

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO SOCIOESPACIAL E
REGIONAL

**A MEDIAÇÃO SOCIAL NO ACESSO DOS TRABALHADORES
RURAIS AO PROGRAMA NACIONAL DE HABITAÇÃO RURAL: A**
experiência de Santa Vitória-Matinha

ELAYNE MARTINS SOUSA DE OLIVEIRA

ORIENTADORA: Profa. Dra. Marivânia Leonor Souza Furtado

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioespacial e Regional da Universidade Estadual do Maranhão, como requisito à obtenção do título de mestre em Desenvolvimento Socioespacial e Regional.

São Luís
2016

ELAYNE MARTINS SOUSA DE OLIVEIRA

**A MEDIAÇÃO SOCIAL NO ACESSO DOS TRABALHADORES
RURAIS AO PROGRAMA NACIONAL DE HABITAÇÃO RURAL: A
experiência de Santa Vitória-Matinha**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioespacial e Regional da Universidade Estadual do Maranhão, como requisito à obtenção do título de mestre em Desenvolvimento Socioespacial e Regional.

Aprovada em: / /

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dra. Marivânia Leonor Furtado (Orientadora)
Doutora em Geografia
Universidade Estadual do Maranhão

Prof.^a Dra. Zulene Muniz Barbosa
Doutora em Ciências Sociais
Universidade Estadual do Maranhão

Prof. Dr.^a Helciane de Fátima Abreu Araújo
Doutora em Sociologia
Universidade Estadual do Maranhão

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/ Elayne Martins Sousa de Oliveira – São Luís, 2016.

113 f

Dissertação(Mestrado) – Curso Mestrado em Desenvolvimento Socio espacial e Regional , Universidade Estadual do Maranhão , 2016.

Orientadora: Profª Drª Marivânia Leonor Furtado

1.Habitação.2.Programa Nacional de Habitação rural. 3.Mediação social.
I.Título

CDU: 728.1(1-22):334.732(812.1)

Wilson Júnior, Isabela, João Vítor e Cléa,
para vocês e por vocês.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, e é o primeiro lugar por ser o de maior honra, agradeço ao meu Deus, meu Senhor, meu mestre, meu salvador, meu amo, meu dono, meu tudo. A Ele que sempre foi o meu pai e melhor amigo. A Ele que sempre foi o meu colo e o meu abrigo. A ele que é a minha alegria e a minha esperança. A ele que é de onde eu vim, onde estou e para onde, creio, pela fé, que irei. A Ele que é o meu confidente e o meu conselheiro. A ele que é rei sobre a minha vida. A ele que me fez enxergar que não sou membro de nenhuma religião, mas sou discípula de Jesus, disposta e disponível para seguir todos os seus passos.

Ao meu marido, Wilson Júnior, que há vinte anos divide comigo a vida, a esperança, os percalços, as quedas, o levantar, os filhos, o amor e o desejo de servirmos ao nosso Deus de todo o nosso coração. Agradeço porque você não é perfeito (também não sou), mas na sua imperfeição se esforça para ser perfeito para mim. Se esforça para ser participativo em tudo que nos diz respeito enquanto casal e enquanto família. Agradeço porque o Senhor nos permitiu sermos um. Muitos foram os desafios em todos esses anos, passamos por todos eles juntos, não abandonamos o nosso barco porque entendemos que ele é completamente meu e completamente seu, não há como dividi-lo, em meio às muitas águas.

Agradeço aos meus filhos Isabela e João Vítor, simplesmente por serem meus filhos, sem nada mais, nada em troca. Ainda assim, nos fartamos do amor que temos uns para com os outros. Vocês são filhos especiais, maravilhosos, não os trocaria jamais por ninguém diferente de vocês. Obrigada pelas vezes, que mesmo sendo de tão pouca idade, me deram a chance de estudar, trabalhar e ser mãe. Na medida do equilíbrio, na medida da nossa família.

Agradeço à minha mãe Cléa que sempre foi presente e um presente em minha vida e na vida dos meus filhos. Não seria quem eu sou sem ela. Me formou no caráter e na educação formal. Me deu a chance de crescer. Me deu suporte na criação dos meus filhos e é mãe deles também. Me permitiu chegar até aqui me apoiando em todo o tempo, sofrendo comigo as minhas dores e se alegrando comigo nas minhas vitórias.

Agradeço à minha irmã, Caroline, que é pra mim uma mistura de sentimentos, é filha, é irmã, é amiga. Sua ajuda é sempre fundamental, ao me servir

com alegria, se importando com a minhas necessidades e desejando me ajudar. Obrigada pelo amor que tens pelos meus filhos e o cuidado que dispensa a eles.

Agradeço ao meu padrasto Henrique, que mostra a cada dia que família é muito mais que ter o mesmo sangue, sendo o avô que meus filhos amam ter.

Agradeço aos meus cunhados Rita, Hamilton, Ricardo e Tatiana por sempre me incentivar e apoiar nos desafios que a vida me traz.

Agradeço à comunidade de Santa Vitória-Matinha, por me permitir conviver e conhece-los. Por colaborarem comigo em minha pesquisa e por me ensinarem tanto sobre a humildade, a esperança e a garra que precisamos ter para enfrentar a vida.

Obrigada à minha orientadora, Marivânia Furtado, por ser sempre tão disponível e amável. Direcionando-me com zelo, chamando minha atenção com muita sensibilidade. Por não me permitir ver somente as limitações, mas compreender a estrada do mestrado como um caminho sem volta, olhando somente para a frente, incentivando-me sempre.

Obrigada à minha coordenadora Zulene Muniz Barbosa, que em meio a tantos alunos, sempre foi atenciosa e sensível às nossas necessidades.

Agradeço ao Programa de Desenvolvimento socioespacial e a todos quanto dele fazem parte, alunos, professores, funcionários.

Agradeço à Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão – FAPEMA, pelo indispensável apoio à minha pesquisa por meio da concessão de Bolsa de Mestrado.

Quando os honestos governam, o povo se
alegra; mas quando os maus dominam, o
povo reclama.

Rei Salomão

RESUMO

O Estado brasileiro, por meio dos seus vários governos, buscou solucionar no século XX, a questão habitacional em seu território. Embora, significativa parcela das estratégias adotadas pelos diversos governos ao longo dos últimos cem anos se configurassem enquanto intervenção de dimensão nacional, eram nítidos os obstáculos que se interpunham a sua execução. A partir do governo Lula, começa a se delinear uma nova estrutura no que concerne à Política Nacional de Habitação por meio da criação do Ministério das Cidades em 2003. Sob responsabilidade deste Ministério, a Política Nacional de Habitação abarcou uma frente de atuação em áreas rurais por meio do Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), disponível para todos os municípios brasileiros. Embora audacioso em suas pretensões, não se pode evanescer as suas fragilidades. O objetivo deste trabalho é analisar o acesso das comunidades rurais ao programa, em especial a comunidade de Santa Vitória, situada no município Maranhense de Matinha. O enfoque do estudo centra-se nas mediações sociais que conformam a relação entre mediadores e mediados, sopesando os direcionamentos político, social, econômico adotados. Com fundamentação na teoria marxista e em seu método dialético, a análise dos dados colhidos por meio da técnica de pesquisa-ação foram analisados levando-se em consideração as categorias da totalidade, contradição e mediação.

Palavras-chave: Habitação, Programa Nacional de Habitação Rural, Mediação Social.

ABSTRACT

The Brazilian State, through its various governments, sought to solve the housing issue in its territory in the XX century. Although a significant part of the strategies adopted by the various governments during the last one hundred years were configured as a national intervention, the obstacles that impeded their implementation were clear. Starting with the Lula administration, a new structure regarding the National Housing Policy has been outlined through the creation of the Ministry of Cities in 2003. Under the responsibility of this Ministry, the National Housing Policy encompasses a front line in rural areas Through the National Rural Housing Program (PNHR), available to all Brazilian municipalities. Although audacious in its pretensions, its frailties can not be avoided. The objective of this work is to analyze the access of rural communities to the program, especially the community of Santa Vitória, located in the municipality of Matinha. The focus of the study focuses on the social mediations that shape the relationship between mediators and mediated, considering the political, social and economic directions adopted. Based on Marxist theory and its dialectical method, the analysis of data collected through the action-research technique was analyzed taking into account the categories of totality, contradiction and mediation.

Key words: Housing, National Rural Housing Program, Social Mediation.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLA

ATAM - Associação dos Trabalhadores agrícolas do Maranhão
BACEN – Banco Central
BNH – Banco Nacional de Habitação
CAP's – Caixas de Aposentadorias e pensões
CEF – Caixa Econômica Federal
CMN – Conselho Monetário Nacional
CONTAG - Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura
CPT – Comissão Pastoral da Terra
CRE – Comissão de Representantes do Empreendimento
CUT – Central Única dos Trabalhadores
EO – Entidade Organizadora
FCP – Fundação da Casa Popular
FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FHC – Fernando Henrique Cardoso
GIDUR – Gerência de Filial e Desenvolvimento Urbano e Rural
IAP's – Institutos de Aposentadoria e Pensões
IAPI – Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários
IBGE – Instituto Brasileiro de Pesquisa e Estatística
IMESC - Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográfico
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MBES – Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social
MDU – Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente
MHU – Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente
MPA – Movimento dos Pequenos Agricultores
OGU – Orçamento Geral da União
ONG – Organização não governamental
PMCMV – Programa Minha Casa, Minha Vida
PNH – Política Nacional de Habitação
PNHR – Programa Nacional de Habitação Rural
PNHU – Programa Nacional de Habitação Urbana
PHR – Programa de Habitação Rural
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PT – Partido dos Trabalhadores

PTTS – Projeto de Trabalho Técnico Social

SEAC - Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária

SEPURB – Secretaria de Política Urbana

SFH – Sistema Financeiro de Habitação

SNH – Sistema Nacional de Habitação

ULTAB – União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil

LISTA DE MAPAS

Mapa 1	Em destaque no mapa do Maranhão, localização do município de Matinha	15
--------	--	----

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Planta da cidade de Matinha, 2007	79
Figura 2	Vista aérea da área urbana da cidade de Matinha, 2011	80
Figura 3	Imagens do povoado de Santa Vitória (2015)	80

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Casas e conjuntos construídos, por Estado, até 31 de dezembro de 1960	33
----------	---	----

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Entregas de Unidades Habitacionais do Programa Minha Casa, Minha Vida Rural, por regiões brasileiras até o ano de 2014. Fonte: Caixa Econômica Federal	51
Gráfico 2	Relação entre a quantidade de unidades habitacionais financiadas pelo BNH e pela sua sucessora, Caixa Econômica Federa	52

LISTA DE FOTOS

Foto 1	Sr. Marcos Moraes Azevedo em sua moradia, antes da construção das casas do PNHR em Santa Vitória, Matinha	31
Foto 2	Reunião com os moradores na igreja católica de Santa Vitória, antes da construção da sede da Associação	64
Foto 3	Sede própria da Associação dos moradores de Santa Vitória	64
Foto 4	Crianças ensaiando uma apresentação para as mães da comunidade em homenagem ao dia das mães em 2015 na	65

Foto 5	sede própria da Associação dos moradores de Santa Vitória Última reunião do Projeto Social, já na sede própria da associação, com a presença do presidente da mesma	65
Foto 6	Parte da documentação entregue ao Banco do Brasil para inserção no Programa Juventude Rural	68
Foto 7	Ofício encaminhado à GIDUR para obtenção de declaração comprobatória de participação no PNHR para comprovação frente ao Banco do Brasil	69
Foto 8	Moradoras de Santa Vitória em suas novas moradias e com suas recentes aquisições: os filtros	70
Foto 9	Moradora de Santa Vitória que vive exclusivamente da Horticultura	71
Foto 10	Moradoras de Santa Vitória que cultivam suas hortas para consumo familiar	72
Foto 11	Pedreiro trabalhando em um dia de sábado	74
Foto 12	Cor escolhida pela comunidade para ser aplicada nas casas	75
Foto 13	Terreno próximo a açudes	77
Foto 14	Diferença entre alicerces de acordo com o terreno	78
Foto 15	Rua não asfaltada do Povoado de Santa Vitória	81
Foto 16	Madeira corroída pela umidade da terra	82
Foto 17	Moradia que não resistiu ao tempo, exibindo sua estrutura física e elétrica	82

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	O ESTADO BRASILEIRO E SUAS “RESPOSTAS” À QUESTÃO HABITACIONAL	22
2.1	A intervenção Estatal na Habitação sob a égide do Populismo	26
2.2	Ditadura Militar: o binômio repressão-assistência	35
2.3	A “travessia” neoliberal e a proposta habitacional	39
3	O PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA COMO “RESPOSTA” HABITACIONAL DO “LULOPETISMO”: correnteza neoliberal atravessada?	47
3.1	Do Projeto Moradia Ao Programa Minha Casa, Minha Vida	48
3.2	Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR): a experiência de Santa Vitória	50
3.3	Projeto Social e Projeto de engenharia	56
4	MEDIAÇÕES DE SABERES E PODERES: Os limites e as possibilidades no acesso ao PNHR	77
4.1	A constituição política do território de Santa Vitória	88
4.2	As mediações sociais e o acesso ao Programa Nacional de Habitação Rural	90
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	98
	REFERÊNCIAS	103

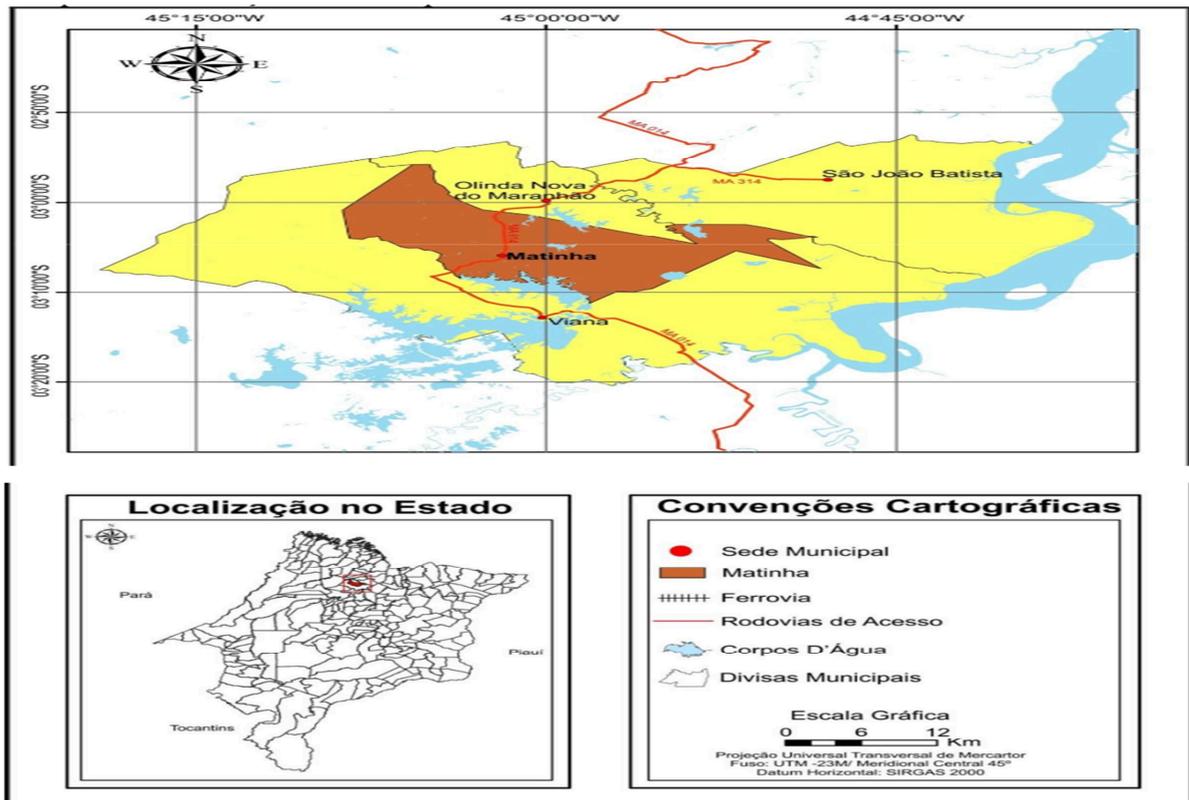
1. INTRODUÇÃO

Este projeto de pesquisa nasceu do contato realizado com a comunidade de Santa Vitória por ocasião da elaboração e execução do projeto social no âmbito do Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), compreendido pela Programa Minha Casa Minha Vida.

A associação de Santa Vitória buscava a assessoria de um profissional do Serviço Social que planejasse e executasse o Projeto Social (componente obrigatório do PNHR e sobre o qual nos deteremos no capítulo 4), tornando-a candidata apta para participar do programa habitacional. No ano de 2013, fui indicada por um engenheiro à associação de Santa Vitória que, imediatamente, manteve contato comigo.

O primeiro contato com a comunidade deu-se por meio de uma visita, ocasião em que aceitei o desafio de elaborar e executar um “projeto social” a ser apresentado juntamente com o projeto da engenharia à Caixa Econômica Federal, agente financiador do Programa Minha Casa Minha Vida em toda a sua abrangência (diga-se, urbana e rural), sendo, destarte, formalmente contratada pela Associação de Moradores por meio da assinatura de contrato reconhecido em cartório e submetido a todas as formalidades legais.

Santa Vitória localiza-se no município de Matinha, que é um dos municípios maranhenses que compõem a mesorregião Norte do Estado do Maranhão e a microrregião do Baixada Maranhense. A área total deste municípios é de 408.727 km², segundo o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), confirmada pelo censo ano 2010. O município possui um contingente populacional de 21.885 pessoas (segundo mesma fonte e ano) e uma densidade demográfica de 53,54 hab/km² e está localizado nas coordenadas geográficas de Latitude 03° 06' 03" S e Longitude 45° 02' 02" O, possuindo uma altitude de 5 m do nível do mar. Faz limite com os municípios de Olinda Nova do Maranhão, Penalva, Cajari, Arari, Viana, São Vicente de Férrer e São João Batista. Conforme mapa a seguir:



Fonte: IBGE, 2013; IMESC, 2013

Mapa 1: Em destaque no mapa do Maranhão, localização do município de Matinha. Extraído da Enciclopédia dos municípios maranhenses, vol. 2 (2013).

A distância entre o município e a capital maranhense (São Luís) é de 107 km. O acesso ao município de Matinha pode dá-se pela MA-014 por meio de ônibus, motocicletas e das vans e veículos particulares.

As terras do município são baixas, planas, inundáveis, caracterizadas por campos, matas de galeria, manguezais, palmeiras (babaçu, tucum) e bacias de lagos. Seus solos são argilosos, com grande capacidade de retenção de água nos estuários. Os manguezais alcançam os igarapés, por entre os campos, até onde existe influência das marés.

Os meses de dezembro a junho marcam o período chuvoso, período em que as terras mais baixas ficam alagadas restando o que parecem “ilhas” de terra firme e uma área de campos, em terreno um pouco elevado. Neste período, as famílias que habitam em moradias construídas de taipa e cobertas de palha convivem com grande preocupação. Isto porque é o período em que as casas ficam ainda mais vulneráveis ao desabamento, colocando em risco a integridade física de muitas famílias.

Para Givanildo Moraes, morador de Santa Vitória e intitulado pelo PNRH como beneficiário, “esse período do inverno é de muita preocupação. Eu não sabia o que ia fazer com a minha família na próxima chuva, a minha casa está quase caindo”.

O município é predominantemente rural, basicamente ocupado por atividades agrícolas, pesqueiras e exploração mineral de barro e areia. Os principais rebanhos são os búfalos, suínos, ovinos e caprinos e o principal produto do extrativismo vegetal é o coco babaçu.

Inicialmente, a proposta do estudo consistia na análise dos impactos produzidos pelo PNRH no desenvolvimento socioeconômico e ambiental da população de Santa Vitória e, conseqüentemente, do município de Matinha porém, após amadurecimento da investigação, a mesma foi ganhando novos contornos, tendo em vista as inúmeras interfaces presentes no objeto de estudo.

Esta pesquisa pretende compreender de que maneira as mediações sociais podem conformar o acesso de trabalhadores rurais a um programa concebido e executado de forma exógena pelo poder público, especificamente o Programa Nacional de Habitação Rural - PNRH, cuja lógica transcende às forma de ver o mundo e de se organizar dessas comunidade rurais. Como campo empírico para a reflexão aqui presente selecionamos a comunidade de Santa Vitória – Matinha.

A partir deste momento, inquietei-me por conhecer mais profundamente o contexto da habitação de interesse social no Brasil, especificamente a habitação em zona rural, tendo como foco de pesquisa a comunidade de Santa Vitória, em Matinha.

A pesquisa tem me enriquecido de maneira inquestionável, levando-me a um amadurecimento intelectual e pessoal. A desconstrução de “pré-conceitos” para a conseqüente construção de um novo saber a respeito de relações permeadas de interesses políticos, econômicos e de poder é um desafio e, ao mesmo tempo, um encantamento com o conhecimento.

Com base nos procedimentos técnicos, foram realizadas pesquisas bibliográficas (dentre elas, sobre a história da Política de Habitação Brasileira, desde o início do século XX até a década atual e, sobre a categoria mediação na

perspectiva marxista) e documentais para fundamentação teórica da discussão, além de levantamento de dados e a utilização da técnica da pesquisa-ação¹.

Foi realizado um mapeamento das famílias residentes na comunidade de Santa Vitória que tiveram acesso às casas construídas com o recurso do programa. Em seguida foi realizada a aplicação de questionário com questões fechadas, para levantamento dos dados sócio- econômicos relevantes para a pesquisa, obtendo os dados quantitativos e; entrevistas realizada com os dirigentes da associação sobre a história da comunidade, sua formação política e detalhamento do processo de acesso ao PNHR para a obtenção de dados qualitativos, com base na fundamentação de Richardson (1985) do que seja os métodos quantitativos e qualitativos.

Adota-se para a apreciação dos dados a teoria Marxista e o método dialético, tendo como categorias basilares de análise a totalidade, a contradição e a mediação, bases dos fundamentos teórico-metodológicos da teoria de Karl Marx.

Destarte, evitou-se, nesta pesquisa, uma análise unilateral dos fatos, como se partisse de uma plena harmonia de interesses entre as diversas partes que compõem as mediações sociais no acesso da comunidade de Santa Vitória ao Programa Nacional de Habitação Rural. Outrossim, partiu-se das contradições, do incômodo, das arestas que fazem-se presentes e compõem tal realidade.

O estudo estrutura-se em dois momentos: no primeiro, a análise centra-se na trajetória das intervenções estatais durante os diversos governos no que diz respeito a questão habitacional brasileira, tendo como ponto de partida o início do século XX até os dias atuais. Analisando-se os interesses sociais, econômicos e políticos que estiveram presentes nas decisões e investimentos realizados nesta área.

Em um segundo momento, a pesquisa concentra-se em analisar a formação territorial, social e política de Santa Vitória e as mediações sociais que conformaram o acesso desta comunidade ao Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR).

A discussão tem como ponto de partida a problemática sobre o que seja o urbano e o rural com vistas, não somente ao que se refere à construção conceitual

¹ É importante que se reconheça a pesquisa-ação como um dos inúmeros tipos de investigação-ação, que é um termo genérico para qualquer processo que siga um ciclo no qual se aprimora a prática pela oscilação sistemática entre agir no campo da prática e investigar a respeito dela. Planeja-se, implementa-se, descreve-se e avalia-se uma mudança para a melhora de sua prática, aprendendo mais, no correr do processo, tanto a respeito da prática quanto da própria investigação (David Tripp, p. 3-4, 2005).

mas, inclusive, da percepção de como tais conceitos podem afetar os contornos das políticas sociais, bem como a origem e aplicação de seus recursos.

Conceitos estes que não são uníssonos, dado que a sua construção é resultado de elementos históricos, sociais e econômicos que são intrínsecos a uma dada sociedade, em determinado período histórico.

No Brasil, o Decreto-lei nº311/38 é a base legal para a separação administrativa entre o espaço urbano e o espaço rural. Fica por ele estabelecido que a sede do município é compreendida como área urbana e tudo que extrapola esse limite territorial, é considerado área rural.

Ao realizar-se a delimitação entre o urbano e o rural, estabelece-se também de onde os recursos serão retirados para os investimentos em programas e projetos sociais, bem como da distribuição das responsabilidades entre os entes federados.

Embora haja sempre o “estabelecimento de prioridades” no que concerne aos gastos públicos, quando trata-se das expressões da questão social, inerentes ao Modo de Produção Capitalista, vivenciadas pela classe trabalhadora de maneira inquestionável - como o é a questão habitacional - não podemos cair no equívoco analítico de que elas estejam concentradas apenas em área urbana, relegando à área rural um segundo plano no que refere-se aos investimentos estatais.

A questão habitacional, manifestada no déficit habitacional, ou seja, na falta ou precariedade de moradias para todos, no Brasil, não é um fato recente, remonta ao início do século XX, imprimindo ao governo brasileiro a necessidade de seu enfrentamento.

O país vivencia, à partir da década de 1930, um processo de industrialização que modificará significativamente suas características nos âmbitos político, econômico, social e cultural.

Com o significativo êxodo rural, as cidades receberam um grande número de imigrantes ao mesmo tempo em que não tinham estrutura para um aumento populacional tão intenso e repentino.

As atenções do Estado estavam voltadas para a industrialização e, a população que às cidades chegava, precisava organizar-se em seu entorno, sem infraestrutura e residindo em habitações improvisadas.

As primeiras iniciativas institucionais ²no sentido de prover habitações para a classe trabalhadora foram empreendidas pelas Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAP's) e pelos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAP's), porém não tinham um caráter de atendimento nacional nem, tampouco, universal.

As Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAP's) foram criadas no ano de 1923 com a finalidade de regulamentarem a Previdência Social. Em 1931, o Decreto Lei Nº 20.465 de 1º de outubro, autoriza as Caixas de Aposentadoria e Pensões a construírem casas e financiarem aos seus associados, o que só veio a efetivar-se em 1932, por meio do Decreto Lei Nº 21.326 de 27 de abril. As CAP's foram, em grande parte substituídas pelos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAP's). Um dos Institutos mais atuantes na área habitacional foi o IAPI (Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários atuando no financiamento, venda e locação de imóveis (Baron, 2011).

No ano de 1945, o Governo Federal propôs a criação da Fundação da Casa Popular (FCP), principal órgão da Política Nacional de Habitação, o qual constituiria-se em uma estratégia em âmbito nacional na área de habitação, propondo-se resolver a questão do déficit habitacional brasileiro, especialmente no que se refere à produção de moradias para a população de baixa renda.

