



**ELISÂNGELA ZACARONI PEDROSO GUEDES**

**PROGRAMA NACIONAL DE HABITAÇÃO RURAL NO  
MUNICÍPIO DE NEPOMUCENO-MG: ANÁLISE DE  
PROCESSOS PARTICIPATIVOS E DE CONSCIENTIZAÇÃO  
SOCIOAMBIENTAL**

**LAVRAS - MG  
2023**

**ELISÂNGELA ZACARONI PEDROSO GUEDES**

**PROGRAMA NACIONAL DE HABITAÇÃO RURAL NO MUNICÍPIO DE  
NEPOMUCENO-MG: ANÁLISE DE PROCESSOS PARTICIPATIVOS E DE  
CONSCIENTIZAÇÃO SOCIOAMBIENTAL**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável e Extensão – Mestrado Profissional, para a obtenção do título de Mestra.

Profa. Dra. Jacqueline Magalhães Alves  
Orientadora

**LAVRAS - MG  
2023**

**Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Geração de Ficha Catalográfica da Biblioteca  
Universitária da UFLA, com dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).**

Guedes, Elisângela Zacaroni Pedroso.

Programa nacional de habitação rural no município de  
Nepomuceno-MG: análise de processos participativos e de  
conscientização socioambiental / Elisângela Zacaroni Pedroso  
Guedes. - 2023.

89 p.

Orientador(a): Jacqueline Magalhães Alves.

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Federal de  
Lavras, 2023.

Bibliografia.

1. Participação. 2. Habitação rural. 3. Grupos sociais. I. Alves,  
Jacqueline Magalhães. II. Título.

**ELISÂNGELA ZACARONI PEDROSO GUEDES**

**PROGRAMA NACIONAL DE HABITAÇÃO RURAL NO MUNICÍPIO DE  
NEPOMUCENO-MG: ANÁLISE DE PROCESSOS PARTICIPATIVOS E DE  
CONSCIENTIZAÇÃO SOCIOAMBIENTAL**

**NATIONAL RURAL HOUSING PROGRAM IN THE CITY OF NEPOMUCENO-MG:  
ANALYSIS OF PARTICIPATORY PROCESSES AND SOCIO-ENVIRONMENTAL  
AWARENESS**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável e Extensão – Mestrado Profissional, para a obtenção do título de Mestra.

Aprovada em 30 de junho de 2023.

Prof. Dr. Dimitri Augusto da Cunha Toledo

Prof. Dra. Vera Simone Schaefer Kalsing - UFLA

Prof. Dra. Jacqueline Magalhães Alves  
Orientadora

**LAVRAS - MG  
2023**

*À comunidade da Universidade Federal de  
Lavras, pelo apoio permanente.*

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço aos meus filhos, noras e neto Bruno Cesar, Luís Gustavo, Fábio Henrique, Fernanda, Lara, Ana Júlia e Benício pelo apoio durante esses dois anos.

Ao João Alfredo, pelo companheirismo, incentivo e apoio incondicional.

À minha mãe, que sempre me apoiou, confiou e permaneceu ao meu lado nos momentos difíceis.

À minha orientadora Jacqueline Magalhães Alves, pela amizade, solidariedade, confiança e pela contribuição nesta dissertação.

Ao professor Dimitri e à professora Vera, pelos ensinamentos os quais contribuíram para a construção desta dissertação.

Aos colegas, Amarildo, Gil e Alison pelas experiências compartilhadas no processo de coleta de dados.

Às minhas noras, Fernanda e Lara, pelas experiências compartilhadas no processo de escrita.

Às famílias das comunidades rurais pesquisadas no município de Nepomuceno, pelo apoio e pelas informações que contribuíram para a construção deste trabalho.

Por fim, gostaria de agradecer à UFLA pelo conhecimento compartilhado durante o curso e pela oportunidade de vivenciar a pesquisa científica, abrindo as portas não só para mim, mas também a todos que acreditam em uma educação pública e de qualidade.

## RESUMO

Para reverter o déficit no setor habitacional no Brasil que abrange a zona rural no país, o governo federal criou em 2009 o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR). O PNHR faz parte de uma vertente da política social de habitação que tem por objetivo propiciar o acesso à moradia aos demandantes da zona rural em situação de vulnerabilidade socioeconômica e que contribui para a possibilidade e garantia de direitos para a vida das pessoas no campo. Neste sentido, buscamos, com esta pesquisa, analisar a operacionalização do Programa de Habitação Rural na região sul de Minas Gerais, mais especificamente no município de Nepomuceno, localizado na Mesorregião Sul/Sudoeste de Minas Gerais, que possui sua economia voltada à agricultura, sobretudo na produção cafeeira. Nesse contexto, a pesquisa engloba o Programa Nacional de Habitação Rural, almejando avaliar elementos como os impactos nas vidas das famílias atendidas pelo programa, além de contribuir com o processo de avaliação e melhorias desta política pública, evidenciando o que pode ser proposto. Ao fim do processo de pesquisa, apresentamos aspectos históricos da habitação no Brasil, a atuação de atores sociais na construção dessa política, bem como os principais avanços, entraves, legislações que regem o PNHR - leis, portarias e decretos, e resultados obtidos com a implantação do PNHR no município. Por meio dessa pesquisa tivemos por objetivo analisar a inserção e participação das Associações AAFAG (Associação dos Agricultores Familiares de Guapé-MG) e ADESLAGO (Agência de Desenvolvimento Sustentável e Habitação do Sul de Minas) no planejamento e execução das ações do Programa Nacional de Habitação Rural no município de Nepomuceno-MG. Para tal, adotamos como foco identificar deficiências a serem sanadas, buscando responder questões como: o que foi feito até hoje por meio do programa, e qual o perfil das famílias que realmente foram atendidas. Metodologicamente, a pesquisa teve cunho qualitativo, de caráter descritivo e interpretativo, e baseada em pesquisa de campo, com auxílio de entrevistas a partir de roteiros semiestruturados, e de pesquisa documental - legislação, atas, políticas públicas locais e regionais, tendo como prioridade a comunicação com atores sociais com envolvimento no processo de construção e operacionalização do PNHR, bem como beneficiários e beneficiárias do Programa. Sobretudo, nossa proposta de pesquisa esteve voltada a examinar também quais seriam os efeitos do Trabalho Técnico Social do PNHR sobre a vida de usuários e usuárias em relação aos processos de conscientização ambiental e da produção cotidiana de sua autonomia.

**Palavras-chave:** Participação. Habitação rural. Grupos sociais. Entidades organizadoras.

## ABSTRACT

To address the housing deficit in Brazil, which includes rural areas of the country, the federal government created the National Rural Housing Program (PNHR) in 2009. The PNHR is part of a social housing policy aimed at providing access to housing for individuals in rural areas facing socio-economic vulnerability. It contributes to the possibility and assurance of rights for people living in rural areas. In this context, this research aims to analyze the implementation of the Rural Housing Program in the southern region of Minas Gerais, specifically in the municipality of Nepomuceno, located in the South/Southwest Mesoregion of Minas Gerais. This region's economy is primarily focused on agriculture, particularly coffee production. Within this context, the research encompasses the National Rural Housing Program, aiming to evaluate elements such as the impacts on the lives of families served by the program and contribute to the evaluation and improvement of this public policy, highlighting potential proposals. At the end of the research process, historical aspects of housing in Brazil, the role of social actors in shaping this policy, as well as the main advancements, challenges, and laws governing the PNHR – including laws, regulations, and decrees – are presented, along with the results obtained with the implementation of the PNHR in the municipality. Through this research, our objective was to analyze the involvement and participation of the AAFAG (Association of Family Farmers of Guapé-MG) and ADESLAGO (Sustainable Development and Housing Agency of Southern Minas) in the planning and execution of actions within the National Rural Housing Program in Nepomuceno-MG. To achieve this, we focused on identifying deficiencies that need to be addressed, aiming to answer questions such as what has been accomplished through the program to date and what is the profile of the families that have truly been assisted. Methodologically, the research had a qualitative, descriptive, and interpretative nature, based on field research. It involved interviews conducted using semi-structured scripts and document research, including legislation, minutes, local and regional public policies. Priority was given to communication with social actors involved in the development and operation of the PNHR, as well as program beneficiaries. Above all, our research aimed to examine the effects of the Social Technical Work of the PNHR on the lives of users concerning environmental awareness and their everyday production of autonomy.

**Keywords:** participation, rural housing, social groups, organizing entities.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1 - Taxas de urbanização no Brasil de 1940 a 2010.....</b>	<b>23</b>
<b>Figura 2 - Diagrama das portarias do PNHR e das suas correlatas .....</b>	<b>30</b>
<b>Figura 3 - Localização do município de Nepomuceno-MG .....</b>	<b>58</b>
<b>Figura 4 - Planta baixa da casa do PNHR no município de Nepomuceno - MG (sem escala).....</b>	<b>60</b>
<b>Figura 5 - Eleição da Comissão de representantes do empreendimento - CRE .....</b>	<b>61</b>
<b>Figura 6 - Moradias de taipa e moradia do PNHR .....</b>	<b>65</b>
<b>Figura 7 - Terraplanagem para as moradias do PNHR.....</b>	<b>66</b>
<b>Figura 8 - Ação realizada na execução do PTS.....</b>	<b>68</b>
<b>Figura 9 - Ação realizada na execução do PTS 2018.....</b>	<b>69</b>

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1 - Valores dos subsídios para construção e reforma das unidades habitacionais no âmbito do PNHR por região .....</b>	<b>58</b>
<b>Tabela 2 - Perfil do responsável pela família .....</b>	<b>63</b>
<b>Tabela 3 - Faixa-etária do responsável familiar .....</b>	<b>63</b>
<b>Tabela 4 - Escolaridade do responsável familiar .....</b>	<b>63</b>
<b>Tabela 5 - Trabalho e renda do responsável familiar .....</b>	<b>64</b>
<b>Tabela 6 - Composição das famílias .....</b>	<b>64</b>
<b>Tabela 7 - Faixa-etária das famílias .....</b>	<b>64</b>
<b>Tabela 8 - Motivo pelo qual a casa atende às necessidades de moradia dos beneficiários - Nepomuceno – MG.....</b>	<b>68</b>
<b>Tabela 9 - Expectativa de moradia em relação à casa - Nepomuceno - MG.....</b>	<b>70</b>

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ATEC	Assistência Técnica
BNH	Banco Nacional de Habitação
CADÚNICO	Cadastro Único para Programas Sociais
CEF	Caixa Econômica Federal
CRE	Comissão de Representantes do Empreendimento
DAP	Declaração de Aptidão ao PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar)
EO -	Entidade Organizadora
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
MCP	Movimento Camponês Popular
MCMV	Minha Casa, Minha Vida.
OGU	Orçamento Geral da União
ONU	Organização das Nações Unidas
PNH	Política Nacional de Habitação
PNHR	Programa Nacional de Habitação Rural
PPP	Parcerias público-privadas
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SNH	Sistema Nacional de Habitação
TS	Trabalho Social
UH	Unidade Habitacional

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>12</b>
<b>2. REFERENCIAL TEÓRICO.....</b>	<b>20</b>
2.1. A urbanização brasileira e habitação rural .....	20
2.2. Políticas públicas no Brasil e implementação – contexto histórico e conceitualização .....	25
2.3. O programa nacional de habitação rural – PNHR .....	28
2.4. As questões de gênero.....	38
2.5. A mudança do lugar da mulher na sociedade .....	46
2.6. Emancipação e cidadania .....	48
<b>3. METODOLOGIA DA PESQUISA</b>	<b>50</b>
<b>4. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DE DADOS</b>	<b>54</b>
4.1. A casa rural no município de Nepomuceno-MG.....	55
4.2. Caracterização do município analisado – Nepomuceno-MG .....	56
4.4. Satisfação de beneficiárias e beneficiários e entraves.....	68
4.5. Expectativa com relação ao PNHR.....	70
4.6. Caracterização: atores sociais.....	72
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>74</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>75</b>
<b>APÊNDICE A .....</b>	<b>81</b>
<b>APÊNDICE B .....</b>	<b>83</b>
<b>APÊNDICE C .....</b>	<b>85</b>
<b>ANEXO A - Contrato de Comodato .....</b>	<b>88</b>

## 1. INTRODUÇÃO

O entendimento do mundo rural passa por sua base territorial, por seus sujeitos sociais e por um conjunto de laços sociais que valorizam relações diretas de interconhecimento, ou ainda pela economia de proximidade (ABRAMOVAY, 2000) ou pertencimento. Conforme Kraemer (2006), a partir da mudança do modelo agrário exportador de produção e sustentação econômica que predominava no Brasil para urbano-industrial, este passa a ser foco da produção econômica no país. O meio rural perde a centralidade enquanto produtor agrícola e passa a ser compreendido como espaço de transferência de “mão-de-obra” rural para as zonas urbanas.

Nesse contexto, a criação dos primeiros órgãos públicos a tratarem do déficit habitacional no Brasil, em 1964, fez-se necessária. Além disso, de acordo com Gomes (2005), pode-se afirmar que o trabalho técnico social associado a programas de habitação de interesse social, como política de governo, está presente no País desde quando a Política Nacional de Habitação e Saneamento (PNHS) foi definida no BNH, no período de 1968 a 1986. Na década de 1980, a inclusão de temas ambientais com as famílias beneficiárias de programas, especialmente educação ambiental e a questão das instalações e funcionamento das redes de água e esgoto passaram a ser tarefa do Trabalho Social. Ao final da primeira gestão de Fernando Henrique Cardoso (FHC), a partir de 1999, influenciado pelos elementos de preparação do Programa Habitar Brasil, o desenvolvimento do trabalho social junto às populações beneficiárias de programas e/ou projetos com recursos advindos do Orçamento Geral da União passou a ser uma exigência. Finalmente, de acordo com Gomes (2005), isso levou o Ministério das Cidades a incluir o trabalho social na Política Nacional de Habitação. A partir deste marco, estendeu-se essa exigência para os Programas de Saneamento Ambiental Integrado, a partir dos adventos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em 2007, e do Minha Casa Minha Vida (MCMV), em 2009. Com isso, representantes das organizações sociais rurais começaram a ter convocações feitas para participar dessas redes de políticas públicas nacionais voltadas para o meio rural, fato que resultou em um processo ativo de participação das organizações sociais nas esferas públicas federais.

Esse processo, segundo Favareto e Bittencourt (1999), pode ter ocorrido por dois motivos: i) pelo amadurecimento das ações dos atores sociais, que optaram por uma aproximação em relação ao Estado, fazendo com que as transformações, mesmo que lentas e graduais, ocorressem; ii) por uma manobra do próprio Estado e seus governantes, que optaram pelo cooptação dos movimentos sociais.

Ademais, ao longo da minha trajetória acadêmica, a região de Nepomuceno-MG, sudeste de Minas Gerais, sempre serviu de “cenário” para as minhas pesquisas. Durante a graduação em Serviço Social na Universidade Anhanguera (UNIDERP), meu trabalho de conclusão de curso teve como objeto de estudo as vulnerabilidades sociais, seus contextos e sua relação com as políticas públicas no município (SMDS, 2012); na pós-graduação na Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL), meu trabalho de conclusão teve como objetivo analisar o papel de assistentes sociais frente ao processo de gestão social.

No mestrado, a proposta aqui desenvolvida, submetida ao processo seletivo do Programa de Pós-Graduação do Mestrado Profissional em Desenvolvimento Sustentável e Extensão da Universidade Federal de Lavras (UFLA), tem como objetivo pesquisar o Programa Nacional de Habitação Rural no município de Nepomuceno-MG: análise de processos participativos e de conscientização socioambiental.

Em minha trajetória acadêmica, estudei as vulnerabilidades sociais e o processo de gestão social, o que se relaciona às suas atividades produtivas e econômicas. Contudo, a temática da moradia nunca havia sido abordada, apesar de, muitas vezes, chamar a atenção: a discrepância entre a qualidade dos equipamentos e infraestrutura produtiva dos estabelecimentos agropecuários em comparação com as condições habitacionais de agricultoras e agricultores é um fenômeno que pode ocorrer em algumas regiões ou contextos específicos. Essa situação pode refletir desigualdades socioeconômicas e a falta de investimento nas condições de moradia dessas pessoas. Foi para essa situação e para esse direito que, desta vez, meu olhar e atenção se direcionaram.

Outro fato relevante é que a pesquisadora foi servidora da Prefeitura Municipal de Nepomuceno no período de 2012 a 2017 e, em razão de sua atuação profissional, o estudo é de suma importância para conhecer a realidade da população rural e, assim, mensurar a importância da política de habitação na vida das famílias atendidas pelo programa.

Portanto, reconhecer a importância da moradia como uma necessidade básica e garantir o acesso a condições habitacionais adequadas para todas as pessoas é fundamental para promover a igualdade e o bem-estar geral da sociedade como um todo. Isso implica o desenvolvimento de políticas públicas e programas que visem fornecer moradia digna, melhorar a infraestrutura básica, garantir acesso a serviços essenciais e promover a inclusão social e o desenvolvimento sustentável.

Sendo assim, buscamos com este estudo discorrer sobre a Política de Habitação, especialmente o Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR, integrante do Minha Casa, Minha Vida. O PNHR foi criado pelo Governo Federal, por meio da Lei 11.977/2009 e tem

como finalidade possibilitar a pessoas da agricultura familiar, do trabalho rural e membros de comunidades tradicionais o acesso à moradia digna, seja construindo uma nova casa ou reformando/ampliando/concluindo uma existente (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2018). Para melhor conhecer e analisar essa política pública, definimos como objeto de análise da pesquisa as comunidades rurais, localizadas no município de Nepomuceno, Estado de Minas Gerais, que foram contempladas com o Programa Nacional de Habitação Rural em 2013 e 2018. Foram produzidas 46 (quarenta e seis) unidades habitacionais, onde agricultores e agricultoras familiares, que antes residiam em casas de taipa em condições mínimas de habitabilidade, pudessem passar a residir em casas de alvenaria.

Para o processo da pesquisa, nos baseamos no entendimento do habitar como uma necessidade humana para todos os diversos grupos sociais e culturais. A habitação rural, por sua vez, pode ser definida como o modo de ocupação do solo em vista da exploração agrícola. Nesse sentido, “os estudos do habitar rural abrangem todos os elementos do estabelecimento rural: a casa, as dependências de serviço, além do conjunto dos campos de cultura, pastagens, hortas, jardins, estradas, caminhos etc” (COSTA, 1995, p. 5).

Com esse entendimento do habitar, podemos trazer um olhar de avaliação dessa produção que existe hoje e pensar, também, a partir do que é identificado em termos de deficiência, impacto nas vidas das famílias atendidas pelo programa, o que pode ser proposto e quais caminhos serão gerados a partir disso.

Para Arl (2008), as áreas de infraestrutura, lazer, saúde, educação e outras, foram sendo direcionadas ao urbano, até mesmo nos municípios em que a população rural é superior à população urbana. Outro aspecto é a observação da satisfação de usuárias e usuários, já que profissionais da área devem possuir um entendimento de quais são as necessidades diárias e necessidades práticas emocionais. Contudo, ainda existem especificidades particulares da vida de cada família, as quais não são possíveis de contemplar ou de abarcar.

Nesta pesquisa buscamos avançar nesta investigação de análise de campo, a fim de compreender as necessidades das famílias e o impacto da produção orientada nos desenhos de modelos de moradia. Tudo isso é extremamente relevante e pode fornecer insights valiosos para melhorar as condições habitacionais e a qualidade de vida das pessoas.

Ao conduzir uma pesquisa desse tipo, é importante considerar uma abordagem abrangente, envolvendo métodos de coleta de dados como entrevistas, questionários, observação direta e análise de documentos. É essencial ouvir as próprias famílias para compreender suas necessidades e desejos em relação à moradia, bem como avaliar como as soluções habitacionais atuais estão impactando suas vidas. Portanto, com a intenção de

contribuir para que a produção de habitação de interesse social da forma que está sendo feita hoje possa ser objeto de análise e de reflexão para a posição de novos caminhos, realizou-se a pesquisa aqui apresentada, entendendo a particularidade local sobre a compreensão de aspectos de hábitos, culturas, de vivências locais e de sustentabilidade.

Sabe-se que existe uma extensão rural extremamente diversa - uma diversidade cultural que resulta em uma diversidade de hábitos, de características ambientais, de disponibilidade de recursos naturais e de materiais construtivos, dentre outras questões. As pessoas e seus ambientes são constituídos uns aos outros e não é o resultado da imposição de quadros culturais e de discursos hegemônicos (LONG, 2007). O autor em questão enfatiza a ideia de construção social, que se refere ao processo pelo qual as relações sociais, as estruturas reguladoras e as práticas discursivas são formadas e interpretadas por meio das ações e crenças de atores envolvidos. Nessa perspectiva, a construção social implica que as pessoas não necessariamente têm uma compreensão clara de como suas ações influenciam os resultados ou em que base suas percepções da realidade estão fundamentadas.

A intenção é que, por meio deste estudo, se possa orientar reflexões e agregar conhecimentos de modo que seja possível oferecer diretrizes que possam ter uma abrangência municipal, contribuindo com o seguimento de processos de conscientização ambiental. Se os empreendimentos têm qualidade e respeito na inserção no contexto rural, na interação com a malha rural, potencializando conquistas, teremos cidades melhores e mais sustentáveis. Se todos vivem com qualidade, a vida rural é muito melhor para ser vivida. Por conseguinte, de acordo com Claval (2010), habitar não significa apenas dispor de um lugar onde se resguarda da sociedade e onde se vive sozinho ou em família. É também um local de encontrar pessoas, de levar uma vida social.

