploads/2019/08/EIXO-INSTITUCIONAL.pdf>. Acesso em 12/05/2020.

KLINTOWITZ, Danielle. Por que o programa minha casa minha vida só poderia acontecer em um governo petista? **Caderno Metrôpole**, São Paulo, v. 18, n. 35, p. 165-190, abr. 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2016-3508>. Acesso em: 14 out. 2020.

LEFEBVRE, Henri. **A cidade do capital**. Rio de Janeiro: DP&A editora, 2001. p.163.

LEFEBVRE, Henri. **A produção do espaço**. Tradução Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins. (do original: La production de l'espace. 4e.éd. Paris: Éditions Anthropos, 2000). Primeira versão: início fev. 2006.

LIMA NETO, Vicente Correia; FURTADO, Bernardo Alves; KRAUSE, Cleandro. (org.). Estimativas do déficit habitacional brasileiro (PNAD 2007-2012). **Nota Técnica**, Brasília: IPEA, n. 5, nov. 2013. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/131125\\_notatecnicadirur05.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/131125_notatecnicadirur05.pdf). Acesso em: 2 mar. 2020.

MA: COMUNIDADE quilombola de Alcântara continua luta contra o Centro de Lançamento e pelo direito de ficar na terra. **Mapa de Conflitos**, [2018?]. Disponível em: <http://mapadeconflitos.ensp.fiocruz.br/conflito/ma-comunidade-quilombola-de-alcantara-continua-luta-contra-o-centro-de-lancamento-e-pelo-seu-direito-de-ficar-na-terra/>. Acesso em: 12 fev. 2019.

MARANHÃO (Estado). Secretaria das Cidades e Desenvolvimento Urbano. **Plano estadual de habitação de interesse social do estado do Maranhão**. São Luís: SECID-MA, 2012.

MARANHÃO (Estado). Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano. **Projeto minha casa, meu Maranhão**. São Luís, 2015.

MARANHÃO (Estado). Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento. **Plano plurianual – PPA 2020-2023 do governo do Maranhão**. São Luís: SECID-MA, 2019.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. *In*: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

MARICATO, Ermínia. MetrÓpole, legislação e desigualdade. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 17, n. 48, p. 151-167, ago. 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/LJf4kyjgfBw9PyLxBxbNRbf/?lang=pt>. Acesso em: 19 maio 2020.

MARICATO, Ermínia. **Os impasses da política urbana no Brasil**. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

MARICATO, Ermínia. **Política habitacional no regime militar: do milagre brasileiro a crise econômica**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1987.

MARTINS, José de Souza. **Os camponeses e a política no Brasil**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1986.

MARX, Karl. **O capital**. Tradução Regis Barbosa e Flávio R. Kothe. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

MESQUITA, Benjamim Alvino de. Políticas de desenvolvimento e desigualdade regionais: o caráter seletivo e residual da intervenção governamental no maranhão. **Revista de Políticas Públicas**, v. 11, n. 2, p. 27-54. 2007.

MINAYO, Maria Cecília de Souza *et al.* (org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004.

MOTTA, Vânia Cardoso da. Ideologias do capital humano e do capital social: da Integração à inserção e ao conformismo. **Trabalho, Educação e Saúde**, v. 6, n. 3, p. 549-571, nov. 2008/fev. 2009. Disponível em: <http://www.revista.epsjv.fiocruz.br/upload/revistas/r225.pdf>. Acesso em: 24 maio 2020.

MOVIMENTO DOS PEQUENOS AGRICULTORES. **Quem somos**, [2019?]. Disponível em: <https://mpabrasil.org.br/quem-somos>. Acesso em: 23 ago. 2020.

NASCIMENTO, Denise Morado; BRAGA, Raquel Carvalho de Queiroz; Déficit habitacional: um problema a ser resolvido ou uma lição a ser aprendida? **Risco Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo versão online**, São Paulo, v. 9, p. 98-109, 2009. DOI: <https://doi.org/10.11606/issn.1984-4506.v0i9p98-109>. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/risco/article/view/44765>. Acesso em: 2 ago. 2020.

OLIVEIRA, Elayne Martins Sousa de. **A medição social no acesso dos trabalhadores rurais ao Programa Nacional de Habitação rural**: a experiência de Santa Vitoria – Matinha. 2016. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Socioespacial e Regional) - Universidade Estadual do Maranhão, São Luís, 2016.

OLIVEIRA, F. A questão regional: a hegemonia inacabada. **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, v. 7, n. 18, p. 43-63, 1993. Disponível em: <http://www.afoiceemartelo.com.br/posfsa/Autores/Oliveira,%20Francisco/Francisco%20De%20Oliveira%20-%20Questao%20Regional%20--%20A%20Hegemonia%20Inacabada.pdf>. Acesso em: 19 abr. 2020.