A Fundação da Casa Popular, porém, fracassou em seus objetivos, uma vez que, segundo Azevedo e Andrade (2011), a escassez de recursos financeiros embargaram as metas pretensiosas da instituição, sendo extinta no início da década de 1960.

Em 1964, já no período da ditadura militar, o governo brasileiro instituiu o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e o Banco Nacional e Habitação (BNH), por meio da Lei Nº 4.380 de 1964.

O BNH, cumpria uma dupla função: a de acesso moradia às classes com menor poder aquisitivo e a legitimidade do regime frente às classes trabalhadoras. O governo buscava aliados e não contestadores da ordem vigente no Brasil, para isso propunha-se “domesticar” as massas com a concessão de facilidades no acesso à habitação.

² Instituídas pela Lei Elói Chaves de 1923.

Porém as fragilidades na atuação do BNH, visíveis desde o início da sua atuação, comprometeram a sua existência. Não conseguindo sucesso na superação da crise do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), foi extinto em 1986.

A década de 1980 foi palco da redemocratização brasileira, abrindo espaço para a rearticulação da sociedade civil, que por muito tempo foi silenciada pelo regime ditatorial, achando novamente espaço para pressionar o Estado quanto à garantia de direitos sociais, tais como o direito à moradia.

A partir da década de 1990 algumas estratégias foram adotadas na direção de uma política Habitacional efetiva, porém sem resultados expressivos.

A análise chega aos anos 2000, com a eleição de Luís Inácio Lula da Silva para o seu primeiro mandato no ano de 2003, delineando os contornos que assumiria a Política Nacional de Habitação, por meio do Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), sob os governos do Partido dos Trabalhadores desde então.

Em um segundo momento de análise, indaga-se se as mediações sociais existentes no acesso da comunidade aos programas sociais que visam o desenvolvimento rural são indispensáveis ou, se seria exatamente o contrário, diga-se, se seriam elas elementos obstrutivos do acesso dos cidadãos aos bens e serviços sociais disponibilizados pelo Estado.

A mediação social, ao promover o acesso das comunidades a programas e projetos sociais, torna-se parte integrante do processo de desenvolvimento rural, e suas repercussões podem ser sentidas tanto pelos mediadores quanto pelos mediados.

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.

É por intermédio dos mediadores que as instituições de fomento do “desenvolvimento” dialogam com os mediados, neste caso, é por meio dos diversos mediadores que a Comunidade de Santa Vitória conhecerá, ou não, o Programa Nacional de Habitação Rural em sua essência, de acordo com os aspectos culturais,

simbólicos, políticos, sociais e econômicos que constituam-se como determinantes desta relação.

É por meio da intervenção dos mediadores que são construídas as representações de dois mundos sociais diferentes que estabelecerão uma interligação, a saber, entre a comunidade de Santa Vitória e o poder público.

A pesquisa tem como objetivo específico, como já apontado anteriormente, investigar de que forma o processo de mediações sociais interfere no acesso dos trabalhadores rurais ao PNHR, compreendendo as diversas mediações, mediadores e mediados que conformam o processo de acesso dos trabalhadores rurais, de maneira particular, os de Santa Vitória, a uma política social que propõe-se a diminuir o déficit habitacional, melhorando a qualidade de vida desses indivíduos e, assim, diminuindo também o êxodo rural, que afeta de forma contundente o planejamento e organização do espaço urbano.

Neste ponto, torna-se imprescindível o desvelamento, neste processo, de quem são os mediados e os mediadores inseridos no processo e, como podem conduzir a execução do PNHR por diversos caminhos, dependendo dos saberes e poderes envolvidos.

Nesta perspectiva crítica, trataremos da aproximação com a comunidade para compreensão da realidade para além do aparente, buscando conhecer a essência das relações estabelecidas entre os mediados e os mediadores na implementação do Programa Nacional de Habitação Rural em Santa Vitória, pois, a essência das coisas, muito diverge de sua aparência imediata.

A análise do Programa Nacional de Habitação Rural é realizada à partir de sua interlocução com a comunidade de Santa Vitória, confrontando-se a proposta oficial do Governo Federal com a realidade experimentada neste território, não para apreensão de fatos imediatos e de uma visão unilateral, mas partindo-se exatamente da contradição, do (des)alinho, da (dis)solução estabelecida por essa relação entre duas visões de mundo diferentes.

2. O ESTADO BRASILEIRO E SUAS “RESPOSTAS” À QUESTÃO HABITACIONAL

A discussão sobre a questão habitacional no meio rural e as “respostas” oferecidas a esta questão pelo Estado, exige-nos uma análise, ainda que breve, do que seja a própria definição de rural. Esta análise constitui-se em árdua tarefa, visto que as conceituações construídas pelos diversos intelectuais e estudiosos do assunto, não são uníssonas. O debate perpassa dimensões históricas, econômicas, políticas e territoriais. Para Silva (2014, p.10):

“É possível afirmar que não existe uma definição consagrada de Rural. Alguns estudiosos chegam a decretar seu fim, outros admitem seu renascimento, e ainda, há uma vertente que opta por uma análise territorial para a compreensão do que é o mundo rural. O que é possível dizer é que existe um hábito no discurso, principalmente no Brasil (e não só do senso comum, mas também dos intelectuais), que associa o rural ao atraso, à carência de serviços e à falta de cidadania.

Para Endlich (2010, p.13), é importante levar em consideração que a construção da significação do que seja o rural e o urbano é perpassada pela história e oscila em cada período. Desta forma, as concepções teóricas alteram-se, transformam-se, de acordo com as categorias tempo e espaço.

Silva (2014, p.24), ao fundamentar-se nas ideias de Abramovay, afirma que há um consenso na literatura internacional sobre três aspectos a serem considerados ao realizar uma abordagem sobre o que vem a ser o rural: a relação com a natureza, a relação com as áreas não densamente povoadas e a dependência do sistema urbano. Diz ainda que para uma melhor compreensão sobre o território rural, é de grande valia a apreensão da relação rural-urbana, já que o rural não é definido pela oposição, mas por sua relação com a cidade.

A discussão sobre o que é rural e o que é urbano transcende uma mera discussão conceitual, ela é relevante, inclusive, pelo fato de servir de suporte ao governo brasileiro quanto a delimitação e natureza dos investimentos a serem realizados em cada uma destas áreas, além de estabelecer a distribuição de responsabilidades entre as esferas de governo, a saber, Federal, Estadual e Municipal.

No Brasil, a compreensão hegemônica sobre o que é urbano e o que é rural, assenta-se nos critérios da divisão administrativa do território, baseada no Decreto-

lei nº 311/38, ou seja, a sede do município é compreendida como área urbana e tudo que extrapola esse limite territorial, é considerado área rural.

A questão habitacional no Brasil não é uma temática restrita apenas à realidade urbana, ela também atinge o meio rural, com seus determinantes específicos. Não se trata, também, de problemática recente. Ela remonta ao século XIX, quando ao final do período escravagista inúmeras famílias de escravizados não tinham para onde ir após a sua libertação. Sem trabalho e sem renda, precisavam improvisar uma habitação. Filho (2006) citando Aragão (1999) e Maricato(1998), afirma:

O fim da mão-de-obra escrava fez aumentar nos povoados e vilas - e em menor escala nas cidades - as toscas moradias individuais, construída de taipa, de adobe e palha e extremamente carentes de condições de higiene (Filho, 2006, p.15).

No despontar do século XX, especificamente na década de 20, podemos rememorar que o Brasil experimentou o início de seu processo de industrialização. O país, essencialmente agrário, observa a sua dinâmica econômica interna mudar de feições. Filho (2006, p.18) menciona que um grande número de imigrantes e de escravos libertos deslocaram-se, nessa época, para as grandes cidades, formando um exército de mão-de-obra disponível para a nascente indústria brasileira.

Porém, importa destacar que, pela falta de qualificação dos escravos libertos para o trabalho industrial, a maior parte desse contingente não foi absorvida por essa indústria e, passou a ocupar as periferias das cidades, ligados ainda a alguma atividade agrária e compondo um sub-proletariado, ocupando postos de trabalho considerados menos nobres, como a coleta de lixo e a limpeza urbana (Filho, 2006, p.18).

O inchaço das cidades obteve como “resposta espontânea”, ou seja, como solução engendrada pela própria população, as habitações coletivas, a exemplo dos cortiços³, que representavam uma grande ambiguidade entre os interesses

³ O cortiço é uma “solução” de mercado, é uma moradia alugada, é um produto de iniciativa privada. Em seus diversos tipos, foi a primeira forma física de habitação oferecida ao “homem livre” brasileiro da mesma maneira que o aluguel foi a primeira forma econômica (Villaça, p.14, 1986). Para Filho (2006, p.21) “esse padrão de moradia era caracterizado oficialmente como aquela em que coabitavam várias famílias distintas, constituindo unidades sociais independentes num mesmo terreno ou sob o mesmo teto”.

capitalistas. Ao mesmo tempo que eram sinônimo de obtenção de renda por meio de seus aluguéis, também eram a personificação do incômodo, visto que a classe dominante repugnava a ideia de dividir os mesmos espaços com esse tipo de aglomeração que eram, muitas vezes, foco de epidemias (Villaça, p.14, 1986).

A prioridade do Governo Federal estava centrada no investimento na indústria, especialmente na região sudeste do país, gerando inúmeros reflexos nos centros urbanos, tais como “rápido crescimento da população urbana com forte movimento migratório na direção campo-cidade e, daí, o agravamento dos problemas com a carência por moradias populares” (Filho, 2006, p.27)

As cidades cresciam desordenadamente e, com ela, crescia o problema habitacional, expresso no déficit de moradias. Percebendo a relação entre a oferta e qualidade de moradias, o governo Federal editou leis que regulamentavam a construção de unidades habitacionais para locação. Somado a isso, surgem as iniciativas de industriais na construção de vilas operárias:

Adotados por todos os níveis de governo e regiões do país, os estímulos à iniciativa privada foram sempre muito bem aceito por todos: higienistas, poder público e empreendedores. Para estes a vantagem era óbvia, pois aumentariam os seus lucros; para o poder público, mesmo que os resultados fossem pífios, era uma forma de mostrar uma iniciativa em favor da melhoria da habitação dos pobres; por fim, para os higienistas, era a oportunidade de difundir o padrão de habitação recomendável. Neste contexto foram propostas várias leis de estímulo à construção de vilas operárias (Bonduki, p. 41, 2011).

O modelo de “desenvolvimento” urbano adotado no início do século XX é, em si, excludente da grande maioria que não tem acesso à cidade, ou seja, não tem condições de habitar na cidade e ter acesso aos seus bens e serviços, em virtude da desigualdade econômica e social estabelecida na sociedade brasileira. Inicialmente,

As pequenas cidades e os territórios rurais, situados fora do eixo de concentração do capital urbano-industrial, não assistiram a tal modernização, e permanecendo sob a dependência das exportações de produtos da agricultura, configuravam-se como cidades “arcaicas”, “atrasadas”, em contraposição aos centros urbano-industriais “modernos”, desenvolvidos” (Silva, 2014, p.25).

A área rural, compreendida como toda a área territorial fora do perímetro urbano das cidades, destinada à agropecuária e demais atividades ligadas ao

campo, não ficou imune por muito tempo aos rebatimentos das transformações urbano- industriais operadas no país. Esse processo de modernização e industrialização vivenciado pela nação projetou reflexos no meio rural, haja vista que muitas atividades desenvolvidas outrora pelos agricultores familiares, foram absorvidas pelas indústrias que adentravam o campo.

A dicotomia rural-urbana, nesse momento não se apresentava entre rural e urbano, mas dentro do próprio espaço rural, onde as permanências e fragmentações criaram um rural “moderno” e um rural “tradicional. No urbano também se configurando essa dicotomia, que produzia igualmente o urbano e o *suburbano* (Silva, 2004, p.27).

O antagonismo de interesses entre as classes sociais e suas consequentes desigualdades, em todas as esferas da vida em sociedade, extrapolou o perímetro urbano dos municípios e avançou em direção ao meio rural. Exemplo disso é o domínio gradual do agronegócio, marcado por seu caráter capitalista, em detrimento do espaço e oportunidades dos pequenos produtores rurais em muitos municípios brasileiros, que já vem se delineando desde o início do século XX.

Em um contexto em que prevalece a lógica capitalista, os direitos às necessidades mais básicas do trabalhador são negados, dentre eles o próprio direito de possuir uma moradia. Assim, é necessário pensar que, mais que possuir uma mercadoria, o acesso à habitação, seja na cidade ou no campo, é um direito social ligado à garantia do próprio acesso à cidadania e ao princípio da dignidade da pessoa humana.

Para Azevedo (1988), ao se pensar sobre as primeiras iniciativas de instituições quanto à questão habitacional, no que se refere à construção de casas populares em maior escala, remete-nos aos diversos Institutos de Aposentadoria e Pensões, a exemplo dos industriários, comerciários, bancários, dentre outros, criados à partir da década de 1930.

Ao longo dos diversos governos e regimes políticos consolidados e suplantados desde o início do século XX no país, diversas “respostas” foram oferecidas no sentido de combater o déficit habitacional.

Em cada momento histórico, a relevância dada ao tema pelo Estado modificou-se em razão dos interesses econômicos e escolhas políticas de cada governo, bem como das pressões exercidas pelos movimentos sociais que buscavam a garantia de seus direitos.

Nas próximas seções discutiremos como a atual política de Habitação brasileira foi (des)construída ao longo dos anos, até configurar-se tal qual podemos percebê-la na atualidade.

2.1 A intervenção Estatal na Habitação sob a égide do Populismo

A questão habitacional e as “respostas” dadas a ela pelo Estado serão, inicialmente, analisadas à partir do período histórico brasileiro conhecido como populismo. Este período teve como seu primeiro representante o presidente Getúlio Vargas, sendo também um marco histórico no que concerne à intervenção Estatal na habitação, tendo como primeiros órgãos, os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAP).

Ao despontar da década de 1930, e com o fim da Política do Café com Leite, inicia-se a era Vargas⁴. Gradativamente, o novo presidente consolidou o poder do Estado em sua própria imagem. Uma das primeiras medidas adotadas pelo novo governo, foi a centralização do poder e extinção dos órgãos legislativos. O governo provisório (1930-1934) transcorreu em clima de tensão política em relação às antigas oligarquias cafeeiras, especialmente em São Paulo.

Durante a era Vargas, duas Constituições Federais foram promulgadas no país, uma no ano de 1934, vinculada aos interesses liberais e, outra em 1937, comprometida com o pensamento autoritário. Embora o seu governo tenha se direcionado para um período ditatorial (1937-1945), diversas medidas foram tomadas em favor dos trabalhadores, a exemplo da criação do Ministério do Trabalho, no ano de 1930, na tentativa de diminuir as tensões entre empregadores e empregados, apresentando uma lógica harmonizadora em lugar da luta de classes.

Para Azevedo (1988), a década de 1930 foi o marco do surgimento da legislação e políticas sociais no Brasil. Já que até então a questão social não ocupava lugar de prioridade na agenda governamental do país.

⁴ Período de 15 anos ininterruptos em que Getúlio Vargas foi o presidente do Brasil. Este período iniciou-se em 1930 e estendeu-se até 1945 e estruturou-se em três diferentes momentos: Governo Provisório (1930-1934); Governo Constitucional (1934-1937) e Estado Novo (1937-1945).

Dentre as medidas adotadas por Vargas neste sentido, estão as leis trabalhistas⁵ que regulamentaram as relações trabalhistas, garantindo a jornada de trabalho máxima de oito horas diárias na indústria e no comércio, regulamentação do trabalho feminino e de menores na indústria e no comércio, instituição da Carteira Profissional, do salário mínimo, do repouso remunerado, da regulamentação especial para o trabalho agrícola, dentre outras. De feições claramente populista, o governo de Getúlio Vargas combinava mecanismos repressores e assistencialistas.

Para Maricato (2003), o movimento migratório campo-cidade foi reforçado pelas mudanças políticas ocorridas em 1930, pois regulamentou-se o trabalho urbano (não extensivo ao campo), incentivou-se a industrialização, a construção da infraestrutura industrial, entre outras medidas.

Neste período, as atenções do Estado brasileiro estavam voltadas para a industrialização do país. As cidades, inchadas em virtude do contingente populacional recém chegado da área rural, precisavam organizar-se. Esse trabalhador rural migrava para os grandes centros urbanos na expectativa de tornar-se um trabalhador assalariado e alcançar melhores condições de vida para si e para a sua família, desfrutando da cidade, seus bens e serviços.

Porém, na análise de Villaça (1986), este indivíduo migrante era, a bem da verdade, um despejado. Pois havia sido despejado de tudo o que antes lhe pertencia, de sua terra, sua oficina, seus meios de trabalho, seus meios de vida. Sob essa condição, aflui às cidades um imensurável contingente de despossuídos, tanto de brasileiros quanto de estrangeiros. Tratava-se dos despejados da Itália, das senzalas e das decadentes fazendas de café do Vale do Paraíba. Inevitavelmente, o crescimento das cidades receptoras desta nova população acarretará problemas em seu alojamento, em outros termos, surge o problema da habitação enquanto questão social.

No entorno das grandes cidades, sem infraestrutura e residindo em habitações improvisadas, o “excesso” populacional procurava acomodar-se. A cidade não era para todos e, aqueles que não tinham acesso à ela, acomodavam-se em sua periferia. A cidade era (e continua sendo) “organizada” segundo a lógica do capital

⁵ Decreto-Lei Nº 5.452, De 1º de maio de 1943. A Consolidação das Leis do Trabalho condensam toda a legislação social da área desde o início de seu governo em 1930.

na tensa e contínua contradição entre incluídos e excluídos, possuidores e despossuídos. Para Azevedo (p. 107, 1988)

Assim, não é de se espantar que, até 1930, a parca legislação e as medidas governamentais concernentes à habitação popular não considerassem a melhoria das condições de residência das classes de baixa renda como seu principal objetivo. A preocupação básica das autoridades era com o perigo que as favelas, cortiços e bairros populares poderiam representar no futuro, em termos de "contaminação", para a parte "sã" da cidade.' Tratava-se, na ótica dominante, de isolar ao máximo e de se evitar o crescimento destes focos de enfermidades e doenças sociais (prostituição, marginalidade, criminalidade, etc.).

A proposta nacional-desenvolvimentista da Era Vargas concebia a habitação enquanto condição para a reprodução da força de trabalho e, portanto, relevante para o processo de industrialização pelo qual passava o país (Bonduki,p.73, 2011). Assim, tem-se como primeira iniciativa Estatal, por parte do governo populista, no sentido de prover habitações para a classe trabalhadora, os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAP's) e a Fundação da Casa Popular.

As Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAP's) foram criadas no ano de 1923 com a finalidade de regulamentarem a Previdência Social. Em 1931, o Decreto Lei Nº 20.465 de 1º de outubro, autoriza as Caixas de Aposentadoria e Pensões a construírem casas e financiarem aos seus associados, o que só veio a efetivar-se em 1932, por meio do Decreto Lei Nº 21.326 de 27 de abril.

As CAP's foram, em grande parte substituídas pelos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAP's). Um dos Institutos mais atuantes na área habitacional foi o IAPI (Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários atuando no financiamento, venda e locação de imóveis (Baron, 2011), demonstrando que desde o início da produção de casas populares para as classes com menor poder aquisitivo, a lógica da política habitacional brasileira produz moradias submetendo-se à lógica do capital. O mesmo autor e trabalho, afirmam que essas entidades atuavam normalmente de maneira fragmentária sendo, desta forma, sua atividade considerada como secundária e atingindo um pequeno número de seus associados.

No ano de 1945, a Era Vargas chega ao fim, sendo possível perceber como se deu o processo de (des) continuidade no tratamento dado pelo Governo à questão habitacional brasileira. Desta maneira, o governo brasileiro então, propõe a criação e implementação de uma política, em âmbito nacional, na área de habitação, que pudesse resolver a questão do déficit habitacional brasileiro, especialmente no

que se refere à produção de moradias para a população de baixa renda. Esta política, de âmbito nacional, terá como seu principal órgão, a Fundação da Casa Popular que, apesar de ter sido pensada no governo Vargas, só foi criada na gestão do presidente Eurico Gaspar Dutra⁶.

A Fundação da Casa Popular (FCP), criada em 1º de maio de 1946, pelo decreto lei 9.218. Para Andrade e Azevedo (2011, p.1), é importante notar que a motivação político-eleitoreira foi de extraordinária relevância para a criação da FCP, já que a iniciativa de sua criação teria partido do então deputado Juscelino Kubitschek que, vendo uma iniciativa empresarial bem sucedida na construção de casas populares por meio do IAPI (Institutos de Aposentadoria e Pensões dos Industriários) em Minas Gerais, pensa na instituição de uma entidade destinada a construção de casas populares em nível nacional.

Era de grande interesse para políticos a obtenção de legitimidade junto às classes trabalhadoras, por meio de ações de cunho social. Fato que salta aos olhos é a escolha da data de 1º de maio para a promulgação do Decreto-lei que cria a instituição.

Outro indício das pressões clientelísticas da época era a existência de uma espécie de “reserva técnica”, constituída de pequeno número de unidades em cada conjunto, não sujeitas aos critérios formais de distribuição, à medida que se apresentavam candidatos com “cartucho político”, a Fundação fazia uso de tal estoque. Nem sempre, porém, os pedidos de políticos podiam ser atendidos apenas com a “reserva técnica” (Andrade e Azevedo, 2011, pág. 12).

É imprescindível observar que, desde as primeiras experiências brasileiras no que concerne a uma política de habitação, com vistas ao acesso das classes pauperizadas à casa própria, a alocação de recursos e criação de programas sociais não caminham em direção à proteção das camadas mais vulneráveis, mas à utilização destes mesmos programas e recursos com fins eleitoreiros e em defesa de interesses particulares das classes dominantes.

A partir do Decreto-lei 9.777/46 traz uma novidade ao campo de atuação da Fundação da Casa Popular com a inserção da habitação popular no seu campo de atuação, no que concerne à construção, reparação e melhoramento. Porém sua materialização não pode ser percebida.

⁶ Eurico Gaspar Dutra governou o Brasil de 1946 à 1951.

Para Bonduki (2011), no governo Dutra, o acesso à casa própria pelas classes com menor poder aquisitivo ganhou centralidade como não houve em outro do período populista. Para o autor, seria uma forma de compensar o seu governo conservador. Se por um lado demonstrava sensibilidade em relação à questão habitacional, por outro, intervinha em sindicatos, tornava ilegal o Partido Comunista, dissolvia coercitivamente os Comitês Democráticos e progressistas (esses organizavam os moradores de bairro contra ações de despejo, carências de moradia e péssimas condições de vida).

A Fundação da Casa Popular foi idealizada como solução aos problemas habitacionais enfrentados pela população com baixo poder aquisitivo, porém com o decreto nº 9.777-46 de 06 de setembro de 1947, tem suas atribuições expandidas passando a abarcar, à partir de então, obras urbanísticas de abastecimento d'água, esgoto, suprimento de energia elétrica, tornando-se tornando-se, nas palavras de Azevedo (2), “um verdadeiro órgão de política urbana *lato sensu*”.

É perceptível a inclinação do Estado em favorecer o capital, utilizando-se, para isso, os recursos públicos, conforme podemos analisar em seu art. VIII:

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.

Apesar disso, pode-se observar um grande avanço em seu inciso II. Trata-se da inclusão dos trabalhadores das áreas rurais como sujeitos que poderão ser segurados pelo programa habitacional.

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

O objetivo maior dessa intervenção estatal na habitação era a substituição dos domicílios precários (embora a existência dos mesmos fosse muito anterior à Fundação da Casa Popular) por novas unidades habitacionais e a resolução da questão da coabitação familiar. Importante destacar que os conceitos de domicílio

precário⁷ e coabitação familiar⁸ utilizado foi construído pela Fundação João Pinheiro, em sua série de estudos sobre o Déficit Habitacional, Nota Técnica 1, de 2014.

Ambas as modalidades, casas construídas em taipa e cobertas de palha, quanto a coabitação de várias famílias em um mesmo domicílio faziam parte da realidade encontrada em Santa Vitória, quando de sua inserção no PNHR, objeto deste estudo.

As casas com paredes de barro e cobertura de palha, tais como as vistas em Santa Vitória, foco de nossa pesquisa, estão enquadradas na descrição de domicílios precários do tipo rústico, já que não possuem parede de alvenaria ou de madeira aparelhada, conforme se observa na foto a seguir:



Foto1: Sr. Marcos Moraes Azevedo em sua moradia, antes da construção das casas do PNHR em Santa Vitória, Matinha.

Autor: Oliveira Júnior, 2013.

⁷ Os domicílios rústicos são aqueles sem parede de alvenaria ou de madeira aparelhada. Em decorrência das suas condições de insalubridade, esse tipo de edificação proporciona desconforto e traz risco de contaminação por doenças. Já os domicílios improvisados englobam todos os locais e imóveis sem fins residenciais e lugares que servem como alternativa (imóveis comerciais, embaixo de pontes e viadutos, carcaças de carros abandonados, barcos e cavernas, entre outros), o que indica a carência de novas unidades domiciliares (Nota técnica 1, pág.08).

⁸ O conceito de coabitação familiar é composta por dois subcomponentes: os cômodos e as famílias conviventes secundárias que desejam constituir novo domicílio. Os cômodos foram incluídos no déficit habitacional porque esse tipo de moradia mascara a situação real de coabitação, uma vez que os domicílios são formalmente distintos. Segundo a definição do IBGE, os cômodos são domicílios particulares compostos por um ou mais aposentos localizados em casa de cômodo, cortiço, cabeça de porco entre outros. O segundo subcomponente diz respeito às famílias secundárias que dividem a moradia com a família principal e desejam constituir novo domicílio (Nota técnica 1, pág.08).

As casas construídas pela FCP eram normalmente homogêneas, ou seja, apresentavam o mesmo modelo para todas as unidades habitacionais, seguindo a planta desenhada pelos técnicos desta mesma instituição sem levar em consideração a percepção do morador neste processo. É possível perceber que não há um protagonismo dos cidadãos, cabendo-lhes apenas calar e serem gratos pelo “benefício” estatal.

Quando espelhamos esta modalidade de intervenção ao vigente Programa Nacional de Habitação Rural, componente do Programa Minha Casa Minha Vida, vemos avanços e continuidades. As casas, necessariamente precisam obedecer a mesma planta e fachada, porém há possibilidade de discussão com as comunidades acerca da distribuição dos cômodos, desde que não ultrapasse o limite do orçamento.

No caso de Santa Vitória foi construída, em cada moradia, uma pequena varanda, chamada pelos locais de puxada, com o objetivo de diminuir a incidência do sol e da chuva nos cômodos situados na parte frontal da casa.