Metodologicamente, optamos pela pesquisa de abordagem qualitativa, de caráter descritivo e interpretativo, baseada em pesquisa de campo, com auxílio de entrevistas a partir de roteiros semiestruturados, e pesquisa documental - legislação, atas, políticas públicas locais e regionais, tendo como foco atores sociais com envolvimento no processo de construção e operacionalização do PNHR, bem como beneficiários e beneficiárias do Programa.

Nesse processo de construção, portanto, procede-se o levantamento, a análise e o diagnóstico de quais seriam os efeitos do Trabalho Técnico Social do PNHR sobre a vida de usuários e usuárias na dimensão da conscientização ambiental e autonomia, baseando-se na premissa de que a participação de beneficiários e beneficiárias promove uma adequação das intervenções, tornando as pessoas comprometidas, levando-as a exercerem seus direitos e deveres. De forma semelhante, Nogueira (1992) descreve que as pessoas não degradam o meio

ambiente apenas por ignorância, mas sim pelo fato de tirarem vantagens ou por serem prejudicadas por forças econômicas, sociais, políticas e institucionais em decorrência dos direitos de propriedade privada sobre os recursos ambientais. Para reverter as causas dos complexos problemas ambientais, faz-se necessário mudar conhecimentos, valores e comportamentos da realidade econômica (LEFF, 2001).

Perante o exposto, surgiram então as perguntas que motivaram esta pesquisa: como falar em preservação do meio ambiente para pessoas que não possuem onde morar? Como pedir para a comunidade rural não jogar lixo, quando não existe coleta? Como falar em não jogar detritos em rios e fontes quando não existe saneamento básico? Nesse contexto, propomos a seguinte questão norteadora de nosso trabalho: como é possível identificar a inserção e a participação das pessoas que compõem as associações AAFAG - Associação dos Agricultores Familiares de Guapé/MG, e a ADESLAGO - Agência de Desenvolvimento Sustentável e Habitação do Sul de Minas, no planejamento e na execução das ações do Programa Nacional de Habitação Rural no município de Nepomuceno-MG? A busca por essas respostas por uma perspectiva científica somada à motivação pessoal e ao sentimento de responsabilidade social com esses grupos que constituem a população brasileira justificam o presente trabalho.

Nas diretrizes do Programa Nacional de Habitação Rural está descrito que o programa de habitação não prevê apenas a construção de moradias no meio rural, mas o encaminhamento da construção de exemplos de territórios sustentáveis, geridos por comunidades atuantes que lutam por seus direitos, que avançam no sentido da melhoria da qualidade de vida para todos e todas (Ministério das Cidades – Midades).

Segundo a Portaria Nº 593, de 13 de dezembro de 2012 (Publicada no DOU em 19/12/2012, seção 1, páginas 80 a 82), no artigo 2º, constituem diretrizes do PNHR:

I - As unidades habitacionais produzidas ou reformadas no âmbito do PNHR terão soluções de abastecimento de água, esgotamento sanitário e energia elétrica, adotadas para a região; II - Os projetos arquitetônicos deverão apresentar compatibilidade com as características regionais, locais, climáticas e culturais da localidade, e ainda prever a ampliação futura da unidade habitacional; III - Atendimento à mulher responsável pelo domicílio; IV - Atendimento a idosos e pessoas com deficiência, conforme demanda, observado o disposto no art. 73, inciso II, da Lei nº 11.977 de 2009; V - Atendimento às famílias em situação de emergência ou calamidade pública reconhecida por Portaria da Secretaria Nacional de Defesa Civil do Ministério da Integração Nacional; VI - Atendimento às famílias do Grupo I sem acesso a solução de abastecimento de água, em conjunto com o Programa Cisternas, a cargo do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome; VII - atendimento às famílias residentes em municípios constituintes do Programa Territórios da Cidadania, a cargo do Ministério do Desenvolvimento Agrário; VIII - atendimento a famílias integrantes de

comunidades quilombolas, extrativistas, pescadores artesanais, ribeirinhos, indígenas e demais comunidades tradicionais; IX - Atendimento a projetos que contemplem parâmetros de sustentabilidade ambiental; e; X - Atendimento a projetos que contemplem parcerias de capacitação, de Assistência Técnica - ATEC e Trabalho Social – TS, com instituições públicas e privadas especializadas.

Conforme consta no material fornecido pela Caixa Econômica Federal, elaborado em 2014 e que esclarece o funcionamento do PNHR, que é parte integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), esse programa tem por objetivo a produção ou reforma de imóveis a agricultores e agricultoras familiares e trabalhadores e trabalhadoras rurais, por intermédio de operações de repasse de recursos do Orçamento Geral da União ou de financiamento habitacional com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), reduzindo o déficit habitacional rural.

Entre os Ministérios envolvidos neste processo estão o Ministério da Fazenda (MF), responsável pelo repasse dos recursos financeiros do Orçamento Geral da União (OGU) para aplicação no Programa, e o Ministério das Cidades (MCidades), que é o gestor da aplicação dos recursos, responsável por estabelecer os parâmetros operacionais do Programa, bem como acompanhar e avaliar os resultados obtidos na aplicação dos recursos do OGU.

Entre os bancos responsáveis por analisar e acompanhar as propostas de intervenção habitacional sob os aspectos jurídico, cadastral, econômico-financeiro e técnico, de arquitetura, engenharia e trabalho social estão a Caixa Econômica Federal (CEF) e o Banco do Brasil (BB).

As Entidades Organizadoras (EO) podem ser de natureza pública, como os órgãos e instituições integrantes da administração pública (todas as esferas), direta ou indireta, das diferentes esferas; ou representativa de grupos, como fundações, sindicatos, associações, cooperativas; ou entidades privadas sem fins lucrativos (BRASIL, 2017). A Portaria n. 178, de 11 de maio de 2016, define que as entidades de natureza pública ou representativa ficam dispensadas de habilitação, sendo que os critérios de atendimento e produção serão definidos por meio de normas específicas. As entidades privadas sem fins lucrativos, por sua vez, devem estar credenciadas junto ao Ministério das Cidades e a Secretaria Nacional de Habitação (SNH).

O problema da moradia no Brasil está atrelado à população de baixa renda, isso dá razão de um processo histórico e socioeconômico que proporcionou a exclusão e a desigualdade habitacional. Em face da desigualdade socioeconômica, o Brasil é um país com uma grande desigualdade de renda, e isso reflete diretamente nas condições de moradia. A população de baixa renda geralmente possui recursos financeiros limitados para investir em moradia adequada, o que resulta em condições precárias, como falta de acesso a serviços básicos,

moradias informais ou em áreas de risco. Por sua vez, o processo de exclusão histórica possibilita entender que durante grande parte da história do Brasil, a moradia adequada foi negada às populações marginalizadas, como afrodescendentes, povos indígenas e comunidades tradicionais. Esses grupos enfrentaram discriminação, segregação e desapropriação de suas terras, resultando em falta de acesso à moradia adequada e agravando a desigualdade habitacional. Portanto, esses processos permitem pensar em vulnerabilidades socioambientais nas quais a população de baixa renda, muitas vezes, acaba ocupando áreas de risco, como encostas de morros, margens de rios e áreas sujeitas a enchentes e deslizamentos de terra, devido à falta de opções e à pressão por moradia. Isso aumenta sua vulnerabilidade a desastres naturais e afeta ainda mais suas condições de vida.

Nesse sentido, é importante romper com a cultura da violação desse direito e compreender este ciclo de gerações e gerações, portanto, sem o enfrentamento destas situações permanece-se meramente em um discurso vazio. É fundamental a criação de uma política habitacional eficaz, em especial no espaço rural, pois, além de elaborar um diagnóstico e um mapeamento das potencialidades e fragilidades com indicadores sociais que compõem a malha rural, isso pode contribuir fortemente para o rompimento de um ciclo de exclusão, trazendo visibilidade e oportunidades para a população, conseqüentemente, proporcionando dignidade e a permanência no campo.

O trabalho de pesquisa foi desenvolvido em um ambiente social e que, durante o processo, novas questões surgiram a partir da experiência prática. Isso é comum em pesquisas e projetos que envolvem interação com pessoas e comunidades, já que o contexto pode influenciar diretamente o desenvolvimento do trabalho. É importante estar aberto a essas mudanças e adaptações ao longo do caminho para garantir que os resultados sejam relevantes e significativos.

Cabe ressaltar que apesar da população rural vivenciar uma realidade influenciada pela cultura urbana, alguns traços culturais locais foram percebidos durante a pesquisa e foram aproveitados no decorrer do Programa Nacional de Habitação Rural do município de Nepomuceno-MG. Dessa forma, por meio deste estudo são examinados os indicadores que permitem a avaliação e monitoramento de políticas habitacionais, voltadas ao contexto rural e, em especial, em municípios de pequeno porte que não possuem sindicatos credenciados para esse tipo de serviço. A pesquisa também pode subsidiar recomendações acerca das novas configurações físicas das habitações ao considerar valores culturais e locais dos beneficiários do PNHR.

A implementação do PNHR contribui para a permanência e reprodução da agricultura familiar e dos trabalhadores rurais, mas também acentua as desigualdades sociais e espaciais devido às restrições de acesso à terra e aos documentos comprobatórios. Reconhecer a habitação como um problema de produção do espaço destaca a importância de abordar essas questões para garantir o pleno exercício do direito à moradia para todas as famílias rurais.

Diante desta contextualização e apresentação da problemática da pesquisa, levantamos a hipótese:

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

E, assim, o nosso objetivo geral de pesquisa se constitui em analisar a (re)produção do espaço rural, a partir do Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR/PMCMV) no Território de Nepomuceno-MG, identificando seus agentes (estatais, agentes sociais (EOs) e os beneficiários), suas ações e os seus desafios. Além disso, para que nosso trajeto de pesquisa se constitua, elencamos como objetivos específicos: analisar interações e interfaces entre atores sociais no processo de formulação das políticas públicas no município de Nepomuceno-MG, identificando atuações, principais estratégias, entraves e resultados obtidos a partir da operacionalização do programa; caracterizar o perfil sociodemográfico de beneficiadas e beneficiados no município de Nepomuceno-MG, considerando sua participação, percepções e avaliações sobre este Programa; analisar o processo de emancipação proporcionado pelo programa; analisar a importância do protagonismo da mulher no campo e suas contribuições no processo de conscientização socioambiental; e elencar ações, hábitos e atitudes favoráveis ao meio ambiente praticadas por moradoras e moradores antes e depois do Programa.

## **2. REFERENCIAL TEÓRICO**

Nesse tópico iremos explorar as origens da urbanização Brasileira e Habitação Rural, as políticas públicas, a focalização de políticas para mulheres bem como sua emancipação e cidadania. Reconhece-se que as mulheres desempenham um papel fundamental no contexto rural, sendo responsáveis pelo sustento familiar e pelo desenvolvimento das comunidades rurais. Adiante, tratamos sobre o Programa Nacional de Habitação Rural no município de Nepomuceno.

### **2.1. A urbanização brasileira e habitação rural**

A urbanização no Brasil teve início no final do século XIX e início do século XX, impulsionada pela expansão da economia cafeeira e a chegada de imigrantes europeus. Esse processo foi marcado pela concentração de atividades econômicas, infraestrutura e população em áreas urbanas, especialmente nas grandes cidades. O processo de urbanização acelerou-se a partir da década de 1950, impulsionado pelo desenvolvimento industrial, aumento da migração campo-cidade e políticas públicas que favoreceram a urbanização.

A urbanização pode ser definida como o processo de crescimento das cidades e da população urbana em relação à população rural. Esse processo está relacionado à concentração de atividades econômicas, infraestrutura e população em áreas urbanas, que se tornam cada vez mais complexas e diversificadas em termos sociais, econômicos, culturais e políticos.

Já a habitação pode ser definida como o local onde as pessoas residem, ou seja, onde elas dormem, comem, convivem e desenvolvem suas atividades cotidianas. A habitação pode ser uma casa, apartamento, barraco, choupana, entre outros tipos de moradia. Ela está diretamente relacionada à qualidade de vida das pessoas, já que influencia diversos aspectos, como saúde, segurança, conforto, privacidade e dignidade.

A habitação rural, por sua vez, refere-se às condições de moradia no campo, onde vivem famílias que exercem atividades econômicas relacionadas à agricultura, pecuária e extrativismo. No Brasil, a habitação rural é marcada por desafios como a falta de infraestrutura básica, como água potável, saneamento básico, energia elétrica e a falta de políticas públicas voltadas para a habitação no campo.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) divulgou que, atualmente, o Brasil é um país majoritariamente urbano, com mais de 84% da população vivendo em áreas urbanas. Estudos sobre o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) do Instituto de Pesquisa

Econômica Aplicada – IPEA em municípios do g100 afirmam que a urbanização brasileira apresenta desafios, como a falta de planejamento urbano, a concentração de atividades econômicas e serviços em áreas específicas das cidades, o crescimento desordenado das periferias e a falta de infraestrutura básica nessas áreas. Em relação à habitação rural, a situação é complexa, já que muitas famílias que vivem no campo enfrentam dificuldades para acessar programas habitacionais e para regularizar suas propriedades, o que dificulta o acesso a financiamentos e a melhoria das condições de moradia. Além disso, o êxodo rural também contribui para o aumento da demanda por moradia nas áreas urbanas, agravando os problemas habitacionais em centros urbanos.

Assim, é fundamental que políticas públicas sejam implementadas para atender as demandas habitacionais tanto nas áreas urbanas quanto rurais, de forma a garantir moradia digna para toda a população brasileira. É importante ressaltar que essa é uma questão complexa que envolve não apenas a oferta de habitação, mas também o acesso a serviços básicos, como saúde, educação e transporte, além de políticas que incentivem a permanência das pessoas no campo e o desenvolvimento de atividades econômicas sustentáveis na zona rural. Contudo, é necessário a moradia ser digna. E por moradia digna, entende-se:

Respeitada a diversidade regional, cultural e física do país MORADIA DIGNA tanto urbana como rural - deve necessariamente: Estar ligada às redes de infraestrutura (transporte coletivo, água, esgoto, luz, coleta de lixo, telefone, pavimentação); Localizar-se em áreas servidas ou acessíveis por meio de transporte público – por equipamentos sociais básicos de educação, saúde, segurança, cultura e lazer; Dispor de instalações sanitárias adequadas, e ter garantidas as condições mínimas de conforto ambiental e habitabilidade, de acordo com padrões técnicos. Ser ocupada por uma única família (a menos de outra opção voluntária), Contar com pelo menos um dormitório permanente para cada dois moradores adultos. (INSTITUTO CIDADANIA, 2000, p. 3).

Em resumo, tanto a urbanização quanto a habitação são temas fundamentais para entender a realidade brasileira e para pensar em políticas públicas que promovam o desenvolvimento sustentável, a inclusão social e a melhoria da qualidade de vida da população.

De acordo com os dados revisados pela Fundação João Pinheiro, ano base de 2019, o déficit habitacional em todo o Brasil estava em 5,8 milhões de moradias. O estudo também apresenta uma tendência de aumento no déficit. Uma das causas para esse crescimento é o ônus excessivo com aluguel urbano, hoje caracterizado como o principal componente do déficit. Nos

quatro anos considerados pelo estudo, o número de casas desocupadas por conta do valor alto do aluguel saltou de 2,814 milhões em 2016 para 3,035 milhões em 2019.

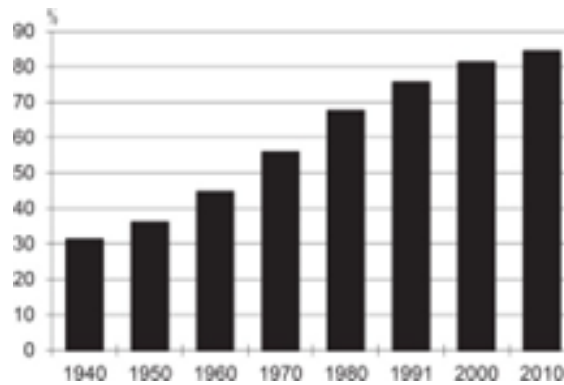
O forte movimento de urbanização verificado a partir do fim da Segunda Guerra Mundial é contemporâneo de um intenso crescimento demográfico, resultado de uma natalidade elevada e de uma mortalidade em descenso, cujas causas essenciais são os progressos sanitários, a melhoria relativa nos padrões de vida e a própria urbanização (SANTOS, 2009).

No Brasil, como na maioria dos países latino-americanos, a questão da moradia social acaba se identificando como um problema da moradia em geral, pois se refere a maior parte da população rural. O acesso ao mercado imobiliário é tão restrito e as políticas sociais são tão relevantes que a maioria da população sobrevive na alternativa ilegal ou informal de moradia.

A moradia social é um tema importante e complexo que envolve muitos aspectos, como planejamento urbano, *design* arquitetônico, aspectos socioeconômicos e políticos. É fundamental que os futuros arquitetos e urbanistas compreendam a importância e as implicações da moradia social para a sociedade e que esse tema seja incorporado de forma mais abrangente no currículo das escolas de arquitetura. É preciso que a formação dos arquitetos seja mais ampla e integrada, abordando questões como sustentabilidade, justiça social e responsabilidade social. Dessa forma, os futuros profissionais poderão contribuir para a construção de cidades mais justas e inclusivas.

De acordo com Santos (2009), a urbanização iniciou-se no século XIX no entanto, somente no século XX, e principalmente a partir da década de 1940, é que a urbanização ocorre de forma intensa no Brasil, resultando em amplas mudanças na morfologia e expansão das cidades e na distribuição da população pelo território nacional. Assim, o Brasil passa a ser rapidamente um país predominantemente urbano, que se urbaniza cada vez mais e em grande velocidade. Em poucas décadas, os dados dos censos demográficos confirmam essa tendência de aumento da população urbana, com uma taxa de 31,34%, ou seja, 41.236.315 das pessoas vivendo na área urbana em 1940. Já em 2010, a taxa de urbanização era de 84,36%, totalizando 160.925.792 de habitantes residindo nas cidades (IBGE, 2010). Os dados da figura 1 ilustram esse aumento das taxas de urbanização no Brasil de 1940 a 2010.

Figura 1 - Taxas de urbanização no Brasil de 1940 a 2010



Fonte: IBGE (2010)

Os dados observados na Figura 1 revelam que a população urbana teve um crescimento considerável, podendo assim afirmar, que o Brasil, hoje, é um país urbano. Nesse sentido, ao se analisar os planos diretores, o tema moradia social deveria ser questão central do planejamento, da arquitetura e do urbanismo. Contudo, muitas vezes esses temas são tratados de forma secundária ou negligenciada em muitos planos diretores e projetos de arquitetura.

Em geral, os países desenvolvidos têm sistemas mais avançados de planejamento urbano e políticas de habitação, mas ainda há desafios a serem enfrentados para garantir que todas as pessoas tenham acesso a moradia digna e segura. No Brasil, a questão da moradia social tem soluções satisfatórias apenas no marco de uma política habitacional nacional que inclui regulamentação do mercado e programas subvencionados àqueles que não têm acesso ao mercado privado de habitação. Enfatiza-se como exemplo a política empreendida pelo banco nacional de habitação e, mais recentemente, o Programa Nacional Minha Casa Minha Vida.

Conforme Maricato (2011), deve-se levar em consideração que as periferias das metrópoles cresceram mais do que as áreas centrais, resultando assim na expansão das regiões pobres. Isso ocorre principalmente pela elevação dos preços dos terrenos e das moradias nas regiões mais centrais e bem localizadas da cidade, restando aos mais carentes apenas as áreas menos valorizadas e desprivilegiadas.

Ademais, um governo municipal pode programar uma política de moradia independentemente de iniciativas entre os níveis de governo. No entanto, historicamente com muita dificuldade, tais programas ficam limitados a modelos e experiências-piloto para atingir uma escala mais ampla. Essa, infelizmente, tem sido a retrospectiva dos programas municipais destinados à habitação rural, onde o saldo não tem sido positivo.

Além do exposto, as parcerias público-privadas (PPP) em habitação se enquadram no contexto de busca pelo "valor pelo dinheiro do contribuinte" ou "*Value for Money*". As PPPs

são uma forma de colaboração entre o setor público e o setor privado para o financiamento, construção e operação de projetos de infraestrutura, incluindo projetos de habitação.

A PPP (parceria público-privada) no direito brasileiro é o contrato administrativo de concessão na modalidade patrocinada ou administrativa com base na lei 11.079/2004 em seu artigo segundo. A concessão patrocinada é uma concessão que envolve adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários o pagamento de uma contraprestação pecuniária do parceiro público ou privado, já a concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços que tem a administração pública como usuária direta ou indireta ainda que envolva execução de uma obra ou fornecimento de instalação de bens. Nesse modelo, o setor privado é responsável pela maior parte do investimento, enquanto o setor público fornece garantias, incentivos e assistência técnica para o projeto. Em contrapartida, o setor privado recebe receitas provenientes da operação do projeto.

Uma das vantagens na operacionalização das PPPs em habitação é que elas podem permitir que o setor público tenha acesso a recursos financeiros e técnicos que não estão disponíveis de outra forma, permitindo assim a construção de mais moradias e melhorias no setor habitacional. Além disso, a PPP em habitação pode promover maior eficiência na gestão dos recursos públicos e melhorias na qualidade dos serviços prestados.