OLIVEIRA, Francisco de. **Elegia para uma re(li)gião**: Sudene, nordeste planejamento e conflitos de classes. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

OTATI, Ana Maria Aquino dos Anjos. **As dinâmicas e as desigualdades regionais de desenvolvimento no estado do Maranhão**. 2013. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Porto Alegre, 2013.

PEREIRA JUNIOR, Davi. Insegurança e violação de direitos na trajetória dos quilombolas de Alcântara. **Amazônia Latitude Review**, Flórida, 2020. ISSN 2692-7462 versão *online*. Disponível em: <https://amazonialatitude.com/2020/04/23/inseguranca-e-violacao-de-direitos-na-trajetoria-dos-quilombolas-de-alcantara>. Acesso em: 19 abr. 2021.

RIBEIRO, Isabela Ramos. Estado, planejamento e fundo público no capitalismo dependente brasileiro. **Revista de Políticas Públicas**, v. 22, n. 1, p. 445-482, 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.18764/2178-2865.v22n1p465-482>. Acesso em: 25 ago. 2019.

SAES, Décio. **Estado e democracia**: ensaios teóricos. 2. ed. Campinas, SP: UNICAMP, 1988.

SANTANA, Raimunda Nonata do Nascimento. Da política urbana: notas sobre a perda de potência do inovador discurso constitucional brasileiro. **Ser Social**, Brasília, v. 21, n. 44, p. 73-94, jan./jun. 2019.

SANTOS, Wandeley Guilherme dos. **Cidadania e justiça**: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1979.

SILVA, Cecília Milanez Graziano da. **Habitação rural**: uma luta por cidadania. 2014. 152 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, 2014. Disponível em: [https://teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16139/tde-25072014-091102/publico/ME\\_CECILIA\\_GRAZIANO.pdf](https://teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16139/tde-25072014-091102/publico/ME_CECILIA_GRAZIANO.pdf). Acesso em: 21 set. 2020.

SILVA, Jadson Pessoa da. **Programa minha casa minha vida (2009-2010)**: avanços e limites para população de baixa renda em São Luís – MA. São Luís, 2013.

SILVA, Maria Ozanira. **Política habitacional brasileira**: verso e reverso. São Paulo: Cortez, 1989.

SIMIONATTO, Ivete. O social e o político no pensamento de Gramsci. *In*: AGGIO, A. (org.). **Gramsci: vitalidade de um pensamento**. São Paulo: Editora da Unesp, 1998. p. 35-62. Disponível em: <https://www.foiceeomartelo.com.br/posfsa/Autores/Aggio,%20Alberto/Gramsci%20-%20A%20Vitalidade%20de%20um%20pensamento.pdf>. Acesso em: 4 maio 2020.

SMITH, Neil. Por uma teoria do desenvolvimento desigual I: a dialética da diferenciação e da igualização geográficas. *In*: SMITH, Neil. **Desenvolvimento desigual: natureza, capital e a produção do espaço**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988.

SOUZA, Clara Raissa Pereira de. **Política de habitação rural no Maranhão: da moradia camponesa à "casa do governo"**. 2017. 198f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Socioespacial e Regional) - Universidade Estadual do Maranhão, São Luís, 2017.

SOUZA, Leda Mara de. **Análise comparativa das políticas habitacionais nos governos Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva**. 2005. Dissertação (Mestrado em Gestão de Políticas Públicas) - Universidade Vale do Itajaí, Itajaí, 2005. Disponível em: <http://siaibib01.univali.br/pdf/Leda%20Mara%20de%20Souza.pdf>. Acesso em: 21 set. 2020.

APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA COM AGRICULTORES FAMILIARES BENEFICIÁRIOS DO PNHR EXECUTADO PELA ASSOCIAÇÃO DE MORADORES E PRODUTORES DA COMUNIDADE DE PAQUATIUA

**I Bloco: Identificação e dados gerais**

**Sexo** ( ) masculino ( ) feminino. **Idade** \_\_\_\_\_ anos.

**Estado civil:** ( ) solteiro ( ) casado ( ) em união estável ( ) viúvo ( ) divorciado

**Escolaridade:** ( ) não alfabetizado ( ) Fundamental Incompleto ( ) Fundamental Completo

( ) Médio Incompleto ( ) Médio completo ( ) Superior incompleto ( ) Superior completo

1. Comunidade que reside \_\_\_\_\_. Há quantos anos? \_\_\_\_\_

2. Você já morava na comunidade onde foi construída a unidade habitacional? ( ) sim ( ) não

3. Você participou do processo de organização da documentação da Associação para participar no projeto? ( ) sim ( ) não

3.1 Caso não tenha participado. Qual o motivo?

( ) Não foi convidado ( ) não sabia do processo ( ) falta de tempo ( ) pensou que não daria certo