As unidades habitacionais eram construídas segundo a organização de conjuntos populares. Fato curioso a ser mencionado é que um dos entraves ao acesso destas casas era justamente a restrita divulgação dos editais. Já naquele momento, na grande maioria das vezes, os indivíduos interessados tinham conhecimento da possibilidade de acesso às moradias por meio dos mediadores informais, tais como parentes, vizinhos, candidatos a cargos políticos, dentre outros.

Decorridas algumas décadas, fazemos o contraponto com o Programa Nacional de Habitação Rural e, surpreendentemente, um dos maiores entraves no acesso ao programa pelos trabalhadores rurais é exatamente a falta de divulgação a este público que, oficialmente, é o seu alvo. De maneira geral, as comunidades rurais são informadas sobre o Programa e possibilidade de acesso por meio de políticos locais, empreendedores que veem nesta uma oportunidade de enriquecimento, aventureiros/estelionatários que se valem dos saberes para extorquirem os trabalhadores rurais, dentre outros.

Com o retorno de Getúlio Vargas ao poder em 1951, defendia uma atuação na área da habitação popular que tivesse um caráter nacional e incluísse a zona rural.

No que diz respeito aos movimentos sociais em prol da terra/habitação no campo, eles já estava presentes à época. Em 1º de janeiro de 1955 foram criadas as

Ligas Camponesas, que tiveram forte atuação até 1964, no Governo de João Goulart. Tratava-se de associação de trabalhadores rurais que teve início em Pernambuco e, posteriormente, expandiu-se para outras regiões⁹ do Brasil. Segundo o Memorial da Ligas Camponesas¹⁰ as associações tinham um caráter civil, voluntário e possuíam um estatuto registrado em cartório. Suas atividades eram essencialmente assistenciais, principalmente assistência médica e jurídica, bem como defesa de seus membros em caso de ameaças.

Quando pensamos na luta pela terra no Maranhão, no ano de 1953, assiste-se ao surgimento das Associações de Lavradores e Trabalhadores Agrícolas, estando estas vinculadas à União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil – ULTAB, que reivindicava, fundamentalmente, a “reforma agrária democrática”. (Araújo, p.128, 2013).

A mesma autora afirma que no ano de 1956, em São Luís, durante a realização da Conferência Estadual para Estudos de reforma Agrária, fundou-se a Associação dos Trabalhadores agrícolas do Maranhão – ATAM.

No contexto nacional, embora a Fundação da Casa Popular tenha sido concebida com o escopo de atender à população com baixo poder aquisitivo, teve a sua atuação restrita a alguns estados, demonstrando-se ineficaz, devido à falta de recursos financeiros e às regras de financiamento, conforme demonstra o quadro abaixo:

Estados	Número de casas		Número de conjuntos	
	construídas	%	construídos	%
Rio Grande do Norte	240	1,5	7	5,0
Rio Grande do Sul	613	3,5	13	10,0
Minas Gerais	4.248	25,0	46	32,0
Bahia	100	0,5	4	3,0
Sergipe	65	0,5	1	1,0
Rio de Janeiro (antigo Estado da Guanabara)	3.993	24,0	5	3,0
São Paulo	2.959	17,0	24	17,0
Distrito Federal (Brasília)	1.520	9,0	4	3,0
Espírito Santos	294	2,0	2	1,0
Pernambuco	982	6,0	7	5,0
Mato Grosso	160	0,5	2	1,0
Paraná	141	1,0	2	1,0
Paraíba	228	1,0	6	4,0
Ceará	526	3,0	2	1,0
Goiás	180	1,0	4	3,0
Santa Catarina	196	1,0	3	2,0
Piauí	74	0,5	2	1,0
Maranhão	50	0,5	1	1,0
Alagoas	52	0,5	1	1,0
Ex-Rio de Janeiro	343	2,0	7	5,0
Total	16.964	100,0	143	100,0

Fonte: Dados básicos: Fundação da Casa Popular, Rio de Janeiro. *Fundamentos e bases de um plano de assistência habitacional*. Rio, 1961, 60pp.

Tabela 1. Casas e conjuntos construídos, por Estado, até 31 de dezembro de 1960.

⁹ Posteriormente alcançou a Paraíba, Rio de Janeiro, Goiás, dentre outras.

¹⁰ Memorial da Ligas Camponesas está disponível em http://www.ligascamponesas.org.br/?page_id=99

Para Azevedo (1985), a ideia inicial era que a Fundação da Casa Popular atuaria a partir de recursos próprios, tendo, portanto, grande autonomia operacional, porém o que acabou por concretizar-se foi a sua dependência exclusiva de verbas do orçamento federal e da maior ou menos boa-vontade dos governantes que se sucederam após a sua criação. Isto porque:

A Fundação, responsável principal pela política habitacional em cinco administrações fortemente diferenciadas no campo político (Dutra, Vargas, Kubitschec, Quadros e Goulart), constituiu, sem dúvida, um testemunho eloquente da precariedade dos esquemas de provisão de habitação baseados exclusivamente em dotações orçamentárias. Tal fonte de recursos tem na aleatoriedade e descontinuidade suas principais características... Aragão (1999, p.62) *apud* Filho (p. 49, 2006).

As metas estabelecidas pela FCP eram ambiciosas, pois a instituição pretendia financiar desde casas populares; obras de urbanização como serviços de água e esgoto; elaboração de projetos; capacitação de pessoal e até mesmo de indústrias de materiais de construção, porém fracassou no alcance de seus desígnios, sendo a escassez de recursos financeiros apontada como uma das causas decisivas para a extinção da Fundação da Casa Popular.

Segundo Andrade e Azevedo (2011, p.1), a Fundação Casa, bem como seu sucessor, o Banco Nacional de Habitação (BNH), teriam o seu nascimento decretado por motivações semelhantes. Ambas as instituições originaram-se após governos de feições populistas e usavam o acesso à casa própria como estratégia de legitimação e controle de seu governo frente aos trabalhadores urbanos.

Com o golpe de 31 de março de 1964, o governo de Jânio Quadros é derrubado. Implanta-se no Brasil o regime conhecido como Ditadura Militar que afetará profundamente a vida econômica, social e política da nação. A primeira medida adotada pelo novo governo foi a extinção da Fundação da Casa Popular, em conformidade com o artigo 54 da Lei 4.380-64.

Uma nova “resposta” é modelada pelo governo ditatorial no que diz respeito à demanda habitacional existente no país por meio da Lei 4.380 de 21 de agosto de 1964. Institui-se, então, o Plano Nacional de Habitação, cria-se o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, que apresenta como principal órgão da Política habitacional deste período, o Banco Nacional de Habitação (BNH), conforme trataremos em seguida.

2.2 Ditadura Militar: o binômio repressão-assistência

Em 1º de abril de 1964, a democracia brasileira sofreu um duro golpe. Os militares tomaram para si o governo do país e instauraram o regime conhecido como Ditadura militar, que estendeu-se até 15 de maio de 1985. O golpe teve início com a derrubada do então presidente João Goulart, que havia sido eleito pela via democrática. Como novo presidente do Brasil, os militares elegeram o Marechal Castelo Branco, que permaneceu no poder até março de 1967.

Neste momento, a Fundação da Casa Popular passou a ser considerada como uma instituição irrecuperável, em virtude de sua ligação visceral com o antigo regime (Azevedo, 1988, p.109). É importante dizer que 22 anos mais tarde, ainda segundo o mesmo autor e obra, argumentos análogos seriam utilizados pelas novas autoridades, já no período de redemocratização brasileira, para fundamentar a extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH).

Por meio da Lei Nº 4.380 de 1964, no período marcado pela ditadura militar, o governo brasileiro implantou o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e o Banco Nacional de Habitação (BNH)¹¹. A criação do BNH, para além da construção de casas populares, visava garantir, com o acesso à moradia, a legitimidade do regime frente às classes trabalhadoras. O governo buscava aliados e não contestadores da ordem vigente no Brasil, para isso propunha-se “domesticar” as massas com a concessão de facilidades no acesso à habitação.

Vale dizer que, segundo Filho (2006, p.69), o BNH não foi uma ideia criada no governo militar, mas sim do programa de trabalhos que Carlos Lacerda, então governador da Guanabara (1960-1965), anunciava à época de sua campanha. Para Azevedo (p. 40, 2011):

O Plano Nacional de Habitação – e com este o BNH – surge, assim, num momento em que é crucial para o novo regime dar provas de que é capaz de atacar problemas sociais. A percepção é que há “uma vacância de lideranças”, que “as massas estão órfãs” e “socialmente ressentidas”, e que é preciso mostrar que o novo governo é receptivo a suas necessidades: que pode, sem a demagogia da esquerda, agir pronta e seguramente em benefício delas.

¹¹ Para Azevedo (1988), embora as diversas tentativas de mudança na FCP tenham fracassado por se chocarem com a lógica do populismo, algumas das sugestões de reforma foram recuperadas pelos mentores do BNH por ocasião de sua implantação e apresentadas como soluções originais e, portanto, imediatas (indexação das prestações, receitas próprias, captação de poupança e flexibilidade organizacional, entre outras).

O BNH era o órgão central do Sistema Financeiro de Habitação e tinha como atribuições: a orientação, disciplina e controle do SFH; promoção da construção e aquisição da casa própria, dentre outros.

E não apenas isso, buscava investir na economia por meio da absorção, pelo mercado de trabalho, de um maior contingente de mão-de-obra não qualificada; do desenvolvimento da indústria de material de construção; do fortalecimento, expansão e diversificação das empresas de construção civil e das atividades associadas (Azevedo, 1988, p.109-110).

Desde o início, a proposta do BNH era facilitar, diminuindo os óbices à aquisição das casas populares pelas classes trabalhadoras, com a intervenção estatal. Importante ressaltar que o Banco tinha como clientela mais expressiva as famílias com renda mensal de 1 a 3 salários mínimos. Assim, pode-se afirmar que:

Durante o regime militar, os períodos de maior investimento em habitação para as camadas de menor renda e de maior sensibilidade aos problemas das casas populares foram justamente aqueles em que o governo pretendia expandir sua legitimidade política (Azevedo, 1988, p. 113).

O BNH estabeleceu uma organização do trabalho em relação aos agentes públicos e privados quanto ao financiamento, captação de recursos, construção e comercialização das moradias.

No que diz respeito ao financiamento das habitações para as famílias com renda de 1 a 3 salários mínimos, o agente específico seriam as Companhias Habitacionais, mais conhecidas como Cohab's, que poderiam ser estaduais ou municipais.

Como se vê, as Cohabs eram os agentes promotores da comercialização de casas para o “mercado popular”. Embora inicialmente a faixa de renda atendida fosse até 3 salários mínimos, posteriormente o teto elevou-se para cinco salários mínimos.

Quanto à natureza jurídica, as Companhias assumiam a forma de economia mista, devendo o ente público assumir o controle acionário. Havia um significativo desinteresse da iniciativa privada nesses empreendimentos, em virtude da pouca atratividade que este mercado representava ao empresariado da época.

Porém, as medidas adotadas pelo BNH não se restringiram à questão habitacional urbana. Também, pela mesma motivação, o Instituto Brasileiro de

Reforma Agrária (IBRA) foi criada. Ambas as instituições, o BNH nas cidades e a IBRA no campo, eram estratégias para controlar as massas e, se possível, ganhar apoio e legitimidade frente às mesmas, pois temiam o que as Ligas Camponesas ganhassem força como no segundo governo Vargas.

Os militares governaram pela via da repressão. Defendiam a radicalização conservadora como meio eficaz de contenção de todo e qualquer movimento político contrário à nova ordem estabelecida. A primeira das medidas adotadas neste sentido foi a declaração do Ato Institucional Nº1¹², pela então Junta de Governo provisória composta pelo Tenente-Brigadeiro Francisco de Assis Correia de Melo, General Artur Costa e Silva e Almirante Augusto Rademaker.

Em 1967, o Marechal Costa e Silva assume a presidência do país. Em seu governo foi promulgado o Ato Institucional Nº 5 de 1968, mais conhecido como AI-5. Este foi o mais cruel dos atos institucionais e teve como principais medidas o fechamento do Congresso Nacional, cassação de políticos, intensificação da censura e institucionalização da repressão.

Em contrapartida, em seu governo, o Sistema Financeiro de Habitação foi fortalecido, ganhando posição de grande destaque. Isso porque o BNH recebeu a gestão dos depósitos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

O capital do banco expandiu-se significativamente com a implementação do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo. Desta maneira, o BHN torna-se “uma das principais instituições financeiras do país e a maior instituição mundial voltada especificamente para o problema da habitação” (Botega, 2007).

De 1970 à 1974, as Companhias de Habitação perdem o dinamismo e têm a sua responsabilidade aumentada com a transformação do BNH de autarquia em empresa pública, “passando a atuar exclusivamente como banco de segunda linha, isto é, em articulação com agentes que repassam os créditos por ele concedidos e se responsabilizam pelas operações realizadas” (Azevedo, 2011, p.72).

No ano de 1974, o General Ernesto Geisel assume o poder e fica na presidência do Brasil até o ano de 1979. O seu governo foi marcado pelo processo conhecido como política de “distensão lenta, gradual e segura”, que se referia à

¹² O ato Institucional Nº1, datado de 09 de abril de 1964, ficou conhecido também como AI-1. Por meio dele ficava estabelecido, dentre outras resoluções de caráter repressivo, o fim das eleições diretas. Para acesso a todo o conteúdo do AI-1, consultar http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-01-64.htm.

transição do período ditatorial ao período de abertura ao retorno do país à democracia.

Porém, como acabamos de dizer, o processo seria “lento, gradual e “seguro” (para quem?). Desta forma, o presidente continuou reprimindo organizações clandestinas, utilizou o AI-5, fechou o Congresso Nacional por 14 dias no ano de 1977, dentre outras medidas.

Porém, o modelo proposto para a atuação do BNH demonstrou fragilidades desde o início, tendo o Banco feito mudanças ao longo do tempo com a finalidade de corrigir o percurso de suas ações. Porém, não conseguindo sucesso na superação da crise do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), foi extinto (Política Nacional de Habitação, 2004, p.9).

Com a extinção do BNH em agosto de 1986, suas atribuições foram transferidas para a Caixa Econômica Federal (CEF), porém as responsabilidades quanto à habitação ficaram vinculadas ao Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU), que também respondia pelo saneamento básico, desenvolvimento urbano e do meio ambiente.

Em 15 de janeiro de 1985, Tancredo Neves é eleito o primeiro presidente civil eleito de forma indireta pelo Congresso Nacional. Sua chegada à presidência da república é recebida com grande entusiasmo, principalmente pelos meios de comunicação. Porém não chega a tomar posse em virtude de seu falecimento em 21 de abril de 1985.

Quem assume o governo em seu lugar é o vice José Sarney, ficando na presidência até 15 de março de 1990. Em março de 1987 o MDU foi transformado no Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente (MHU), que recepcionou todas as atribuições do MDU, além de responsabilizar-se pela gestão da política de transportes urbanos e pela incorporação da CEF que, até então, estava vinculada ao Ministério da Fazenda.

Esta estrutura permanece até Setembro de 1988, quando é criado o Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social (MBES), que é tornou-se o responsável pela pasta da Habitação. Neste mesmo ano é promulgada a Constituição Federal Brasileira.

Mais uma mudança surge em março de 1989. O Governo Sarney anuncia a falência do Sistema Financeiro de Habitação. Com a extinção do MBES e criação da Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária (SEAC), subordinada ao

Ministério do Interior, o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e a CEF, ficaram vinculados ao Ministério da Fazenda.

2.3 A “travessia” neoliberal e a proposta habitacional

Embora a Constituição Federal tenha sido promulgada em 1988, foi somente nos anos 2000 que o direito à moradia foi reconhecido, por meio da emenda constitucional nº 26, como um direito fundamental. O que não foi, e não é, garantia real de acesso a esse direito, principalmente no que se refere às classes mais empobrecidas (Souza, 2005, p.49).

A década de 1980 foi marcada por dois grandes eventos, um de ordem política e outro de ordem econômica. O primeiro refere-se à transição política que o país viveu, da ditadura militar para a redemocratização. A segunda, uma profunda crise econômica que, inclusive, a torna conhecida como a “década perdida”.

A transição política da ditadura militar à redemocratização brasileira, foi cenário da rearticulação da sociedade civil, por meio dos sindicatos dos trabalhadores, partidos políticos, movimentos sociais, dentre outros, que pressionavam o Estado em busca de respostas às demandas postas por esses segmentos sociais.

A redemocratização do país vai impactar intensamente a política habitacional brasileira, uma vez que a sociedade civil, até então, “amordaçada” pela ditadura militar, acharia novamente espaço para pressionar o Estado quanto à garantia de direitos sociais, tais como o direito à moradia. Souza (2005, p.47), citando Maricato (1997) analisa:

A crise do Estado que se manifestou no Brasil nos anos 80, deriva dos processos de acumulação e reestruturação; dos problemas fiscais e redistributivos; das heranças do autoritarismo. Das resistências classistas; e dos problemas de exclusão que enfraquecem o potencial regulador do Estado, gerando o colapso das políticas sociais (Maricato, 1997 *apud* Souza, 2005, p.47).

Conforme demonstra Souza (2005, p. 48), prova desse grande impacto são “as duas maiores expressões da política habitacional deste período – o movimento pela reforma urbana (anos 80) e o Estatuto das cidades (anos 90).

Quando falamos em Reforma Urbana, cabe ressaltar que seu embrião surge na década de 1960, mais exatamente em 1963, por meio do Seminário Nacional de Habitação e Reforma Urbana, realizado no Hotel Quitandinha em Petrópolis (Souza, 2005, p.49).

Esse seminário contou com a presença de cientistas sociais, arquitetos, urbanistas. Em 1970, o movimento ganha força e consegue a adesão da Comissão Pastoral da Terra – CPT – que se configurava como um setor da igreja católica que lutava pelos trabalhadores do campo.

A partir de 1986, o movimento se articula a ponto de fazer uma proposta de iniciativa popular de emenda à constituição, denominado Emenda Popular pela Reforma Urbana, contando com aproximadamente 200 mil assinaturas.

Nesse aspectos, a reforma urbana coloca-se como um conjunto de ações que articula o plano da produção e distribuição de bens e serviços; a universalização dos direitos sociais e a inversão de prioridades na política de investimentos públicos; o fortalecimento da políticas públicas com ênfase na habitação, saneamento e meio ambiente; ações reguladoras da economia urbana, principalmente na geração de trabalho e renda; e ações de criação e laços de sociabilidade como uma alternativa às estratégias individualistas, violentas e ilegais de sobrevivência (Souza, 2005, p.50).

Além da Reforma Urbana, no que tange ao Estatuto da Cidade, Souza (2005) afirma que teve sua gênese no processo de consolidação da Constituição de 1988, quando um capítulo dedicado à política urbana foi inserido, prevendo instrumentos que garantissem, em cada município, o direito à cidade, defesa da função social da cidade e da propriedade e da democratização da gestão urbana, necessitando, porém, de uma legislação específica que os regulamentassem.

Os primeiros passos para o surgimento do Estatuto das Cidades foram dados durante o processo de consolidação de 1988, quando foi incluído um capítulo específico para a política urbana, que previa uma série de instrumentos para a garantia, no âmbito de cada município, do direito à cidade, da defesa da função social da cidade e da propriedade e da democratização da gestão urbana (artigos 182 e 183 da CF, BRASIL, 1988).

O Estatuto das Cidades incentivou a participação da sociedade civil nas decisões referentes à política habitacional por meio de instrumentos como os conselhos de política urbana, além de conferências, audiências e consultas públicas,

estreitando a relação entre a sociedade civil e o poder público, tanto no campo quanto na cidade. Assim,

O Estatuto da Cidade determinou, em seu artigo 2º, VII, que ao elaborar o Plano Diretor, o Executivo deve estar atento à complementariedade entre campo e cidade, mas, infelizmente, aquele instrumento não vem contemplando tal imperativo, limitando-se a abordar o rural quase que somente quando o descreve enquanto tudo o que não é urbano, ou seja, na Lei do Perímetro Urbano, apegado ainda, ao paradigma setorial de desenvolvimento, negando, assim, o caráter dinâmico do território e de sua construção pelo elemento social que nele vive (Filho, 2010).

É possível notar a importância da articulação da sociedade, politicamente organizada, na pressão sobre o Estado em busca da garantia e ampliação de direitos sociais. Aqui solicitamos apoio no pensamento de Gramsci quando ele nos aponta a necessária presença dos intelectuais orgânicos na organização e direção política da classe a que está vinculado.

Neste sentido podemos mencionar, nas palavras de Ilse Gomes (2003), os movimentos popular e sindical que convencionalmente são chamados de “novos movimentos sociais”¹³, emergentes na década de 1990, que foram importantes para a criação das entrais sindicais, principalmente a Central Única dos Trabalhadores (CUT) e do Partido dos Trabalhadores (PT).

Para Bonduki (p.315, 2011), a estrutura assumida pelo Estado no que diz respeito às intervenções na esfera da habitação desde 1930 estendeu-se em seus aspectos basilares até fins da década de 1980, com empresas estatais, intervenção do Estado no mercado e nas atividades econômicas, reconhecimento (ainda que restrito), dos direitos sociais, valorização do trabalhador inserido formalmente no mercado de trabalho, etc. Porém, a partir da década de 1990, ela vem sendo desmontada.

Em 1989, é eleito o primeiro presidente da República eleito pelo voto direto após o período da Ditadura Militar, Fernando Collor. Pregava a moralização da política, tinha um discurso de combate à corrupção. Adotou como medidas de seu governo a abertura do mercado nacional às importações estrangeiras, iniciou o

¹³ Nas palavras de Ilse Gomes (p. 30, 2003), “Esses novos movimentos sociais são identificados como ‘novos’ em virtude do processo de recriação dos espaços públicos a partir de seu cotidiano; devido à heterogeneidade dos sujeitos envolvidos e das suas respectivas concepções políticas; pela diversidade das manifestações de luta e forma de organização de base, diferenciada das décadas anteriores; em decorrência do desenvolvimento por fora da institucionalidade e dos significados atribuídos à realidade de suas condições de vida”.

Programa Nacional de Desestatização, confiscou os depósitos bancários de contas correntes e aplicações.

Pelas medidas adotadas pelo então presidente Collor, é possível perceber que a década de 1990, no Brasil, é marcada pela escolha política pelo neoliberalismo, doutrina esta que defende a não intervenção estatal na economia e na esfera social. Preconiza as privatizações das empresas públicas, livre mercado e o corte de gastos públicos com pessoal e políticas públicas.

Para a doutrina neoliberal, os gastos com pessoal e com as políticas sociais geram inflação e descontrolam as contas públicas, logo, devem ser eliminados ou pelo menos ser drasticamente reduzidos” (Souza, 2005, p.60).

A doutrina neoliberal adotada por Fernando Collor de Melo (presidente do Brasil de 1989 a 1992) teve continuidade, segundo a maioria dos estudiosos do assunto, nos Governos de Fernando Henrique Cardoso – FHC - (Presidente do Brasil de 1994 à 2002). Souza (2005), citando Viana (1988), afirma:

Se a Constituição de 1988 indicou um caminho de universalização de direitos sociais, o plano neoliberal incorporou um ataque à lógica dos direitos dos trabalhadores. As políticas sociais passaram a ter como meta o padrão focal, isto é, o objetivo de reduzir ao mínimo o projeto do Estado do Bem-Estar Social no Brasil, deslocando o restante para o mercado e para políticas assistenciais dirigidas focalmente a grupos de extrema penúria.

Perseguindo a ideia do governo de FHC ser conduzido pela ideologia neoliberal e, portanto, de corte dos gastos com as políticas sociais, buscaremos analisar quais as respostas dadas, neste período, à questão habitacional no país.

Como uma de suas primeiras medidas em direção à implementação de uma política de habitação, o então presidente extingue o Ministério do Bem-estar social e cria a Secretaria de Política Urbana (SEPURB), vinculada ao Ministério de Planejamento e Orçamento.

A SEPURB se responsabilizaria, então, por programas específicos nas áreas de habitação, saneamento e infraestrutura para os estados e municípios, enquanto a União responderia por funções normativas e reguladoras.

A Secretaria se propunha a atender às necessidades da população no que tange à questão habitacional levando em consideração as particularidades e

demandas de cada sociedade, bem como as diferenças regionais. A partir daí, é criada a Política Nacional de Habitação (PNH). Souza (2005, p.79) citando Lorenzetti (2011), afirma:

Tal proposta concretizou-se, num documento divulgado em 1996, com vistas à conferência de Istambul 3 – Habitat II -, que foi denominado “Política Nacional de Habitação” (PNH), por meio do qual pretendeu-se expor os conceitos, princípios diretrizes e programas básicos da atuação federal na área. Segundo esse documento, a Política Nacional de Habitação deve ter como objetivo central a universalização do acesso à moradia como forma de garantir o direito à moradia a todas as pessoas.

Discurso esse que não se coaduna com as escolhas políticas do governo Fernando Henrique Cardoso que, claramente apontam para políticas sociais de parques investimentos. A miséria e a pobreza não são criações do governo FHC, mas a sua escolha pela política neoliberal, agravou sobremaneira a histórica exclusão social que as elites sociais conformaram à população brasileira, afirma Serra (2010, p. 82).

Nesse momento, a Caixa Econômica Federal, tem seu papel limitado ao de agente operador dos recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e agente financeiro do Sistema Financeiro de Habitação (SFH).

Segundo o Ministério das Cidades – em sua análise “crítica”, que não pode pretender reservar-se de parcialidades, uma vez que foi criado a partir da idealização do governo Lula, como já mencionado anteriormente -, ao analisarmos o período que compreende os anos de 1985 à 2002, constantemente ocorreram mudanças na estrutura institucional da política de Habitação e saneamento, no que diz respeito aos programas e recursos alocados. Isto porque a política urbana não mereceu maiores cuidados, ao contrário, foi objeto de organismos que emergiram e desapareceram desde o regime militar.

Sustenta ainda que a política urbana tem sido, desde então, “fortemente influenciada pelos bancos públicos responsáveis pelos financiamentos à habitação e ao saneamento” (BRASIL, Ministério das Cidades, 2015).

Seguindo o receituário neoliberal, o investimento na política de habitação, bem como nas demais políticas sociais não foram suficientes para, nem de perto, resolver o problema do déficit habitacional brasileiro no governo FHC. Podemos citar como principais programas federais na área de habitação, neste período, o Pró-Morar e o Habitar-Brasil.

A sociedade civil, à época organizada para reivindicar do Estado investimentos mais significativos na área de habitação, começou movimentar-se na direção do Governo de Fernando Henrique. Dentre os movimentos mais significativos na luta pela habitação rural, podemos citar o Movimento dos Pequenos Agricultores, do qual falaremos em seguida.