No entanto, é importante destacar que as PPPs em habitação também apresentam alguns desafios e riscos. Isso inclui a necessidade de garantir que o interesse público esteja sempre em primeiro lugar além da possibilidade de aumento do custo para o usuário final e a necessidade de garantir a transparência e a responsabilidade no processo de tomada de decisão e na gestão do projeto.

Em resumo, a PPP em habitação é uma opção que pode ser considerada pelo setor público como forma de melhorar a eficiência e a qualidade dos serviços prestados no setor habitacional. Entretanto, elas devem ser cuidadosamente planejadas e gerenciadas para garantir que os interesses públicos sejam atendidos de forma adequada e transparente.

Outrossim, para que seja possível pensar e determinar um valor de uma habitação, deve-se acrescentar a renda da terra-absoluta e diferencial, os lucros dos investimentos de incorporação, da construção da casa e os juros do capital financeiro, o que atingirá um número extremamente elevado e inacessível para a maioria dos trabalhadores (RODRIGUES, 1991). Note-se, portanto, que tudo isso possibilita a elaboração de contratos de valor econômico relevante de longo prazo. Por sua vez, o escopo mínimo de um contrato desta natureza não pode se limitar exclusivamente a obras ou compras simples de equipamentos ou de contratação de mão de obra por vedação da lei. O planejamento estratégico, atrelado aos processos de

parcelamento de solo, desmembramento e loteamentos eventuais, desapropriações, obtenção de licenças ambientais e alvarás, a própria obtenção de financiamentos a incorporação imobiliária, dentre outras estratégias do setor habitacional serão remunerados através da contraprestação do poder público.

Os projetos de PPP habitacionais contratados no Brasil, hoje ainda em pequeno número, evidenciam, no entanto, os desafios que este instrumento gera para a administração pública. A eles se somam projetos em desenvolvimento que atraíram menos interesse do setor privado e que poderiam antecipar, a partir do volume de oportunidade, negócios criados por esses empreendimentos. É um desafio grande de governança e de atração, sobretudo na esfera municipal, que esse tipo de parceria necessita desenvolver.

Portanto, é importante que os municípios invistam em capacitação técnica e jurídica para a elaboração e gestão de PPPs em habitação, bem como na criação de mecanismos de controle e fiscalização adequados para garantir a transparência e a responsabilidade no processo de tomada de decisão e na gestão do projeto. O problema da habitação popular pode ser resolvido por meio da reformulação ou remodelação dos parâmetros urbanísticos dos municípios, principalmente no meio rural.

## **2.2. Políticas públicas no Brasil e implementação – contexto histórico e conceitualização**

As políticas públicas no Brasil têm uma trajetória complexa e desafiadora, marcada por avanços e retrocessos ao longo do tempo e que podem ser divididas em diferentes períodos que são marcados por diferentes contextos políticos, sociais e econômicos. Essas políticas públicas constituem ações, programas e medidas adotadas pelo Estado com o objetivo de promover o bem-estar social, garantir direitos e promover a igualdade e a justiça social.

No âmbito das intervenções do Estado, as políticas públicas integram um conjunto de ações com vistas a assegurar os direitos sociais de diversos segmentos da sociedade. Sanches Filho (2013, p. 369) pontua que “[...] toda política social, ou toda decisão política” no âmbito do atendimento a situações “[...] decorrentes do desenvolvimento econômico, e que tenha, chancela de autoridade governamental” configura-se como política pública.

Durante a época colonial, as políticas públicas eram determinadas pelos governos portugueses e tinham como objetivo principal proteger os interesses da metrópole e controlar a população colonizada. Após a independência, o país passou por períodos de instabilidade política e econômica, o que dificultou a implementação de políticas públicas efetivas.

Durante a primeira metade do século XX, as políticas públicas eram marcadas por uma forte presença do Estado na economia, com a adoção de medidas de proteção social e o incentivo à industrialização. O Brasil viveu períodos de intensa industrialização, o que gerou uma demanda por políticas públicas que atendessem às necessidades da população e fomentassem o crescimento econômico. Nesse contexto, foram implementadas políticas voltadas para a educação, saúde e habitação, entre outras áreas.

Em meados do ano de 1930, surgiram as primeiras atividades sistemáticas no que tange a mobilização de conhecimento de base científica para servir de subsídio para a formulação de políticas públicas no Brasil, através da implantação do Estado Nacional-Desenvolvimentista (VAITSMAN, RIBEIRO e LOBATO, 2013). Esse período ficou conhecido como a “Era Vargas”, compreendendo os anos de 1930 a 1945. Entre 1945 e o ano de 1954, Getúlio Vargas cumpriu a meta de organizar o aparelho do Estado de acordo com o modelo burocrático weberiano, no qual os funcionários eram recrutados por meio de concurso público.

Na década de 1960, o Estado brasileiro adotou uma série de políticas públicas voltadas para a modernização do país, com a construção de grandes obras de infraestrutura, como rodovias e hidrelétricas e a implantação de programas de desenvolvimento regional. Nesse período também foram criados programas de habitação popular, como o BNH (Banco Nacional de Habitação), que financiava a construção de moradias para famílias de baixa renda.

A partir do final da década de 1980 e o início da década de 1990, o contexto político e econômico do país mudou significativamente com a redemocratização do país e a adoção de políticas neoliberais de ajuste fiscal e a redução do papel do Estado na economia. Nesse período, as políticas públicas voltadas para a habitação popular foram enfraquecidas e houve uma crescente privatização da produção de moradias. O país viveu uma forte retração econômica, o que levou a um corte de investimentos em políticas públicas e a uma deterioração da qualidade dos serviços prestados à população.

O estudo sobre como e em quais condições foi instituído o PNHR mostra-se relevante, uma vez que o Programa é originário de um novo processo político e tem como foco subsidiar a reforma ou a construção de imóveis para agricultores familiares e trabalhadores rurais, visando proporcionar a melhoria da qualidade de vida dos usuários. O Programa tem sido executado por organizações sociais que são fruto de iniciativas das organizações sindicais rurais que passaram a compor as redes de atores no processo político de formulação das ações públicas voltadas para o meio rural. Ademais, como o fruto desse engajamento o Estado passou a dialogar com os demais atores.

Segundo Graziano da Silva (1998), até o início da década de 1980, as políticas e os programas públicos instituídos no meio rural tinham como propósito modernizar a agricultura, aumentar a produção agrícola e, assim, proporcionar o desenvolvimento econômico do país. Segundo Barros (2010), como essas ações não foram implementadas em um vazio político, econômico ou institucional, mas em um ambiente extremamente complexo, foram causadas sérias consequências socioculturais no meio rural.

Segundo Grisa (2010), nessa época, novas ideias, oriundas da participação de novos atores sociais, passaram a ser analisadas e instituídas. O Estado, que até então atuava de forma isolada no processo, tornou-se mais permeável às novidades e à participação dos demais atores sociais. Isso fez com que o processo político de formulação das políticas públicas se alterasse significativamente em todos os níveis. Fez também com que surgissem, frente a esse novo contexto, novas propostas sindicais e novas organizações sociais ligadas ao meio rural, as quais passaram a atuar tanto no processo de contestação e reivindicação quanto no de cogestão, conferindo às políticas públicas um caráter participativo e colaborativo que envolve desde a concepção até a execução daquelas como a reabertura da democracia no país.

Para compreender essa complexidade de fatores e para analisar a proposição e realização de políticas públicas voltadas à questão da habitação rural, é importante que o referencial teórico traga estudos sobre a importância do protagonismo da mulher no campo e a suas contribuições na conscientização ambiental.

Podemos verificar que existe um hábito no discurso, principalmente no Brasil, que associa o rural ao atraso, à carência de serviços e à falta de cidadania. Em cada momento da história, observam-se vários tipos de realidades rurais.

O ‘rural’ não se constitui como uma essência, imutável, que poderia ser encontrada em cada sociedade. Ao contrário, esta é uma categoria histórica, que se transforma” (WANDERLEY, 2000, p. 296).

A década de 1990 foi marcada por uma abertura política e econômica, com a implementação de reformas estruturais que modernizaram a economia brasileira e permitiram uma recuperação do crescimento. Nos anos 2000, o Estado brasileiro adotou políticas públicas mais inclusivas e voltadas para a redução da pobreza e da desigualdade social, como o programa Bolsa Família, que concedia auxílio financeiro a famílias de baixa renda, e o programa Minha Casa Minha Vida, que incentivava a construção de moradias para famílias de baixa renda.

No entanto, mesmo com avanços importantes, ainda há muitos desafios a serem enfrentados no campo das políticas públicas no Brasil, especialmente no que diz respeito à redução da desigualdade social e à promoção da inclusão social. Além disso, a pandemia de

Covid-19 evidenciou a importância de políticas públicas efetivas para garantir o acesso à saúde, à alimentação e à moradia digna para a população.

Podemos considerar as políticas públicas como instrumentos ou conjuntos de ações dos governos, ou seja, uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público. Ela resulta de uma atividade política e requer várias ações estratégicas destinadas a implementar os objetivos desejados a partir de um conjunto de decisões e ações que visam a resolução de problemas públicos. De acordo com o cientista político norte americano Theodore Lowi (1966) “São as políticas públicas que determinam a política.”.

Nos últimos anos, o país tem enfrentado uma série de desafios, incluindo a crise fiscal e política, o aumento da violência e a desigualdade social. Diante destes desafios, o governo tem buscado implementar políticas públicas que atendam às necessidades da população, promovam o desenvolvimento econômico e garantam a proteção dos direitos sociais.

Em resumo, as políticas públicas no Brasil estão interligadas com a história política e econômica do país e têm sofrido influências dos contextos políticos, sociais e econômicos em diferentes épocas. Hoje em dia, o país enfrenta desafios significativos, mas ainda existe espaço para a implementação de políticas públicas efetivas que promovam o desenvolvimento e o bem-estar da população.

Nessa perspectiva, as políticas públicas que atendem comunidades rurais visam garantir os direitos que no passado foram omitidos por parte do Estado. As iniciativas do Estado na garantia dos direitos das comunidades rurais são resultado de um processo político de lutas históricas articuladas pelos movimentos sociais. Nesse contexto, o professor João Bosco Mousinho Reis enfatiza que, no governo de Itamar Franco, aconteceu a implementação do Plano Real, o qual foi de suma importância para a política econômica no Brasil, tendo continuidade no governo de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva. Assim, houve uma estabilização econômica em razão, principalmente, do controle da inflação, colocando o Brasil em uma relevância política a nível global. (REIS, 2016).

### **2.3. O programa nacional de habitação rural – PNHR**

A inclusão social e o combate à pobreza devem passar pela provisão de moradias adequadas à população, já que se trata de um bem de forte impacto na redução da pobreza, na melhoria do bem-estar e da qualidade de vida de um modo geral. Além disso, o setor habitacional produz efeitos bastante positivos no produto da economia, capaz de relevante

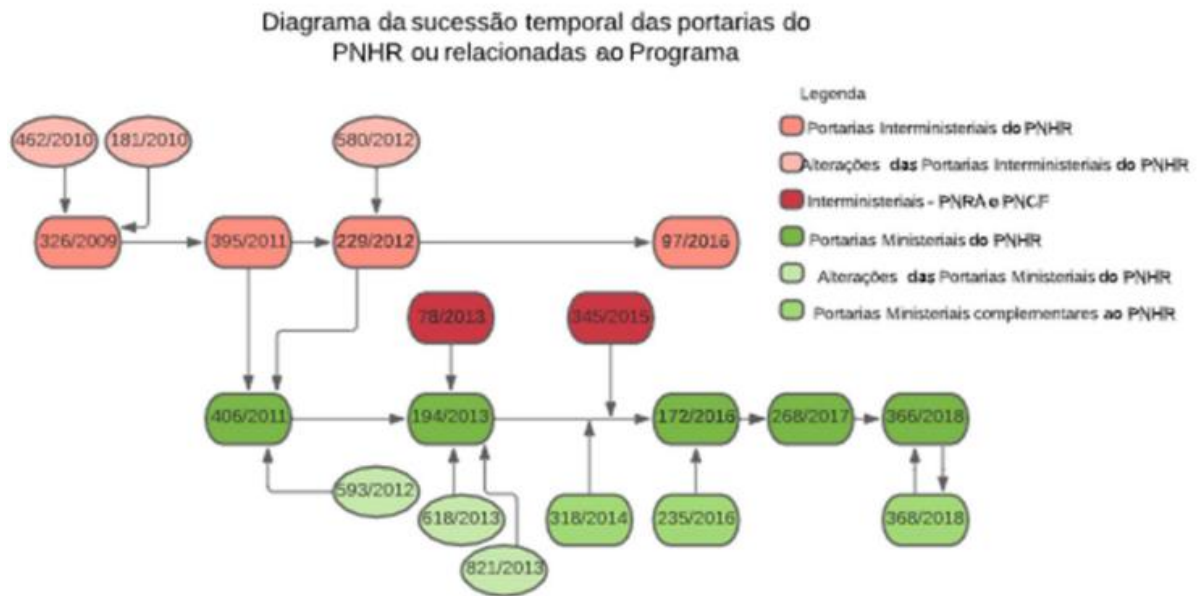
geração de trabalho e renda, em especial para o trabalho pouco qualificado que normalmente caracteriza a população mais carente (ALMEIDA, 2011). Entende-se, assim, que a permanência das famílias no campo depende também do seu desenvolvimento, da inclusão social e de mínimas condições de vida, dentre as quais a moradia digna (BOLTER, SCHNEIDER, e HASS, 2013).

O Programa Nacional de Habitação Rural é uma iniciativa do governo brasileiro para melhorar as condições de habitação das comunidades rurais do país. O objetivo é fornecer moradias adequadas e acessíveis para famílias rurais, além de promover o desenvolvimento socioeconômico das regiões rurais. O programa oferece subsídios financeiros e técnicos para a construção de casas, bem como acesso a serviços básicos de água, energia elétrica e saneamento básico.

O Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR - foi lançado em 2009 no governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva, sendo uma modalidade do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV. O PMCMV constituiu-se como um Programa do Governo Federal, gerido pelo Ministério das Cidades e operacionalizado pela Caixa Econômica Federal (CEF). Ele foi instituído pela Lei nº 11.977/2009, alterado pela medida provisória nº 514 de 2010 e pelas Leis nº 12.350/2010, 12.249/2010, 12.424/2011. De acordo com essa última Lei, artigo 1º, o programa possui como finalidade: “criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais (...)”. O subprograma PNHR atende a três grupos de beneficiários: os grupos I, II e III, que serão apresentados posteriormente neste trabalho; e foi criado pela Medida Provisória nº. 459, de 25/03/2009 – convertida na Lei nº. 11977 de 2009 -, no âmbito do PMCMV em 2009 sendo posteriormente modificado pela Lei nº 12.424/2011. De acordo com o texto dessa última Lei, sua finalidade por

“subsidiar a produção ou reforma de imóveis aos agricultores familiares e trabalhadores rurais, por intermédio de operações de repasse de recursos do Orçamento Geral da União ou de financiamento habitacional com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS” (BRASIL, Lei nº 12.424/2011).

Figura 2 - Diagrama das portarias do PNHR e das suas correlatas



**Fonte:** Da autora (2023)

Portanto, o programa considera Agricultor Familiar aquele que pratica atividades no meio rural, ou seja, os silvicultores, os aquicultores, os extrativistas, os pescadores, os povos indígenas, os integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e demais povos e comunidades tradicionais. Esse público é aquele que atende às condições do PNHR. Além disso, considera-se trabalhador rural a pessoa física que, em propriedade rural, presta serviços de natureza não eventual a empregador rural, sob a dependência deste e mediante salário.

Desde a sua criação, o Programa passou por algumas modificações. Dentre as mudanças, está o aumento no subsídio para produção/ampliação/reforma das unidades habitacionais (UH) e o valor da renda bruta anual dos agricultores familiares e trabalhadores rurais (BRASIL, 2016). A renda bruta anual tem como base os rendimentos apresentados na Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP) para os agricultores familiares (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2018). De acordo com a portaria do Ministério das Cidades nº 366/2018, são atribuições da Caixa, na qualidade de Gestor Operacional do PNHR:

- I - exercer o controle sobre os recursos repassados aos Agentes Financeiros, prestando contas da aplicação destes;
- II - expedir os atos normativos complementares de orientação aos Agentes Financeiros necessários à operacionalização do Programa;
- III - encaminhar à Secretaria Nacional de Habitação do MCidades, mensalmente, a base de dados acompanhada de relatório consolidado sobre as contratações realizadas no período e o andamento da execução das unidades habitacionais contratadas;
- IV - atuar nos processos seletivos de propostas de participação no Programa, de acordo com as regras definidas em instrumento específico;
- V - promover a apuração de responsabilidades por eventuais falhas na atuação dos Agentes Financeiros;

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

Traçado esse breve panorama do PNHR e descritas as competências atribuídas à Caixa, deve-se ressaltar que o Gestor Operacional objetiva o fiel cumprimento à Lei nº 13.709/2018, conhecida como Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD.

Nesse sentido, assim determina o Art. 23, Inciso I da LGPD:

Art. 23. O tratamento de dados pessoais pelas pessoas jurídicas de direito público referidas no parágrafo único do art. 1º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), deverá ser realizado para o atendimento de sua finalidade pública, na persecução do interesse público, com o objetivo de executar as competências legais ou cumprir as atribuições legais do serviço público, desde que: I - sejam informadas as hipóteses em que, no exercício de suas competências, realizam o tratamento de dados pessoais, fornecendo informações claras e atualizadas sobre a previsão legal, a finalidade, os procedimentos e as práticas utilizadas para a execução dessas atividades, em veículos de fácil acesso, preferencialmente em seus sítios eletrônicos;

Portanto, em cumprimento à determinação legal acima explicitada, seguem abaixo as situações em que a Caixa, no estrito cumprimento de suas atribuições como Gestor Operacional do PNHR, realiza o tratamento de dados pessoais de Pessoas Físicas beneficiárias nos contratos de financiamento vinculados às operações seguradas com recursos do Fundo:

- Consolidar os dados e informações encaminhados pelos Agentes Financeiros;
- Encaminhar ao Órgão Gestor, na periodicidade e no formato por ele definidos, dados e informações relativos às operações contratadas, que permitam o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação da execução dos programas habitacionais, além de prestar outras informações, quando solicitado.

Perante as afirmações que se colocam, o documento de Lei também assevera sobre a vedação no que concerne à participação no programa. Portanto:

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

PNRA que já obtiveram Crédito Instalação nas modalidades Aquisição de Materiais de Construção ou Recuperação de Materiais de Construção, somente poderão participar do PNHR na modalidade Reforma.

Por sua vez, o documento também define as atribuições das Entidades Organizadoras participantes do PNHR:

I - submeter-se ao processo de habilitação rural, no caso de entidades privadas, sem fins lucrativos, interessadas em atuar como proponentes de operações, na forma disciplinada pelo MCidades; II - identificar e organizar as famílias do meio rural elegíveis ao Programa, que não possuem moradia, ou cujas moradias não atendem aos aspectos de segurança, salubridade ou com adensamento inadequado ao número de moradores; III - conhecer as regras do PNHR e organizar os beneficiários capacitando-os para compreender o funcionamento do Programa; IV - apresentar propostas para participação em processo de seleção, conforme as necessidades identificadas junto às famílias organizadas; V - apresentar aos Agentes Financeiros do PNHR, quando e na forma solicitada, a documentação atualizada que comprove a sua regularidade institucional bem como a atualização documental de seus dirigentes e dos responsáveis técnicos vinculados à entidade; VI - apresentar os projetos relativos às propostas selecionadas no prazo e na forma definidos pela norma vigente; VII - gerenciar e fiscalizar as obras, prestar assistência técnica e serviços necessários à consecução do objeto dos contratos firmados, responsabilizando-se pela sua conclusão e a adequada apropriação pelos beneficiários finais; VIII - verificar o atendimento, por parte dos candidatos a beneficiários, aos critérios e diretrizes de seleção disciplinados pelo MCidades; IX - responsabilizar-se, quando necessário, pelo aporte adicional de recursos necessários à produção ou reforma da unidade habitacional; X - prestar contas aos beneficiários e aos Agentes Financeiros do PNHR dos recursos de subvenção e dos financiamentos repassados; XI - fornecer à Secretaria Nacional de Habitação, ao Gestor Operacional, aos Agentes Financeiros do PNHR e aos beneficiários, sempre que solicitadas, informações sobre as ações desenvolvidas referentes aos recursos de subvenção e dos financiamentos repassados; XII - informar aos beneficiários sobre o funcionamento do PNHR, ressaltando seus direitos e obrigações; XIII - convocar assembléia dos beneficiários para constituição da Comissão de Representantes do Empreendimento (CRE) e promover a capacitação da Comissão eleita para desempenho de suas funções; XIV - consultar o INCRA e solicitar cópia de mapas, plantas de localização e de parcelamento, estudos, planos, licenças e suas condicionantes e demais documentos de planejamento ou de organização espacial e social dos projetos de assentamento; XV - consultar as equipes existentes de assistência técnica dos projetos de assentamento de reforma agrária, de mobilização social e de elaboração dos projetos habitacionais; XVI - informar ao Gestor Local os dados da proposta selecionada, identificando, no mínimo, localização e número de beneficiários; XVII - solicitar ao Gestor Local do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CADÚNICO), o Distrito Federal ou o município, a inserção ou atualização dos beneficiários selecionados classificados no Grupo 1, sendo dispensável para os classificados nos Grupos 2 e 3; XVIII - acompanhar a inserção ou atualização dos beneficiários selecionados, enquadrados no Grupo 1, no CADÚNICO junto ao Distrito Federal ou ao município, informando ao Agente Financeiro caso haja algum impedimento; XIX - informar ao Conselho Gestor do Fundo Local ou Estadual de Habitação de Interesse Social sobre os projetos contratados; XX - realizar, no mínimo,

cotação prévia de preços no mercado, observados os princípios da impessoalidade, moralidade e economicidade, para a aquisição de bens e contratação de serviços; e XXI - outras que venham a ser atribuídas pela Secretaria Nacional de Habitação do MCidades, pelo Gestor Operacional do PNHR, pelo Agente Operador do FGTS e pelos Agentes Financeiros, no âmbito de suas respectivas competências.