3.2 Caso tenha participado como foi sua participação?

( ) entrou com recurso financeiro ( ) participou de reuniões ( ) mobilizou outras pessoas

4. Qual a motivação para participar do projeto?

( ) necessidade ( ) incentivar outras pessoas

**II Bloco: sobre o PMCMV/PNHR**

1. No seu entendimento o que é o PNHR?

( ) programa de um governo específico ( ) um programa do Estado Brasileiro

2. Como você avalia o PNHR? ( ) excelente ( ) bom ( ) ruim ( ) péssimo

3. Na sua concepção existe relação entre o PMCMV e PNHR? ( ) sim ( ) não

3.1 Se sim. Qual é essa relação \_\_\_\_\_

3.2 Na sua concepção qual a motivação para implantação de um programa de habitação para agricultores familiares? \_\_\_\_\_

3.3 Na sua opinião qual é o futuro do PNHR? \_\_\_\_\_

4. A casa do PNHR ficou muito diferente da sua anterior? ( ) sim ( ) não

- 4.1 Ficou melhor ( )sim ( )não
- 4.2 Se sim. Ficou melhor em que sentido. ( ) maior ( ) mais segura ( ) mais bonita
5. Em comparação com sua moradia anterior. Sua a casa do projeto.  
( ) aumentou ( ) diminuiu ( ) está igual
6. O tamanho da casa do PNHR atende as necessidades de sua família? ( ) sim ( ) não
7. Você escolheu a localização de sua casa? ( ) sim ( ) não
8. Você considera que houve alguma melhoria na qualidade de vida da sua família a partir do PNHR? ( ) sim ( ) não
- 8.1 Se sim. Qual? \_\_\_\_\_
9. Em sua opinião, quais as principais dificuldades na execução do Projeto?  
( ) demora ( ) falta de união entre os moradores ( ) baixa participação dos beneficiários  
( ) outras
- 9.1 o que poderia ser melhor no PNHR?  
( ) localização ( ) material utilizado ( ) número de cômodos ( ) escolha do projeto ( ) outros

### **III Bloco: Trabalho Técnico Social**

1. Você participou das atividades referentes ao Trabalho Técnico Social? ( ) sim ( ) não
2. Como você avalia as atividades realizadas ( ) excelente ( ) bom ( ) ruim ( ) péssimo
3. Em relação os temas discutidos nas atividades do Trabalho Técnico Social você considera.  
( ) excelente ( ) bom ( ) ruim ( ) péssimo
4. Em relação os cursos realizados você considera. ( ) excelente ( ) bom ( ) ruim ( ) péssimo
5. Você desenvolve alguma atividade de geração de renda a partir dos cursos realizados?  
( ) sim ( ) não. Se sim. Qual (is) \_\_\_\_\_
6. Você conhece alguém do grupo que desenvolve alguma atividade de geração de renda a partir dos cursos realizados? ( ) sim ( ) não
7. Você considera que esses cursos as suas necessidades? ( ) sim ( ) não
8. Se sim. Em que aspecto \_\_\_\_\_. Se não o que faltou? \_\_\_\_\_
9. De forma geral, quais sugestões você daria para melhoria do programa.

APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTA COM EX-PRESIDENTE DA ASSOCIAÇÃO DE MORADORES E PRODUTORES DA COMUNIDADE DE PAQUATIUA

1. Atualmente como está a legalidade da Associação?
2. Quais as principais dificuldades em relação ao acesso da entidade ao PNHR?
3. Quais as principais dificuldades em relação à gestão da associação em nível local no período de habilitação e execução do PNHR?
4. Enquanto Presidente da associação na época, como o senhor avalia a PNHR?
5. Sobre a implantação novos projetos. Caso o governo abra novamente essa possibilidade. O senhor se colocaria a frente de uma associação para trabalhar com o PNHR?

APÊNDICE C - ROTEIRO DE ENTREVISTA COM EX-PARLAMENTAR AGENTE  
POLÍTICO DA ASSOCIAÇÃO DE MORADORES E PRODUTORES DA COMUNIDADE  
DE PAQUATIUA

1. Como se deu a definição pela execução do PNHR através da Associação de Moradores e produtores da Comunidade de Paquatua?
2. O que motivou sua participação no processo de implantação do PNHR?
3. Dada a situação fundiária das comunidades quilombolas de Alcântara. Como se deu a comprovação do uso da terra pelos moradores perante a Caixa? Quais documentos foram efetivamente utilizados para essa comprovação?
4. Quais as principais dificuldades que você enfrentou, enquanto agente político externo à comunidade, na mediação entre os moradores locais?
5. Quais os principais desafios postos pelos órgãos públicos no acesso ao PNHR?