Desde o ano de 1998, a reivindicação por moradias no campo constitui-se pauta para a discussão nos encontros do Movimento dos Pequenos Agricultores¹⁴ (MPA), isto porque entendiam que a política neoliberal tinha como corolário o abandono das famílias do campo, gerando o seu empobrecimento, manifestado diretamente nas casas dessas famílias.

O MPA defende a ideia de que a autoestima dos trabalhadores rurais, bem como sua qualidade de vida, a permanência no campo, refletem as condições da casa em que habitam. Compreendem que o êxodo rural pode ser contido por meio de uma política que viabilize o acesso destes trabalhadores rurais a uma moradia adequada às suas necessidades impactando, desta maneira, diretamente a qualidade de vida das famílias camponesas.

Segundo informações contidas no site do Movimentos dos Pequenos Agricultores (MPA), o mesmo, no ano de 2000, realizou o seu primeiro Encontro Nacional, em Rondas Altas, Rio Grande do Sul. Este momento constituiu-se em um marco, visto que o movimento colocou em discussão as suas bases e organização. Sua pauta contemplava a reivindicação por habitação camponesa.

A primeira grande conquista do movimento aconteceu em 2002, ano em que foram construídas 2.032 (duas mil e trinta e duas casas), por meio de um projeto piloto, no Estado do Rio Grande do Sul.

O projeto foi possível através do convênio firmado entre a Caixa Econômica Federal, a Secretaria de Habitação do Estado do Rio Grande do Sul, a Agência Gaúcha de fomento e a Cooperativa de Crédito Rural Horizontes Novos de Sarandi (RS) somada à mão-de-obra dos agricultores.

¹⁴ Criado em 1996, o Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA) descreve-se, em seu site (www.mpabrasil.org.br), como um movimento camponês, de caráter nacional e popular, de massa, autônomo e de luta permanente, constituído por grupos de famílias camponesas. Seu principal objetivo é a produção de comida saudável para as próprias famílias e também para todo o povo brasileiro, garantindo assim, a soberania alimentar do país. Além disso, busca o resgate da identidade e da cultura camponesa, respeitando as diversidades regionais. O MPA integra a Via Campesina, articulação internacional de movimentos camponeses, e junto com outros movimentos e setores da sociedade luta, por um Projeto Popular para o Brasil. Atualmente, o movimento está organizado em 17 estados do Brasil.

Quanto aos recursos utilizados, eles procedem de fontes diversas, dentre elas do Programa de subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH), vindo do Orçamento Geral da União (OGU) e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

Em virtude desse projeto o Movimento ganhou visibilidade e prêmios nacionais e internacionais pelo êxito alcançado.

No ano de 2003, o MPA promoveu o primeiro encontro nacional sobre relações de gênero, poder e classe. Neste encontro também teve início a construção de um plano estratégico para o Camponato, chamado de Plano Camponês.

O plano Camponês se assenta sobre dois pilares: condições para produzir e condições para se viver bem no campo. Desta maneira, o MPA afirma que “o Plano Camponês tem contradições diretas com o chamado agronegócio, que é a articulação entre o latifúndio, o capital financeiro e as multinacionais, projeto que tem forte apoio do estado e dos governos brasileiros” (MPA, 2015).

A moradia no campo está dentro da linha qualidade de vida, que encontra-se no eixo Condições para se viver bem no campo. Para Carloto e Atiel (2014, p.9), não se pode compreender a moradia camponesa de forma limitada. Ela extrapola uma simples unidade habitacional, uma vez que somente o fato de possuir uma casa não sustenta a permanência de uma família no campo. Desta maneira, a moradia camponesa deve ser à partir da análise de um conjunto de fatores que perpassam a vida cotidiana dessas famílias, levando em consideração perspectivas tais como as necessidades econômicas, ambientais e de qualidade de vida.

Em 2003, com base na experiência vivida no Estado do Rio Grande do Sul, foi criado o Programa de Habitação Rural (PHR), constituindo-se uma linha de crédito específica para a habitação rural, sendo este vinculado ao Programa Nacional de Habitação, como asseveram Carloto e Atiel (2014).

Desde o início do Século XX, mais precisamente a partir da década de 1930, no Governo Getúlio Vargas, poderá ser vista a intervenção do Estado nas políticas sociais e, de maneira específica, na habitação.

Antes desse período, o acesso à moradia dava-se por vias de mercado. As possibilidades de moradia dirigiam-se para a construção com recursos próprios de suas habitações, compra de imóveis de particulares ou por via dos aluguéis.

Desde a década de 1930, inúmeras “respostas” foram dadas pelo governo federal no sentido de prover habitações populares às famílias com menor poder

aquisitivo. Desde a institucionalização dos IAPs até os programas esparsos e fragmentários do governo Fernando Henrique Cardoso, é possível perceber que em cada período histórico, as escolhas políticas dos “representantes” do povo apresentaram características próprias de seu pacote governamental.

A partir dos primeiros anos do século XXI, com a subida ao poder do Partido dos Trabalhadores, personificado na imagem do novo presidente da República, Luís Inácio Lula da Silva, a política habitacional brasileira foi analisada e julgada como inadequada e insuficiente por/para este novo governo.

Pretendeu-se, então, formular uma política de habitação de caráter nacional que abarcasse a cidade e o campo. Estabelecendo-se como órgão responsável pela nova Política de Habitação brasileira à partir de então, o Ministério das Cidades, do qual falaremos a seguir.

A indagação que se faz é a seguinte: O que mudou desde a institucionalização da Política Habitacional do governo Lula? Quais os pontos de ruptura (ou continuidade?) com a direção que vinha sendo dada à questão habitacional pelos governos anteriores, em especial àquela adotada por Fernando Henrique Cardoso?

3. O Programa Minha Casa, Minha vida como “resposta” habitacional do “Lulopetismo”: correnteza neoliberal atravessada?

A questão habitacional no Brasil cruza o século XX e alcança o século XXI, ainda sem sinais de superação. Um país como o Brasil, de dimensões continentais, apresenta diferenças regionais de vieses sociais, econômicos, políticos e culturais que devem ser levados em consideração na elaboração de uma política de habitação que tenha um caráter de abrangência nacional.

Diversas tentativas foram realizadas no sentido de solucionar o déficit habitacional no Brasil, conforme tratamos no capítulo anterior, até a implementação da atual Política Habitacional, vigente no país desde os primeiros anos do presente século.

Luís Inácio Lula da Silva, popularmente conhecido como Lula, foi o primeiro presidente filiado a um partido de esquerda e eleito democraticamente, desde a ditadura militar. Porém, mesmo tendo sua origem no maior partido de oposição da época (o Partido dos Trabalhadores - PT, vinculado ideologicamente à defesa dos interesses dos trabalhadores), no que diz respeito à intervenção na esfera social, a direção adotada pelo governo Lula não ficou bem definida.

Isto porque, na seara das políticas sociais, a disputa entre “focalização” e “universalização” continuava tensa, o que trazia inquietações quanto aos rumos que as estratégias sociais tomariam. Para Fagnani, o período que compreende os anos de 2003 à 2005 foi marcado pela ambiguidade entre mudança e continuidade (2011, p.3):

A manutenção da ortodoxia econômica teve consequências nos rumos tensionados da política social. Além disso, conviviam no seio do próprio governo forças defensoras do Estado mínimo – aglutinadas, sobretudo, na área econômica – e setores que defendiam os direitos universais. A estratégia social de Lula continuou indefinida.

Delimitando o pensamento, ainda dentro da esfera das políticas sociais, no que diz respeito às estratégias na área da habitação, Fagnani (2005) defende que houve um esvaziamento das políticas nacionais de habitação, saneamento e transporte público desde o final dos anos 1980. Assim, o Brasil não contou com políticas nacionais nestes setores de maneira efetiva até o governo Lula.

Importante destacar que antes de ser eleito presidente do Brasil em 2002, Lula tinha um discurso combativo em relação à desigualdade social e já traçava estratégias no combate ao déficit habitacional. Essa afirmativa fundamenta-se na elaboração do Projeto Moradia¹⁵, que ganhou os seus primeiros contornos no ano de 1999.

3.1 Do Projeto Moradia Ao Programa Minha Casa, Minha Vida

Então coordenador do Instituto Cidadania, Lula propôs a criação de “projetos de desenvolvimento que associassem o enfrentamento da questão social a crescimento econômico e geração de emprego” (Bonduki, 2009, p. 9).

O Projeto Moradia, como foi intitulado, era composto por três dimensões, a saber, gestão e controle social; projeto financeiro e, projeto fundiário. Segundo Bonduki (2009, p.9), o projeto propôs ainda a criação do Sistema Nacional de Habitação, formado pelos três entes da Federação, que atuariam de forma estruturada sob a coordenação de um novo Ministério (Ministério das Cidades).

Em 2003, assume o governo do Brasil o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, ficando no poder por dois mandatos consecutivos, compreendendo o período de 2003 à 2010. A proposta de sua candidatura foi a de que o seu governo representaria uma ruptura com a direção assumida pelo seu antecessor, Fernando Henrique Cardoso, identificado por Lula e seus aliados como um governo neoliberal.

Mesmo em um contexto econômico e político desfavorável, o governo Lula (2003-2006) implementa algumas mudanças na esfera habitacional com a criação, em 2003, do Ministério das Cidades, que passa a ser o órgão responsável pela Política de Desenvolvimento Urbano e, que segundo o site da própria instituição, constituiu-se em “um fato inovador nas políticas urbanas, na medida que superou o

¹⁵ Conforme o texto original do Projeto Moradia (2000), trata-se de: uma proposta de desenvolvimento urbano e de erradicação do déficit habitacional. [...] O Projeto Moradia aponta mecanismos para baratear a produção e facilitar o acesso ao crédito para as camadas médias e baixas. E, necessariamente, para subsidiar a moradia dos mais pobres, que não têm renda suficiente para pagar por ela. Realizar o Projeto Moradia contribui também decisivamente para a retomada do crescimento econômico e para a geração de emprego.

recorte setorial da habitação, do saneamento e dos transportes (mobilidade) e trânsito para integrá-los levando em consideração o uso e a ocupação do solo” (BRASIL, Ministério das Cidades, 2015).

Desde a extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH), o Ministério das Cidades foi o órgão de maior magnitude na condução da política habitacional brasileira, utilizando como parâmetro, a abrangência de sua proposta.

Dentro desta estrutura ministerial, o Sistema de Habitação de Interesse Social foi instituído pela Lei federal Nº 11.124 de 11 de junho de 2005 e tem como objetivo principal implementar políticas e programas que promovam o acesso à moradia para a população de baixa renda, que compõe a quase totalidade do déficit habitacional do país (Política Nacional de Habitação, 2004).

O Sistema Nacional de Habitação, principal instrumento da PNH, estabelece as bases do desenho institucional que se propõe participativo e democrático [...] Inclui ainda a criação de dois subsistemas: o de Habitação e Interesse Social e o de Habitação de Mercado.

Na tentativa de viabilizar o que já estava pactuado, foi criado em 2009 o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), que surgiu como proposta do Governo Federal para o incentivo da produção e aquisição de moradias para a população com renda mensal de até dez salários mínimos (Caderno de Orientação Técnico Social, 2013).

O PMCMV contempla os trabalhadores rurais no acesso à moradia de Interesse Social. Com o discurso de manter o trabalhador rural em sua terra e em moradias seguras e salubres, foi criado no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV, o Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR que tem como objetivo subsidiar a construção de casas para os agricultores familiares e trabalhadores rurais divididos em três faixas de renda, abrangendo todos os municípios brasileiros, independentemente do número de habitantes, conforme explícito na cartilha do Programa Nacional de Habitação Rural, disponível no site deste mesmo Ministério, conforme detalharemos ainda neste capítulo.

3.2 Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR): a experiência de Santa Vitória

Ao analisar a realidade brasileira no que diz respeito à questão habitacional, a Pesquisa Nacional por Amostragem por Domicílio (2010) – PNAD -, revelou que o déficit habitacional no Estado do Maranhão é de 400 mil unidades, 230 mil somente na zona rural. O déficit habitacional rural do Maranhão é um dos maiores do país e representa 33% do déficit habitacional nordestino (Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento, 2014).

Inserido na proposta do Governo Federal, no que tange ao acesso à moradia para todos, em especial aos segmentos da população que não pudessem prover sua habitação com recursos próprios, foi criado em 2009 o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV).

Este surgiu como proposta do Governo Federal para o incentivo da produção e aquisição de moradias para a população com renda mensal de até dez salários mínimos (Caderno de Orientação Técnico Social, 2013), e é composto pelo Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e pelo Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR).

Com o discurso de manter o trabalhador rural em sua terra e em moradias seguras e salubres, foi criado no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV, o Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR que tem como objetivo subsidiar a construção de casas para os agricultores familiares e trabalhadores rurais divididos em três faixas de renda, abrangendo todos os municípios brasileiros, independentemente do número de habitantes, conforme explícito na cartilha do Programa Nacional de Habitação Rural, disponível no site deste mesmo Ministério.

As três faixas de renda estruturam-se em três grupos, a saber, Grupo 1, Grupo 2 e Grupo 3. O Grupo 1 compreende as famílias com renda bruta anual de até R\$ 15.000,00 e são atendidas com subsídio integral.

O Grupo 2 contempla as famílias com renda bruta anual de R\$ 15.000,01 a R\$ 30.000,00 e que são atendidas com o financiamento da moradia ou reforma pelo Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, recebendo desconto de R\$ 7.610,00 (sete mil, seiscentos e dez reais) vinculado ao financiamento, com subsídio para a assistência técnica e para complementar o equilíbrio econômico-financeiro das operações de financiamento da moradia.

Já o Grupo 3 abarca as famílias com renda bruta anual até R\$ 30.000,01 a R\$ 60.000,00 e que são, por sua vez, atendidas com financiamento da moradia ou reforma, pelo Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS, e com subsídios para complementar o equilíbrio econômico-financeiro das operações de financiamento da moradia.

Nosso foco de atenção estará, no entanto, direcionado ao grupo 1, no qual está inserida a comunidade de Santa Vitória (Matinha), objeto de nosso presente estudo. Importante ressaltar que, neste grupo, as famílias deverão dar um retorno financeiro ao agente financiador do programa, neste caso, a Caixa Econômica Federal.

O percentual desse retorno corresponde a 4% do valor repassado para a edificação ou reforma, divididos em até 4 pagamentos anuais e de igual valor, tendo a primeira parcela (de 1%) vencimento em doze meses após a assinatura do contrato, no mesmo dia e mês e as demais parcelas, com vencimentos nos três anos consecutivos.

Quanto ao número de moradias construídas e entregues pelo Programa em nível nacional, os dados provêm de fontes oficiais do Governo Federal e, por isso, deve-se proceder a uma análise cautelosa. Segundo o site Portal Brasil (2015), de 2009 até setembro de 2012, 42 mil famílias de agricultores e trabalhadores rurais tiveram acesso à casa própria e, até 2014, esse número deveria subir para 60 mil.

De acordo a Agência Caixa de Notícias o PMCMV Rural, pretendia atingir 200 mil famílias em todo o país. A mesma fonte divulga o gráfico abaixo o número de unidades habitacionais construídas até 2014.



Gráfico 1. Entregas de Unidades Habitacionais do Programa Minha Casa, Minha Vida Rural, por regiões brasileiras até o ano de 2014.

Fonte: Caixa Econômica Federal.

Guardada a devida cautela de análise, já que os dados quanto à quantidade de recursos empregados e de unidade habitacionais construídas provém, essencialmente de instituições ligadas ao governo, como é o caso da Caixa Econômica e o IPEA, a informação fornecida pelas mesmas é que o período de 2011 à 2013, presidido por Dilma Rousseff houve, no Brasil, mais financiamentos de unidades habitacionais por ano que no período de existência do Banco Nacional de Habitação, criado em 1964 e extinto em 1986, quando a Caixa Econômica assumiu parte de suas atribuições (BRASIL, Brasil Debate, 2015).

**QTDE DE UNIDADES HABITACIONAIS CAIXA + MERCADO
TOTAL FINANCIAMENTO - 1974 à 2013**

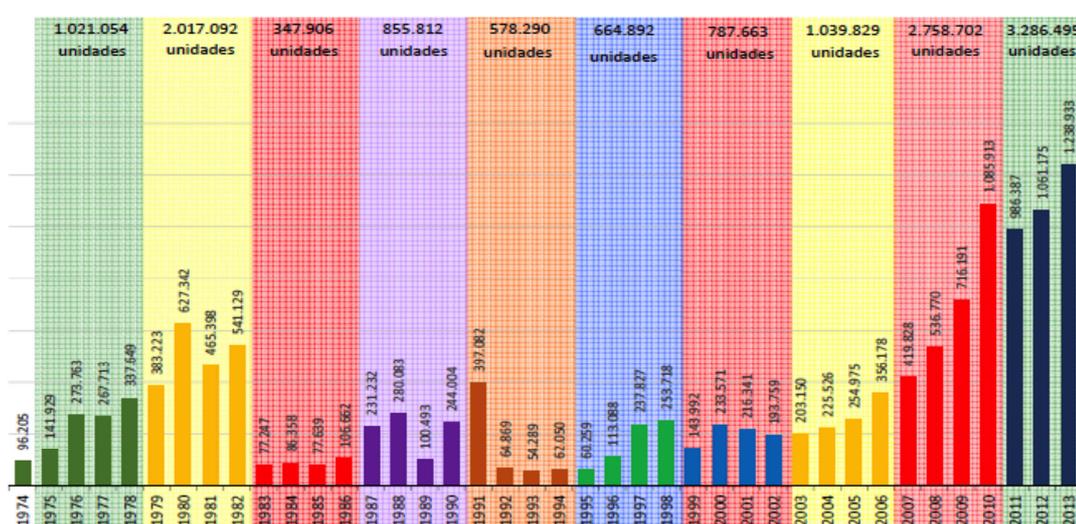


Gráfico 2. Relação entre a quantidade de unidades habitacionais financiadas pelo BNH e pela sua sucessora, Caixa Econômica Federal. Obs: Não Inclui material de construção. Posição: dezembro/2013.

Fonte: Debate (2015).

De acordo com os dados informados pela Homepage¹⁶ do Programa Minha Casa, Minha Vida, até o ano de 2016, houve no Maranhão, um investimento do Programa na ordem de R\$ 8.579.000,00 (oito bilhões, quinhentos e setenta e nove milhões de reais), com 167.248 (cento e sessenta e sete mil, duzentos e quarenta e oito) unidades habitacionais contratadas, sendo que destas, 84.363 (oitenta e quatro mil, trezentos e sessenta e três unidades), já teria sido entregues em todo o território estadual.

¹⁶ Página na internet, site.

Os recursos para a construção das casas são do Orçamento Geral da União (OGU) e não são concedidos diretamente aos trabalhadores rurais ou agricultores familiares. Com isso queremos dizer que o recurso de cada unidade habitacional não é creditado na conta corrente pessoal de cada sujeito “beneficiado” pelo Governo Federal para que o mesmo o administre individualmente e sim, em uma conta bancária em nome da Comissão de Representantes do Empreendimento (CRE), ambas, comissão e conta bancária, criadas e vinculadas ao Programa Nacional de Habitação Rural.

É critério, de caráter obrigatório, que se estabeleça, entre o indivíduo e o programa, a mediação de uma entidade coletiva, ou seja, uma Entidade Organizadora (EO), que pode ser associação de moradores, sindicatos ou poder público. (BRASIL, Ministério das Cidades, 2013).

A Entidade Organizadora, no caso de Santa Vitória, a Associação São Raimundo Nonato dos Pequenos Produtores Rurais de Santa Vitória – Matinha, foi quem recebeu, em uma conta corrente originada e vinculada unicamente ao programa, os recursos repassados. Os recursos são repassados em parcelas, conforme andamento da obra e do trabalho social, sendo referentes a todas as casas a serem construídas naquela localidade.

Embora a Associação de Santa Vitória tenha sido constituída no ano de 1999, inúmeras comunidades caminham na via contrária. Ao conhecerem a possibilidade de acessarem o PNHR, constituem uma Associação sem nem mesmo compreenderem os objetivos e responsabilidades a ela inerentes. Muitos membros da comunidade acabam figurando como parte da diretoria da Associação, porém, sem nenhuma ciência do que esta posição representa em termos de responsabilidade e organização política. A participação da associação será analisada de forma mais detida no próximo capítulo.

O recurso, obrigatoriamente, só poderá ser movimentado com a presença e assinatura do presidente da Associação e dos indivíduos eleitos em Assembleia para a Comissão de Representantes do Empreendimento (CRE), composta por dois “beneficiários” e um “não beneficiário”, residentes na comunidade e que devem ser escolhidos por votação da comunidade, como ocorreu em Santa Vitória.

Quanto aos repasses de recursos da Caixa Econômica Federal para a Associação, ou seja, para a Entidade Organizadora, que se constitui enquanto mediadora entre seus associados e o PNHR, deve acontecer por meio da Comissão

de Representantes do Empreendimento (CRE), que deverá estar presente na agência bancária em cada saque, fazendo a liberação do recurso formalmente e, fiscalizando a utilização da verba.

Quanto ao regime construtivo, o Ministério das Cidades admite as modalidades de administração direta, mutirão assistido, autoconstrução assistida e empreitada global.

Na modalidade de administração direta, a entidade Organizadora, no caso de Santa Vitória, a Associação de moradores, fica responsável pela execução da obra, fazendo uso de seus funcionários e, caso não os tenha, realizando a contratação direta de trabalhadores para a obra.

No caso da modalidade de mutirão assistido, os próprios moradores, denominados pelo programa de “beneficiários”, por uma leitura oficial de que são sujeitos beneficiados por um programa social do governo, devem produzir conjuntamente suas casas, com o auxílio de assistência técnica especializada (engenheiro, mestre de obras, pedreiro, eletricista e outros profissionais afins). Esta modalidade é pouco utilizada, uma vez que, na maioria dos casos os moradores não tem noções técnicas de construção civil.

A autoconstrução assistida, por sua vez, é a modalidade em que o próprio morador, titular do contrato com a Caixa Econômica Federal, deverá realizar a construção de sua moradia, sendo assistido por profissionais especializados como engenheiro, mestre de obras, eletricista, dentre outros.

Já na empreitada global, uma construtora é contratada para a execução da obra por um preço definido e total. Neste caso a empresa gerencia a execução do empreendimento, sob a fiscalização da CRE.

No caso da escolha do regime de empreitada global, a construtora deverá possuir um capital de giro para iniciar a obra e, à medida em que a obra avança e os relatórios são encaminhados para a CEF, as parcelas proporcionais vão sendo liberadas.

No caso das demais modalidades, a CEF gerencia a liberação de recursos por meio da antecipação de parcelas da seguinte forma: a primeira parcela para a construção é liberada antes do início das obras, em seguida o relatório de execução parcial da obra é enviado para a CEF e, assim, o recurso para a próxima etapa é liberado.

Em Santa Vitória, a modalidade oficialmente escolhida foi a da administração direta, porém com uma parceria estabelecida, extraoficialmente com um construtor para a execução da obra, tendo em vista que os moradores não possuem noções de construção civil e a maioria dos construtores interessados na obra alegam não possuir um capital de giro significativo a ponto de suportar o andamento da obra para posterior recebimento.

Importante ressaltar que, por ter se submetido à modalidade administração direta, a comunidade deveria ser a responsável direta pela obra, inclusive sendo a contratante de mão-de-obra especializada. No entanto, na prática, não é isso o que ocorre. Em geral, a comunidade não tem nenhuma experiência da administração de recursos financeiros de alta monta, nem com a gestão de uma obra, tampouco tem o domínio técnico para a construção das unidades habitacionais. E é neste espaço que se encaixa a “figura do construtor”, a qual elucidaremos no capítulo seguinte.

Diante das normativas institucionais, que envolvem o Ministério das Cidades e a Caixa Econômica Federal, não há espaço para a contratação de uma pessoa física ou jurídica para a gestão e execução da obra na modalidade de administração direta como explicitado acima.

Porém, o que realmente acontece, é a criação de um espaço (in)visível para o surgimento de relações de engodo e de corrupção que estão presentes na mediação do acesso dos trabalhadores rurais ao PNHR.

Pois, onde há recursos disponíveis há sempre quem se interesse em administrá-lo, sejam por razões financeiras ou político eleitoreiras. No caso de Santa Vitória, algumas tentativas foram feitas no sentido de uma “parceria” entre a Associação de Moradores e “interessados” na obra, o que trataremos de maneira mais detida no próximo capítulo.

Os agentes financeiros deste programa, exercendo também o papel de mediadores institucionais, são o Banco do Brasil, por intermédio das superintendências e, a Caixa Econômica Federal, por intermédio das Gerências de Filial e Desenvolvimento Urbano e Rural – GIDUR.¹⁷

O PNHR é composto, obrigatoriamente, pelo Trabalho social, elaborado e executado por um técnico social e, pelo Trabalho da engenharia, elaborado e executado por um engenheiro.

¹⁷ Órgão da Caixa Econômica Federal responsável pelo setor de habitação e desenvolvimento urbano.

Após elaborados os projetos social e de engenharia, o presidente da Associação ou alguém, por ele outorgado, deve apresentar-se à Caixa Econômica Federal ou ao Banco do Brasil, em setor específico, enquanto agente financeiro do Programa para que oficialmente a comunidade seja inserida no PNHR, conforme trataremos a seguir.

3.3 Projeto Social e Projeto de engenharia

O projeto social e o projeto de engenharia devem atender exatamente as mesmas famílias, portanto, conterão a mesma quantidade de unidades habitacionais. Tais projetos poderão contemplar um número máximo de cinquenta famílias beneficiadas pelas residências a serem constituídas na comunidade, subsidiadas pelo Governo Federal por meio de um dos seus agentes financeiros, no caso específico de Santa Vitória (Matinha), a Caixa Econômica Federal.

Em alguns casos, o critério de escolhas destas famílias é perpassado pelos interesses familiares, uma vez que, em geral, as comunidades são constituídas em sua quase totalidade de pessoas que guardam entre si algum tipo de parentela. Em muitos casos são “eleitas” famílias que não figuram entre as mais vulneráveis, mas aquelas que têm maior rede de influência no interior da comunidade. De forma que trataremos do assunto de maneira mais detalhada no próximo capítulo.

Após apresentação ao agente financeiro, o prazo oficial a ser aguardado até a conclusão da análise e liberação para contratação e, conseqüente liberação da primeira parcela do recurso para execução da obra é de 45 dias, o que não é confirmado pelo prazo real que as comunidades costumam esperar, que pode chegar a um ano ou mais.

O programa não obedece aos prazos por ele mesmo estabelecido para análises e liberação da obra. Em geral, são alegadas justificativas tais como mão-de-obra insuficiente para analisar todos os projetos que são demandados, suspensões de recursos por tempo indeterminado pelo Ministério das Cidades, dentre outras. No caso de Santa Vitória, o prazo que deveria ser de 45 dias para a análise, estendeu-se por 13 meses.