Ademais, consideram-se atribuições da CRE: “I - acompanhar a execução da obra; e II - exercer a gestão dos recursos financeiros, a prestação de contas aos demais beneficiários, em conjunto com a Entidade Organizadora, e se responsabilizar pela coordenação do conjunto da obra”.

O documento também pontua as atribuições dos beneficiários do Programa:

I - prestar informações verídicas sobre a situação pessoal e familiar, visando assegurar a legitimidade do programa; II - acompanhar a execução da obra como parte diretamente interessada, auxiliando na fiscalização da aplicação dos recursos e do cumprimento do objeto contratado; III - participar das reuniões quando convocado pela Entidade Organizadora ou pelos membros da CRE; IV - comunicar ao MCidades, ao Gestor Operacional ou ao Agente Financeiro qualquer irregularidade identificada na execução da obra ou nos gastos realizados; e V - entregar aos Agentes Financeiros termo de recebimento da unidade habitacional.

É classificada como Entidade Organizadora, segundo o documento de Lei, aquela que se enquadre em uma das seguintes categorias:

I - fundações, sociedades, sindicatos, associações comunitárias, cooperativas habitacionais e quaisquer outras entidades privadas sem fins lucrativos que não distribuam entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva; ou II - órgãos e instituições integrantes da administração pública, direta ou indireta, das esferas federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, e instituições regionais ou metropolitanas. Parágrafo Único. As Entidades Organizadoras de que trata o inciso I, deverão ser habilitadas pelo MCidades, conforme ato normativo específico.

Os beneficiários do PNHR terão participação financeira equivalente a 4% (quatro por cento) do valor repassado para fins de edificação ou reforma da unidade habitacional. A participação financeira será paga em até 4 (quatro) pagamentos anuais de igual valor, vencendo a primeira parcela no mês subsequente à liberação da última parcela da subvenção econômica relativa à execução da obra. O valor da participação financeira dos beneficiários será recolhido

pelos Agentes Financeiros e creditado a favor do Tesouro Nacional pelo Gestor Operacional. Em casos de morte ou invalidez permanente do beneficiário, fica dispensada a participação financeira das parcelas a vencer. Em caso de cessão, transferência ou aluguel do imóvel antes do final do prazo de pagamento da participação financeira do beneficiário ou utilização diversa da finalidade do PNHR, será exigida a devolução do valor integral da subvenção liberada mediante quitação antecipada, sem prejuízo das penalidades previstas em lei.

Nos programas operacionalizados pela Caixa Econômica e pelo Banco do Brasil, a participação da comunidade é entendida como um processo pedagógico de construção da cidadania e é um direito do cidadão; e para assegurar que a sociedade, em especial, as famílias diretamente beneficiadas sejam envolvidas e ouvidas neste processo, é desenvolvido o Trabalho Técnico Social.

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

Como já afirmamos, o programa possui três faixas de renda: no grupo 1 estão as famílias que ganham entre zero e 15 mil ao ano; nesse caso, os recursos são subsidiados pelo governo federal; no grupo 2 há um financiamento de recursos do FGTS para aqueles que ganham entre 15 e 30 mil reais por ano, e existe, também, um subsídio. O grupo 3 é uma modalidade de balcão, pois consta de famílias de agricultores familiares e de trabalhadores rurais que ganham entre 30 até 60 mil reais ao ano – nesse grupo, em específico, as famílias poderão ir diretamente à Caixa.

As diretrizes para elaboração e implantação do Trabalho Técnico Social são definidas pelo Ministério das Cidades, cabendo à CAIXA apoiar os entes públicos na formulação dos projetos e acompanhar e atestar sua execução<sup>1</sup>.

O projeto inicia com a realização do Diagnóstico, através das entrevistas com as famílias, para o mapeamento socioeconômico, inventário das condições físicas da propriedade, condições sanitárias do domicílio, mapeamento das potencialidades produtivas. Paz e Taboada (2010) destacam as diretrizes do Trabalho Social segundo o Ministério das Cidades. Segundo as autoras, a capacitação dos moradores, por meio das suas organizações representativas, deve

---

<sup>1</sup> O Marco Normativo que rege o Trabalho Técnico Social pode ser acessado no sítio do MCIDADES. < <https://www.gov.br/cidades/pt-br>>

ser incentivada para que eles possam exercer autonomia na administração participativa dos processos implementados. No caso de intervenções que envolvam habitação vertical, é fundamental enfatizar a gestão condominial, na qual as regras de convivência coletiva são debatidas e definidas pelos grupos de moradores que irão utilizar essas construções. É importante garantir um fluxo contínuo e aberto de informações à comunidade sobre o desenvolvimento do projeto, com a transparência sendo um componente crucial na construção de um processo participativo sólido e na criação de confiança entre os profissionais técnicos e a população. O Trabalho Social deve buscar parcerias para atender às necessidades dos beneficiários e implementar políticas sociais na área de intervenção, facilitando o acesso das famílias a serviços como educação, saúde, esporte, lazer, cultura, assistência social, segurança alimentar e segurança pública, entre outros.

Conforme um roteiro de atividades pré-estabelecido, é realizada reunião expositiva com os beneficiários, com participação dos representantes da engenharia, do trabalho social e da Entidade Organizadora, responsáveis pelos projetos, e de pessoas que possuam conhecimento aprofundado sobre as questões contratuais.

As atribuições da CRE (comissão responsável pelo empreendimento) são apresentadas em reunião com seus membros, visando sua qualificação para o desempenho das atividades atribuídas à mesma, bem como com previsão de orientações individuais aos membros da comissão. Além disso, realiza-se uma Assembleia para eleição dos membros da CRE.

Por meio de ações/atividades como oficina, dia de campo, intercâmbio, visitas domiciliares e gincana, são promovidas as orientações conforme previstas no Trabalho Social para o programa em questão. São realizadas ações de qualificação profissional para a produção de horta e pomar ou outra ação de interesse dos beneficiários, promovendo assim a participação de todo o grupo. Também estão previstas avaliações periódicas da satisfação dos beneficiários como intervenção do Trabalho Social.

Ao final da execução do Trabalho Social, é aplicado um questionário, elaborado de acordo com a realidade dos beneficiários, que avalia a percepção deles, já instalados na sua nova residência, do empreendimento em geral, bem como da atuação dos responsáveis pela sua realização: Representante Técnico Social, Representante Técnico da Engenharia, Comissão de Representantes do Empreendimento, da Entidade Organizadora e das obras e de sua moradia. Essa avaliação identifica se a população atendida, bem como o Trabalho Social realizado obtiveram os resultados esperados, a melhoria na qualidade e nas condições de vida dos beneficiários e sua participação efetiva nas ações do Projeto Técnico Social.

As atividades são realizadas antes e durante a construção além de após a entrega das unidades habitacionais, distribuídas nas seguintes fases:

Período de obras: realizado durante todo o período de produção do empreendimento e pode ser subdividido em dois momentos:

Pré-obras: Começando pela assinatura do Termo de Compromisso ou Contrato até o início das obras, abrangendo as atividades de divulgação de informações sobre a intervenção, projetos de obras e trabalho social;

Durante as obras: compreendendo todo o período de produção física do empreendimento. Nessa fase, são desenvolvidas as atividades relacionadas à constituição de grupos de acompanhamento do projeto, entidade representativa dos moradores, bem como a preparação dos beneficiários para ocupação da nova moradia.

Período pós-ocupação: Corresponde à fase de apropriação das benfeitorias pela população. Quando há produção de unidades habitacionais, o início se dá com a mudança dos beneficiários para a nova moradia, com duração de até 12 meses, podendo ser acrescido de até 3 meses para a avaliação dos resultados. Dependendo da intervenção, essa fase pode ser concomitante às obras, especialmente quando se trata de intervenções de urbanização.

Porém, ao longo do tempo observou-se uma precarização dos empreendimentos, visto que as soluções habitacionais tiveram uma queda na qualidade e aspectos fundamentais considerados para a produção da habitação social rural foram deixados de ser inclusos. Isso se relaciona à falta de equipamentos comunitários, o que, na atualidade, acaba se tornando o resultado contextualizado do processo. De acordo com as Especificações Mínimas do PNHR, a casa rural deve conter sala, 2 (dois) dormitórios (um para o casal e outro para duas pessoas), cozinha, área de serviço coberta (externa), circulação e banheiro. O PNHR tem o caráter de ser maior do que somente um empreendimento, a casa oferta não só o conforto para a família, mas resolve também problemas de saúde, inclusive para aquelas famílias que residem em regiões com tendência à proliferação de lixo.

O Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) ainda está em andamento no Brasil e é considerado uma política pública importante para reduzir o déficit habitacional nas áreas rurais do país. No entanto, o programa enfrenta desafios e problemas que ainda precisam ser superados.

Em relação às informações quantitativas, o programa já beneficiou mais de 307 mil famílias em todo o país até o final de 2021, segundo dados do Ministério do Desenvolvimento Regional. Desde sua criação, em 2009, já foram investidos mais de R\$16 bilhões em recursos

para a construção e reforma de moradias rurais, além de outras ações de infraestrutura para o meio rural.

No entanto, há uma grande discrepância entre as regiões do país em relação à implementação do programa. As regiões Norte e Nordeste apresentam menos projetos implantados em comparação com as regiões Sul e Sudeste. Isso pode ser explicado, em parte, pela dificuldade de acesso a crédito por parte das famílias rurais nessas regiões, além das condições climáticas e geográficas que tornam a construção de moradias mais complexa em algumas áreas.

Além disso, o PNHR enfrenta outros desafios, como a falta de recursos financeiros suficientes para atender à demanda de moradias rurais, a falta de infraestrutura básica em algumas áreas rurais, a falta de capacitação técnica para os projetos de construção e reforma de moradias e a dificuldade de regularização fundiária em algumas áreas. Outro problema que tem sido enfrentado pelo programa é a pandemia de Covid-19, que afetou a execução de projetos em todo o país e gerou atrasos em algumas etapas do programa.

Para superar esses desafios, é necessário um esforço conjunto do governo federal, estados, municípios e entidades privadas, com a implementação de políticas públicas que promovam o acesso ao crédito e a infraestrutura básica nas áreas rurais, além do investimento em capacitação técnica para os projetos de construção e reforma de moradias. Contudo, o tema da habitação rural configura-se no Brasil como uma questão que ainda carece de qualificação e reflexão, não apenas em seu aspecto teórico e prático, mas, sobretudo, político.

A Concepção de habitação rural com interesse social considerando os impactos nas vidas das famílias atendidas nos programas habitacionais possui uma característica muito particular, pois, além de contribuir com a análise do que se compreende por habitação rural com interesse social, pode trazer uma orientação para novos empreendimentos para esse contexto no município de Nepomuceno-MG.

É importante ressaltar que a produção de habitação social de hoje acontece em função de um processo histórico que se inicia no século passado, o que configura-se como um aspecto importante em relação a precarização da habitação de interesse social. Sabe-se que no início do século passado, a partir dos anos 1930, com apropriação do princípio modernista da arquitetura e toda a reflexão da qualidade da habitação, esses preceitos foram muito adotados para a produção da habitação social e, com vistas a resolver os graves problemas do êxodo rural e o inchamento populacional, insalubridade, os conceitos foram apropriados para orientar a solução do problema da habitação de interesse social. Mas também foi uma estratégia política para serenar os ânimos e esvaziar as críticas ao governo, pois a habitação era um tema de interesse

tanto dos setores populares como do empresariado ligado à indústria da construção e de materiais de construção (MELLO, 1990).

Em termos de indicadores agregados, existe um avanço muito grande em relação aos termos da questão regional. Contudo, da questão territorial o impacto não é tão positivo assim, ou seja, tem-se uma permanência de um tipo de desigualdade muito importante que é a desigualdade territorial que se manifesta na desigualdade rural-urbano que permanece apesar dos avanços.

Em uma boa parte das regiões do país há uma melhoria dos indicadores sociais que se estrutura em uma forte dependência da administração pública ou das transferências públicas, um dos fatores típicos do capitalismo contemporâneo. Existem outros indicadores que praticamente não evoluíram nas regiões rurais, como o acesso a fontes melhoradas de água e saneamento básico. Tudo tem a ver, de certa forma, com uma ausência ou uma insuficiência nas políticas públicas focadas no público beneficiado direto, que são as famílias do campo, indiretamente impactando a todos nós.

Quando se fala de desenvolvimento rural em vez de desenvolvimento agrícola não se refere a um setor, mas a uma categoria espacial. Em outras palavras, o desenvolvimento rural sustentável envolve mais do que a competitividade de uma atividade econômica, ele envolve a relação entre a sociedade, natureza, as formas de apropriação do espaço. Enfim, é um conjunto de dimensões mais amplas do que o debate especificamente sobre o desenvolvimento agrícola.

Nos últimos 15 a 20 anos, o Brasil rural passou por um conjunto de transformações. O Brasil rural hoje é significativamente diferente do que era há uma geração. No entanto, as políticas públicas não têm acompanhado esse processo. O desenho das políticas públicas da atualidade, na segunda década dos anos 2000, é semelhante ao passado, apesar de algumas inovações e, sobretudo, da expansão de recursos de investimentos. Todavia, em termos de desenho institucional, as políticas são ainda retrógradas se comparadas aos anos 1990.

#### **2.4. As questões de gênero**

No Brasil o conceito gênero começou a ser utilizado por pesquisadoras e pesquisadores principalmente no final dos anos 1980 e início dos anos 1990, com influência das feministas anglo-saxãs. Segundo Scott (1995), as feministas americanas utilizaram o conceito de gênero para enfatizar o caráter fundamentalmente social das distinções baseadas no sexo e rejeitar o determinismo biológico implícito nos termos sexo ou diferença sexual. A introdução do caráter

relacional do gênero levou a uma revisão dos estudos centrados nas mulheres e apontou para a necessidade de estudos sobre as relações de gênero, uma vez que a história das mulheres não pode vir separada da história dos homens.

Saffioti (2004), ao

analisar a questão das desigualdades de gênero que se apresentam em inúmeras instituições e esferas da sociedade, salienta que no campo do gênero os homens como categoria social têm liberdade quase absoluta, desfrutam de autonomia, conceito político, coletivo, cujo significado é não necessitar pedir licença à outra categoria de sexo para realizar seus projetos, seus desejos. Já as mulheres, como categoria social, precisam solicitar autorização à primeira categoria. Isto reforça o argumento de que a independência pessoal, ainda que importante, não é suficiente para transformar a ordem patriarcal de gênero em uma ordem igualitária de gênero. Se a autonomia é privilégio de apenas uma categoria social de sexo, fica patente a hierarquia e, portanto, a desigualdade [...]” (SAFFIOTI, 2004, p. 50).

No Brasil e no mundo todo o movimento de mulheres foi responsável principalmente sobre o que hoje chamamos de primeira onda feminista. Dentro desse conceito estão acontecimentos revolucionários como o livre acesso a pílula anticoncepcional, a revogação de leis que impediam mulheres de receber heranças ou de se divorciarem. Nesse ponto encontra-se um parêntese importante, pois foi apenas na constituição de 1988 no Brasil em que as mulheres foram consideradas cidadãs em igualdade de direitos em relação aos homens. Assim a segunda onda feminista serviu de impulso para muitas mudanças de lei que impactavam diretamente a vida das mulheres.

O ano de 1975 foi conhecido como o ano internacional das mulheres, pois foram realizadas conferências mundiais, como a do México, em que o Brasil foi representado por Bertha Lutz. A partir daí, no Brasil, houve a eclosão de muitos seminários e congressos nas mais variadas regiões do país para falar sobre a situação das mulheres do campo, das mulheres negras periféricas, universitárias operárias, enfim, de todo o enfrentamento das mulheres.

Muitas discussões foram levantadas em torno do papel da mulher na sociedade dentro das universidades, estudos foram feitos a partir de teorias feministas e do que, na atualidade, se trata por teorias de gêneros. No nosso cotidiano, a palavra gênero pode ser entendida como um conceito que surgiu para ampliar os debates que ocorriam sobre mulheres. Quando falamos, por exemplo, das dificuldades de mulheres no mercado de trabalho muitos fatores estão implicados e não dizem respeito somente ao sexo biológico, mas da sua relação social, ou seja, se é uma mulher heterossexual, transexual ou não. Portanto, a categoria de gênero foi usada não como substituto da palavra mulher, mas como um termo que serve para se pensar as relações que diferenciam as pessoas na sociedade.

Partindo das afirmações anteriores, podemos reconhecer que o sexo com o qual a pessoa nasce é considerado o seu sexo biológico, feminino ou masculino. Entretanto, há pessoas que possuem um entendimento diverso do seu próprio sexo biológico, se entendendo com pessoas que possuem um sexo diferente desse. Essas pessoas são chamadas transgênero. Ademais, compreende-se também que em todas as pessoas existem aquilo que se chama de orientação sexual, ou seja, por quem essas pessoas se atraem afetiva e sexualmente. Essas classificações podem ser múltiplas, como a pessoa heterossexual, homossexual, bissexual, entre outras.

Então na tentativa de respeitar as pessoas e diminuir o sentimento de quem não se encaixa nas caixinhas fixas de homem e mulher, os estudos antropológicos das ciências sociais e os estudos feministas criaram a categoria gênero como um grande guarda-chuva sobre o qual podemos trabalhar com mais delicadeza esses conceitos. Diante disso, muitas pessoas, principalmente as pessoas mais conservadoras, possuem um certo receio do poder revolucionário que a palavra “gênero” possui e principalmente o que a prática desses estudos de gêneros acarreta.

Por conseguinte, chamar os estudos de gênero de ideologia de gênero pode ser, em alguns casos, uma inversão de má fé que tem por objetivo atacar e destruir uma tentativa de garantir direitos de igualdade a todas as pessoas. Assim a palavra gênero, além de promover a discussão entre os papéis de homens e mulheres e conseqüentemente o seu questionamento frente às desigualdades, mexe com dogmas religiosos, como a homossexualidade e o aborto. Isso pode vir a desestabilizar as crenças, contudo estabelece o papel de enfatizar que todas as pessoas merecem respeito e não são obrigadas a sofrerem sanções dos seus corpos por conta das religiões. Outrossim, essas pessoas exigem e merecem ser tratadas de forma igual pela constituição legal do seu país. A partir desse método, é possível compreender o gênero como uma categoria que designa o conjunto de fenômenos que expressam um padrão específico de relações existentes entre mulheres e homens, mulheres e mulheres e homens e homens, como aponta Veloso (2003, p. 6):

Tais relações, que em nossa sociedade, são, em sua maioria, marcadas pelas desigualdades, expressam a existência de uma forma determinada de relação entre os diversos sujeitos sociais. Tal padrão de relacionamento é histórico, ou seja, é construído pela própria sociedade, seguindo o seu movimento, pelo conjunto de forças sociais que organizam e dão uma direção a esta mesma sociedade. Deste modo, o gênero não é “natural”, não é fixo, imutável ou intransponível, ao contrário, varia de acordo com as necessidades particulares de cada sociedade e de cada contexto histórico.

Em termos de Brasil, que se divide em regiões, é possível complexificar ainda mais tais divisões, isso porque somos um povo separado por estados, municípios e bairros, chegando até

as casas. Contudo, existe algo que é indivisível, inseparável, uma partícula singular no mundo que não se permite separação da ação da trajetória de vida. Essa partícula é o indivíduo, essa categoria que indica singularidade, autonomia e a sua individualidade. Entretanto, é claro que os cientistas sociais, na contemporaneidade, discutem muito se de fato existe um indivíduo, afinal o quanto é possível ser original com tantas interferências no nosso cotidiano?

A Lei 10.745 de 29 de agosto de 2018 dá prioridade à mulher chefe de família, idosa ou com deficiência nos programas habitacionais. Basicamente, deve-se estabelecer qual o ponto de partida para fazer essa análise a respeito da centralidade da mulher chefe de família no PNHR. Um dos aspectos fundamentais para compreender são as categorias teóricas utilizadas para analisar o sistema de proteção social brasileiro e as políticas e especificamente a política de habitação rural no município de Nepomuceno-MG. Tais categorias podem ser compreendidas como mulheres chefes de família, pessoa idosa ou com deficiência etc.

Macedo (2002) afirma que homens e mulheres, ainda que possam partilhar de uma mesma situação de classe, como o não acesso à moradia e estando unidos na luta pela ocupação de determinada área do espaço urbano, vivenciam seu cotidiano de maneiras diferentes devido à dimensão que constitui o que é chamado de experiência de gênero. Isso atribui a homens e mulheres lugares diferenciados no mundo perante relações de poder que conferem historicamente ao homem uma posição dominante.

Ao analisar o tema de forma mais detida, constata-se um aumento nas literaturas sobre mulheres pobres e submetidas às várias modalidades de dominação (IBGE, 2014). Contudo, percebe-se que mesmo diante dos avanços obtidos, nos quais as mulheres conquistam, de certa forma, alguma soberania sobre sua própria vida e a vida do núcleo familiar onde a figura feminina surge como responsável e tomam decisões que digam respeito à sua autonomia, encontram-se ainda obstáculos que necessitam ser superados, merecendo destaque a dominação masculina. Esse processo de dominação tem seus desdobramentos políticos e sociais num sentido amplo, por meio das instituições diversas que apoiam, reproduzem e operam fundamentalmente por esse modelo de conduta, sobretudo pela via da dependência financeira feminina. Na década de 1970, principalmente entre os marxistas, houve uma preocupação acentuada em diferenciar o trabalho produtivo (aquele que produz mais valia) do reprodutivo (que não produz). Nessa caracterização, o trabalho doméstico acaba sendo considerado improdutivo, mesmo contribuindo na economia doméstica.” (BONI, 2005, p. 15). É a partir dessa compreensão que será utilizada a divisão do trabalho entre produtivo e reprodutivo.

Além disso, a desmercadorização é um ponto importante para a compreensão do meio rural e principalmente no que diz respeito aos beneficiários desse programa. Isso se dá porque

a política social tem a capacidade de independentizar o indivíduo em relação ao mercado. Sendo assim, todos os programas de acesso a benefícios estão relacionados àqueles que buscam sua independência. Quanto mais se independentiza um indivíduo do mercado, mais as políticas se tornam desmercadorizantes, universalizantes, tendo por acesso a questão dos direitos aos benefícios e serviços pela via da cidadania. Tanto o debate sobre gênero, quanto sobre políticas públicas estatais representam formas de interpelar a democracia e a cidadania no que diz respeito à distribuição de recursos e de poder (MARIANO, 2009). É de suma importância, também, analisar o trabalho não pago das mulheres da zona rural, do cuidado na assistência à lida do campo, na educação dos filhos feita no âmbito doméstico, que se configuram como um trabalho invisível, não computado nem pelo ministério do trabalho nem pelo sistema de proteção social, além disso, muitas vezes, nem mesmo pela sociedade como um todo. O acesso à renda via previdência social rural a pessoas idosas de famílias do PNHR também é um fator predominante no perfil deste público.

Utilizando o programa para pensar o nosso sistema de proteção social rural, verifica-se que ele ainda é falho. As políticas habitacionais devem não só priorizar, mas considerar as necessidades dos diferentes grupos (ROLNIK, 2012). O mercado não inclui via políticas públicas as famílias ditas do rural e o aspecto da juventude ao acesso à educação implica uma série de questões que estão longe de serem sanadas. Por conseguinte, cabe e resta à família cobrir as necessidades destes grupos. Portanto, aqui, trabalho com a perspectiva de que o programa em questão carece oferecer oportunidades às mulheres chefes de família da zona rural que necessitam de seus recursos e a possibilidade de utilizá-los como instrumento de sua emancipação. Para dar visibilidade ao processo de emancipação, faz-se necessário incorporar a priorização de mulheres no planejamento e implantação das políticas habitacionais dando voz e vez para que elas se sintam parte do processo, contribuindo para a sua ascensão à condição de subalternidade.

Para Sanches Filho (2013, p. 369),

“Políticas Sociais como políticas públicas podem ser compreendidas de acordo com a sua natureza, seu processo e seus conteúdos. Elas envolvem planos, ações e medidas governamentais cuja implementação objetiva garantir direitos sociais, bem como enfrentar problemas decorrentes do desenvolvimento econômico, sobretudo do capitalismo e de seus períodos de crise, como pauperização, pobreza e insalubridade [...]”.

O movimento de habitação rural vem se consolidando e cada vez mais se faz necessário pensar que a convivência familiar e comunitária é um direito fundamental, aspecto central

também na zona rural. Essas demandas por mudanças acentuam a ideia da importância do programa na emancipação da mulher no contexto rural.

Nessa perspectiva, reforça-se a necessidade do suporte para as famílias chefiadas por mulheres. Entretanto, ainda há um entendimento grande, de um lado o descompasso entre a importância da família, que está em todas as políticas pela via da centralidade e, do outro, a não alteração das condições de vida da família rural que repercutem diretamente na mudança desse paradigma do rural. A matricialidade é extremamente contraditória, pois parte da ideia de que os processos de exclusão e as transformações socioeconômicas acentuam as fragilidades e as contradições dessas famílias já que estão em um bojo em que não conseguem fugir das tendências não liberais. Segundo a PNAS (Brasil, 2004, p. 40) “a matricialidade sociofamiliar se refere à centralidade da família como núcleo social fundamental para a efetividade de todas as ações e serviços da política de assistência social”.

O fato de ter a mulher como matriz do programa marca a inclusão da pauta da zona rural, produzindo um reforço muito claro nas funções familiares com o objetivo de potencializar o protagonismo dessas mulheres como chefes de família, visto que espera-se potencializar e reforçar, habilitando o indivíduo a se emancipar. Está bem fortalecida, portanto, a ideia de que essas famílias, pela perspectiva da mudança comportamental e das atitudes frente ao meio ambiente, vêm se responsabilizando pela prevenção ambiental, essa mudança está associada ao que se difunde no Projeto Técnico Social (PTS).

As normativas desse programa são estabelecer as estratégias com uma função muito mais ampla do que a contradição de que a mulher chefe de família ora é tomada como sujeito de direito, ora como agente de proteção. Essa contradição, por sua vez, se acentua ainda mais no trabalho com famílias residentes da zona rural.

Não é possível trabalhar vulnerabilidades, situação de risco, sem alterar as condições de vida da família, e isso só pode ser feito com a rede integrada de serviços das várias políticas. As vulnerabilidades estão associadas a desemprego, precariedade de renda, de moradia, de acesso às políticas públicas se tornando um desvio da lógica entre o que está estabelecido no PTS. A causa principal das vulnerabilidades, a centralidade, ainda é de gênero, a qual não é possível eliminá-la sem abolir as desigualdades entre homens e mulheres no contexto rural. Essa situação de desequilíbrio baseada no gênero é uma das causas do insucesso de alguns programas de desenvolvimento no meio rural.

Além de ser uma injustiça contra a mulher, segundo dados publicados pelo IBGE no estudo “Estatísticas de gênero: indicadores sociais das mulheres no Brasil” (2021), demonstra-se que com os mesmos recursos possuídos pelos homens para a produção agrícola, a mulher

tem rendimentos de 20% a 30% menor, porém com maior capacidade de distribuição e de utilização racional dos ganhos da sua produção. As mulheres envolvidas no programa produzem a sua independência de forma segura e com sustentabilidade, o que permite afirmar que não existe agricultura familiar sem a figura feminina, que se torna um alicerce tanto na mão de obra quanto na manutenção da família no campo. Porém, somente uma minoria tem uma movimentação financeira, portanto é necessário fazer com que essas mulheres saiam da invisibilidade e desmistificar que o trabalho produtivo delas está ligado à extensão do trabalho doméstico. Além disso, o papel das mulheres nas cooperativas é muito importante quando se pensa na longa lista de injustiças sociais que afetam a humanidade. Existe, assim, a consciência de que as mulheres suportam o fardo mais pesado com dificuldades de recursos para a produção.

Assim sendo, alguns dos desafios enfrentados hoje nos campos econômico, social e em relação aos desafios ambientais, estão ligados à falta de oportunidades da mulher nesses espaços. Sabe-se que no programa 80% da produção é feita pelas mulheres e elas já demonstraram que estão preparadas para enfrentar os desafios. Portanto, ao criar-se oportunidades, fazendo com que as mulheres da zona rural participem dos processos de decisões tanto na vida social, econômica e política, tem-se mulheres mais conscientes.

Segundo as Estatísticas de Gênero do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2021) baseadas em seus dados censitários, as mulheres vêm cada vez mais se tornando referência nas famílias brasileiras. No ano 2000, a proporção de famílias no Brasil com mulheres responsáveis pela unidade familiar, de maneira geral, era de 22,2% do total de 40.758.738 famílias, subindo para 37,3% das 49.975.934 famílias em 2010, dentre as quais, nesse mesmo ano, 87,4% se apresentavam como responsáveis sem cônjuge e com filhas ou filhos. Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE), no Brasil, em 2012, quase 38% dos domicílios tinham mulheres como pessoas de referência, vindo as mulheres negras assumindo essa posição em 52,6% destas famílias. Esses dados apresentam uma estimativa que pode ser constatada quando observadas as características das famílias beneficiárias em nível local considerando como exemplo o município de Nepomuceno-MG.

Para entender o papel da mulher tanto na antiguidade quanto atualmente há de se percorrer e conhecer a história da mulher, sua formação de identidade, seus grupos sociais e principalmente o seu posicionamento no seu contexto familiar. Uma das formas para o entendimento do lugar da mulher na sociedade é conhecer seus laços afetivos, compreender sua realidade atual e a evolução que ela vivenciou até os dias de hoje. Devido a um processo histórico, as mulheres estiveram confinadas dentro do lar por muitos anos, sendo encarregadas dos trabalhos domésticos e funções de esposa e mãe.

[...] Isso significa que a cidade é um universo mais dinâmico do que o campo, não somente pelo fato da população urbana ser mais móvel, mas também pelo fato de que o seu sistema de interação é mais complexo, dinâmico e intensivo do que o sistema de interação da população rural [...] (SOROKIN; ZIMMERMAN; GALPIN, 1981, p. 218).

Alguns fatores culturais daquela época impediam que elas renunciassem aos serviços domésticos para trabalhar fora de casa. Além disso, eram tratadas como mero objeto de procriação e consideradas como propriedade dos homens aos quais deviam obediência e subordinação. Ainda hoje existe uma grande diferença de percentual em relação ao comando das propriedades rurais entre homens e mulheres. Pode-se notar que 62,2% dos responsáveis familiares são homens e 27,8% são mulheres, o que representa uma das inúmeras desigualdades que divide gêneros opostos.

[...] entendida por esses atores como uma unidade cujos interesses coletivos devem ser preservados, se impõe como uma entidade supra jurídica cujas regras internas (do mundo, do privado, da casa) são tidas como particulares não devendo, portanto, se submeter à força de qualquer ação estranha (exterior) e impessoal da justiça oficial. Assim, o que se estabelece dentro dos limites familiares deve ser respeitado e acatado por aqueles que se reconhecem (e são reconhecidos) como integrantes deste grupo [...] (CARNEIRO, 2001, p. 6).

Em se tratando de desigualdade é necessário entender o sentido de igualdade, já que muitos não compreendem o significado do termo. Consiste em um combate que vem salvando muitas mulheres que lutam hoje pelos seus direitos e pela igualdade de gênero a fim de contribuir para as futuras gerações. Além disso, há a defesa de que as mulheres devem ser remuneradas na mesma proporção que os homens ao desempenhar a mesma função. O feminismo desfaz a ideia imposta pela sociedade patriarcal de que as mulheres devem ser rivais entre si.

Em muitas sociedades ao longo do tempo houve a consolidação da ideia de que a mulher deveria ocupar um papel secundário ao do homem. A mulher não possuía seus direitos de voto ou de se eleger. Atualmente, muitas delas exercem a função de mãe, cidadã, empresária, mecânica e até de presidente da república. Todavia, a luta pela igualdade de gênero, pelo fim do feminicídio e das agressões sexuais ainda é uma realidade. Um dos movimentos mais conhecidos liderados por mulheres foi o Sufrágio, que visava os direitos da mulher como cidadã objetivando o acesso a cargos públicos e o direito ao voto. Uma figura muito importante do movimento no Brasil foi Bertha Lutz, que desenvolveu ações voltadas para a inclusão da mulher no cenário político através de possíveis leis. Bertha, com suas ideias feministas trazidas da Europa, influenciou muitas mulheres a lutarem pelos seus direitos.

Algumas leis foram implantadas ao longo do tempo e hoje são consideradas conquistas para as mulheres. É possível citar a Lei Maria da Penha, que foi sancionada em 2006 pelo então presidente Luís Inácio Lula da Silva (PT), representando um marco na questão de direitos femininos nos últimos anos. Em 2015, a Presidente Dilma Rousseff (PT) sancionou a lei que tipifica no código penal Brasileiro o feminicídio. Foi incluído de forma específica o reconhecimento de homicídio contra a mulher por pertencer ao sexo feminino. São entendidos como feminicídio os crimes cometidos em situação de violência doméstica familiar, além de menosprezo ou discriminação à condição da mulher. Falando em conquistas, no dia 08 de março de 1854 em Nova York, operárias de uma fábrica têxtil mobilizaram uma greve para reivindicar melhores condições de trabalho, porém, opositores acabaram incendiando o local. Por conseguinte, em 1910, durante uma Conferência, determinou-se o dia 08 de março como uma data para homenagear as mulheres.

## **2.5. A mudança do lugar da mulher na sociedade**

Talvez uma das principais mudanças na sociedade ocidental ao longo do século XX tenha sido a mudança do lugar da mulher na sociedade. Isso aconteceu principalmente a partir de meados do século XX, no período das duas grandes guerras, por diversos fatores que envolveram inclusive a necessidade de a mulher sair para o mercado de trabalho, seja pelo fato do homem ter ido lutar nos campos de batalha, seja simplesmente por ele ter falecido. Além disso, outro motivo é que a própria máquina de guerra acabou demandando uma maior produção em vários sentidos e, de alguma maneira, a mulher foi demandada também a ir para o mercado de trabalho.

No Brasil a entrada da mulher no mercado de trabalho é um fenômeno que acontece principalmente nas classes médias urbanas. Por outro lado, a mulher pobre no Brasil sempre teve de trabalhar nos meios rurais ou como empregadas domésticas. Em grande parte, as mulheres de classes menos abastadas precisam recorrer a trabalhos precários, sem garantias de direitos ligadas ao trabalho, isso porque de alguma forma, muitas vezes, essa mulher se tornou chefe de família. Em outras palavras, não aparece, nesses casos, uma figura masculina com maior estabilidade. Assim, mesmo não representando a totalidade dos casos, essas situações ainda são muito frequentes. Segundo Alvarez (2009), as questões das mulheres não eram vistas como assuntos políticos ou potencialmente subversivos.

A mulher que sai para o mercado de trabalho, mas que, ao mesmo tempo, não abdica da função de dona de casa e de responsável pelo cuidado com os filhos, é a mulher de classe média, que estuda e que se insere no mercado de trabalho.

Ainda que a máquina de guerra tenha solicitado o trabalho feminino, ao longo do século XX e nos processos de industrialização, o mercado descobriu o trabalho feminino como uma mão de obra pela qual se poderia pagar menos. Até hoje, nas estatísticas sobre remuneração, o valor pago para uma pessoa do sexo feminino costuma ser significativamente mais baixas do que o valor pago para uma pessoa do sexo masculino e que exerce a mesma função, em todos os níveis de carreiras.

Então o mercado de trabalho por um lado descobre o trabalho feminino e o incentiva, por outro, é preciso lembrar-se da emancipação da mulher, a qual foi resultante dos movimentos feministas que tiveram origem em meados do século XX e no período pós-guerra. Assim, abre-se um questionamento na sociedade ocidental sobre certo modelo de família que até então era tido como ideal e desejável. Tal modelo é centrado na autoridade do pai como figura que estabelece a moral e a econômica, dois conceitos que são bastante vinculados.

De alguma maneira, as duas grandes guerras produziram um profundo questionamento em todas as instituições sobre aquilo que se entende como civilização, já que, de alguma forma, foram produzidas coisas maravilhosas do ponto de vista cultural, mas produziu-se também uma máquina de guerra que não se teve notícias antes na história no sentido do extermínio das populações que as duas grandes guerras produziram. A família, por sua vez, também entrou em crise, pois questionou-se o seu arranjo hierárquico contribuindo para que fosse possível obter maior igualdade entre os gêneros e para a emancipação feminina. A mulher começou a trilhar um caminho para deixar de se submeter ao poder masculino, conquistando, em alguns espaços, voz e vez. Assim, possibilitou-se uma certa emancipação e realização profissional.

Contudo, muito ainda precisa ser feito para que esse processo seja realmente concretizado na sociedade, pois ainda há valores patriarcais arraigados. O lugar o qual a mulher ocupa ainda implica a continuidade da luta, que é cada vez maior a partir de setores mais letrados ou de classe média na sociedade. Além disso, apesar dos avanços, é preciso pensar e tornar mais visível a questão da violência doméstica que acomete o âmbito rural para que seja possível produzir políticas públicas nesse sentido para o campo, visto que esse espaço, até décadas atrás, era silenciado no Brasil.

## 2.6. Emancipação e cidadania

Processos participativos são aqueles em que os cidadãos são convidados a participar ativamente na tomada de decisões e na definição de políticas públicas. Esses processos são fundamentais para garantir uma democracia mais inclusiva e participativa na qual os cidadãos têm a oportunidade de expressar suas opiniões e serem ouvidos pelos tomadores de decisão. Segundo Bordenave (2011), a participação pode ser definida como um ato de engajamento ou de união a outros na busca de um objetivo compartilhado.

Para ele, a participação é um processo que envolve diferentes níveis de envolvimento e comprometimento dos indivíduos, que podem variar desde a simples presença até a tomada de decisões e a liderança. Além disso, Bordenave (2011) destaca que a participação não deve ser vista apenas como um fim em si mesmo, mas como um meio para alcançar objetivos maiores, como o desenvolvimento social e a transformação das relações de poder.

Bordenave (2011) também destaca a importância da educação para o fortalecimento da participação social, afirmando que quando ela é voltada para o engajamento, auxilia indivíduos a reconhecerem suas capacidades e restrições, suas necessidades e as necessidades dos outros, seus objetivos pessoais e objetivos compartilhados, bem como suas obrigações individuais e responsabilidades coletivas.

Em resumo, para Bordenave (2011), a participação é um processo fundamental para a construção de uma sociedade mais justa e democrática, que exige o engajamento ativo e consciente dos indivíduos na busca por objetivos comuns, pois permite que as pessoas entendam o contexto em que vivem e possam tomar decisões sobre como agir para melhorar sua vida e a vida de suas comunidades. Refere-se ao processo de tomada de consciência, de tornar-se consciente de algo. Esse processo pode incluir a reflexão sobre valores e crenças, a análise crítica de informações.

Já a cidadania se refere ao conjunto de direitos e deveres que uma pessoa tem em relação ao Estado e à sociedade em que vive. Ela envolve participar ativamente na vida social, política e cultural da comunidade, respeitando as leis e os direitos dos outros membros da sociedade. Ser cidadão implica em um comprometimento com o bem comum e com a construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

Esses conceitos estão interligados na medida em que a conscientização é uma etapa fundamental para o exercício pleno da cidadania. Quando as pessoas estão conscientes de seus direitos e deveres, de sua posição na sociedade e dos problemas que afetam a comunidade, elas têm mais chances de se engajarem em ações coletivas e de participarem ativamente na vida

social e política. Isso inclui o direito de participar na tomada de decisões políticas, bem como o dever de respeitar as leis e os direitos dos outros membros da sociedade. A cidadania ativa envolve a participação ativa e consciente dos cidadãos na vida pública, incluindo a participação em processos participativos e sua emancipação.

A emancipação é fundamental para a participação cidadã, pois permite que as pessoas assumam o controle de suas vidas e trabalhem para mudar as condições sociais que as limitam. É um termo que se refere à libertação ou à conquista de autonomia e independência. Na filosofia política, a emancipação pode se referir à libertação de indivíduos ou grupos que estavam subjugados e oprimidos por outros, resultando em sua igualdade de direitos e oportunidades. Nesse contexto, a emancipação envolve a luta por igualdade de direitos e oportunidades, bem como a superação de preconceitos e discriminações.

Em resumo, a emancipação pode se referir a diferentes processos de libertação e conquista de autonomia e independência, tanto a nível individual quanto coletivo, envolvendo lutas por igualdade de direitos e oportunidades.

### 3. METODOLOGIA DA PESQUISA

Partindo dos referenciais da pesquisa qualitativa, o trabalho de campo possibilita nossa aproximação com o objeto que se deseja estudar de modo mais aprofundado, além de proporcionar um conhecimento, partindo da realidade presente no campo. Dessa maneira, a primeira tarefa em uma pesquisa em contato com a realidade é questionar. São os questionamentos que permitirão ultrapassar a simples descoberta para, por meio da análise crítica e da criatividade, produzir conhecimentos a partir do diálogo com a realidade. Na pesquisa aqui apresentada, optamos pelo estudo de caso para a análise com algumas famílias que habitam o espaço rural do município de Nepomuceno, MG.

É parte intrínseca e importante deste processo de pesquisa a construção do referencial teórico que tem como função subsidiar a interpretação da realidade, servindo de “caminho para conhecer e compreender os sujeitos, o contexto e suas representações” (MENDES; PESSOA, 2009, p. 521).

A fim de possibilitar a realização da pesquisa qualitativa proposta, alguns instrumentos para esta investigação foram escolhidos. Após a revisão de literatura e após estar preparada teoricamente para a entrada em campo, a proposta de estudo foi apresentada a beneficiárias e beneficiários e demais atores sociais do PNHR.

Quanto aos instrumentos de pesquisa, utilizamos as técnicas de entrevistas de campo e análise documental. Dados secundários foram obtidos em fontes do Programa junto ao Ministério das Cidades, por meio do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (E-SIC). Pelas análises desses dados foi possível sistematizar, mapear e compreender a atuação e a abrangência do programa.