Durante o período de análise, o processo (composto pelo projeto social, projeto de engenharia, documentações da Associação, documentações de cada

contratante/beneficiário, documentação do técnico social e do engenheiro) é analisado, enviado pra ajuste pelos técnicos - engenheiro e técnico social -, reanalisado, frequentemente por diversas vezes. Em Santa Vitória o processo começou a tramitar na Caixa em setembro de 2012 e as obras só foram liberadas em outubro de 2013.

Em especial, o projeto social tem uma análise bastante subjetiva, embora existam os critérios mais gerais estabelecido nas normas específicas. Dependendo do (a) analista, o mesmo projeto pode ser aprovado imediatamente ou se arrastar em um ciclo de análise/reanálise cansativo que por vezes, parece interminável.

De acordo com as regras do PNHR, a assistência técnica deverá ser prestada pela Entidade Organizadora, por intermédio do responsável técnico das obras. Os projetos de engenharia/arquitetura devem observar as especificações mínimas definidas para habitações rurais. Podem atuar como responsáveis técnicos, dentro do limite de suas atribuições, os engenheiros civis, os arquitetos, os engenheiros agrônomos e agrícolas e os técnicos em edificações, devidamente registrados em seus órgãos de classe.

Por sua vez, o responsável técnico pelo projeto social, segundo o manual do PNHR, deve possuir graduação em Serviço Social, Pedagogia, Psicologia ou Sociologia, apresentando comprovação de experiência com trabalho comunitário.

Com o Trabalho Social, materializado em um projeto social, o Governo Federal elabora o discurso de que tem como proposta a garantia não somente do direito à propriedade de uma casa pelos trabalhadores rurais, mas também de uma conscientização que fundamente o envolvimento dessas famílias como sujeitos sociais participantes e comprometidos com a mudança de sua própria história e, como consequência, do contexto socioeconômico que estão inseridos. Para o Ministério das Cidades:

O Trabalho social compreende um conjunto de estratégias, processos e ações, realizado à partir de estudos diagnósticos integrados e participativos do participativos do território, compreendendo as dimensões: social, econômica, produtiva, ambiental e político institucional do território e da população beneficiária, além das características da intervenção, visando promover o exercício da participação e a inserção social dessas famílias, em articulação com as demais políticas públicas, contribuindo para a melhoria da sua qualidade de vida e para a sustentabilidade dos bens, equipamentos e serviços implantados (BRASIL, 2014, p.5).

O Trabalho Social, de acordo com o Caderno de Orientação do Trabalho Social, é de responsabilidade da Entidade Organizadora (ao contratar um profissional para elaborar e executar o projeto social) e tem a proposta de trabalhar a mobilização e organização da comunidade, a educação sanitária, a educação ambiental, a capacitação profissional direcionada para a gestão de trabalho e renda, com vistas a atender as demandas das famílias beneficiadas pelo empreendimento.

O trabalho Social deverá acontecer em três etapas: até 3 (três) meses na etapa pré-obras; até 12 (doze) meses na etapa obras e até 3 (três) meses na etapa pós-ocupação.

No ano de 2014, o Ministério das Cidades, publicou a Portaria 21, que aprova o manual de Instruções do Trabalho Social nos programas e Ações do Ministério das Cidades. Em sua página 11, a portaria 21 determina como eixos obrigatórios do Trabalho Social a Mobilização, organização e fortalecimento social; Acompanhamento e gestão social da intervenção; Educação Ambiental e patrimonial e; Desenvolvimento socioeconômico.

No eixo mobilização, organização e fortalecimento comunitário o que a portaria propõe é que sejam realizadas, em cada comunidade, atividades de informação, mobilização, organização e capacitação dos “beneficiários” (sendo assim intitulados pela nomenclatura oficial todos aqueles que seriam “favorecidos” pelo programa para a aquisição de sua moradia), com vistas à promoção da autonomia e protagonismo social, fortalecendo ações existentes no território, formalização e constituição de novas representações, bem como de novos canais de participação e controle social.

Porém, ao se pensar no nível das transformações objetiva (moradias) e subjetivas (empoderamento das comunidades rurais), vemos que as segundas são extremamente desafiadoras diante da execução de um projeto social como duração formal de 8 meses.

Alcançar autonomia e protagonismo social exige, em primeiro lugar, a transformação do indivíduo no que concerne a sua visão de mundo e de si mesmo, para assim, avançar na luta por mudanças no contexto sócio-político e econômico vigentes no país.

O eixo acompanhamento e gestão da intervenção visa a execução de ações sociais que favoreçam a implementação do programa. Estas ações sociais deverão

incluir o acompanhamento, negociação e as interferências ocorridas ao logo da intervenção do PNHR.

No eixo Educação Patrimonial a proposta da portaria 21 é promover mudanças na dinâmica da vida da comunidade no que tange ao meio ambiente, ao patrimônio e à vida saudável. Propõe também uma reflexão por parte dos indivíduos participantes da atividade sobre os fatores sociais, políticos, culturais e econômicos que determinam a realidade vivenciadas por eles.

O “desenvolvimento” socioeconômico objetiva o apoio e a implementação de iniciativas que gerem trabalho e renda, buscando a articulação com políticas públicas de maneira a fomentar um processo de “desenvolvimento” socioterritorial de médio e longo prazo.

Neste caso específico, durante a elaboração do projeto social para apresentação à CEF, foi discutido entre a assistente social e a comunidade a oferta de um curso de formação de Ajudante de pedreiro, pois compreendia-se que representaria um alargamento dos saberes dos agricultores, e que traduzir-se-ia tanto ganho para a comunidade no que se refere à manutenção e conservação de seu patrimônio imóvel quanto uma possibilidade de fonte de renda nos períodos da seca.

Porém, ao ser apreciado, a ideia do curso foi completamente rechaçada pela analista da CEF, titular do projeto de Santa Vitória, pois alegou que tratava-se trabalhadores rurais, que vivem em zona rural e não se constituía em um curso apropriado para esta população.

Mesmo diante de inúmeras argumentações por parte da assistente social, o curso foi vetado, restando a organização de um curso em Horticultura, que, por sinal, não despertou grande interesse e entusiasmo da comunidade, visto que se tratava de muitos conhecimentos que já faziam parte da prática comum àquela comunidade.

O curso foi ministrado por uma engenheira agrônoma, porém sem perspectivas de consultoria técnica posterior, já que o projeto prevê apenas o curso e não o acompanhamento posterior dos resultados obtidos pelo mesmo na geração de renda.

Além disso, na grande maioria das vezes que se tentou uma articulação com as políticas públicas presentes na região, havia sempre uma vontade política presente que excedia o interesse no “desenvolvimento” da região, antes visava interesses particulares e de cunho eleitoral. Lembramos que o desenvolvimento

socioeconômico de uma região, não depende exclusivamente da vontade de indivíduos isolados.

A proposta do Ministério das Cidades é que as ações do projeto social devam ser desenvolvidas levando-se em consideração aspectos essenciais dessa população local, a saber, seu nível de organização comunitária, sua história de vida, suas relações sociais, seus arranjos familiares construídos, religiosidade, raça, escolaridade, equipamentos sociais e comunitários, situações socioeconômicas, condições de produtividade, arranjos produtivos possíveis, meio ambiente, preservação ambiental, saúde, dentre outros.

Porém, ampliemos os detalhes para que a nossa análise seja mais acurada. Uma minúcia extremamente importante a ser apresentada é o fato de que, para que o profissional tenha condições técnicas para elaborar o projeto social, ele precisa conhecer a realidade vivida pela comunidade, com a finalidade de fazer propostas de atividades que possam ser coerentes com as necessidades da mesma.

Isso envolve dedicação de tempo na comunidade para fazer o levantamento dos dados relevantes, tempo para o planejamento da proposta, tempo para apresentação das propostas à comunidade, recursos financeiros para material de expediente e, muitas vezes para transporte e alimentação, já que, geralmente, senão em todos os casos, o técnico social não reside na comunidade.

Na comunidade de Santa Vitória, a técnica social recebe, por meio dos moradores, nomenclaturas diferentes. A grande maioria a reconhece pela nomenclatura de assistente social, porém uma parcela intermediária a denomina de “a mulher do projeto” ou “mulher das casas” e, ainda, uma pequena parte a reconhece pelo próprio nome.

Esse mesmo esforço é empreendido pelo engenheiro, dentro de sua seara de atuação, já que precisa elaborar o projeto de engenharia, bem como demais dados e formulários que o compõem.

Porém, antes da aprovação da proposta apresentada pela comunidade à CEF, não há nenhum recurso fornecido para o custeio destas despesas. É necessário realizar toda essa etapa, chamada de pré-obras, com recursos próprios dos profissionais ou da Associação.

Em geral, nenhuma das partes dispõe desses recursos, é então que surge novamente a mediação “não-oficial” (uma vez que não é reconhecida, tampouco, permitida pela CEF no caso da administração direta) do construtor/financiador, que

faz o pagamento de todas as despesas necessárias para a completa exigência do Governo Federal, com a garantia de ser ressarcido pela Associação e profissionais na ocasião da liberação dos recursos, além de ser escolhido pela associação como o construtor das unidades habitacionais.

Um detalhe importante é que as despesas não são somente relativas à produção dos dois projetos supracitados, mas a um número expressivo de documentações exigidas pelo agente financiador e, que devem ser reconhecidas em cartório, o que gera, além dos custos notariais, despesas com transporte dos pretensos “beneficiários”, já que não moram na sede do município.

No caso de Santa Vitória, a parte do processo que exige a presença dos indivíduos à agência da Caixa Econômica Federal, representa um gasto ainda maior, já que não há agência em Matinha, tendo que dirigirem-se até o município de Viana. Desta forma, todos os custos foram assumidos pelo construtor “parceiro” da associação de Santa Vitória.

Somente após a aprovação e contratação da proposta pela CEF é que a primeira parcela dos recursos destinados ao pagamento do trabalho do Engenheiro e dos materiais de construção é liberada, notem que o valor referente ao trabalho social não tem antecipação.

Em nenhuma das etapas do trabalho social, o técnico tem suporte financeiro para o desenvolvimento das atividades por ele propostas e aprovadas pela CEF. O próprio técnico social deve prover os recursos necessários à consecução das atividades. Após a realização das mesmas, um relatório detalhado deve ser encaminhado à Caixa solicitando o ressarcimento daquele gasto.

Por outro lado, a engenharia, bem como a compra do material de construção, recebem um tratamento diferenciado, pois os recursos necessários à realização do trabalho do engenheiro e compra dos materiais de construção, são repassados em parcelas, porém de forma antecipada em relação a cada etapa do desenvolvimento da obra.

Sendo assim, a cada nova etapa, o técnico social, necessita recorrer ao mesmo construtor para pagamento das despesas com a execução do Projeto Social, com o compromisso de posterior ressarcimento, salvo no caso em que o próprio técnico social possa custear as despesas previstas no projeto.

Os critérios para o acesso de trabalhadores rurais ao PNHR exige a mediação de diversos sujeitos, institucionais e não institucionais, como a Associação

de moradores, a Caixa Econômica Federal, o Ministério das Cidades, o técnico social e o engenheiro.

Porém a forma de viabilização do acesso ao programa é cheia de falhas e brechas, que trazem ao cenário diversos “mediadores ocultos” ao processo que estão em busca de proveito econômico, político e até de uma relação de poder/dominação sobre a comunidade, travestindo-se de peças indispensáveis à obtenção das moradias, abrindo, desta maneira, espaço para diversos focos de práticas desvirtuadas dentro do processo de acesso ao programa.

O Projeto de Trabalho Técnico Social (PTTS) tem caráter obrigatório. Assim, no ano de 2013, conforme relatado no subitem anterior, a assistente social responsável pelo projeto em Santa Vitória foi indicada por um engenheiro à associação de Santa Vitória para compor a equipe que planejará e executará o PNHR na comunidade que, imediatamente manteve contato com a mesma. O presidente da associação buscava a assessoria de um profissional do Serviço Social para que pudessem ter acesso ao PNHR.

A assistente social conheceu a comunidade por meio de uma visita na qual reuniu-se com a comunidade na igreja local para expor qual a finalidade proposta pelo Ministério das Cidades por meio do PTTS.

Após a reunião, o convite foi oficialmente aceito pela profissional, no sentido de elaborar e executar um “projeto social” a ser apresentado juntamente com o projeto da engenharia à Caixa Econômica, agente financiador do Programa Minha Casa Minha Vida em toda a sua abrangência (diga-se, urbana e rural), sendo, destarte, formalmente contratada pela Associação de Moradores por meio da assinatura de contrato reconhecido em cartório e submetido a todas as formalidades legais.

A dinâmica de trabalho do profissional assistente social, relaciona-se com muito mais dependência financeira em relação ao “construtor”, uma vez que, diferentemente do engenheiro que tem os custos de seu trabalho antecipados pela CEF, o assistente social precisa executar as etapas do projeto para posterior ressarcimento.

Como, na grande maioria das vezes, o técnico social não é um empreendedor, mas sim um profissional liberal que não tem capital de giro¹⁸ para

¹⁸ Segundo o SEBRAE (2016), Capital de giro significa capital de trabalho, ou seja, o capital necessário para financiar a continuidade das operações da empresa, como recursos para

realizar o investimento. O construtor, então, fornece esse capital de giro para ser ressarcido ao final do projeto, na ocasião do repasse da última parcela pela CEF.

Para Neves (1998) *apud* Deponte e Almeida (2008),

O papel social dos mediadores não pode ser entendido se não se considera o caráter extremamente contraditório no que se constitui. O exercício de mediação apresenta frutos de sua dinâmica que são os conflitos. A contradição inerente ao processo de mediação não pode ser superada, mas deve ser constantemente gerida e questionada.

Porém, a relação contraditória pode ser não pode constituir-se em fator limitador da ação do profissional, visto que toda a obra depende da realização do seu trabalho para que todos os demais continuem recebendo os seus recursos.

Até aquele momento, não havia um local reservado para que a comunidade se reunisse, portanto não havia um local para que as reuniões do Projeto Social fossem realizadas. Não havia, até então, uma sede da associação onde os moradores pudessem se reunir e deliberar sobre assuntos relevantes.

Foi estabelecida, então uma parceria com a igreja católica situada na comunidade, que cedia o espaço sempre que necessário. Exemplo desta parceria foram as reuniões do Projeto social que aconteceram na igreja durante toda o período de construção das moradias.

Faltava para os moradores um espaço físico para o fomento da organização comunitária por meio de sua articulação política. Um espaço que representasse um lugar de força, unidade e debate sobre suas lutas.

Para além da contratação dos moradores para a construção de suas casas, a comunidade de Santa Vitória prontificou-se a trabalhar durante as obras em “troca” da construção da sede da associação de moradores, o que foi realizado.

financiamento aos clientes (nas vendas a prazo), recursos para manter estoques e recursos para pagamento aos fornecedores (compras de matéria-prima ou mercadorias de revenda), pagamento de impostos, salários e demais custos e despesas operacionais. Conforme o próprio nome indica, o capital de giro está relacionado com todas as contas financeiras que giram ou movimentam o dia a dia da empresa.



Foto 2: Reunião com os moradores na igreja católica de Santa Vitória, antes da construção da sede da associação.
Autor: Oliveira Júnior, 2013.



Foto 03: Sede própria da Associação dos moradores de Santa Vitória
Autor: Oliveira Júnior, 2015



Foto 04: Crianças ensaiando uma apresentação para as mães da comunidade em homenagem ao dia das mães (2015), na sede própria da Associação dos moradores de Santa Vitória.

Autor: Oliveira Júnior, 2015



Foto 05: Última reunião do Projeto Social, já na sede própria da associação, com a presença do presidente da mesma.

Autor: Oliveira Júnior, 2015.

Conforme explicitado no capítulo anterior, o projeto social estrutura-se a partir de eixos estabelecidos pelo Ministério das Cidades, conforme o que esta instituição julga como necessário à todas as comunidades rurais, de todos os estados brasileiros.

A partir destes eixos, o (a) técnica (o) social, define as atividades a serem executadas em cada eixo juntamente com a comunidade, levando-se em consideração o que a mesma mais carece.

A pergunta que fazemos é: será que a comunidade realmente tem voz e oportunidade para expor o que realmente sente necessidade do ponto de vista social? Seria possível que os membros da comunidade realmente serem tratados como cidadãos propositivos e dignos de serem ouvidos?

Quanto a execução do PTTS, faremos exposição de algumas atividades propostas, segmentadas por eixos de intervenção:

1. Eixo Mobilização e Organização Comunitária

No que concerne a este eixo, as intervenções não se restringiram à atividade proposta no projeto. Foram realizadas assessorias para além dos limites do projeto, de forma gratuita, com a finalidade de fortalecimento político e organizacional da comunidade. Muitos foram os diálogos, as trocas de experiências, de ideias e das próprias lutas e superações da vida.

Dentre os temas principais dos diálogos, estava a preocupação por parte da técnica social de que a comunidade não se desse por satisfeita por ter alcançado o tão importante sonho da casa própria. Os incentivamos a não parar de lutar pela melhoria da qualidade de vida da Comunidade, se unindo, fortalecendo os laços entre si, arregaçando as mangas e sempre caminhando em busca de dias melhores.

Porém, o fato da técnica social morar em São Luís, dificultava o contato pessoal mais intenso com a comunidade durante o lapso de tempo entre uma atividade e outra do projeto, de acordo com o cronograma estabelecido pelo projeto social, o que não se constituía-se em óbice para a comunicação entre a profissional e os membros da comunidade via contatos telefônicos constantes.

Nesses contatos, a comunidade era motivada a fortalecer a associação comunitária e buscar novos programas e projetos. Assim, a comunidade está

articulada para a implantação de três novos projetos sociais para a comunidade: O projeto Arca das Letras, o Projeto Juventude Rural (disponibilizado pelo Banco do Brasil) e a nova etapa do PNHR, intitulado Santa Vitória II e que contemplará as famílias de Santa Vitória que ainda residem em casas de taipa, bem como povoados circunvizinhos, no total de 50 famílias a serem contempladas.

O **Programa Arca das Letras**, criado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) em 2003, e disponível em seu site, visa promover o acesso à leitura por meio da implantação de bibliotecas nas comunidades rurais brasileiras. Atende famílias de agricultores, assentados da reforma agrária, pescadores, quilombolas, indígenas e populações ribeirinhas.

Para isso são formados os agentes de leitura entre os moradores da comunidade. Eles realizam as atividades da biblioteca rural: empréstimos dos livros, incentivo à leitura e campanhas de ampliação dos acervos. Todo o trabalho é voluntário.

Até o presente momento, o programa já está em vias de implantação. A comunidade já recebeu contato telefônico da Central responsável pelo programa, já receberam o projeto das estantes que deverão ser confeccionadas e já estão confeccionando as mesmas para receberem os técnicos responsáveis e o acervo.

No **Programa Juventude Rural**, com informações disponíveis no site do Portal Brasil, o Governo Federal dará o aporte de R\$ 5 milhões para cooperativas e associações da juventude rural, com o discurso de promover a inclusão social e a geração de renda para jovens do campo.

Fruto de uma parceria entre Fundação Banco do Brasil e o Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES), o edital público foi anunciado pelo então ministro do Desenvolvimento Agrário, Patrus Ananias, em Brasília, no 3º Festival da Juventude Rural.

O governo propaga que estimulará o protagonismo da juventude rural, a promoção da igualdade de gênero, o fortalecimento de práticas sustentáveis e de cultivo agroecológico e da agrobiodiversidade. Claro que tal proposta deve ser analisada com cautela, já que trata-se do discurso oficial, carecendo de um exame mais detalhado quanto esta fala.

De acordo com o site Portal Brasil, a chefe de gabinete do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Fernanda Machiaveli, afirma que o projeto é nacional, mas terá um foco nas regiões Norte e Nordeste, que vão receber metade

dos recursos. “Estamos estudando essa possibilidade, para conseguirmos apoiar a diversidade dos grupos existentes com foco prioritário em agroecologia, embora o edital não seja só para projetos produtivos. Queremos que os jovens se organizem para ficar no campo e que tenham apoio para isso”, explicou Machiaveli.

Os projetos inscritos devem ter um valor entre R\$ 70 mil e R\$ 200 mil, nas atividades de produção, beneficiamento ou comercialização de produtos extrativistas, agrícolas e não agrícolas; turismo rural; e prestação de serviços. O prazo máximo para execução dos projetos é de 18 meses.

Como uma das exigências, é necessário que a Associação comprove que já foi beneficiada com algum projeto social. Para tanto, a associação de Santa Vitória enviou ofício à Gidur, com a finalidade de receber declaração comprobatória de que é beneficiária do PMCMV/PNHR.

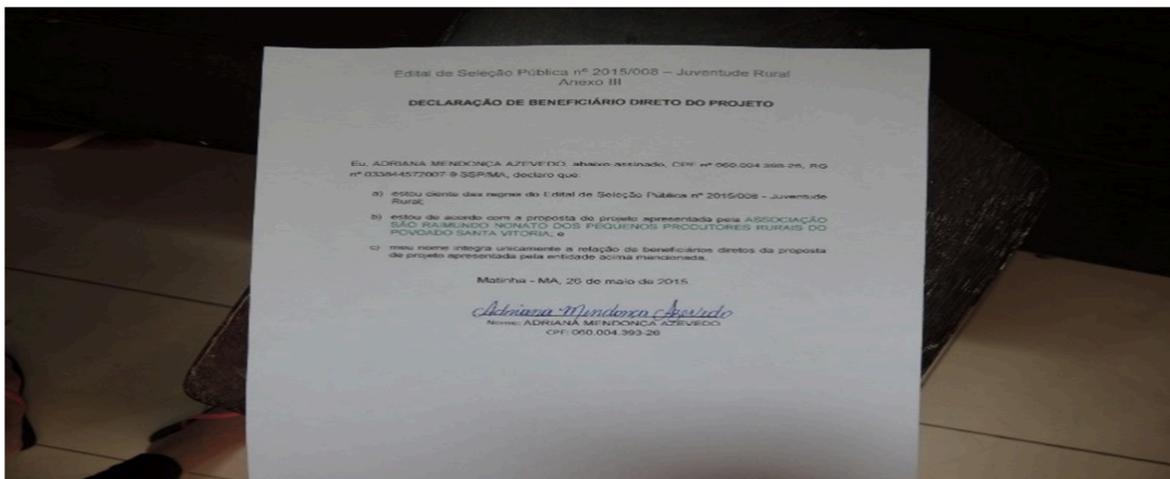


Foto 06: Parte da documentação entregue ao Banco do Brasil para inserção no Programa Juventude Rural.
Autor: Oliveira Júnior, 2015.

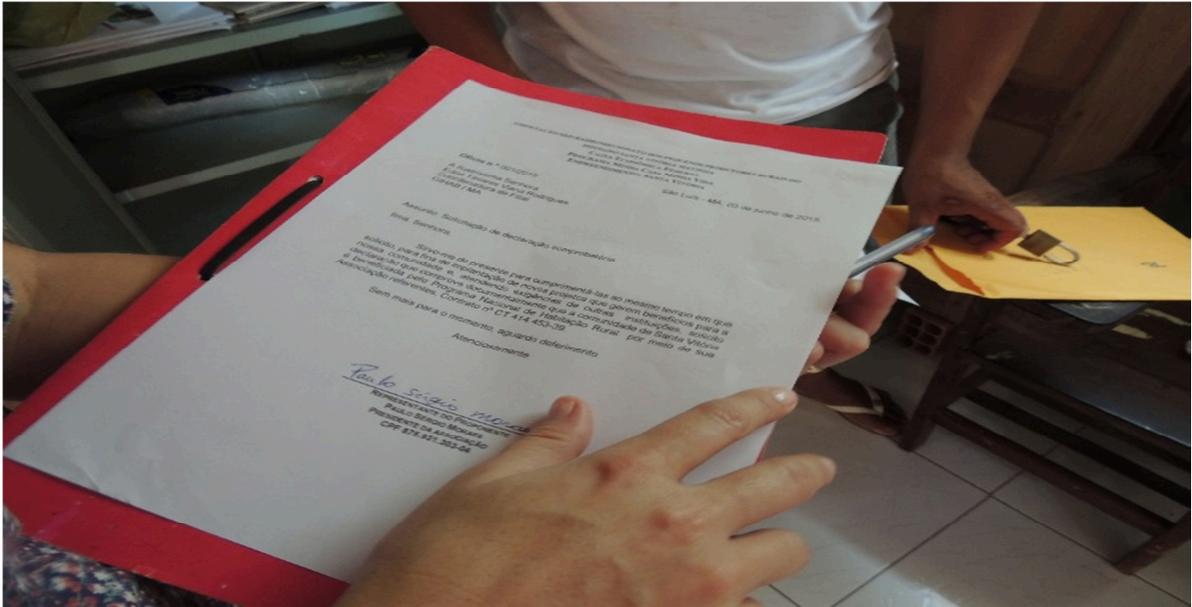


Foto 07: Ofício encaminhado à GIDUR para obtenção de declaração comprobatória de participação no PNHR para comprovação frente ao Banco do Brasil.
Autor: Oliveira Júnior, 2015.

De acordo com o edital, dentre os itens e atividades que poderão receber os recursos do edital estão máquinas e equipamentos novos, de fabricação nacional; equipamentos de informática, comunicação e software; caminhões e veículos utilitários novos; implantação de lavoura permanente em área coletiva; construção e reparo de imóveis; capacitação e serviços técnicos, de beneficiamento e de comercialização relacionados à atividade produtiva.

A segunda etapa do **Programa Nacional de Habitação Rural** já foi elaborada e protocolada na Caixa Econômica Federal desde 2014 porém, em virtude da suspensão do programa para trabalhadores rurais de maneira geral desde então, somente algumas comunidades assentadas, quilombolas e indígenas ainda estão com seus processos sendo analisados normalmente.

2. Educação sanitária e ambiental

Neste eixo, foi trabalhada as temáticas: Uso e manejo adequado da água e, também, Higiene na prevenção de doenças. Uma das atitudes mais objetivas que pudemos ter como resposta à eficácia do TTS foi a aquisição de filtros de água em muitas casas, pois entenderam a importância de boas práticas de higiene no consumo da água.



Foto 08: Moradoras de Santa Vitória em suas novas moradias e com suas recentes aquisições: os filtros.

Autor: Oliveira Júnior, 2015

3. Geração de Trabalho e Renda

Neste eixo, conforme explicitado no ítem 2.1.5 do capítulo anterior, durante a elaboração do projeto social para apresentação à CEF, foi discutido entre a assistente social e a comunidade a oferta de um curso de formação de Ajudante de pedreiro, pois compreendia-se que representaria um alargamento dos saberes dos agricultores, e que traduzir-se-ia tanto ganho para a comunidade no que se refere à manutenção e conservação de seu patrimônio imóvel quanto uma possibilidade de fonte de renda nos períodos da seca.

Porém, ao ser apreciado, a ideia do curso foi completamente rechaçada pela analista da CEF, titular do projeto de Santa Vitória, pois alegou que tratava-se trabalhadores rurais, que vivem em zona rural e não se constituía em um curso apropriado para esta população.

Mesmo diante de inúmeras argumentações por parte da assistente social, o curso foi vetado, restando a organização de um curso em Horticultura, que, por sinal, não despertou grande interesse e entusiasmo da comunidade, visto que se tratava de muitos conhecimentos que já faziam parte da prática comum àquela comunidade.

O curso foi ministrado por uma engenheira agrônoma, porém sem perspectivas de consultoria técnica posterior, já que o projeto prevê apenas o curso e não o acompanhamento posterior dos resultados obtidos pelo mesmo na geração de renda.

Além disso, na grande maioria das vezes que se tentou uma articulação com as políticas públicas presentes na região, havia sempre uma vontade política presente que excedia o interesse no desenvolvimento da região, antes visava interesses particulares e de cunho eleitoral. Lembramos que o desenvolvimento socioeconômico de uma região, não depende exclusivamente da vontade de indivíduos isolados.

Ainda assim, algumas poucas famílias motivaram-se a colocar em prática as técnicas compartilhadas pela Engenheira Agrônoma. Algumas destas famílias, além da utilização da produção para o consumo da família, comercializam as hortaliças e incrementam o orçamento doméstico.

Porém, nem todas as famílias sobrevivem da comercialização de suas hortas, algumas utilizam apenas para o seu consumo familiar. Abaixo, observa-se os diferentes objetivos alcançados pelo curso:



Foto 09: Moradora de Santa Vitória que vive exclusivamente da Horticultura.
Autor: Oliveira Júnior, 2015



Foto 10: Moradoras de Santa Vitória que cultivam suas hortas para consumo familiar.
 Autor: Oliveira Júnior, 2015

Além do projeto social, faz-se indispensável o projeto de engenharia. O engenheiro, profissional exigido pelo programa, tem a responsabilidade de acompanhamento da obra, de seu início até o fim. Porém o que acontece, em muitos casos, é que esse profissional é pago para assumir os riscos da obra por meio da assinatura do projeto, prevalecendo-se do seu saber técnico-científico, porém é o mestre de obras quem faz o acompanhamento diário da construção. No caso de Santa Vitória, o engenheiro compareceu em algumas visitas técnicas.

Por volta do ano de 2011, por ocasião da proposta apresentada por determinado indivíduo para a comunidade de Santa Vitória, na qual mesmo comprometeu-se em “fazer” todo o projeto, nem a comunidade, nem mesmo a sua liderança tinham a ciência de que precisariam da prestação de serviços de dois profissionais de ensino superior, um para a elaboração e execução de um projeto social e outro para a elaboração e execução de um projeto de engenharia.

O ganho financeiro do construtor realiza-se por meio do barateamento dos custos da obra, comprando materiais direto das fábricas e barganhando o valor da

mão-de-obra empregada, que em sua maioria, vem da própria comunidade. Porém, quanto ao engenheiro, o valor destinado ao seu pagamento, já vem descrito no projeto, o que dificilmente é alterado com negociações extraoficiais.

O indivíduo que pactuou com a comunidade toda a preparação do processo para acesso ao PNHR não conhecia nenhum destes profissionais que eram exigidos pelo programa e recorreu a um político da região, ao qual estava articulado para “empreender” na cidade, no sentido de ter uma indicação.

O político indicou um engenheiro e foi então que o presidente da associação, juntamente com o indivíduo “contratado”, viajaram até São Luís para conhecer e, possivelmente pactuar com o engenheiro. A negociação com o profissional prosperou e o mesmo foi contratado.

Neste período, a comunidade começou a sentir-se desconfortável com a mediação realizada pelo político e seu “sócio” e rompeu com os mesmos.

O engenheiro contratado afirmou que poderia indicar uma assistente social para elaboração e execução do projeto social e, dias depois enviou um engenheiro de seu escritório até Santa Vitória para confecção do mapa da comunidade que deveria compor a documentação do projeto de engenharia.

Porém, uma fatalidade ocorreu. No retorno de um de seus trabalhos no interior do Estado do Maranhão, o engenheiro sofreu um acidente automobilístico fatal.

À partir do óbito do profissional, o engenheiro por ele enviado anteriormente à Santa Vitória, decidiu visitar a comunidade, dar a notícia do que havia ocorrido e, propôs assumir o projeto dali para frente. A comunidade anuiu.

Como a assistente social indicada pelo primeiro engenheiro era inexperiente no trabalho com o PNHR, o novo engenheiro decidiu indicar uma outra profissional à comunidade, fato que será melhor detalhado no próximo subitem.

Os trabalhos iniciaram. A planta proposta pela CEF foi apresentada à comunidade. O presidente sugeriu a adaptação da planta, sendo incorporada uma pequena varanda que protegeria a parte frontal da casa do sol e da chuva. Sugestão acatada pelo engenheiro e aprovada pela CEF.

Um fato muito curioso que ocorreu na reunião é que a planta foi apresentada em Datashow e também impressa, porém a comunidade não conseguia compreender aquele “desenho”. Foi então que o presidente da associação fez uma intervenção e começou a descrever qual seria a largura e o comprimento das casas, bem como quais seriam os cômodos.

Imediatamente, os sorrisos se abriram e os olhos brilharam: “Ah, se é essa a largura e o comprimento, então a casa é boa, nós aceita”, disse um dos presentes. Era o saber técnico-científico precisando ser “traduzido” para o léxico local.

Como o engenheiro não morava na comunidade, ele realizava visitas técnicas periódicas, bem como elaborava os relatórios com as medições a serem apresentadas à Caixa Econômica Federal.

Um fato extremamente relevante a ser mencionado foi a presença constante da liderança da comunidade acompanhando a obra, a chegada de material, assiduidade dos pedreiros e demais profissionais da construção, bem como cobrando o cumprimento dos prazos do engenheiro.

Neste período, o “construtor” era constantemente pressionado pela comunidade quanto à compra dos materiais e pagamento dos trabalhadores para que a obra jamais parasse ou atrasasse.



Foto 11: Pedreiro trabalhando em um dia de sábado.
Autor: Oliveira Júnior, 2014

A comunidade então, fez uma proposta ao “construtor”: que o mesmo contratasse a mão-de-obra dos beneficiários de forma prioritária, deixando somente a contratação externa de maneira complementar, sendo pagos pela construção das unidades habitacionais.

Além disso, propuseram os seus serviços, na construção das fossas, terraplanagem dos terrenos, construção dos baldames, descarregamentos dos

caminhões, uma vez que os recursos do programa contemplavam a contratação destes profissionais. Porém, os mesmos não queriam receber os seus pagamentos por estes serviços específicos em forma monetária, mas queriam a construção de uma sede própria de sua associação, para que tivessem um espaço físico estruturado e com privacidade para decidirem sobre os assuntos relevante da comunidade.

Após a construção das moradias, já na fase de acabamento, outra reunião da engenharia foi realizada com a finalidade de que a comunidade escolhesse a cor da tinta que seria utilizada nas casas. Foi apresentada uma paleta de cores e um tom vermelho-alaranjado foi escolhido pela maioria.



Foto 12: Cor escolhida pela comunidade para aplicação nas casas.
Autor: Oliveira Júnior, 2015.

Em março de 2015, todas as famílias já haviam recebido formalmente as chaves e estavam habitando em suas novas residências. Os prazos foram cumpridos, os últimos relatórios foram entregues à Caixa Econômica Federal e não houve intercorrências quanto a planta, acabamentos, materiais ou prazos. Todos estes itens foram atendidos ao final da obra, realidade que constitui-se uma exceção frente aos demais projetos iniciados e não concluídos na cidade.

Em Matinha, de todos os projetos iniciados, o de Santa Vitória é o único caso em que ambos os projetos, de engenharia e social, foram completamente executados, até o momento.

Apesar dos inúmeros percalços, jogos de interesse, no que diz respeito ao acesso da comunidade de Santa Vitória ao Programa Nacional de Habitação Rural, ainda podemos considerar a experiência bem sucedida, uma vez que, em Matinha, até o presente momento, este foi o único projeto completamente finalizado em todos os seus aspectos, ou seja, com conclusão formal perante a Caixa Econômica Federal de seu projeto de engenharia e projeto social.

Mas afinal, a correnteza neoliberal realmente foi atravessada pelas propostas e medidas adotadas pelo governo Lulopetista? Na análise de Ricardo Antunes (2005), se analisarmos a trajetória (ou a tragédia, segundo o próprio autor) do PT, é possível perceber que a sua gênese está radicada no seio das lutas sociais, sindicais e da esquerda do final dos anos 1970. E o autor continua dizendo:

Encantado com o mundo palaciano, agindo como paladino do neoliberalismo, embalado pelas músicas de Zeca Pagodinho, o governo do PT mantém uma política econômica que aprofunda a sujeição, amplia o desemprego e a informalidade do trabalho, além de estancar a produção em benefício do capital financeiro.

Em sua caminhada rumo à ascensão ao poder, o partido oscilava entre a resistência ao receituário neoliberal, submetia-se cada vez mais aos calendários eleitorais. Ainda segundo o mesmo autor, o PT “de partido de esquerda *contra a ordem* foi, pouco a pouco, metamorfoseando-se em partido *dentro da ordem*”.

O PNHR, enquanto um programa criado pelo governo PT/LULA na tentativa de conciliar os interesses do trabalhador e do rendimento do capital, será analisado no próximo capítulo. Pretendemos demonstrar como os entraves e as possibilidades, envolvendo mediadores e mediados, podem afetar o resultado do acesso dos sujeitos de direito, a saber, os trabalhadores rurais e suas famílias ao programa.

4. MEDIAÇÕES DE SABERES E PODERES: os limites e as possibilidades no acesso ao PNHR

Compondo a realidade maranhense relativamente ao déficit habitacional, encontra-se o município de Matinha e, mais especificamente a comunidade de Santa Vitória, constituída, principalmente de homens e mulheres, trabalhadores rurais, com poucos anos de vida escolar, baixa renda e com a necessidade de aquisição ou substituição de suas moradias por outras com melhor infraestrutura em relação àquelas que eles possuíam (construídas de taipa e cobertas de palha).

Por ser uma região com muitos pontos alagadiços, durante o período chuvoso, o acesso à zona rural pode ser impossibilitado, o que impede a construção das habitações.

Além disso, muitos moradores residem à beira de lagos ou açudes, muito comuns na região, o que torna o terreno onde a casa será construída irregular e pouco propício para receber a fundamentação das unidades habitacionais.

Destarte, os terrenos, em grande parte, carecem de correções como terraplanagem, o que repercute em aplicação de técnicas mais precisas e um custo ainda mais elevado para a construção das moradias, além da espera pelo melhor período do ano para o bom andamento das obras.

É irrefutável que nem todas as moradias serão construídas sob as mesmas condições físicas, havendo aquelas localizadas em terreno mais propício à edificação da obra.



Foto 13: Terreno próximo a açudes
Oliveira Júnior, 2015.



Foto 14: Diferença entre alicerces de acordo com o terreno.
Oliveira Júnior, 2015.

Porém essa característica da baixada maranhense, ou seja, de ser uma região de campo, não é levada em consideração pelos planejadores do programa, destinando a mesma verba para todas as unidades habitacionais, sem levar em consideração essa especificidade da região.

É obvio ululante que o valor monetário aplicado na construção dos fundamentos das unidades habitacionais situadas em terrenos acidentados ou pouco compactados exigirão um investimento maior. Como esse valor adicional não é repassado pela CEF, uma vez que o subsídio por unidade habitacional é padrão, cabe a retirada deste valor do montante, por meio do barateamento do custo das construção das demais moradias.

No momento da visita técnica do engenheiro da CEF, para inspeção da obra e fiscalização da execução do projeto de engenharia, o que o profissional levará em conta será o fato da medição¹⁹ estar correta, ou seja, da obra estar sendo executada conforme o cronograma estabelecido e não a diferença monetária necessária à edificação dos fundamentos das casas localizadas em terrenos acidentados.

O que se conhece quanto ao surgimento do povoado provém de relatos baseados na oralidade, contados de pai para filhos na comunidade. Segundo as histórias locais, o surgimento de Santa Vitória aconteceu por volta dos anos de 1870. Existia uma determinada área de terra com 300 hectares, conhecida como

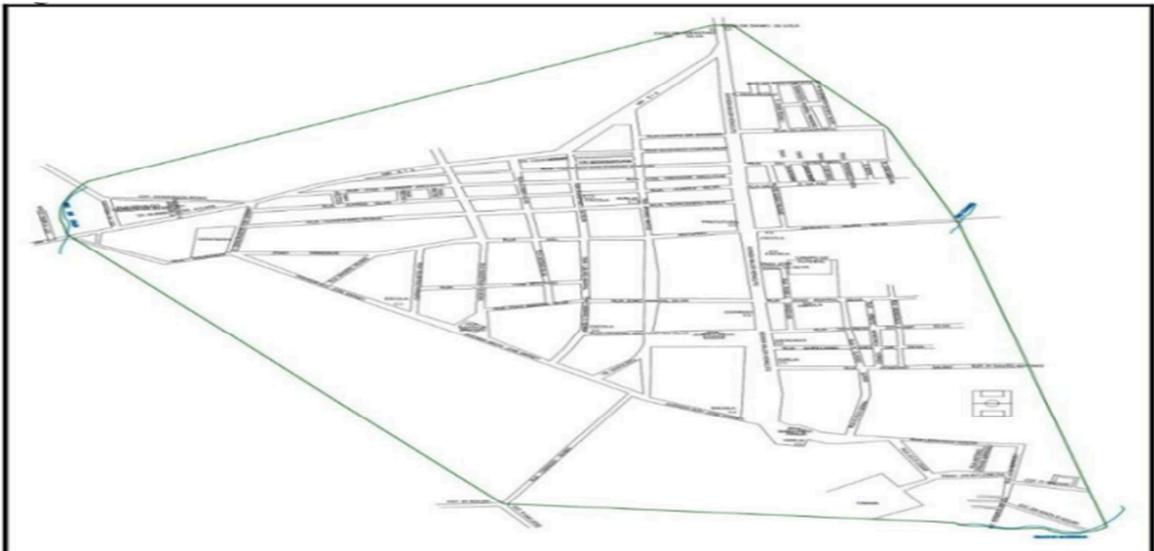
¹⁹ Medição: Acto de medir e determinar quantidades de material, mão-de-obra e máquinas a aplicar em determinada obra (Dicionário de Engenharia, 2016).

terra de São Joaquim. Havia, nesse tempo, uma senhora chamada Leocrécia que tinha em seu poder dois escravos rebeldes. Tal senhora, para se livrar dos mesmos, resolveu troca-los pela referida terra.

A senhora Leocrécia era sogra do senhor José Feliciano Câmara, e ambos moravam na cidade de Cajápió. Após a troca, o senhor José Feliciano Câmara e sua esposa Antônia Câmara vieram residir e trabalhar na terra adquirida, ali o casal residiu e tiveram 18 (dezoito) filhos, dando origem a novas famílias.

Nessa mesma terra, em um roçado, após passar o fogo, os trabalhadores olharam algo brilhado no chão e os mesmos constataram que era uma imagem de uma santa. O senhor José Feliciano a batizou com o nome de Vitória, e daí surgiu o nome do povoado de Santa Vitória.

Desse período até os anos 1990 essa terra ficou devoluta, porém à partir do ano 1996 as famílias passaram a se organizar com o processo de usucapião, processo esse que continua até os dias de hoje.



Fonte: IBGE

Figura 1: Planta da cidade de Matinha, 2007.
Extraído da Enciclopédia dos municípios maranhenses, vol. 2 (2013)



Fonte: Prefeitura Municipal

Figura 2: Vista aérea da área urbana da cidade de Matinha, 2011
Extraído da Enciclopédia dos municípios maranhenses, vol. 2 (2013)

O povoado de Santa Vitória está localizado a uma distância de 07 km da zona urbana de Matinha e tem como vizinho o povoado Belas Águas (1,5 km), conforme as imagens de satélite a seguir demonstram:



Figura 3: Imagens do povoado de Santa Vitória (2015)

Desta maneira, o acesso ao Programa Nacional de Habitação Rural pelos trabalhadores rurais vinculados a esta condição, depende de um documento reconhecendo o trabalhador enquanto posseiro de boa-fé²⁰, como pré-requisito indispensável ao acesso ao Programa. Tal documento deve ser assinado pela autoridade municipal, no caso o (a) prefeito (a).

²⁰ Posseiro de boa-fé: ocupante de terra particular há mais de 05 anos ininterruptos e sem direitos sucessórios. (Ver check list exigido pela CEF em anexo).

O povoado é constituído por ruas não asfaltadas. Não possui rede de esgoto e os dejetos são lançados à céu aberto, alguns moradores praticam a queima do lixo. É provida de abastecimento público de energia elétrica, a água é retirada de poço.



Foto 15: Rua não asfaltada do Povoado de Santa Vitória
Autor: Júnior Oliveira, 2013

Antes da construção das casas do PNHR, 55 famílias viviam em domicílios construídos de taipa e barro e cobertos de palha, compostos de 01 à 03 cômodos, em média. Tendo sido construídas 49 casas por meio do projeto, restam ainda 6 famílias residindo em casas de taipa e palha.

Rosely Ribeiro Lima foi uma das moradoras que foi assistida pelo PNHR. Em sua fala, relatou que a construção da nova moradia “Significa muito para nós. Fico emocionada em ver os olhos da minha filha dizendo: Graças a Deus, mamãe, que a nossa casa está sendo construída (choro)”.

A madeira utilizada na construção das casas de taipa é fixada diretamente no solo, desta forma a mesma é corroída com o tempo em virtude da umidade da terra, o que faz com que as moradias tenham um tempo médio de vida útil de dois anos. Nos períodos mais quentes as palhas costumam pegar fogo e nos períodos de chuva as casas costumam ficar úmidas, podendo desabar, representando um risco iminente à integridade física das famílias.

A estrutura das casas de taipa não permitem a construção banheiros com aparelho sanitário e chuveiro, mas sim, de centina, que é um orifício escavado no quintal das casas, com o objetivo de receber os dejetos humanos.

Como as paredes das casas são de barro, inúmeros tipos de insetos e animais se alojam e procriam, tais como aranhas caranguejeiras, barbeiro, baratas, ratos, e etc. A energia elétrica chega por arranjos improvisados e não havia água encanada.



Foto 16: Madeira corroída pela umidade da terra.
Autor: Oliveira Júnior, 2013.



Foto 17: Moradia que não resistiu ao tempo, exibindo sua estrutura física e elétrica.
Autor: Oliveira Júnior, 2013.

Para o Movimento do Pequenos Agricultores²¹, a moradia (ou seu déficit) constitui-se como preocupação para o homem do campo pois, conforme exposto no site do MPA:

A casa do camponês não é apenas um abrigo, é um lugar para morar e demorar. Onde temos nosso pomar, onde desfrutamos o prazer de sentarmos à sombra de uma árvore no quintal, apreciamos as flores do jardim, preservamos o meio ambiente, vivemos em família e em comunidade. Por isso, ter uma boa moradia camponesa é tão importante!

À partir deste entendimento é que pensamos a realidade em Santa Vitória, onde as habitações em que estas famílias viviam, não possuíam infraestrutura que garantisse a preservação da integridade física de seus habitantes, uma vez que estavam expostas, pela sua própria constituição, ao desabamento e hospedagem de insetos vetores de doenças, comprometendo a saúde e bem estar de todos.

As famílias, em geral, não tratavam a água antes de sua ingestão, ocasionando, desta forma, a contaminação por vetores hídricos de inúmeras doenças. Relatavam que eram recorrentes os episódios de vômito e diarreia, principalmente nas crianças, além de uma visível distensão abdominal das mesmas.

A gripe também é uma enfermidade constante no meio da comunidade, tendo em vista a poeira que está, inclusive, dentro de casa, já que o chão é de terra e é nele que as crianças passam grande parte do tempo brincando.

A população de Santa Vitória é, em sua maioria, tem renda inferior a um salário mínimo, sobrevivendo basicamente da agricultura familiar, da pesca e da pequena pecuária. A comunidade local possui ainda uma organização comunitária que é composta de 01 unidade básica de saúde, 01 escola municipal que atende até o 9º ano e 01 associação de moradores com sede própria, além de comércios e igrejas, dentre outros.

Os estudantes que cursam o ensino médio precisam se dirigir à zona urbana de Matinha, porém não há nenhum meio de transporte subsidiado pela prefeitura para a sua locomoção. Os alunos precisam providenciar por conta própria os meios para chegar à escola.

Para a sua locomoção, estes estudantes utilizam, principalmente, as bicicletas, motocicletas, as vans e os ônibus, sendo a MA 014 a principal via de acesso à sede do município.

²¹ Ver nota 4 do capítulo 2.

A comunidade carece dos demais serviços públicos como o de saúde, educação e delegacias que são oferecidos somente na sede do município. Destarte, configura-se uma dificuldade no acesso à informação sobre os serviços mencionados.

Os beneficiários²² das unidades habitacionais construídas no povoado Santa Vitória apresentam algumas características específicas. De acordo com os dados comprobatórios providos do espaço amostral de 49²³ (quarenta e nove) famílias beneficiadas com o Programa Nacional de Habitação Rural, pode-se aferir que a comunidade é permeada por situações de vulnerabilidade social, apresentando em sua realidade baixo nível de escolaridade de seus moradores e baixa renda²⁴.

Dentre as famílias cadastradas no projeto no povoado de Santa Vitória, duas possuem pessoas com deficiência, prevendo o projeto de engenharia, a construção de casas que atendam ao padrão de acessibilidade.

Para a manutenção da família, muitos dos homens viajam para outros estados, principalmente São Paulo e Minas Gerais, para o corte de cana-de-açúcar e plantio do alho, deixando suas casas e famílias por pelo menos 06 (seis) meses ao ano. Desta maneira, 45% das famílias são chefiadas por mulheres.

É importante, ainda, ressaltar, que das 49 famílias, 02 são chefiadas por idosos, idade em que já são marcados pela limitação natural da idade, comprometendo sua capacidade de manutenção financeira da família, já que não tinham aposentadoria até o momento da aplicação dos questionários da pesquisa. Para Wolf (p.29), “os velhos precisam ser cuidados, muitas vezes até morrerem, e seus funerais são pagos com a retirada do estoque de riquezas de sua unidade”.

Pelos dados coletados, no que tange à situação de trabalho dos responsáveis pela família, pudemos constatar a precarização do trabalho, pois 59% vivem do trabalho informal, sem registro na Carteira de Trabalho, 37% tem como

²² Beneficiário é a nomenclatura dada pelo Ministério das Cidades ao indivíduo que acessa o Programa Nacional de Habitação Rural do Governo Federal e, por conseguinte, adquire uma moradia. Importante perceber a contradição que existe entre o reconhecimento constitucional que recebe o sujeito portador de direitos sociais a serem garantidos pelo Estado, ou seja, o cidadão, e a nomenclatura atribuída pelo Governo Federal, a saber, beneficiários, construindo, por meio da linguagem, uma relação clientelista, coroada pelo favor, pela benevolência.

²³ A proposta inicial apresentada à CEF, contemplava a construção de 50 (cinquenta) unidades habitacionais, número máximo permitido pelos parâmetros estabelecidos pelo PNHR. Porém, um dos contratantes não atendia ao critério de renda familiar máxima anual de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), visto que, enquanto aposentados, ele e sua esposa contavam com 13 salários mínimos anuais cada um (os 12 meses mais o décimo terceiro salário).

²⁴ Segundo Comunicados do IPEA Nº 114 de 2011, considera-se como indicador de baixa renda a linha de até meio salário mínimo mensal de rendimento médio familiar per capita.

renda principal o Bolsa Família e 4% tem como principal meio de sobrevivência para a família a aposentadoria/Pensões, alcançando uma renda média mensal de R\$ 435,92.

A baixa renda da maioria dos proponentes é um elemento essencial na abertura da comunidade para a presença de um “agente financiador” do projeto, representado pelo construtor. Uma vez que as documentações exigidas no check list da Caixa Econômica exigem um desembolso para despesas cartoriais, de transporte, contratação de profissionais especializados, tais como o topógrafo, que não comportam no orçamento das famílias de Santa Vitória, que já tem como desafio diário o sustento de suas necessidades básicas.

Embora trabalhadores rurais, as atividades desenvolvidas pelos moradores de Santa Vitória, não limitam-se àquelas ligadas à terra. Visto que muitos dos mesmos não conseguem manter a si e a sua família somente com o resultado da lavoura e da criação de animais, muitos precisam inserir-se em outras atividades laborais como o comércio ou a construção civil. Tais atividades ocorrem dentro e fora da comunidade, por vezes realizam-se perto, na zona urbana de Matinha, por vezes longe, em Estados como São Paulo.

O camponês não está ligado somente à agricultura. A agricultura poderá produzir as calorias de que homem necessita, mas ele tem também de se vestir, **construir casa (grifo nosso)**, fazer recipientes e manufaturar os instrumentos necessários à agricultura. (Wolf, 1976, p.60).

Quanto à faixa etária, os chefes de família estão na sua maioria entre 26 aos 30 anos. As famílias beneficiadas com o projeto compõem-se de 22,1% dos indivíduos na faixa etária de 0 (zero) à 05 (cinco), 20,1% entre 6 (seis) e 10 (dez) anos, 9,1% entre 11 (onze) e 14 (catorze) anos, 8,4% entre 15 (quinze) e 17 (dezessete), 7,1% entre 18 (dezoito) e 24 (vinte e quatro) anos, 31,8% adultos entre 25 (vinte e cinco) e 59 (cinquenta e nove) anos e 1,4% de idosos acima de 60 (sessenta) anos, perfazendo um total de 100%.

Em relação ao aspecto racial os chefes de família compõe-se de indivíduos pardos/mulatos ²⁵(100%), ou seja, encaixam-se no padrão racial da minorias sociais do nosso país, o que aponta para uma inferência de que é uma comunidade quilombola.

²⁵ Classificação utilizada pela Caixa Econômica Federal em sua ficha de caracterização familiar.

A comunidade demonstra baixo nível de escolaridade, não possuindo indivíduos com grau de formação superior. É composta por 33% de chefes de família analfabetos, 8% chefes de família que só chegaram até a 3ª série do ensino fundamental, 2% de indivíduos com escolaridade entre a 3ª e a 7ª série do ensino fundamental, 27% que com o ensino médio incompleto e 16% com nível médio completo. Ou seja, um alarmante número de 41% de analfabetos funcionais.