No momento de primeiro contato com os sujeitos da pesquisa, informamos sobre o que se pretendia estudar, sobre as possíveis repercussões favoráveis do processo investigativo e sobre o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (Apêndice C). Considerando o fato de a pesquisadora ter participado do processo de implantação do programa, esse contato foi facilitado por haver um vínculo prévio com o grupo investigado. Apesar disso, Minayo et al. (1994) observam que o/a pesquisador/a deve ter uma postura cuidadosa no trabalho de campo, compreendendo-o como possibilidade de revelações.

Após a apresentação da proposta ao público-alvo, ocorreu uma entrevista prévia (Anexo A) com diferentes atores sociais com vistas a colher informações sobre o surgimento do PNHR no município, bem como o número de beneficiárias e beneficiários, organização da rotina dos

trabalhos, tamanho da amostra, descrição dos atores sociais, atividades realizadas, dentre outras informações para melhor caracterização do recorte de estudo.

Desse modo, as idas a campo aconteceram entre 17 de junho de 2022 e 19 de abril de 2023, com no mínimo três visitas a cada comunidade pesquisada. Esse período de visitas às residências estudadas foi valoroso para o trabalho, pois possibilitou visualizar o cotidiano das famílias e a situação das comunidades examinadas em distintos períodos do ano, configurando situações temporais, econômicas, entre outras.

Após esses procedimentos, a pesquisadora teve contato com os documentos, estatutos e regimentos que conduzem o funcionamento do Programa no município para compreender quais fundamentos ancoram suas ações. Em seguida, baseado nos questionamentos surgidos na revisão de literatura e na investigação dos documentos, foi construído um roteiro de entrevista semiestruturado para os atores sociais com o objetivo geral de compreender a visão sobre o programa, funcionamento, desafios, aproximações ou distanciamentos relacionados aos direitos à moradia.

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

Assim, o uso da técnica de análise documental torna-se pertinente para obtenção de dados que ainda não receberam um tratamento analítico com o foco definido para esta pesquisa, ocasionando uma interpretação que contribui muito ao alcance dos objetivos da pesquisa.

A pesquisa teve como recorte espacial a área regulamentada no município de Nepomuceno-MG, pelo Termos de Compromisso 0415.804-00/2013 e 2603.487.915-54/2014 do município de Nepomuceno-MG. Em termos temporais, abrangeu todo o período de execução do PNHR na supracitada localidade, ou seja, desde o momento em que foi implantado em 2013 até outubro de 2018, dando ênfase a beneficiárias e beneficiários do PNHR - como será explicado no próximo capítulo.

A contribuição deste trabalho consiste em disponibilizar dados sobre a operacionalização do PNHR no município de Nepomuceno-MG, assinalando os aportes que o programa adota para conseguir contribuir com o meio ambiente, por meio de suas ações.

Nesta pesquisa foram levantados dados quantitativos para identificar as realidades de moradia contempladas no PNHR, sendo consideradas as seguintes variáveis: o nível de satisfação de beneficiárias e beneficiários em relação à casa construída e a expectativa de moradia com relação à casa. Para a interpretação dessas variáveis houve embasamento em

algumas categorias analíticas: o significado da casa e as expectativas de beneficiárias e beneficiários. Tais informações foram adquiridas junto a membros das famílias beneficiárias do Programa. Sobre o programa no município de Nepomuceno, foram quantificadas e analisadas diversas das respostas obtidas por perguntas objetivas formuladas a um conjunto de pessoas entrevistadas que foram beneficiadas pelo programa. Com as mesmas pessoas entrevistadas, foram apresentadas perguntas fechadas, cujas respostas discursivas são avaliadas, qualitativamente, pela metodologia da análise de conteúdo (BARDIN, 1988; BAUER; GASKELL, 2003).

Cita-se, a exemplo disso, a possibilidade de analisar os discursos e as falas que representam a opinião sobre a realidade vivida pelas entrevistadas e pelos entrevistados, priorizando-se o ponto de vista desses atores. Assim, no presente estudo, ao optar por esta abordagem metodológica, formulamos uma questão base que tem como anseio inicial compreender o entendimento do habitar pelo olhar das realidades de moradia contempladas pelo PNHR. Ainda para contemplar o objetivo deste trabalho, optou-se pelo desenvolvimento de um estudo de campo onde foram entrevistados distintos atores integrantes de organizações sociais do município de Nepomuceno-MG que participaram das etapas e da gestão do PNHR e beneficiárias e beneficiários do Programa.

A amostra de uma pesquisa qualitativa deve estar vinculada à dimensão do objeto ou da pergunta, que se articula com a escolha do grupo a ser entrevistado. A construção das amostras precisa envolver decisões sobre a abrangência dos atores sociais, da seleção dos participantes e das condições dessa seleção (MINAYO, et al. 1994). Nesse sentido, construímos um roteiro semiestruturado para as entrevistas, considerando pontos relevantes da fundamentação teórica e da legislação no que concerne ao PNHR.

A aplicação da abordagem sobre a realidade vivida por entrevistadas e entrevistados demonstra que a inter-relação e interação no relacionamento com as comunidades rurais é fundamental, pois o diálogo de conhecimento é a ponte para a troca de saberes e tecnologias e, por sua vez, a reflexão epistemológica participativa entre pares (por exemplo, acadêmico e público-alvo), é a ponte para o diálogo Inter científico, que requer uma discussão e uma avaliação do conhecimento.

A experiência com o PNHR apresenta essas origens e fundamentos: elementos de conhecimento, diálogo Inter científico e sua influência na política Nacional de Habitação Rural. Como resultado mostra-se que o diálogo entre acadêmicos e comunidade local é possível. Essa abordagem teórico-metodológica permite uma visão integral da gestão dos sistemas de vida das

comunidades, promovendo a valorização da sua sabedoria e priorizando o estudo da realidade para propor soluções para problemas materiais, ambientais e sociais.

Esses métodos encorajam a reflexão participativa e o diálogo interpessoal e conhecimento entre membros da comunidade, e entre eles e o pesquisador-facilitador. Dessa forma, contribuem para o processo de emancipação, na medida em que a comunidade se apropria do conhecimento e da tomada de decisão sobre a gestão e a conservação dos seus recursos. Muitos aspectos, qualitativos e quantitativos, positivos, que se expressam por meio do processo participativo, podem ser essenciais para entender o que realmente acontece na comunidade ou dar soluções para seus problemas. A comunidade não é apenas uma fonte de informação, mas faz parte de uma construção de caráter social e coletivo.

#### 4. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DE DADOS

Neste capítulo são tratados os resultados da pesquisa, a caracterização das comunidades rurais, o acesso ao PNHR, as Entidades Organizadoras, os resultados do TS e as mudanças para as comunidades envolvidas a partir das ações desenvolvidas. Por fim, destacamos as mudanças no cotidiano das famílias a partir da nova moradia, apontando fragilidades e potencialidades do PNHR para algumas comunidades rurais de Nepomuceno-MG.

Em consonância com os objetivos propostos, para essa pesquisa adotamos a natureza qualitativa e nos referenciamos no trabalho desenvolvido por Alves (1994). Esse trabalho buscou compreender as transformações ocorridas na vida das mulheres camponesas, sua saída do espaço privado para o público e a tomada de consciência de classe a partir de sua participação, organização e luta no Movimento Camponês Popular (MCP) pela moradia na região Estrada de Ferro, em Goiás, trabalho que teve o programa (PNHR) como pano de fundo.

A relação entre Estado e desenvolvimento, bem como seus distintos interesses e influências sobre os arranjos institucionais nas políticas públicas voltadas para o espaço rural, foram as preocupações de Santos (2009), que analisou o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), nos estados de Alagoas e Sergipe. Encontramos também trabalhos que desenvolvem pesquisas principalmente na área de Arquitetura, em que se analisa o projeto arquitetônico adotado na produção de moradias do PNHR/PMCMV.

Constata-se que o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) estava predominantemente voltado para atender as demandas das regiões Sul e Sudeste do país, consideradas mais ricas e com maior renda familiar, enquanto outras regiões, como a Norte e a Nordeste, apresentavam maiores déficits habitacionais, ressaltando a necessidade de readequação dos critérios do programa.

Destacamos alguns temas que julgamos importantes e de grande relevância para uma compreensão mais aprofundada e que merecem maior investigação, tais como: a expansão dos financiamentos habitacionais e suas consequências no campo; a participação de beneficiárias e beneficiários nas etapas de implantação; à escala de atuação das entidades habilitadas e sua territorialização; avaliação do desempenho do alcance do Programa - impactos e limites; o processo de enfraquecimento e acomodação de beneficiárias e beneficiários diante da conquista da casa nova; entre outros.

#### 4.1. A casa rural no município de Nepomuceno-MG

Dentre os parâmetros que foram abordados para a análise do programa, destaca-se a indústria da construção que é um elemento vital de qualquer economia, mas que possui um impacto significativo no meio ambiente e na exploração do trabalho. Em virtude do seu tamanho, a construção é um dos maiores usuários consumidores de energia, recursos materiais e de água, sendo um poluidor de grande proporção (CEOTTO, 2008).

Em resposta a esses impactos, há um consenso crescente entre as organizações de construção civil que estimam metas de desempenho ambiental em que as estratégias apropriadas são necessárias para tornar as atividades de construção sustentáveis. No que diz respeito à indústria da construção, a abordagem da construção sustentável tem um alto potencial para gerar desenvolvimento sustentável. Segundo Pinto (1999), nas cidades brasileiras, o resíduo de construção e demolição (RCD) representa de 41 a 70% da massa total de resíduos sólidos urbanos (RSU).

Ademais, um dos principais motivos de sucesso do PNHR é a possibilidade deste tipo de avaliação, pois anteriormente esse processo avaliativo não existia, justamente pela inexistência do programa. A moradia, sendo fundamental para as nossas vidas, é indispensável à reprodução social dos indivíduos (pobres e ricos); constitui-se também no espaço do cotidiano e da intimidade, no local onde grande parte da vivência humana acontece (MEDEIROS, 2007).

Na questão do meio ambiente, a conexão entre o PNHR e a sustentabilidade é inequívoca, embora se tenha vivenciado nos últimos anos uma relação bastante ambígua. Por um lado, o programa busca promover a construção de moradias adequadas e sustentáveis para famílias agricultoras e de trabalhadores e trabalhadoras rurais, levando em consideração as particularidades do meio rural e as necessidades das comunidades locais. Por outro lado, a construção de novas moradias pode ter um impacto negativo no meio ambiente, caso não sejam adotadas práticas construtivas sustentáveis. A construção de novas casas pode levar ao desmatamento de áreas verdes, à contaminação de solos e recursos hídricos e à emissão de gases de efeito estufa. Por isso, é importante que o PNHR adote práticas construtivas sustentáveis, como o uso de materiais de construção sustentáveis e de tecnologias que permitam a redução do consumo de energia e água nas moradias.

Além disso, é necessário considerar a localização das novas moradias para evitar a ocupação de áreas de preservação ambiental e a perda de biodiversidade. A promoção da sustentabilidade no PNHR também pode ser um fator importante para a melhoria da qualidade de vida das comunidades rurais. A adoção de práticas sustentáveis pode contribuir para a

redução dos custos de energia e água. Além disso, a construção de casas adequadas e sustentáveis podem melhorar as condições de saúde e bem-estar das comunidades rurais, reduzindo a incidência de doenças relacionadas ao saneamento ambiental precário.

Diferente do que acontece na larga maioria dos países, o Brasil define o que é rural e o que é urbano nos limites de um município, isto não é só uma questão conceitual, é uma questão empírica, concreta, envolvida, que se pode resumir da seguinte forma em relação ao município estudado: é bastante comum encontrar famílias de agricultores em que um ou mais membros da família têm parte da sua vida social ligada ao núcleo urbano próximo.

[...] ainda que em muitos casos a agricultura ofereça o essencial das oportunidades de emprego e geração de renda em áreas rurais, é preferível não defini-las por seu caráter agrícola. Há crescente evidência de que os domicílios rurais (agrícolas e não-agrícolas) engajam-se em atividades econômicas múltiplas, mesmo nas regiões menos desenvolvidas. Além disso, conforme as economias rurais se desenvolvem, tendem a ser cada vez menos dominadas pela agricultura. Finalmente, existem empreendimentos agropecuários, em alguma medida, nas áreas urbanas [...] (ABRAMOVAY, 2000, p. 6).

Há várias oportunidades que podem ser aproveitadas para a dinamização da economia dessas regiões em direção ao desenvolvimento sustentável. Tem-se a emergência de novos vetores econômicos que precisam ser valorizados em direção a um desenvolvimento rural sustentável. Um exemplo é o potencial ligado ao uso econômico da biodiversidade em vários sentidos, como as biotecnologias, pagamentos por serviços ambientais, enfim, com um conjunto de formas de aproveitamento econômico da biodiversidade. Essa estratégia de desenvolvimento rural envolve uma profunda reforma das instituições, da legislação que abrange a introdução de inovações e a necessidade de uma estratégia que não seja somente um mero aperfeiçoamento das políticas que existem hoje.

As comunidades rurais se caracterizam pela prática do sistema de uso comum de suas terras, conforme nos apresenta O'dwyer, (2010), o uso dessas regiões segue um padrão sazonal de atividades, incluindo agricultura, coleta de recursos naturais e outras ações, refletindo diversas maneiras de interagir com os elementos fundamentais do ecossistema. Isso se baseia em conexões familiares e relações de vizinhança, fundamentadas na solidariedade e na reciprocidade.

#### **4.2. Caracterização do município analisado – Nepomuceno-MG**

Dando continuidade às nossas reflexões, estruturamos o capítulo em três momentos distintos. No primeiro momento, trazemos a caracterização do Território de Nepomuceno-MG

– nosso recorte analítico – sobre os aspectos da estrutura fundiária e produtiva, bem como dos indicadores sociais, contextualizando a realidade do município selecionado e evidenciando suas particularidades. No segundo momento, destacamos a discussão sobre o déficit habitacional rural e a importância de políticas habitacionais específicas para agricultores familiares. Assim, identificamos e analisamos a atuação das entidades organizadoras na implementação do PNHR em Nepomuceno-MG no período de 2013 a 2018. E, no terceiro momento, avançamos para dentro da habitação, conhecendo um pouco mais o espaço vivido por beneficiárias e beneficiários que responderam às entrevistas. Caracterizamos seu perfil sociodemográfico, sua participação no Programa e melhoria das condições de vida, a importância do Programa para a permanência rural e a sua reprodução social no espaço rural.

O município de Nepomuceno situa-se no sul do Estado de Minas Gerais. Com área territorial de 583,78 Km<sup>2</sup>, a 843 m de altitude, tem como coordenadas geográficas: 21°, 13'e 50" segundos de Latitude Sul, 45°, 10' e 50" de Latitude WGR, da Capital do estado em linha reta. Seu clima é úmido, de verões brandos, porém, sujeito esporadicamente a grandes estiagens. Temperatura média anual de 19 a 21 graus Celsius. Nepomuceno encontra-se a 11 km da rodovia Fernão Dias - BR 381, que liga os estados de Minas Gerais e São Paulo, favorecendo o acesso a importantes metrópoles nacionais, como São Paulo e Belo Horizonte. Com base no censo realizado em 2010 pelo IBGE, o município possui, aproximadamente, uma população de 25.733 habitantes. A topografia é representada pelas Serras São João, Morembá, do Oriente, Dois Irmãos, do Carrapato e da Paineira. O município é banhado pelos Rios Grande e Cervo. É limítrofe dos Lagos de Furnas. A cafeicultura é responsável por 70% (setenta por cento) da economia do município. A avicultura também desempenha papel importante no quadro econômico. Encontra-se instalado em Nepomuceno um dos maiores aviários do Estado, o Aviário Santo Antônio, atualmente denominado Granja Faria, sendo um grande exportador de ovos e aves, além de produzir o ovo em pó, utilizado nas grandes indústrias de alimentação. Além do café, o município produz milho, arroz e feijão para o consumo. Já no setor do comércio e da prestação de serviços, as empresas são diversificadas.

De acordo com informações divulgadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010), o território onde atualmente se situa Nepomuceno começou a ser ocupado no princípio do século XVIII, em uma propriedade rural obtida por sesmaria. Ali, seu proprietário, o Capitão Mateus Luís Garcia, ergueu uma capela em homenagem a São João Nepomuceno, do qual era muito devoto. A vila de São João Nepomuceno de Lavras do Funil foi fundada já no final do século XVIII. Durante o século XIX, a fixação de agricultores possibilitou o desenvolvimento do povoado. O nome Nepomuceno deriva de NepomuK, uma

cidade de Boêmia, na Tchecoslováquia que, em 1383, teve São João Nepomuceno ali martirizado por ordem do Rei Venceslau IV. Em 30 de agosto de 1911, Nepomuceno obteve a emancipação, tornando-se município por intermédio da Lei Estadual nº 556 (ALMG, 1911).

Abaixo, a figura ilustra a localização do município de Nepomuceno-MG.

Figura 3 - Localização do município de Nepomuceno-MG



Fonte: Atlas socioeconômico (2012).

Ademais, pensando especificamente sobre o PNHR, notamos que a partir da instituição da Portaria Interministerial nº 97, de 30 de março de 2016, o programa passou por algumas reformulações. Entre as mudanças estão o aumento no subsídio para produção/ampliação/reforma das unidades habitacionais (UH) e o valor da renda bruta anual de agricultores familiares e trabalhadores rurais (BRASIL, 2016). Assim, conforme exposto no sítio eletrônico da Caixa Econômica Federal (2018) os subsídios concedidos para as propostas selecionadas no âmbito do Programa são:

Tabela 1 - Valores dos subsídios para construção e reforma das unidades habitacionais no âmbito do PNHR por região

	<b>NORDESTE</b>	<b>REGIÃO NORTE</b>
	<b>CENTRO-OESTE</b>	
<b>CONSTRUÇÃO</b>	34.200,00	36.600,00
<b>REFORMA/AMPLIAÇÃO/CONCLUSÃO</b>	20.700,00	22.100,00

Fonte: Caixa Econômica Federal (2018)

Observa-se que os valores do subsídio concedidos para construção e reforma/ampliação/conclusão, conforme apresentado na tabela 1, são mais expressivos na região Norte do que nas regiões Nordeste, Sul e Centro-Oeste. Segundo Brandão, Dalt e Souza (2018), tal diferença de valores está relacionada ao “custo logístico” que é superior na região Norte.

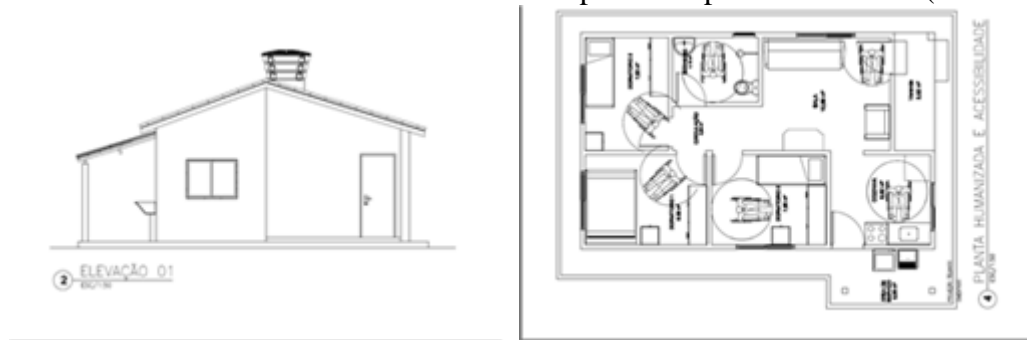
Até 20 de março de 2018 havia 1.134 entidades habilitadas cadastradas na Caixa Econômica Federal ou no Banco do Brasil para atuarem na implementação do PNHR/PMCMV

no país. No PNHR em Nepomuceno-MG, as Entidades Organizadoras responsáveis por operacionalizar o programa foram as Associações AAFAG (Associação dos Agricultores Familiares de Guapé/MG), fundada em 25/01/2006, portadora do CNPJ 07.835.924/0001-57, situada a Rua Joaquim Flauzino nº 371, Centro de Guapé-Mg, que tem como intuito promover o desenvolvimento rural sustentável de trabalhadores da economia familiar, visando trazer a eles/elas e a suas famílias uma melhor qualidade de vida contribuindo principalmente com as famílias de baixa renda; e a ADESLAGO (Agência de Desenvolvimento Sustentável e Habitação do Sul de Minas) possuidora do CNPJ 05.219.477/0001-86, que iniciou suas atividades em 05/08/2002, sendo a principal atividade a associativa. São ambas filiadas à Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura do Estado de Minas Gerais, possuindo extensão de base territorial no município de Guapé/ MG.

Em razão de não haver, na cidade de Nepomuceno, nenhum sindicato que pudesse se encaixar como Entidade Organizadora do programa no município, foi necessário buscar em outras cidades sindicatos que possibilitassem a plena execução dos empreendimentos na cidade. Por conseguinte, um sindicato é uma entidade civil, sem fins lucrativos, que reúne pessoas de um mesmo segmento profissional e que atua na mobilização social e em defesa dos interesses profissionais, sociais e políticos de seus associados e de suas associadas em uma base territorial. São também dedicados aos estudos da área onde atuam e realizam atividades (palestras, reuniões, cursos) voltadas para o aperfeiçoamento profissional de associados e associadas (CÓDIGO CIVIL, 2002). O Brasil possui, segundo dados de 2011 do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), 2.264 sindicatos de trabalhadores rurais que possuem 25% da população residente no meio rural associada.