O elemento baixa escolaridade interfere de maneira decisiva na falta de habilidade de grande parte dos moradores de Santa Vitória na leitura e interpretação das instruções e normativas dos órgãos oficiais. Muitos são analfabetos funcionais, ou seja, com diploma de ensino fundamental/médio, porém extremamente limitados para realizar a leitura e interpretação de um texto formal/técnico.

No que diz respeito às crianças e jovens, a distribuição por faixa etária e frequência escolar se dá da seguinte forma: das crianças até 5 anos de idade 9% frequentam a escola, de 6 a 10 anos 74%, de 11 a 14 anos 71% e de 15 a 17 anos, 38% estão matriculados.

Para a grande maioria das famílias, a falta de escola de ensino médio na própria comunidade é uma barreira imposta para a conclusão desta etapa da educação formal das crianças e adolescentes. Isto porque as dificuldades para o deslocamento destes alunos até a sede do município é financeiramente desafiadora, sendo mais fácil a inserção precoce deste adolescente no trabalho agrícola e pastoril na própria comunidade.

A necessidade dos trabalhadores rurais e de suas famílias extrapola os limites da sobrevivência, ou seja, do atendimento das necessidades fisiológicas mais elementares como é o caso da alimentação, mas alcança a necessidade/direito a objetividades que juntamente com o trabalho, os forjarão enquanto ser social em sua totalidade, como é o caso da educação.

Uma unidade camponesa não estará preocupada exclusivamente com a alimentação de seus membros; estes deverão ser atendidos com inúmeros outros serviços. Tal é o caso das crianças que são criadas e preparadas de acordo com as exigências do mundo adulto (Wolf, p. 29).

As famílias ocupam-se, principalmente, na agricultura, pecuária e pesca familiar, com renda familiar média de R\$ 436,12 por mês, ou seja, R\$ 5.233,44 por ano. Das 50 famílias, 81,6% vivem com uma renda de até 1 (um) salário mínimo e

18,4% vive com renda de 1 a 2 salários mínimos. Neste processo produtivo, das necessidades e do suprimento, toda a família participa a um só tempo. No mesmo ambiente social e familiar, projeta-se o trabalho e o suprimento de suas necessidades materiais.

O camponês é, a um só tempo, um agente econômico e o cabeça de uma família. Sua propriedade é tanto uma unidade econômica como um lar. A unidade camponesa não é, portanto, somente uma organização produtiva formada por um determinado número de “mãos” prontas para o trabalho nos campos; ela é também uma unidade de consumo, ou seja, ela tem tanto “bocas” para alimentar quanto “mãos” para trabalhar (Wolf, p. 28).

Ainda abordando a questão da renda familiar, foi constatado que 42,8% das famílias apresenta uma renda per capita de até $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, 40,8% vive com renda per capita de $\frac{1}{4}$ a $\frac{1}{2}$ salário mínimo e somente 8% de $\frac{1}{2}$ a 1 salário mínimo.

Na comunidade 74% dos indivíduos possuem algum tipo de trabalho remunerado, somando um rendimento mensal médio de R\$ 445,21. Apresenta ainda em seu contexto, 2 (dois) aposentados.

Sendo muito evidentes a escassez de recursos financeiros e renda, comprometendo, inclusive, a qualidade da alimentação dessas famílias, que possuem número bastante significativo de crianças. Sobrevivem com o complemento da renda advinda do bolsa família, em geral, a única renda fixa que possuem.

Há um reconhecimento constitucional quanto à tutela do Estado em relação à vulnerabilidade dos cidadãos brasileiros, garantindo-lhes assistência todas as vezes que não lhes houver possibilidade de suprimento na esfera de sua vida privada.

“São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção, a maternidade e a infância, a assistência aos desamparados, na forma desta constituição”. CF/88, art. 6º.

Considerando tais dados, percebe-se a existência de um perfil socioeconômico que aponta para um quadro de carência, restando clara a aguda necessidade dos beneficiários pelo atendimento constitucional de habitação segura e salubre para todos.

4.1 A constituição política do território de Santa Vitória

Para o acesso ao Programa Nacional de Habitação Rural, obrigatoriamente deve haver a filiação dos trabalhadores rurais a uma Entidade Organizadora (EO) que será a proponente do projeto junto à CEF.

A Entidade Organizadora poderá assumir a forma jurídica de uma associação, sindicato, Organização não Governamental (ONG), dentre outras previstas nos atos normativos referentes ao programa.

Muitas comunidades, ao tomarem conhecimento do PNHR e de seus critérios, são informados sobre a necessidade de constituir uma associação de moradores com a finalidade de acessar o programa. Porém, este não foi o caminho percorrido pela comunidade de Santa Vitória.

Em 1988, por meio da organização de um grupo de moradores, foi constituída uma associação de moradores em Santa Vitória. Segundo o atual presidente da associação, por meio dela alguns programas, inclusive de âmbito federal, foram implementados em Santa Vitória, principalmente na área de produção agropecuária.

Porém não houve prestação de contas das verbas recebidas, por parte da associação, diante dos órgãos financiadores dos projetos, o que gerou dívidas para a instituição, além de impedimentos legais à associação quanto à participação em programas e projetos sociais implementados pelo governo federal. A comunidade, que buscou organizar-se politicamente, viveu um retrocesso neste processo em virtude da má administração de recursos por parte da liderança local.

Em 1999, um grupo de moradores, desejosos de promover mudanças significativas na comunidade, insatisfeitos com a realidade social e econômica vivenciada por seus membros, resolveu articular-se novamente com a finalidade de promover uma melhoria na qualidade de vida dos locais.

Um dos instrumentos para que pudessem alcançar os seus objetivos, na visão dos moradores e de sua nova liderança, seria inscrever-se em programas governamentais, em nível municipal, estadual e federal que pudessem, segundo eles, impactar positivamente na dinâmica da comunidade.

A antiga associação nunca foi dissolvida legalmente, possuindo ainda restrições e muitas dívidas, o que representa um endividamento não apenas da pessoa jurídica personificada na Associação, mas também um endividamento de seus

membros, uma vez que são eles que devem arcar com a quitação de todos os débitos existentes para a liberação legal do encerramento da instituição.

Assim, criaram uma nova associação e elegeram uma nova diretoria. Tentaram recomeçar a organização política da comunidade que havia sido desarticulada após os conflitos internos que aconteceram entre o grupo partidário da associação mais antiga e o grupo partidário da nova associação de moradores.

Complexo processo, visto que a comunidade é composta basicamente de famílias ligadas por laços de parentesco e que veem seus relacionamentos fragilizados pela quebra de confiança, desestabilizando a unidade antes experimentada.

A presidência da antiga associação mudou-se da comunidade, alguns estabelecendo nova moradia na capital do Estado, porém alguns dos antigos membros permaneceram e decidiram filiar-se à nova associação.

Pode-se perceber, nesta situação, os limites estabelecidos pela primeira associação no processo de mediação à programas e projetos sociais tendo em vista que interesses particulares prevaleceram sobre o interesse da coletividade.

Atualmente, Santa Vitória conta com a Associação de Moradores fundada em 1999, que demonstra exercer um alto grau de representatividade perante a comunidade, sendo inclusive agente promotor do Projeto Minha Casa Minha Vida/Programa Nacional de Habitação Rural na localidade, na busca pela melhoria da qualidade de vida dos seus associados.

A associação é uma das mediadoras entre a comunidade e o governo Federal na aquisição das novas unidades habitacionais. Lukács *apud* Pontes nos faz refletir sobre a dimensão ontológica da categoria mediação:

Não pode existir, nem na natureza, nem na sociedade nenhum objeto que neste sentido [...] não seja mediato, não seja resultado de mediações. Deste ponto de vista a mediação é uma categoria objetiva, ontológica, que tem que estar presente em qualquer realidade, independente do sujeito (Pontes, 2010, pág. 79).

Porém, as entidades governamentais se fazem presentes na comunidade unicamente por meio das instituições ali instaladas, quais sejam, a escola e o posto de saúde. Não há no povoado nenhum outro tipo de serviço ou projeto social por parte de instituições não governamentais em andamento que beneficie as famílias deste lugar.

A direção da associação é composta pelo presidente, vice-presidente, primeiro(a) secretário(a), primeiro(a) tesoureiro(a), segundo(a) tesoureiro(a) e pelo conselho fiscal, este composto por três membros efetivos e três membros suplentes.

Já conseguimos perceber, que a mediação de uma Entidade Organizadora no acesso dos trabalhadores rurais ao PNHR é inevitável, visto que os mesmos não poderiam acessá-lo individualmente, visto que necessitam de uma representação local.

A mediação tem como um de seus objetivos “produzir o diálogo” entre visões de mundo diferentes, diminuindo a desarmonia entre elas. Porém, a mediação pode tomar caminhos diversos, assumindo formas de interesses pessoais, políticos, financeiros ou de relações de poder.

Neste caso, que repercussões poderão acontecer para os mediados? Como se constitui esse processo de construção do espaço social e político em Santa Vitória? Como se constitui esse processo de inserção dos sujeitos enquanto “beneficiários” do PNHR e como se estabelece a sua relação com o gestor desta política? Como este sujeito, tão carente, inclusive de saberes, tem acesso a este programa? Quem são os mediadores sociais e políticos que atuam nesse processo?

4.2 As mediações sociais e o acesso ao Programa Nacional de Habitação Rural

A mediação social é um tema de estudo que vem ganhando atenção de pesquisadores nos últimos anos no que concerne ao desenvolvimento rural. A mediação deve ser compreendida como uma via de mão dupla, onde mediados e mediadores sofrem os reflexos das relações estabelecidas.

A mediação pode ser compreendida como um conjunto de saberes, ideias, valores, crenças, conhecimentos, modos de comportamento e visões de mundo que são transmitidas com o objetivo de construção de novas posições e identidades. A mediação se ancora no reconhecimento de um saber-fazer por parte dos mediados e na troca de conhecimentos ou saberes técnicos e científicos com os mediadores. (Almeida e Deponti, 2008, p.1).

Destarte, podemos refletir que, antes mesmo da necessidade de atendimento aos critérios estabelecidos pelo PNHR, no que tange à organização

comunitária, por meio de uma associação de moradores, formalmente vigente, Santa Vitória já possuía uma lógica de convivência entre os moradores e organização comunitária. Já possuía normas oralmente convencionadas e uma liderança reconhecida e legitimada quase que de maneira natural.

O mundo camponês não é amorfo, mas ordenado, possuindo suas formas particulares de organização. Além disso, essas formas de organização variam de um ambiente camponês para outro. (Wolf, 1976, p. 10).

Neste processo, apontamos como mediados, os sujeitos pertencentes à comunidade de Santa Vitória e que se tornaram “beneficiários” do Programa Nacional de Habitação Rural.

Como mediadores, figuram as instituições governamentais (Ministério das Cidades, Ministério da Fazenda e Caixa Econômica Federal); as não governamentais (Associação de Moradores de Santa Vitória); os profissionais exigidos pelo Programa, a saber, os responsáveis técnicos dos projetos de engenharia²⁶ e social²⁷; bem como aqueles que avocaremos de “invisíveis”, ou seja, os mediadores que não configuram parte legal do processo, porém se estabelecem no processo de maneira camuflada e rentável, tais como políticos e construtores, dos quais trataremos adiante.

É através dos mediadores ou agentes de desenvolvimento que as instituições de desenvolvimento passam a se dirigir aos destinatários ou público-meta. Os mediadores devem passar as mensagens técnicas, sensibilizar e conscientizar os agricultores, tudo ocorrendo como se estes agentes de desenvolvimento fossem ou devessem ser transparentes realizando uma transmissão de conhecimentos (SARDAN,1995 *apud* Almeida e Deponti, 2008).

O programa prevê apenas, o pagamento do profissional engenheiro, do profissional técnico social, bem como do material de construção e mão-de-obra de profissionais da construção civil diretamente contratados pela Associação, porém, não de um construtor. Para Almeida e Deponti (2008):

²⁶ O responsável técnico pelo projeto de engenharia, segundo o manual do PNHR, deve ser um Engenheiro Civil, Arquiteto ou Agrônomo, com registro no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA) do local onde se realiza a intervenção.

²⁷ O responsável técnico pelo projeto social, segundo o manual do PNHR, deve possuir graduação em Serviço Social, Pedagogia, Psicologia ou Sociologia, apresentando comprovação de experiência com, trabalho comunitário.

O agente de desenvolvimento tem uma dupla função: a) de "porta-voz" dos conhecimentos técnico-científicos e b) de mediador entre estes conhecimentos técnico-científicos e os conhecimentos populares.

Embora o Programa Nacional de Habitação Rural exista e esteja disponível para todas as comunidades rurais brasileiras que atenderem ao perfil estabelecido pelo Ministério das Cidades, cabe aos trabalhadores rurais a apresentação de seu interesse em participar do programa por meio da apresentação da documentação exigida pelo Governo Federal.

Não há uma divulgação adequada do Estado à população rural sobre os critérios para o acesso, nem tampouco a orientação técnica para que os mesmos possam inserir-se sem a necessidades de outrem que domine saberes técnicos e os utilize para manipular a comunidade em prol de seus interesses particulares.

Dito de outra maneira, a comunidade fica a seus próprios encargos. Não há nenhum tipo de visita, orientação ou consultoria técnica por parte dos órgãos oficiais tendo em vista auxiliar as comunidades rurais no cumprimento dos requisitos necessários/indispensáveis ao acesso ao programa.

É evidente que há diferença entre a linguagem coloquial, de características e expressões próprias, utilizada pelos trabalhadores rurais e a linguagem técnica, formal e, por vezes inacessível aos trabalhadores, utilizada pelos documentos, informativos e funcionários que representam o governo Federal neste processo.

Como discutimos páginas atrás, a comunidade de Santa Vitória é composta por cidadãos com baixa escolaridades, portanto privados das habilidades necessárias para decifrar a estrutura linguística presente nos documentos oficiais, muito menos de realizar uma leitura crítica, reflexiva e aprofundada que seja capaz de desnudar as ideologias presentes nestes textos.

Em outras palavras, se as informações sobre o programa não chegarem às comunidades, os recursos continuarão disponíveis, porém sem utilização. Em geral, não chegam por meio de seus moradores em virtude das limitações apresentadas, porém, costumam chegar por meio de pessoas que tenham interesses de alguma natureza na execução do mesmo. Costumeiramente, há presença de mediadores que façam a ligação entre a comunidade e os órgãos oficiais.

O primeiro contato que a comunidade teve com as informações do programa foi no ano de 2011, quando o presidente da associação de moradores da comunidade de Santa Vitória, também funcionário do Sindicato dos Trabalhadores

Rurais de Matinha, foi abordado por de um indivíduo que trabalhava no mesmo local e tinha vinculação com um determinado político matinhense e foi colocado à par da existência do Programa Nacional de Habitação Rural.

Logo, viria a proposta de estabelecer negociação com a comunidade de Santa Vitória. A negociação consistia na oferta de seus conhecimentos, saberes técnicos fora do alcance dos membros da comunidade em troca de pagamento. Um detalhe importante é que os recursos disponíveis no Programa são unicamente para pagamento dos técnicos previstos (assistente social, engenheiro e profissionais da construção civil) e compra do material de construção.

Disponha-se a realizar a juntada de toda a documentação exigida e fazer o acompanhamento do processo junto à Caixa Econômica. Disponha-se também em montar a equipe técnica exigida pelo Programa, a saber o engenheiro, o assistente social e um construtor, este último que, embora não seja solicitado, tampouco, legitimado pelo PNHR costuma ser figura constante na execução do no interior do Maranhão.

A partir deste momento, reuniões foram convocadas, por intermédio do presidente da Associação, para que as informações fossem repassadas aos moradores e para que os mesmos pudessem decidir sobre a “contratação” do mediador e conseqüente acesso ao PNHR. Neste momento, os moradores ainda não são denominados pela instituição governamental de beneficiários²⁸, ainda são pretensos proponentes.

Porém, tão logo as primeiras reuniões começaram a acontecer, surgiram os primeiros impasses. A comunidade sentiu-se manipulada pelo grupo político ali representado, sem voz e controle sobre o processo, sendo apenas fonte para recebimento de voluptuoso recurso. À partir deste momento, decidiram romper a incipiente parceria e buscar o acesso por outros caminhos, por meio de sua própria organização enquanto comunidade.

Desta maneira, nos recordamos do pensamento de Niel Smith, em sua obra “Desenvolvimento Desigual”, quando nos elucida que:

A ideia de que as coisas acontecem ‘no espaço’ não é somente um hábito do pensamento mas também um hábito da linguagem, e apesar de seu apelo ao absoluto, o espaço natural é anacrônico, até mesmo nostálgico e uma barreira a uma compreensão crítica do espaço. Por suas ações, a

²⁸ Ver nota 11.

sociedade não mais aceita o espaço como um receptáculo mas sim o produz; nós não vivemos, atuamos ou trabalhamos 'no' espaço, mas sim produzimos o espaço, vivendo, atuando e trabalhando (p.132).

Muito embora as comunidades já existam e se organizam em sua própria lógica, para que se tornem sujeitos beneficiários do PNHR, seria necessário que se submetessem à lógica estabelecida pelo Estado, ou seja, se adequarem a um padrão de organização e participação comunitária que muitas vezes desconhecem e/ou não tem interesse em manter

Suas reivindicações chegaram às instituições nacionais por meio de uma série de porta-vozes, agentes sociais também organizados em movimentos e associações, instituídos como os que passaram a deter a fala autorizada... (Andrade, p.46).

O próprio Estado elege os interlocutores para fazer a mediação entre as instituições e a comunidade de forma oficial, pois o que dizer do papel do técnico social que define as ações que a comunidade “precisa” ou o engenheiro, que “adequa” a planta da casa, fornecida pela própria Caixa Econômica Federal, às necessidades, conforme a leitura que cada um deles faz da realidade e depois a expõe ao Estado?

Para existirem publicamente, para realizarem a interlocução política com as instituições supracomunitárias, esses grupos passaram a depender de toda uma rede de mediadores... (Andrade, p.44).

Porém, as próprias falhas no Programa abrem espaço para o surgimento de figuras que demonstram-se à comunidade como único acesso possível ao bem imóvel desejado, uma vez que os critérios estabelecidos pela Caixa Econômica Federal exigem a apresentação de inúmeros documentos emitidos por cartório e pelas prefeituras, documentações estas, relativas aos beneficiários, Entidade organizadora (neste caso a Associação dos Pequenos produtores rurais de Santa Vitória), terrenos (local onde cada unidade habitacional deverá ser construída, envolvendo a contratação de um topógrafo para a determinação da coordenada geográfica de cada um), técnico social e técnico de engenharia que dependem de recursos financeiros e de vontade política.

Na grande maioria dos casos, a comunidade não tem recursos financeiro próprios para realizar os gastos que são necessários a estruturação da documentação

exigida pela CEF, que abarcam desde a visita prévia do técnico social e engenheiro para o preparo dos seus respectivos projetos, perpassando pela contratação de um topógrafo para demarcação das coordenadas geográficas de cada terreno onde as casas serão construídas, diversas documentações dos moradores e da associação registradas em cartório, idas do presidente da associação a São Luís para movimentação do processo e assinatura de documentações, dentre tantas outras despesas que não são custeadas pelo órgão financiador, porém indispensáveis para proposição do projeto na Caixa Econômica Federal.

É nesta lacuna que, o “construtor” se insere no processo. Será ele o financiador de todas as despesas iniciais do projeto, despesas que nem a associação nem os seus associados têm condições de suportar.

Ele então negocia a construção das casas em troca do suporte financeiro para que o programa saia do papel e seja concretizado na comunidade. Ele torna-se, então, do ponto de vista da comunidade, figura essencial, como canal para a solução do seu problema habitacional.

Muitos relatos dos próprios moradores de Santa Vitória apontam para a execução de obras em sua circunvizinhança que foram iniciadas e nunca foram concluídas, uma vez que os ditos construtores recebiam parte dos recursos adiantados e desapareciam, nunca concluindo a obra.

A comunidade vive a contradição de não desejar a presença de um estranho, porém sentir-se dependente de seu investimento. Todas as decisões passam pelo conhecimento deste construtor que estabelece a sua presença como obrigatória em todo o processo.

Mesmo os profissionais exigidos pelo ministério das Cidades para a composição da equipe técnica do programa, veem-se dependentes de um suporte financeiro para iniciarem a elaboração de seus projetos, visto que a Caixa Econômica só libera a primeira parcela dos recursos após aprovação dos projetos de engenharia e social e documentação completa entregue.

Embora o programa proponha a presença constante destes profissionais na comunidade, os mesmos não moram na mesma cidade em que o projeto é desenvolvido, neste caso, em Santa Vitória, e deslocam-se o mínimo necessário por conta dos custos com a viagem não serem custeados pelo programa.

Este fato impacta, indiscutivelmente os resultados obtidos pelos profissionais, uma vez que têm menor possibilidade de conhecer e dialogar com os

moradores, realizando sua obrigação mais básica na execução de seu trabalho, sem conseguir inovar ou propor soluções mais profundas para o cotidiano da comunidade.

Embora o custeio desta fase pré-obras seja reembolsado pelos profissionais ao “construtor”, em uma espécie de empréstimo, há uma relação de dependência iníqua que poderia ser evitada se os idealizadores do programa, de fato, conhecessem a realidade das comunidades.

No caso de Santa Vitória, um aspecto relevante a ser considerado foi a participação e fiscalização ativa da direção da Associação, cobrando o andamento da obra e compra dos materiais de construção para que a obra não sofresse atrasos. A comunidade assumiu seu protagonismo no processo, não deixando a cargos de terceiros o controle financeiro e gestão da obra.

Ao serem questionados quanto a presença de alguns indivíduos que aproximam-se das comunidades com a única intenção de usurpá-las neste processo, os mesmos dizem que a ausência dos mediadores institucionais do Governo Federal nas cidades é o principal motivo para que essas mediações que visam negociações vantajosas se constituam.

Da mesma maneira que muitos mediadores oportunistas se aproximam dos sindicatos dos trabalhadores rurais, à CEF enquanto mediadora formal/institucional, muito mais lhe caberia o papel de aproximar-se das comunidades, realizando reuniões, convocando as lideranças comunitárias para orientá-los quanto a existência e acesso ao Programa Nacional de Habitação Rural. De maneira tal que pudessem assumir maior autonomia e emancipação por meio da divulgação clara das informações necessárias a este processo.

A Comunidade tem aprendido a lutar pelo caminho do acesso ao direito, enquanto possuidores de direitos tutelados pelo Estado, como cidadãos e não enquanto beneficiários, não enquanto destinatários do favor de um governo.

Pode-se inferir que a mediação social pode travestir-se de limite ou de possibilidade ao “desenvolvimento” das comunidades, particularmente das rurais, conforme se pretende o Programa Nacional de Habitação Rural.

As decisões políticas adotadas pelos mediadores sejam eles institucionais ou informais, impactarão diretamente na realidade dos mediados. Caso os mediadores adotem uma postura crítica, reflexiva, criativa em busca da formação de uma consciência livre e emancipada dos mediados, é possível que os resultados

alcançados gerem algum nível de transformação social, econômica e/ou política nos últimos.

Ao contrário, quando os mediadores assumem uma postura de defesa de interesses particulares, em quaisquer níveis, o impacto será certamente negativo para os mediados, uma vez que será de total interesse dos primeiros a falta de transparência e de informação; uma conduta controladora e clientelista.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No decorrer da pesquisa, foi possível perceber que as contradições socioeconômicas em nosso país são históricas. A concentração de renda nas mãos de poucos e a vulnerabilidade social da grande maioria da população brasileira salta aos olhos, não exigindo grande esforço por parte do observador.

As expressões da questão social, fruto da tensão e antagonismo de interesses das duas classes contrapostas e fundantes do Modo de Produção Capitalista, a saber a classe burguesa e o proletariado, são manifestas em todos os ângulos pelos quais a sociedade brasileira pode ser analisada.

Expressa-se na falta de educação, saúde, segurança, trabalho, habitação, dentre outras, de forma gratuita, de qualidade e de abrangência universal.

Dentre tantos aspectos, o presente estudo se orientou na análise da questão habitacional rural no (des)interesse por parte do governo Federal, ao logo dos séculos XX e XXI, em dar respostas efetivas a esta demanda.

Ao pensar na luta do trabalhador rural por atenção e investimentos em políticas públicas que demonstrem um mínimo de similitude em relação à área urbana, observa-se que os primeiros sempre saíram em desvantagem.

Prova disto é que no que tange à habitação para a população com baixo poder aquisitivo, a zona rural nunca recebeu investimentos proporcionais aos que as cidades, consideradas áreas urbanas receberam.

Desde o processo de industrialização vivenciado pelo país na década de 1930, o governo demonstrou, por meio da escolha dos locais para receberem seus investimentos em desenvolvimento, que a sua preocupação estava centrada em dar estrutura aos locais de concentração do grande capital, a saber as áreas urbanas, principalmente as pertencentes à região sudeste brasileira.

Em diversos momentos a política habitacional teve explícito viés eleitoreiro, na tentativa de trazer as massas populares para a base de sustentação da legitimidade do governo, como ficou demonstrado no período dos governos ditatoriais.

O investimento desigual no combate ao déficit habitacional no que refere-se às regiões, demonstrou a fragilidade das políticas habitacionais que se propunham a

um caráter efetivamente nacional, a exemplo da Fundação da Casa Popular na década de 1940 e do Banco Nacional de habitação (BNH) na década de 1980.

Na continuidade do pensamento, ainda na década de 1980, o Brasil vivencia a redemocratização brasileira, que cria os espaços a serem ocupados pelos, até então, “amordaçados” movimentos sociais que se articulavam para pressionar o governo por diretos, de todas as naturezas, das minorias presentes neste país.

Porém a década que se iniciaria, 1990, foi tensionada por dois projetos sociais de interesses distintos dentro do governo, o de feição neoliberal e o seu contraponto, o social-democrata.

Com a eleição de Lula em 2003, por ser o primeiro presidente eleito democraticamente e filiado ao maior partido de oposição da época (o Partido dos Trabalhadores – PT), grande parte da população tinha expectativas que grandes mudanças fossem feitas na direção de uma vinculação com a classe trabalhadora por meio de políticas sociais consistentes.

Porém, percebemos que não foi bem assim. O governo Lula não rompeu totalmente com os interesses neoliberais, tampouco com a classe trabalhadora. Buscou atender interesses contrapostos, guardando certa proximidades com ambas as classes.

Porém no que refere-se à Política de Habitação, um avanço pode ser percebido a partir de 2003 com a criação do Ministério das Cidades, se comparada a sua magnitude com os investimentos realizados nas décadas anteriores.