As casas construídas pelas Entidades Organizadoras responsáveis por operacionalizar o PNHR em Nepomuceno-MG, em parceria com o governo municipal, possuem plantas padronizadas pela associação. Elas definem uma área de 60,00m<sup>2</sup>, em alvenaria, em terreno impermeabilizado, revestidas com argamassa de cimento, com esquadrias de madeira, possuindo cobertura de telha de barro, com forro interno de PVC, piso interno cerâmico, calçada externa e contendo três quartos. Além disso, apresentam instalações hidrossanitárias e instalações elétricas, contando com lâmpadas fluorescentes e ponto com antena de TV.

Figura 4 - Planta baixa da casa do PNHR no município de Nepomuceno - MG (sem escala)



Fonte: AAFAG (2014)

Os profissionais da ADESLAGO e da AAFAG realizam saídas a campo quinzenais em localidades rurais alternadas do município. O objetivo dessas reuniões é ouvir as beneficiadas e os beneficiados em suas reclamações e sugestões a fim de obter um retorno para melhorar a gestão do programa. A reunião também tem por propósito informar sobre a atuação do PNHR e as novas ações realizadas.

Evidencia-se, portanto, que foram conquistadas experiências assertivas, inclusivas e com acessibilidade ao longo desse processo. Ao mesmo tempo em que a grande produção está voltada pela quantidade e, em certas situações, com o comprometimento da qualidade, foram realizadas diversas experiências menores que obtiveram resultados de qualidade. Assim, tem-se a consciência de que há a capacidade de realizar e de oferecer habitação a esse público com qualidade.

Quando um programa de habitação social é acessível às famílias de agricultores e trabalhadores rurais, isso pode contribuir para a redução das desigualdades e para a melhoria da qualidade de vida dessas comunidades. Sempre que há êxodo rural, o problema não é somente familiar, pois caracteriza-se como problema social, que é a concentração de famílias nas áreas urbanas, muitas vezes sem qualificação profissional e ocupando áreas impróprias, agregados aos outros contextos sociais, como a violência.

Além disso, ao tornar o programa de habitação social acessível, é possível aumentar a adesão dos beneficiários, o que pode melhorar a efetividade do programa. Quando mais pessoas têm acesso ao programa, mais isso pode aumentar a diversidade das comunidades beneficiadas e reduzir a concentração de pobreza em determinadas áreas. Também pode contribuir a criar uma sensação de pertencimento e engajamento comunitário, o que pode ser importante para a sustentabilidade do programa ao longo do tempo.

No dia 16 do mês de agosto de 2014, beneficiárias e beneficiários do empreendimento 0415.804-00/2013 – PNHR reuniram-se na Casa da Cultura Maria Nadir Pimenta Tonelli e realizaram a Assembleia Geral para eleger a Comissão de Representantes do Grupo de Beneficiários. Nessa data, iniciou-se a primeira experiência com a construção de moradias no meio rural. Por indicação do governo municipal, em parceria com a Emater, a Secretaria de Desenvolvimento Social e a Secretaria de Agricultura, com a concordância do Sindicato, concluiu-se a construção de 38 casas no município. Por ser um projeto piloto e devido o fim do mandato do então prefeito, o programa não teve continuidade e somente no ano de 2018 o município voltou a ter novamente experiências com o PNHR, possibilitando a contemplação de mais oito casas.

Figura 5 - Eleição da Comissão de representantes do empreendimento - CRE



Fonte: Da autora (2023)

No caso do empreendimento 0415.804-00/2013 – PNHR havia poucos pedreiros, então a EO precisou contratar a parceria do SENAR para que houvesse uma capacitação aos beneficiários para formação de pedreiros. Devido a presença de muitos trabalhadores, um grupo de mulheres da comunidade comercializava marmita para os pedreiros. Com isso, houve um complemento na renda dessas mulheres, no período da construção das UH.

A construção das UH estava prevista para iniciar em setembro de 2013, com prazo de finalização em maio do ano seguinte. No entanto, devido à insuficiência de trabalho especializado local, à morosidade na liberação dos recursos, além do período em que o PNHR ficou paralisado por falta de recursos e períodos chuvosos na região, as 38 UH só foram concluídas no ano de 2014.

A partir de 2014 até os dias atuais, o município, juntamente com as entidades parceiras, promoveu a construção de 46 casas para beneficiárias e beneficiários com cadastro no PNHR, onde as entidades parceiras possuem uma extensão de base.

As associações operacionalizam o PNHR vinculado à Caixa Econômica Federal (CEF), agente responsável pelo repasse financeiro. Após juntar e verificar os documentos do grupo de beneficiários demandantes, as associações repassam a documentação para a CEF para que faça a conferência, a contratação e a liberação dos recursos financeiros e, essa etapa, de responsabilidade da CEF, dura em torno de 30 a 90 dias. A CEF libera uma porcentagem dos recursos financeiros para a construção das casas do grupo demandante seguindo um cronograma que tem relação com as medições das obras a serem realizadas. Nessa etapa, segundo os atores sociais, o maior entrave encontrado pelos profissionais do programa é providenciar os documentos de comprovação de beneficiária e beneficiário com propriedade do terreno onde a habitação será construída ou, caso não seja proprietária/o de um terreno, que a área escolhida tenha sido cedida formalmente por outras pessoas para esse fim. Essa etapa torna-se um gargalo devido aos inúmeros casos em que beneficiárias e beneficiários não possuem a escritura do terreno ou nenhuma declaração de área cedida, ou área de simples ocupação. Fica a cargo das EO's, órgãos responsáveis pela seleção das famílias a serem beneficiadas pelo PNHR, obter as certidões expedidas pelo cartório que comprovem a propriedade ou a posse do terreno em nome de um/a dos/as futuros/as beneficiários/as do grupo familiar. Entre os documentos solicitados há a exigência de que beneficiária/o esteja inscrita/o no Cadastro Único (CadÚnico) do Ministério da Cidadania, apresentando documentação comprobatória.

### **4.3. Delimitação e análise dos dados do município**

A população do presente estudo esteve composta pelo universo de cinco famílias das 46 beneficiadas, caracterizadas pelo trabalho rural informal em propriedades próprias ou em regime de comodato familiar, onde realizam o cultivo de suas plantações, inclusive para consumo próprio em regime de agricultura familiar. As áreas rurais que abrangem o programa contam com associações, conselhos comunitários e administrativos, os quais são regulamentados e atuam diretamente em favor da comunidade e de seus representantes.

O perfil socioeconômico das famílias das comunidades, apresentado a seguir, foi realizado pela equipe técnica do trabalho social, durante a elaboração do Projeto Técnico Social (PTS) nos anos de 2014 e 2018.

No que se refere à renda, o salário médio mensal de trabalhadores formais é de aproximadamente R\$2.065,00, segundo dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) de 2021.

Tabela 2 - Perfil do responsável pela família

<b>GÊNERO</b>	<b>Número de responsáveis pelas famílias</b>
<b>Mulheres</b>	<b>25</b>
<b>Homens</b>	<b>21</b>

Fonte: Adaptado do Projeto Técnico Social (2018)

Conforme a tabela 2, o total de 25 mulheres que foram contempladas com a UH são responsáveis pelo sustento da família. A pesquisa também revelou a questão da vulnerabilidade no que se refere a famílias chefiadas por mulheres e por idosos, visto que se constata que entre as 25 mulheres, 2 delas são pessoas idosas e chefes de família.

Tabela 3 - Faixa-etária do responsável familiar

<b>FAIXA-ETÁRIA</b>	<b>Número de pessoas por faixa-etária</b>
<b>Até 25 anos</b>	<b>05</b>
<b>26 a 30 anos</b>	<b>10</b>
<b>31 a 40 ano</b>	<b>17</b>
<b>41 a 50 anos</b>	<b>06</b>
<b>Acima de 59 anos</b>	<b>08</b>

Fonte: Adaptado do Projeto Técnico Social (2018)

Como vimos na tabela 3, a maioria dos responsáveis pela família, que foram beneficiários do PNHR, tem entre 31 e 40 anos de idade. Em relação ao grupo étnico-racial, 80% consideram-se pardos.

Tabela 4 - Escolaridade do responsável familiar

<b>ESCOLARIDADE</b>	<b>Número de pessoas por escolaridade</b>
<b>Ensino Fundamental Completo</b>	<b>12</b>
<b>Ensino Médio Completo</b>	<b>05</b>
<b>Ensino Médio Incompleto</b>	<b>07</b>
<b>Analfabetos Funcionais</b>	<b>22</b>

Fonte: Adaptado do Projeto Técnico Social (2018)

O perfil traçado pelo levantamento revelou que uma porcentagem expressiva dos responsáveis pelas famílias são analfabetos funcionais.

Tabela 5 - Trabalho e renda do responsável familiar

<b>SITUAÇÃO NO MERCADO DE TRABALHO</b>	<b>Número de pessoas por situação no mercado de trabalho</b>
<b>Agricultores familiares</b>	<b>38</b>
<b>Aposentados/pensionistas</b>	<b>08</b>

Fonte: Adaptado do Projeto Técnico Social (2018)

Sobre a situação no mercado de trabalho, o responsável familiar se enquadra como agricultor familiar, possuindo um rendimento mensal de 01 salário-mínimo. A ausência de fontes de renda pode ser um dos fatores que fazem os jovens das comunidades buscarem a zona urbana em busca de melhores de oportunidades de empregos.

Tabela 6 - Composição das famílias

<b>COMPOSIÇÃO FAMILIAR</b>	<b>Número de famílias</b>
<b>Possuem apenas 2 membros</b>	<b>05</b>
<b>Possuem 3 membros</b>	<b>04</b>
<b>Possuem 4 membros</b>	<b>24</b>
<b>Possuem 5 membros</b>	<b>10</b>
<b>Possuem 6 membros</b>	<b>02</b>
<b>Possuem 7 membros familiares</b>	<b>01</b>

Fonte: Adaptado do Projeto Técnico Social (2018)

No que tange à composição familiar, descrita na tabela acima, as famílias não são compostas por muitos membros. Nas comunidades, várias mulheres são responsáveis pelos filhos e pela lida.

Tabela 7 - Faixa-etária das famílias

<b>FAIXA-ETÁRIA DAS FAMÍLIAS</b>	<b>Número de famílias</b>
<b>Possuem crianças até 5 anos de idade</b>	<b>11</b>
<b>Possuem crianças de 6 a 10 anos de idade</b>	<b>08</b>
<b>Possuem crianças de 11 a 14 anos</b>	<b>05</b>
<b>Possuem adolescentes de 15 a 17 anos</b>	<b>10</b>
<b>Possuem jovens de 18 a 24 anos</b>	<b>07</b>
<b>Possuem adultos de 25 a 59 anos</b>	<b>03</b>
<b>Possuem idosos acima de 60 anos</b>	<b>02</b>

Fonte: Adaptado do Projeto Técnico Social (2018)

No quesito educação, há um número significativo de crianças e adolescentes frequentando a escola. Vale ressaltar que algumas comunidades não possuem escolas, as crianças e adolescentes deslocam-se para o município em transporte escolar para frequentar as aulas. No período chuvoso, as comunidades ficam isoladas, sem condições de tráfego. Outro agravante é a evasão escolar no período de safra do café, que ocorre entre os meses de maio e outubro.

O estudo foi realizado em cinco comunidades, sendo elas: Santo Antônio do Cruzeiro, Capoeirinha, Nazaré de Minas, Monte Alegre e Sapé, das 19 comunidades rurais que foram beneficiadas no município de Nepomuceno. Tais comunidades são: Olhos das Águas, Cruz Alta, Pedra Negra, Água Limpa, Nazaré de Minas, Santo Antônio do Cruzeiro, Macuco, Capoeirinha, Estivado, Barreiro, São José Margem Grande, Tulha, Sapé, Santa Clara, Garangui, Limeira, Morembá, Congonhalzinho e Monte Alegre. O tamanho da amostra foi definido pela saturação dos dados analisados na pesquisa.

As moradias das comunidades, antes da implementação do PNHR, eram de taipa, as paredes preenchidas com madeira e barro, o piso era de chão batido e não possuíam fossas sépticas, utilizavam-se da vala a céu aberto, sendo que, em algumas comunidades, as propriedades rurais não possuíam residências. Sobre o saneamento básico, as comunidades não possuem coleta de lixo. Os resíduos são jogados ao redor das moradias e posteriormente queimados.

Figura 6 - Moradias de taipa e moradia do PNHR



Fonte: Da autora (2023)

É importante ressaltar a participação de agentes externos ao PNHR, como a Prefeitura de Nepomuceno. Quando necessário, em parceria com as associações, auxiliavam na terraplanagem das áreas onde a construção das moradias foi realizada, além de ajudar com equipamentos para a abertura de fossas sépticas.

Figura 7 - Terraplanagem para as moradias do PNHR



Fonte: Da autora (2023)

Os dados foram coletados a partir da realização de entrevistas em profundidade, com o auxílio de um questionário semiestruturado. As entrevistas foram transcritas e analisadas, após terem sido realizadas no local de trabalho de cada beneficiária e beneficiário, após a leitura e assinatura do termo de consentimento e de serem sanadas eventuais dúvidas sobre a entrevista e projeto de pesquisa. Realizou-se contato com as/os atores integrantes de organizações sociais do município de Nepomuceno-MG.

Os dados são analisados à luz da análise de conteúdo, seguindo as etapas propostas por Bardin (1988). A entrevista com profissionais tem o objetivo de identificar representações sociais referentes ao PNHR, suas experiências e a relação com a vida profissional de cada ator social. A entrevista favoreceu a interação entre pesquisador, os sujeitos do estudo e as características do território dos distritos. Todo o registro de informações sobre o objeto estudado contribuiu de forma significativa para a pesquisa. Para a análise dos dados coletados no questionário utilizamos a distribuição de frequência, e para os dados das entrevistas, a análise de conteúdo. A análise de conteúdo constitui-se de um conjunto de técnicas de cunho metodológico que busca descrever o conteúdo emitido no processo de comunicação, que se aplicam a discursos extremamente diversificados (BARDIN, 2011). De forma prática e objetiva, pela análise de conteúdo procuramos conhecer aquilo que se esconde por trás do

significado das palavras, permitindo a produção de inferências do conteúdo da comunicação de um texto, replicáveis ao seu contexto social (BAUER, 2002). A escolha dessa técnica de análise de dados permite o acesso a significados e a modelos de comportamento, entre outros (MINAYO, et al. 1994).

Ademais, foi garantida a confidencialidade dos dados, a participação voluntária e a possibilidade de deixar o estudo a qualquer momento, sem necessidade de justificativa. Tendo suas dúvidas esclarecidas, as e os responsáveis foram convidadas/os a assinar o termo, ficando com uma cópia da via assinada, e a outra via arquivada pela pesquisadora. Após a elaboração de todos os instrumentos de campo, construímos um estudo piloto para testar os instrumentos da pesquisa.

A seguir, apresentamos alguns relatos colhidos que contam sobre a implementação do PNHR e como ele reflete em algumas mudanças positivas nas comunidades onde foi implementado:

Teve uma mudança muito boa. Porque através desse projeto, depois veio muita mudança pra nós. A comunidade ficou mais reconhecida. (Entrevistado 3).

Deu cara nova, aconteceu uma evoluída. [...] Acredito também que trouxe inclusão. (Entrevistado 1).

Melhoridade para nós. [...] A gente ficou mais animado. Agora a gente é conhecido. (Entrevistado 4)

Esse projeto trouxe muita coisa importante, eles deram cursos para gente, até as crianças aprenderam muitas coisas, foi uma evolução muito boa. (Entrevistado 5)

Foi muito bom. Porque deu uma moradia melhor para as pessoas. (Entrevistado 2)

Diante dos relatos, pontua-se que a conquista do PNHR para as comunidades atendidas representa um avanço. A implementação do PNHR é percebida como uma possibilidade que mudou a vida das comunidades. Nesse sentido, destaca-se que, durante as visitas da equipe técnica, muitos moradores das comunidades relataram sobre as dificuldades de acesso, devido às condições das estradas.

No relato do Entrevistado 3, aborda-se sobre às mudanças que vieram para as comunidades depois da implementação do PNHR. Assim, observa-se que a educação ambiental e a sustentabilidade no empreendimento foram importantes, já que a adoção de medidas que minimizam impactos negativos sobre o meio ambiente foi fundamentada nos princípios

agroecológicos, de conservação da biodiversidade e da valorização permanente dos conhecimentos tradicionais e culturais para garantia de qualidade de vida nas comunidades.

Além disso, nota-se que muitos beneficiários desconhecem as políticas públicas e têm dificuldades para acessá-las. Essas questões refletem nos problemas que as comunidades enfrentam no dia a dia. Essa falta de conhecimento sobre como acessar as políticas públicas retrata a omissão do Estado diante das comunidades rurais de pequenos produtores, bem como a falta de associações habilitadas no município.

Figura 8 - Ação realizada na execução do PTS



Fonte: Da autora (2023)

#### 4.4. Satisfação de beneficiárias e beneficiários e entraves

Entre os questionamentos feitos aos entrevistados, os beneficiários e as beneficiárias responderam se as moradias atendem às suas necessidades e todos responderam afirmativamente. Quando arguidos sobre o motivo pelo qual as casas atendem às necessidades, responderam que a casa é boa, bem confortável e grande.

Tabela 8 - Motivo pelo qual a casa atende às necessidades de moradia dos beneficiários - Nepomuceno – MG

Motivo	Número de respostas
A casa é bem confortável, grande	05
A família não mora em casa própria	03
A família é pequena	02
A casa atual está muito ruim	04
A casa é boa	03
É uma casa com material muito bom, bem-acabada	05

Porque não tem problema de insalubridade	01
Porque o material é tudo de bom gosto	02
Porque fornece privacidade	04
Pretende constituir família	02
Porque serve para morar	01
Não respondeu	00

---

Fonte: Da autora (2023)

Nos relatos que seguem está expressa a satisfação de beneficiárias e beneficiários com o resultado da casa:

Atende porque os cômodos são tudo bom... Quartos tudo grande, a única que ficou menor foi a cozinha... A sala muito boa... O banheiro num precisa melhor, pra roça num precisa melhor... O banheiro ficou ótimo mesmo. (Entrevista 5)

Em outros relatos, nota-se, através das falas dos entrevistados, um pensamento de que as casas foram “ganhadas” e, por esse motivo, ela atende as expectativas. É como se não houvesse, por parte dos beneficiários, o direito de fazer exigências, visto que receberam o benefício do governo. Pelo contrário, a Constituição de 1988 assegura que o cidadão tem direito à habitação, e a política pública surge justamente como um meio de garantir a conquista desse direito, pois o beneficiário tem custos com o empreendimento, ainda que em parcelas menores.

Ao analisar o processo de busca da satisfação das necessidades em relação ao habitar doméstico, por meio da adesão ao programa, percebe-se como primeira impressão a função “abrigo”. Entretanto, o conceito de “privacidade” também está justaposto com o sentido de “necessidade” e “significado” atribuído ao lar.

Figura 9 - Ação realizada na execução do PTS 2018



Fonte: Da autora (2023)

#### 4.5. Expectativa com relação ao PNHR

Durante a pesquisa, os entrevistados também responderam sobre como podem ser diminuídos os entraves de forma a expor expectativas e anseios (Tabela 1). O resultado foi à diversidade, e obteve-se mais de cinco configurações diferentes, sendo que somente uma pessoa optou por manter a casa conforme construída pelo PNHR, o que contradiz o nível de satisfação das pessoas entrevistadas com relação à casa construída (Tabela 1).

Essa contradição pode ter ocorrido devido à insegurança inicial por entrevistadas e entrevistados perante as questões, ainda que tivessem sido informados sobre o total sigilo das respostas e dos respondentes.

Tabela 9 - Expectativa de moradia em relação à casa - Nepomuceno - MG

<b>Como gostaria que a casa fosse</b>	<b><u>n = 5</u></b>
	<b><u>n</u></b>
Gostaria de ter uma varanda para fazer o fogão à lenha	05
Faria uma garagem grande na porta da sala e uma varanda na porta da cozinha	01
Fecharia a parede para dividir a sala da cozinha	03
Colocaria uma janela de vidro na cozinha	01
Faria um quarto a mais	01
Faria uma cozinha do lado de fora para colocar o fogão de lenha	01
Faria uma varanda	02
Faria uma copa e o banheiro externo	01
Queria os cômodos maiores	02
Separaria a sala da cozinha, colocando a cozinha nos fundos	05
Faria uma cozinha externa para o fogão a lenha	03
Trocaria a pia e o tanque padrão por maiores	01
Faria uma garagem e um fogão a lenha na varanda/área	01
Faria varanda ao redor da casa e um fogão a lenha na varanda/área	01
Aumentaria a cozinha e faria uma varanda na entrada da sala	01
Aumentaria os cômodos, separaria cozinha da sala, faria uma dispensa e fogão a lenha	01
Manteria conforme a planta PNHR	01

Fonte: Da autora (2023)

Dessa forma, têm-se que 5 (cinco) entrevistados separariam a sala da cozinha, colocando a cozinha nos fundos. O costume da independência dos cômodos está refletido nas falas dos moradores. Na questão da valorização da mulher no meio rural foi observado um problema de autoidentificação das atividades femininas por parte das mulheres, especialmente aquelas que se declaram como "sem ocupação" ou "do lar". As mulheres entrevistadas que realizam trabalhos econômicos significativos dentro de suas residências não se reconhecem como trabalhadoras, pois suas atividades não são valorizadas ou contabilizadas de maneira adequada. Entre as que se declararam com ocupação, dois terços não recebem remuneração pelas atividades exercidas.