Com a consequente criação do Programa Minha Casa Minha Vida, o governo Federal expande a todos os municípios brasileiros, tanto para a área urbana quanto rural, a possibilidade de inserção de seus habitantes com baixo poder aquisitivo, de adquirir uma habitação por meio do acesso ao programa.

Porém, no âmbito do Programa Nacional de Habitação Rural, o acesso não se dá por uma chamada pelos órgãos oficiais à demanda, pelo contrário, a demanda deve se organizar e solicitar a inserção no programa.

Porém, muitas destas comunidades sequer é conhecedora de que pode acessar este serviço e, conseqüentemente, ter acesso a uma casa por meio dele.

O programa, apesar de uma proposta muitíssimo apazível no que concerne ao acesso à habitação, constrói espaços, anteriores ao acesso das famílias ao programa, que comportam a corrupção e privilégios pessoais.

Isto porque, como vimos, pessoas que figuram no meio político partidário e na iniciativa privada, vislumbram no PNRH muito mais que a chance de inúmeras famílias terem mais qualidade de vida, mas uma oportunidade de negociar com pessoas que não tem os saberes técnico e científico necessários a implementação do programa em suas comunidades, configurando uma relação maniqueísta e de dominação sobre os trabalhadores rurais.

Inúmeros são os projetos espalhados pelo Brasil, pelo Maranhão e, até mesmo em Matinha que não tiveram a chance de serem concluídos. Casos de apropriação dos recursos por pessoas que se propunham a realizar a construção das moradias e abandonavam que o projeto no decurso, impedindo que a obra caminhe.

Não há informações, até por não tratar-se de uma investigação jurídica, dos caminhos legais que estão sendo traçados na direção de coibir tais práticas.

Porém, ao realizarmos uma análise do município de Matinha, dentre todos os projetos apresentados à Caixa Econômica Federal, apenas o de Santa Vitória foi completamente concluído.

Muitos fatores contribuíram para o resultado final da experiência da comunidade, dentre elas, podemos perceber que a organização social e política de Santa Vitória não se deu por ocasião do PNHR. Há décadas, entre erros e acertos, a comunidade caminhava para um amadurecimento de sua organização enquanto coletividade.

O líder local já havia se legitimado muito antes de tomarem conhecimento do programa. Não foi eleito em uma votação solene, mas por reconhecimento e aclamação da comunidade.

Ao acompanhá-lo em caminhadas pela comunidade, foi possível perceber que ele sabia de detalhes da vida e das necessidades das pessoas, a partir das conversas desenvolvidas entre eles e a forma como permitiam que ele entrasse em suas casas e em suas histórias como alguém em quem confiavam e reconheciam a liderança.

Um outro ponto relevante neste processo foi a escolha de técnicos (social e engenharia) que comprometeram-se com o processo e não executaram seus trabalhos com morosidade ou desídia.

O “construtor”, ainda que de feições inexistentes do ponto de vista legal, é habitante da região, bem como sua família e parentela, o que envolve uma

preocupação em não envergonhar a honra dos familiares, sendo exposto, em uma cidade pequena, como alguém desonesto.

E, principalmente, a comunidade compreendeu que o acesso à moradia por meio da tutela do Estado é um direito que lhe assiste, estando a mesma disposta e disponível para participar ativamente de todo o processo de planejamento e execução das atividades ligadas ao PNHR.

Ainda que o Programa tenha inúmeras fragilidades do ponto de vista dos seus critérios, abrindo espaço para a presença de sujeitos interessados em seu próprio proveito, tenha natureza político-eleitoreira, econômica ou de domínio sobre uma dada região, podemos concluir que a experiência de Santa Vitória foi bem sucedida, pois com todos os percalços apresentados, obteve os resultados que lhes foram propostos pelo Programa, a saber, a aquisição de uma nova habitação.

A comunidade já tem em vista a recepção de mais três projetos de origem no Governo Federal. Trata-se da do projeto Arca das Letras, do programa Juventude Rural e da segunda etapa de construção do PNHR.

Quanto ao segundo projeto do PNHR, a liderança de Santa Vitória estabeleceu articulação com os povoados vizinhos com a finalidade de erradicar de vez as moradias de taipa do seu território, para isso já protocolaram na CEF o projeto Santa Vitória II, que contemplará as 6 (seis) famílias que ainda não possuem casa de alvenaria na comunidade, sendo as outras 42 (quarenta e duas) unidades pulverizadas em povoados do entorno.

Já no que tange à implantação do Programa Arca das Letras, que foi criado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) em 2003, com a finalidade de promover o acesso à leitura por meio da implantação de bibliotecas nas comunidades rurais brasileiras, a proposta da comunidade já recebeu o aceite. Atende famílias de agricultores, assentados da reforma agrária, pescadores, quilombolas, indígenas e populações ribeirinhas. Para isso são formados os agentes de leitura entre os moradores da comunidade. Eles realizam as atividades da biblioteca rural: empréstimos dos livros, incentivo à leitura e campanhas de ampliação dos acervos. Todo o trabalho é voluntário. O Programa Juventude Rural aguarda resultado da agência financiadora.

Ao serem questionados quanto a presença de alguns indivíduos que aproximam-se das comunidades com a única intenção de usurpá-las neste processo, os mesmos dizem que a ausência dos mediadores institucionais do

Governo Federal nas cidades é o principal motivo para que essas mediações que visam negociações vantajosas se constituam.

Da mesma maneira que muitos oportunistas se aproximam dos sindicatos dos trabalhadores rurais, a CEF deveria fazer reuniões, convocando as lideranças comunitárias, para orientá-los quanto a existência e acesso ao PNHR. De maneira tal que pudessem assumir maior autonomia e emancipação por meio da divulgação clara das informações necessárias a este processo.

REFERÊNCIAS

ABIKO, A.K. **Introdução à gestão habitacional**. São Paulo: Escola Politécnica da USP, 1995. Texto técnico.

ANDRADE, Maristela de Paula. **Novos sujeitos de direitos e seus mediadores – uma reflexão sobre os processos de mediação entre quilombolas e aparelhos de Estado**. In: Revista Antropolítica, nº27, Rio de Janeiro, 2009.

ANTUNES, Ricardo. **A desertificação neoliberal no Brasil (Collor, FHC e LULA)**. 2. ed.- Campinas, São Paulo: Autores Associados: 2005.

ARAÚJO, Helciane de Fátima Abreu. **Estado/Movimentos Sociais no Campo: a trama da construção conjunta de uma política pública no Maranhão**. Manaus: UEA Edições, 2013.

AZEVEDO, Sérgio de. **Vinte e dois anos de política de Habitação Popular 1964-86): Criação, trajetória e extinção do BNH**. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, 1988. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/9391/8458>> Acessado em: 24/set/2015.

AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luís Aureliano Gama. **Habitação e Poder: Da fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação**. Biblioteca Virtual em Ciências Humanas. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <www.centroedelstein.org.br>. Acessado em: 24/set/2015.

BACHELARD, Gaston. **A formação do espírito científico: contribuição para uma psicanálise do conhecimento**. Tradução Estela dos Santos Abreu. –Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.316 p.

BARON, Cristina Maria Perissinoto. **A produção da habitação e os conjuntos habitacionais dos institutos de aposentadorias e pensões – iaps** in Revista Tópos, V. 5, N° 2, p. 102 – 127. UNESP, Presidente Prudente, SP, 2011. Disponível em: <<http://revista.fct.unesp.br>>, Acessado em: 08/mar/2016.

BOTEGA, Leonardo da Rocha. **De Vargas a Collor: Urbanização e Política habitacional no Brasil** in *Dossiê Cidades* Revista Tópos, V. 5, N° 2, p. 102 – 127. UNESP, Presidente Prudente, SP, 2011. Disponível em: <<http://revista.fct.unesp.br>>, Acessado em: 08/mar/2016.

BRASIL. Brasil Debate. **Financiamento e construção**. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://brasildebate.com.br/governo-dilma-e-campeao-na-entrega-de-unidades-habitacionais>>. Acessado em 02/out/2015.

BRASIL. Caixa Econômica Federal. **Caderno de Orientação Técnico Social (COTS)**. Brasília, 2013. Disponível em: <www.caixa.gov.br/download/asp/download.asp>. Acessado em: 29/jan/2014.

BRASIL. Casa Civil - Palácio do Planalto. **Ato Institucional nº 1**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-01-64.htm> Acessado em: 18/jun/2016.

BRASIL. Casa Civil - Palácio do Planalto. **Decreto Lei nº 9.777/46**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del9777.htm> Acessado em: 22/set/2015.

BRASIL. Casa Civil - Palácio do Planalto. **Decreto Lei nº 9.777/46**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del9777.htm> Acessado em: 22/set/2015.

_____. Ministério das Cidades. **Cartilha PNHR**. Brasília, 2014. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Cartilha_PNHR.pdf>. Acessado em: 11/ago/2014.

_____. Ministério das Cidades. **Curso à distância, Trabalho Social em programas e Projetos de Interesse Social**. Brasília, 2010.

_____. Ministério das Cidades. **Institucional – O Ministério**. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/index.php/institucional/o-ministerio>>. Acessado em: 20/dez/2015.

_____. Ministério das Cidades. **Política Nacional de Habitação (PNH)**. Brasília, 2014. Disponível em: <www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/4PoliticaNacionalHabitacao.pdf>. Acessado em: 02/fev/2014.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Portal da Cidadania: Programa Arca das Letras**. Brasília, 2015. Disponível em: <http://portal.mda.gov.br/dotlrn/clubs/arcadasletras/onecommunity?page_num=0>. Acessado em: 02/junho/2015.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Responsabilidade Socioambiental: Agenda 21**. Brasília, 2014. Disponível em: <www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global/item/637>. Acessado em: 02/fev/2014.

_____. Cidadania e Justiça. **Cooperativas e Associações de jovens do campo recebem R\$ 5 milhões**. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2015/04/cooperativasassociacoes-de-jovens-do-campo-recebem-r-5-milhoes>>. Acessado em: 02/maio/2015.

_____. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Trajetórias da população de baixa renda no mercado de trabalho metropolitano brasileiro**, Nº 114, Brasília, 2011.

BONDUKI, Nabil. **Do Projeto Moradia ao Minha Casa, Minha Vida** in Revista teoria e debate edição 82, maio/junho,2009. Disponível em <<http://novo.fpabramo.org.br/uploads/TD82-Nacional.pdf>>. Acessado em 01/03/2016.

BONDUKI, Nabil. **Origens da Habitação no Brasil: Arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria**. 6 ed. São Paulo: Estação da Liberdade, 2011.

CARLOTO, Andréa Fão; ATIYEL, Carima. **Políticas Sociais no meio rural: A conquista do Programa Nacional de Habitação Rural**. 6º Seminário Nacional Estado e Políticas Sociais. 2º Seminário Direitos Humanos: Capitalismo Contemporâneo na América Latina: Políticas Sociais Universais? Unioeste – Campus de Toledo, Paraná, 2014.

CASTRO, Josué de. **Geografia da fome: o dilema brasileiro**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008).

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A. **Metodologia científica**. 5. ed. São Paulo. Prentice Hall, 2002.

CURIA, Luiz Roberto; CÉSPEDES, Livia; NICOLETTI, Juliana. **Vade Mecum compacto / obra coletiva de autoria da Editora Saraiva e colaboradores**. – 7. ed. atual. e ampl. – São Paulo: Saraiva, 2012.

ENGENHARIA NA INTERNET. **Dicionário de Engenharia**. Disponível em: <<http://www.engenhariacivil.com/dicionario/medicao>>. Acessado em 17/mar/2016.

DEPONTI, Cidonea Machado; ALMEIDA, Jalcione. **Sobre o Processo de Mediação Social nos Projetos de Desenvolvimento: uma reflexão teórica sobre a mediação rural**. Sociedade brasileira de economia, administração e sociologia rural (SOBER), 46º congresso, 20-23 julho, 2008, Rio Branco, Acre, Brasil, número 109205.

ENDLICH, Ângela Maria. **Perspectivas sobre o urbano e o rural**. In: SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão; WHITACKER, Arthur Magon (Org.). **Cidade e campo: relações e contradições entre o urbano e o rural**. – 2. ed. – São Paulo: Expressão Popular, 2010. p. 11-31.

FAGNANI, E. **Déficit Nominal Zero: a proteção social na marca do pênalti**. Carta Social e do Trabalho, Campinas, Cesit-IE-Unicamp, N. 2, set./dez. 2005. Disponível em: < www.eco.unicamp.br >.

FAGNANI, Eduardo. **A Política Social do Governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica**. Texto para discussão. São Paulo, IE/UNICAMP, nº 192, junho, 2011. Disponível em: < www.eco.unicamp.br >. Acessado em: 17/jan/ 2016.

FILHO, Antônio Triana. **Habitação Popular no Brasil: Análise do modelo operacional de financiamento pelas agências oficiais**. Mestrado em arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília. Brasília, 2006.

FILHO, José Luís de Moura. **A relação urbano/rural no Estatuto das Cidades** in Revista Eletrônica do Curso de Direito, V.5, N.3, UFSM, 2010.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informação **Déficit habitacional no Brasil 2011-2012: resultados preliminares** / Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informação – Belo Horizonte, 2014. (Nota técnica, 1) 19 p.: il.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4ªed – São Paulo: Atlas, 2002.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social** - São Paulo: Atlas, 1987.

IAMAMOTO, Marilda Villela; CARVALHO, Raul de. **Relações sociais e serviço social no Brasil**: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. – 39. ed. – São Paulo: Cortez, 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo 2010**. Disponível em: < <http://censo2010.ibge.gov.br>>. Acessado em: 01/fev/2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Histórico Matinha, Maranhão**. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/painel/historico.php?lang=&codmun=210650&search=maranhao|matinha|infograficos:-historico>>. Acessado em: 05/mar/2014.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Nota Técnica: Estimativas do Déficit Habitacional brasileiro (PNAD 2007-2012)**. Brasília, 2013. Disponível em: < <http://www.ipea.gov.br> >. Acessado em: 02/fev/2014.

INSTITUTO MARANHENSE DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS E CARTOGRÁFICOS. Governo do Estado do Maranhão. **Enciclopédia dos Municípios Maranhenses: Microrregião geográfica da Baixada Maranhense**. V.2, São Luís: IMESC, 2013. Disponível em: <<http://www.imesc.ma.gov.br>>. Acessado em: 05/03/2016.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole, legislação e desigualdade** in Estudos Avançados 17 (48), 2003. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v17n48/v17n48a13.pdf>>. Acessado em 16/JUN/2016.

MOVIMENTO DOS PEQUENOS AGRICULTORES. Disponível em:<<http://www.mpabrazil.org.br/mpa-uma-alternativa-de-organizacao-do-campesinato-brasileiro#regiao-menu-principal>>, Acessado em 29/nov/2015.

MEMORIAL DAS LIGAS CAMPONESAS. Disponível em:< http://www.ligascamponesas.org.br/?page_id=99 > Acessado em 11/jul/2016.

OSORIO, Leticia Marques. **A reapropriação das cidades no contexto da globalização**. In: OSORIO, Leticia Marques (Org.). **Estatuto da Cidade e Reforma Urbana**: novas perspectivas para as cidades brasileiras. Porto Alegre: Fabris, 2002.

PONTES, Reinaldo Nobre. **Mediação e Serviço Social: um estudo preliminar sobre a categoria teórica e sua apropriação pelo Serviço Social**. 7.ed. – São Paulo: Cortez, 2010.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil: Perfil Municipal**. Brasília, 2014. Disponível em: < http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil/matinha_ma>. Acessado em: 08/fev/2014.

RICHARDSON, Roberto Jerry. **Pesquisa Social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 1985.

SERRA, Rose M. **Crise de materialidade no Serviço Social: repercussões no mercado profissional**. 3 ed. – São Paulo. Cortez, 2010.

SILVA, Cecília Milanez Graziano da. **Habitação rural: uma luta por cidadania**. Dissertação (Mestrado – área de concentração: Planejamento urbano e Regional). FAUUSP, São Paulo, 2014.

SILVA, Ilse Gomes. **Democracia e Participação na “Reforma” do Estado**. São Paulo, Cortez, 2003. – (Coleção Questões da nossa época; 103).

SMITH, Niel. **Desenvolvimento desigual: Natureza, Capital e a Produção do espaço**. Bertrand Brasil, Rio de Janeiro, 1988.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO AS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. **O Que é e Como Funciona O Capital De Giro?**. Disponível em: <<http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/artigos/o-que-e-e-como-funciona-o-capital-de-giro>>. Acessado em: 10/mai/2016.

SOUZA, Leda Mara de. **Análise comparativa das Políticas Habitacionais nos governos Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva**. Dissertação (Mestrado Profissionalizante em Gestão de Políticas Públicas, Universidade do Vale do Itajaí). Itajaí, 2005.

VILLAÇA, Flávio. **O que todo cidadão precisa saber sobre Habitação**. São Paulo, Global Editora, 1986.

WOLF, Eric R. **Sociedades Camponesas**. 2ª ed. Zahar Editores. Rio de Janeiro, 1976.

ANEXOS

ANEXO 1 – FICHA DE CARACTERIZAÇÃO FAMILIAR

Formulário N°

FICHA DE CARACTERIZAÇÃO FAMILIAR

EMPREENDIMENTO:	
ENDEREÇO:	MUNICÍPIO/UF:

1 PESSOA RESPONSÁVEL PELA FAMÍLIA:

A - IDENTIFICAÇÃO: NOME: _____ ENDEREÇO RESIDENCIAL: _____ BAIRRO: _____ MUNICÍPIO/UF _____ TEL: _____ RECADOS C/ _____	
B – SEXO <input type="checkbox"/> 1 - Homem <input type="checkbox"/> 2 – Mulher	E – GRUPO ÉTNICO/RACIAL <input type="checkbox"/> 1 – Branco <input type="checkbox"/> 4 - Asiático/Amarelo <input type="checkbox"/> 2 – Mulato/Pardo <input type="checkbox"/> 5 - Indígena <input type="checkbox"/> 3 – Afro-descendente/Negro
C – IDADE <input type="checkbox"/> 1 - até 25 anos <input type="checkbox"/> 4 - entre 41 e 50 anos <input type="checkbox"/> 2 - entre 26 e 30 anos <input type="checkbox"/> 5 - entre 51 e 60 anos <input type="checkbox"/> 3 - entre 31 e 40 anos <input type="checkbox"/> 6 - acima de 60 anos	F – TRABALHO Ocupação _____ Salário/renda: R\$ _____

<p>D – ESCOLARIDADE</p> <p><input type="checkbox"/> 0 - Até a 3º série do Fundamental</p> <p><input type="checkbox"/> 1 - Da 3º série a 7º do Fundamental</p> <p><input type="checkbox"/> 2 - Fundamental completo</p> <p><input type="checkbox"/> 3 - Médio incompleto</p> <p><input type="checkbox"/> 4 - Médio completo</p> <p><input type="checkbox"/> 5 - Superior completo</p>	<p>G – SITUAÇÃO DE OCUPAÇÃO</p> <p><input type="checkbox"/> 1 - Emprego Formal (com registro)</p> <p><input type="checkbox"/> 2 - Emprego Informal (sem registro)</p> <p><input type="checkbox"/> 3 - Por conta própria</p> <p><input type="checkbox"/> 4 - Diarista</p> <p><input type="checkbox"/> 5 - Eventual/Bicos</p> <p><input type="checkbox"/> 6 - Aposentado/pensionista/Benefício</p> <p><input type="checkbox"/> 7 - Bolsa Família</p>
---	---

2 PERFIL DA FAMÍLIA

2.1 RENDA

Nº DE PESSOAS	RENDA FAMILIAR MENSAL	Nº DE PESSOAS COM TRABALHO REMUNERADO	Nº DE PENSIONISTAS/ APOSENTADOS

2.2 COMPOSIÇÃO

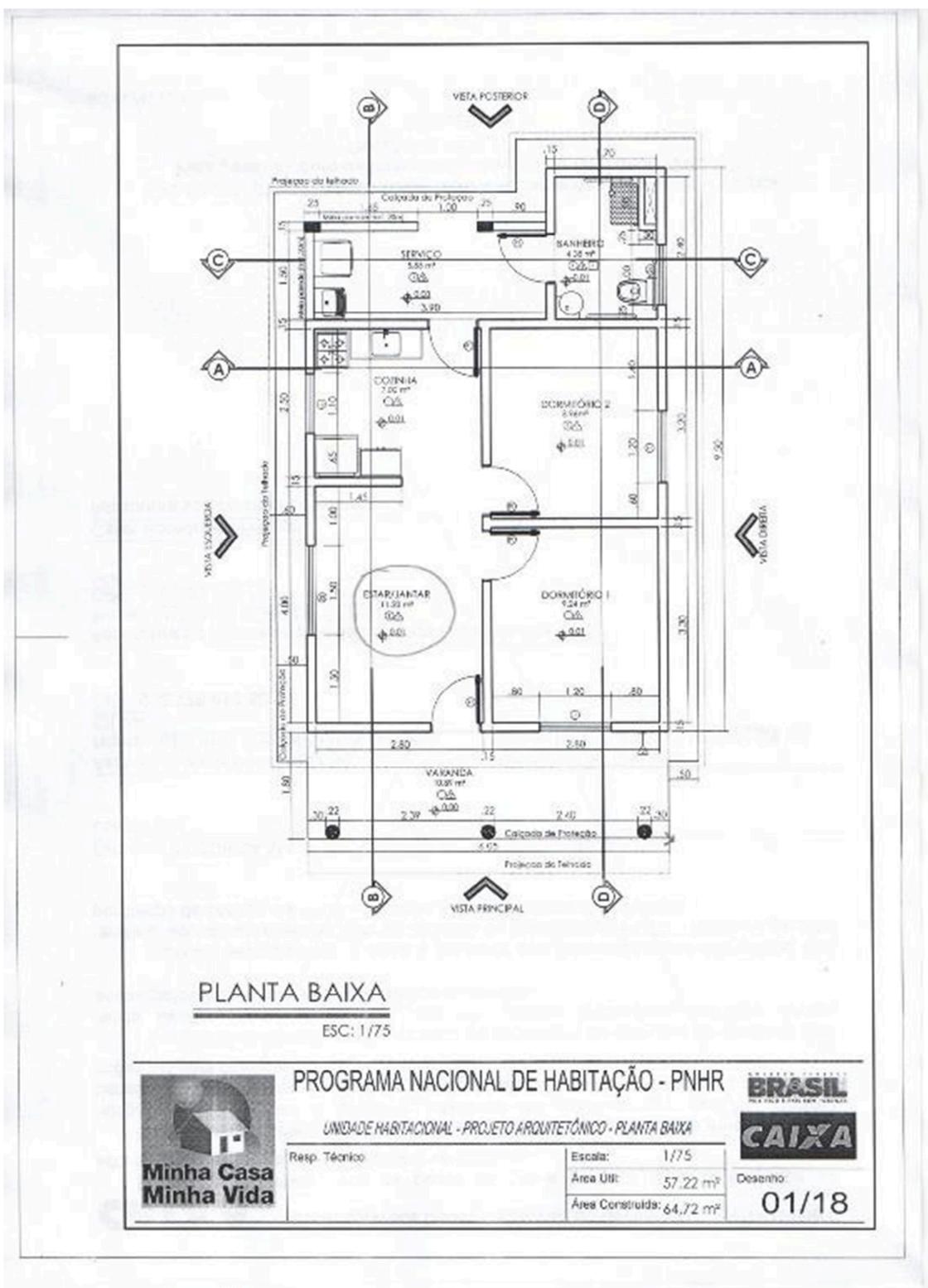
	Nº DE PESSOAS	FREQUENTA ESCOLA
Crianças com até 5 anos		<input type="checkbox"/> 0 – NÃO <input type="checkbox"/> 1 – SIM → QUANTAS?
Crianças de 6 a 10 anos		<input type="checkbox"/> 0 – NÃO <input type="checkbox"/> 1 – SIM → QUANTAS?
Crianças de 11 a 14 anos		<input type="checkbox"/> 0 – NÃO <input type="checkbox"/> 1 – SIM → QUANTAS?
Adolescentes de 15 a 17		<input type="checkbox"/> 0 – NÃO <input type="checkbox"/> 1 – SIM → QUANTAS?
Jovens de 18 a 24 anos		<input type="checkbox"/> 0 – NÃO <input type="checkbox"/> 1 – SIM → QUANTAS?
Adultos de 25 a 60 anos		<input type="checkbox"/> 0 – NÃO <input type="checkbox"/> 1 – SIM → QUANTAS?

Idosos acima de 60 anos		<input type="checkbox"/> 0 – NÃO <input type="checkbox"/> 1 – SIM → QUANTAS?
-------------------------	--	--

2.3 PESSOAS COM NECESSIDADES ESPECIAIS

Pessoas com deficiência física permanente	Usuário de Cadeira de Rodas
<input type="checkbox"/> 0 – NÃO <input type="checkbox"/> 1 – SIM	<input type="checkbox"/> 0 – NÃO <input type="checkbox"/> 1 – SIM

ANEXO 2 - PLANTA BAIXA DAS MORADIAS CONSTRUÍDAS EM SANTA VITÓRIA - MATINHA



ANEXO 5 – DECRETO-LEI QUE EXTINGUE A FUNDAÇÃO DA CASA POPULAR

A Lei nº 4.380 de 21 de Agosto de 1964, Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional de Habitação (BNH), e a Sociedade de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. Em seu artigo 54, a Lei dispõe sobre a extinção da Fundação da Casa Popular (FCP):

Art. 54. A Fundação da Casa Popular, criada pelo Decreto-lei n. 9.218, de 1º de maio de 1946, passa a constituir com o seu patrimônio, revogada a legislação que lhe concerne, o "Serviço Federal de Habitação e Urbanismo", entidade autárquica ...(Vetado).

§ 1º O Serviço Federal de Habitação e Urbanismo será dirigido por um Superintendente (Vetado).

§ 2º O Superintendente, de notória competência em matéria de habitação e urbanismo, será nomeado ...(Vetado)... pelo Conselho de Administração do Banco Nacional de Habitação.

§ 3º (Vetado).

§ 4º Ficam extintos o Conselho Central, o Conselho Técnico e a Junta de Contrôles da Fundação da Casa Popular.

§ 5º Os servidores do Serviço Nacional de Habitação e Urbanismo serão admitidos no regime da legislação trabalhista ...(Vetado).

~~§ 6º (Vetado).~~

§ 6º - Os servidores da atual Fundação da Casa Popular serão aproveitados no Serviço Nacional de Habitação e Urbanismo ou em outros serviços de igual regime. (Parte mantida pelo Congresso Nacional)