Outro aspecto revelado pela pesquisa consiste nas melhorias na infraestrutura e na posse de bens eletrodomésticos pelas famílias beneficiadas pelo PNHR quando se compara com a situação que viviam anteriormente ao programa. No entanto, o fato de ter entre seus beneficiários um número representativo de mulheres integrantes das famílias beneficiadas e de trazerem melhorias para a vida dessas mulheres não significa necessariamente que o PNHR esteja modificando as desigualdades de gênero no interior destas famílias. Provavelmente, isso reflete a já citada invisibilidade das atividades femininas e a sua desconsideração enquanto "trabalho".

Quando questionados sobre a eficácia das associações AAFAG e ADESLAGO do PNHR, as famílias beneficiárias entrevistadas afirmam as conhecer, porém, o que se percebe por meio da fala da maioria deles é a relação feita entre o município e as associações, sendo questionável o entendimento deles em relação às associações. Apenas um deles afirmou não saber da existência das associações.

O que se nota, na verdade, é que os entrevistados confundiram a criação da unidade com o processo de cadastro das associações para serem beneficiários do PNHR. Tal fato pode ser nas seguintes falas:

“Participei, fizemos ainda o cadastro pra vim a casa pra nós, não tivemos sorte” (Entrevistado 2);

“Participei de muita reunião, ganhei o apoio da AAFAG, ganhei a casa né, ganhei outros objeto de casa, como aquecedor, a caixa d'água, essas coisas” (Entrevistado 4).

Os relatos colhidos também abordam a importância do PNHR em relação à proteção dos recursos naturais e como isso se relaciona ao modo de vida das comunidades atendidas pelo programa no município. Além disso, percebe-se como os recursos naturais agem de forma a “assegurar o uso sustentável” deles na unidade habitacional. Desse modo, entre os entrevistados

que afirmaram serem importantes para as duas vertentes (ambiental e social), somente três beneficiários justificaram sua resposta. Nas narrativas, é perceptível que a maioria associa essa importância à proteção dos rios pertencentes as comunidades atendidas, tanto para a questão ambiental quanto para o modo de vida da comunidade, mostrando a relação de dependência dessa população com os recursos naturais existentes na área das unidades. Os que afirmaram não ser importante acabam por corroborar com os resultados obtidos por Costa (1995), que afirma que o grau de entendimento e de participação das populações usuárias e beneficiárias do PNHR é questionável.

Ao analisar estes resultados, que demonstram uma ínfima participação da comunidade no contexto do PNHR, tem-se a afirmativa de que existe uma quebra de comunicação entre a comunidade e suas lideranças, responsáveis pela representação e repasse das informações sobre a gestão do espaço que eles habitam. Essa falha acaba por prejudicar o conhecimento desses beneficiários quanto a unidade e a sua importância, principalmente quando se considera que os padrões existentes nas formas de participação influenciam tanto nas ações coletivas locais quanto na forma de decidir e agir.

#### **4.6. Caracterização: atores sociais**

Durante a pesquisa, os entrevistados responderam sobre como foi a fase de implantação do PNHR no município de Nepomuceno, as expectativas e os entraves junto aos beneficiários e aos governos municipal, estadual e federal. Observou-se que a integração rural-urbana é pouco estimulada pela baixa capacidade de suporte e servidores concursados do município que podem atender demandas por serviços públicos e infraestrutura. Emerge, então, a importância de se compreender os territórios rurais, suas especificidades e a descontinuidade dos serviços pela alta rotatividade de servidores.

Além disso, a falta de entidades organizadoras no município suscitou a parceria com entidades de outros municípios. Outro problema observado foi a presença de poucas lojas de material de construção, dificultando a aquisição e a entrega dos materiais em razão da distância entre os municípios do empreendimento e as lojas de materiais de construção, também entre uma casa e outra; e ainda pela precariedade das estradas internas que dão acesso às Unidades Habitacionais.

Uma experiência positiva do PMCMV Rural, observada pela equipe do Cadastro Único, é sua aderência a programas sociais como o Programa Cisternas, o Luz para todos e o Brasil

Sem Miséria. Apesar disso, o planejamento de políticas públicas do município não buscou viabilizar essas informações em prol do Programa, que se traduziria em uma efetiva integração dessas políticas.

Talvez aqui esteja o grande gargalo do Programa Nacional de Habitação Rural no município de Nepomuceno: a inexistência de uma estrutura institucional comprometida e eficaz com o fundo de habitação, conselho e plano de habitação que possibilite o acesso aos recursos federais.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dados levantados nesta pesquisa abordaram que as comunidades atendidas pelo PNHR, apesar de reconhecer a importância do programa para o município, não entendem totalmente o que pode acarretar a inexistência de uma associação local, quando se considera a confusão existente entre o PNHR e as associações parceiras. Além disso, o pouco conhecimento e acesso à informação dos beneficiários com o processo de gestão (trabalhados a partir da CRE) também apontaram para uma relação fragilizada, que pode ser fruto de uma falta de comunicação entre as comunidades e seus representantes.

Por meio das análises pôde-se perceber que o PNHR corresponde em partes às realidades dos beneficiários do projeto. Apesar de alguns beneficiários terem exposto que o PNHR atende suas expectativas, a grande maioria modificou a estrutura da residência, o que demonstrou que essa expectativa somente foi atendida, de fato, após tais alterações.

No entanto, é importante reconhecer que as áreas rurais analisadas possuem características socioeconômicas e culturais próprias. Nesse recorte espacial, ainda há uma forte presença de objetos naturais, ao contrário do espaço urbano. Também cabe dizer que, apesar do pequeno produtor vivenciar uma realidade influenciada pela cultura urbana, alguns fragmentos culturais locais foram percebidos durante a pesquisa e foram preservados pelo Programa durante a execução dos projetos, a saber: a sustentabilidade econômica, social e ambiental.

Além disso, é importante que o projeto técnico social leve em conta aspectos construtivos, ou seja, que sejam criados mecanismos para que as propostas e ideias apresentadas durante o processo possam ser incorporadas ao trabalho técnico. Isso envolve desde a realização de ajustes e melhorias apresentadas pelos beneficiários até a inclusão de novos elementos que surgiram durante o processo de participação e que contribuem para o sucesso dos PNHR, garantindo o aumento da legitimidade e da eficácia das políticas.

Dessa forma, este estudo conduziu a indicadores que permitem a avaliação e o monitoramento de políticas habitacionais voltadas ao contexto rural, em especial as políticas inseridas em municípios de pequeno porte. A pesquisa pôde, também, subsidiar recomendações acerca das novas configurações físicas das habitações, diante de um processo participativo, incorporando aspectos construtivos, sociais, políticos e econômicos, considerando valores culturais e locais de beneficiárias e beneficiários do PNHR e um projeto técnico flexível.

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. Funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento Contemporâneo. Rio de Janeiro: MPOG/IPEA, texto para discussão n. 702, jan. 2000. Disponível em: <[https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2360/1/TD\\_702.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2360/1/TD_702.pdf)> Acesso em 12/12/2022

ALMEIDA, I. F. G. de. **Desigualdades e políticas públicas de habitação no Brasil**. 158p. Dissertação (Mestrado em Economia) - Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011. Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/8907/1/Isaura%2520Almeida.pdf>> Acesso em 12/12/2022

ALVAREZ, S. E. Para além da sociedade civil: reflexões sobre o campo feminista. **Cadernos Pagu**, Campinas, n. 43, p. 13-56, 2009. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/cpa/a/9Y7dMKrDrFSGDyCJLW45Gpw/abstract/?lang=pt>> Acesso em 13/12/2022

ALVES, M. A. A tecnopolítica da cerâmica popular do Vale do Jequitinhonha. Niterói, 27-30 mar. 1994. Trabalho apresentado no GT 16: Organização social e cultura material rural, do **XIX Congresso da ABA**. Revista

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1988. Disponível em <[https://run.unl.pt/bitstream/10362/26257/1/Ana\\_Roque\\_Dantas\\_analiseconteudo\\_metodologias.pdf](https://run.unl.pt/bitstream/10362/26257/1/Ana_Roque_Dantas_analiseconteudo_metodologias.pdf)> Acesso em: 12/12/2022.

BARROS, G. S. de C. Política Agrícola no Brasil. In: MOURUZZI-MARQUES, P. E (Org.). **Política Agrícola, Desenvolvimento Rural e Sustentabilidade**: diálogo franco-brasileiro no âmbito da cooperação em ciências agrárias e florestais. Série Pesquisa. Departamento de Economia, Administração e Sociologia/Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”. Piracicaba, Esalq/USP, 2010. Disponível em: <[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/286121/mod\\_resource/content/3/Pol%C3%ADtica%20agr%C3%ADcola%20desenvolvimento%20rural%20e%20sustentabilidade-%20di%C3%A1logo%20franco%20brasileiro.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/286121/mod_resource/content/3/Pol%C3%ADtica%20agr%C3%ADcola%20desenvolvimento%20rural%20e%20sustentabilidade-%20di%C3%A1logo%20franco%20brasileiro.pdf)> Acesso em: 12/12/2022

BOLTER, J. A. G.; SCHNEIDER, S.; HASS, J. M. **Interfaces e cogestão nas políticas para agricultura familiar**: uma análise do Programa Nacional de Habitação Rural. Tese. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2013. Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/handle/10183/72258?show=full>> Acesso em: 12/12/2022

BONI, V. **Produtivo ou Reprodutivo**: O trabalho das mulheres nas agroindústrias familiares - um estudo na região oeste de Santa Catarina. Dissertação de mestrado. Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política. Universidade Federal de Santa Catarina: 2005. 99 pp.

BORDENAVE, J. D. A contribuição dos meios públicos e alternativos para a democracia participativa. **Comunicação & educação**, v. 16, n. 2, p. 73-79, 2011.

BRANDÃO, A; DALT, S; SOUZA, S. Comunidades quilombolas e o Programa Nacional de Habitação Rural. **Revista Novos Cadernos** n. 21: p. 79-98, 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm) Acesso em: 10/12/2022

BRASIL. **Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm).

BRASIL. Ministério das Cidades/Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Pesquisa de satisfação dos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida/editado por Fernando Garcia de Freitas e Érica Negreiros de Camargo – Brasília, DF: MCIDADES; SNH; SAE-PR; IPEA, 2014. 120 p. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3298/1/Pesquisa%20de%20satisfa%C3%A7%C3%A3o%20dos%20benefici%C3%A1rios%20do%20Programa%20Minha%20Casa%20Minha%20Vida.pdf>> Acesso em: 12/12/2022

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. Disponível em: [http://www.caixa.gov.br/novo\\_habitacao/](http://www.caixa.gov.br/novo_habitacao/)> Acesso em 03/11/2022.

CARNEIRO, M. J. Herança e gênero entre agricultores rurais. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 9, n. 2, p. 22-55, jun./dez. 2001.

CEOTTO, L. H. A Construção Civil e o Meio ambiente: 1ª parte; 2ª parte; 3ª parte. **Notícias da Construção**, Ed. 51 a 53, São Paulo, SP, 2008. Disponível em: [http://www.eduardo.floripa.com.br/download/Artigo\\_meio\\_ambiente.pdf](http://www.eduardo.floripa.com.br/download/Artigo_meio_ambiente.pdf)> . Acesso em: 22 abril. 2023.

CLAVAL, P. **Terra dos homens**. São Paulo: Contexto, 2010. 143p. Disponível em <https://periodicos.ufpe.br/revistas/revistageografia/article/view/229139>> Acesso em 12/11/2022.

CÓDIGO CIVIL. (2002). **Série fontes de referência. Legislação n. 43**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2002/lei-10406-10-janeiro-2002-432893-publicacaooriginal-1-pl.html>> Acesso em 12/11/2022.

COSTA, C. E. S. Habitação rural: uma proposta de racionalização pela autoconstrução. Rio de Janeiro: EDUR, 1995. Disponível em <https://www.travessa.com.br/habitacao-rural-uma-proposta-de-racionalizacao-pela-autoconstrucao-1-ed-1995/artigo/ffd5593b-4bb3-45c2-b4e9-d88c4f213a8b>> Acesso em 25/05/2022.

DECRETO nº 1.946, de 28 de junho de 1996. Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, e dá outras providências. 1996. Disponível em: <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=143757&tipoDocumento=DEC&tipoTexto=PUB>> Acesso em 25/05/2022.

ESTATÍSTICAS do meio rural. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. **Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural**. Brasília: MDA: DIEESE, 2006. Disponível em <https://repositorio.iica.int/handle/11324/3111>> Acesso em 24/05/2022.

FAVARETO, A. da S. BITTENCOURT G. L. Agricultura e Sindicalismo nos anos 90 – notas para um balanço. In: TEDESCO J. C. (org.) **Agricultura Familiar: Realidades e Perspectivas**. 3ed. UPF, Passo Fundo, RS. 1999. Disponível em <<https://books.scielo.org/id/qrdv5/pdf/tedesco-9788564905764-03.pdf>> Acesso em 10/06/2022.

FETAEMG, Disponível em <<http://www.fetaemg.org.br/site/>> Acesso em 12/12/ 2020.

GOMES, M.F.C.M. Política de habitação e sustentabilidade urbana. **Política de habitação popular e trabalho social. Rio de Janeiro: DP&A. (Coleção Espaços do Desenvolvimento)**, 2005. Disponível em <<https://www.redalyc.org/pdf/3211/321127274005.pdf>> Acesso em 10/05/2022.

GRAZIANO da SILVA, J. A nova dinâmica da agricultura brasileira. **Instituto de Economia, Unicamp. Campinas: Unicamp, 1998.** Disponível em <<https://www.eco.unicamp.br/images/publicacoes/Livros/30anos/anovadinamicadaagriculturabrasileira.pdf>> Acesso em 10/05/2021.

GRISA, C. Diferentes olhares na análise de políticas públicas: considerações sobre o papel do Estado, das instituições, das ideias e dos atores sociais. **Sociedade e Desenvolvimento Rural on line**. v.4, n. 1 – Jun – 2010. Disponível em <[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/369005/mod\\_resource/content/1/C%C3%A1tia%20Grisa.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/369005/mod_resource/content/1/C%C3%A1tia%20Grisa.pdf)> Acesso em 10/06/2021.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censos Demográficos 1940 a 2010**. IBGE, Censo Demográfico 2010 Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 09/04/2022.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Estatísticas de Gênero: Indicadores sociais das mulheres no Brasil**. 2021, v. 2, 2021. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>> Acesso em 09/04/2023.

INSTITUTO CIDADANIA. Projeto Moradia. São Paulo: **Instituto Cidadania**, 2000. Disponível em <<https://erminiamaricato.files.wordpress.com/2015/07/projeto-moradia.pdf>> Acesso em 10/11/2021.

KRAEMER, L. **A assistência social e a população rural na região da produção do RS: a (in) visibilidade como condicionante da garantia de acesso**. 2006. Dissertação de Mestrado. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul: Disponível em <<https://tede2.pucrs.br/tede2/handle/tede/432>> acesso em 05/07/2021.

LEFF, E. **Epistemologia ambiental**. São Paulo: Cortez, 2001. Disponível em <<https://www.scielo.br/j/asoc/a/bRzPS55RRwWj3RxzGtR8psL/?lang=pt>> Acesso em 10/10/2021.

LONG, N. **Sociología del desarrollo: una perspectiva centrada en el actor**. México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social: El Colegio de San Luis. 2007, 504 p. Disponível em

<[https://books.google.com.mx/books?id=izsWhgyrz7oC&pg=PA5&hl=pt-BR&source=gbs\\_selected\\_pages&cad=2#v=onepage&q&f=false](https://books.google.com.mx/books?id=izsWhgyrz7oC&pg=PA5&hl=pt-BR&source=gbs_selected_pages&cad=2#v=onepage&q&f=false)> Acesso em: 09/12/2022.

LOWI, T. **Distribuição, regulação, redistribuição**. São Paulo, 1966.

MACEDO, M. S. Relações de gênero no contexto urbano: um olhar sobre as mulheres. **GT Gênero, moradia e suas relações no contexto urbano**. Plataforma de Contrapartes Novib no Brasil – CEAS, CDDH Bento Rubião - Salvador, 2002. Disponível em <[https://www.academia.edu/33099030/Perspectivas\\_genero](https://www.academia.edu/33099030/Perspectivas_genero)> Acesso em: 10/12/2022

MARIANO, S. Cidadania na perspectiva das mulheres pobres e papéis de gênero no acesso a políticas assistenciais. **Revista Brasileira de Ciência Política**, nº2. Brasília, julho-dezembro de 2009, pp. 119-157. Disponível em <<https://periodicos.unb.br/index.php/rbcp/article/view/1616>> Acesso em 14/12/2022.

MARICATO, E. **Brasil, cidades**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011. 204p. Disponível em <<https://www.scielo.br/j/ea/a/LJf4kyjgfBw9PyLxBxbNRbf/?lang=pt&format=pdf>> Acesso em 07/12/2022.

MCIDADES, Ministério das Cidades. **Trabalho Social em Programas e Projetos de Habitação de Interesse Social**. Brasília: Ministério das Cidades, 2010. Disponível em <<https://autogestao.unmp.org.br/wp-content/uploads/2014/08/Trabalho-Social-MCidades.pdf>> Acesso em 10/12/2022.

MEDEIROS, S. R. F. Q. de. **A casa própria: Sonho ou realidade? Um olhar sobre os conjuntos habitacionais em Natal**. 2007. 111p. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Centro de Ciências Humanas letras e artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2007. Disponível em <[https://repositorio.ufrn.br/bitstream/123456789/13779/1/CasaPr%C3%B3priaSonho\\_Medeiros\\_2007.pdf](https://repositorio.ufrn.br/bitstream/123456789/13779/1/CasaPr%C3%B3priaSonho_Medeiros_2007.pdf)> Acesso em 05/12/2022.

MELLO, M. A. B. C. de. Política de Habitação e Populismo: o caso da Fundação da Casa Popular. **Revista de Urbanismo e Arquitetura**. UFBA. v. 3, n. 1, p. 39 a 61, 1990. <<https://cienciasmedicasbiologicas.ufba.br/index.php/rua/article/viewFile/3105/2222>> Acesso em 15/04/2023

MINAYO, C. S., GOMES, R., CRUZ NETO, O., & DESLANDES, S. F. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994 Disponível em <<https://wp.ufpel.edu.br/franciscovargas/files/2012/11/pesquisa-social.pdf>> Acesso em 11/12/2022.

MONTEIRO, A, R; VERAS, A, T, de R. A questão habitacional no Brasil. Disponível em <<https://www.scielo.br/j/mercator/a/ZkVrVHZqbHWQwK6HRpGrcXN/abstract/?lang=pt>> Acesso em 10/12/2022.

NEPOMUCENO/MG. **Departamentos**. Disponível em: <[https://www.google.com/maps/d/u/0/viewer?mid=1uZpbn8wRVZ\\_bgKPsEdXrHD3JZOIQ5e&ll=-21.233818334963015%2C-45.28067650000001&z=12](https://www.google.com/maps/d/u/0/viewer?mid=1uZpbn8wRVZ_bgKPsEdXrHD3JZOIQ5e&ll=-21.233818334963015%2C-45.28067650000001&z=12)>. Acesso em: abr. de 2022.

NOGUEIRA, J.M.; Desenvolvimento e educação ambiental. **INEP/MEC. Desenvolvimento e educação ambiental.** Brasília: INEP, 1992. Disponível em <<https://www.anais.ueg.br/index.php/sineep/article/view/879/1332>> Acesso em: abr. de 2022.

O'DWYE, C. E. Terras de Quilombo no Brasil: Direitos Territoriais em Construção. In: ALMEIDA, A. W. B. de et al. (Org.). **Cadernos de debates Nova Cartografia Social: Territórios quilombolas e conflitos.** Manaus: Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia; UEA Edições, 2010. p. 40-47. Disponível em <[http://www.pontaojongo.uff.br/sites/default/files/upload/livro\\_territorios\\_quilombolas\\_conflictos.pdf](http://www.pontaojongo.uff.br/sites/default/files/upload/livro_territorios_quilombolas_conflictos.pdf)> Acesso em 03/12/2022.

PAZ, R. D. O.; TABOADA, K. J. Curso a Distância, Trabalho Social em Programas e Projetos de Habitação de Interesse Social. Brasília: Ministério das Cidades, 2010. Disponível <[https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Livro\\_EAD\\_19-10-10.pdf](https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Livro_EAD_19-10-10.pdf)> Acesso em 12/12/2022.

REIS, J. B. M. A Nova Matriz Econômica e a recessão econômica do governo Dilma Rousseff: Erros e consequências sobre o nível de atividade econômica. In: **VIII Congresso de Relaciones Internacionales (La Plata, 2016).** 2016.

RODRIGUES, A. M. **Moradia nas cidades brasileiras.** 4ª ed. São Paulo: Contexto, 1991. 72p. Disponível em <<https://periodicos.fundaj.gov.br/CAD/article/view/1053>> Acesso em 05/11/2022.

ROLNIK, R. Como fazer valer o direito das mulheres à moradia?. **Relatoria Especial para o Direito à moradia adequada. Conselho de Direitos Humanos da ONU,** 2012 Disponível em: <[http://www.labcidade.fau.usp.br/download/PDF/2011\\_ONU\\_Direito\\_das\\_Mulheres\\_a\\_Moradia.pdf](http://www.labcidade.fau.usp.br/download/PDF/2011_ONU_Direito_das_Mulheres_a_Moradia.pdf)> Acesso em: 09 jun. 2022.

SAFFIOTI, H. I. B. Gênero e patriarcado: violência contra mulheres. In: VENTURE, G.; RECAMÁN, M.; OLIVEIRA S. de. (Org.). **A mulher brasileira nos espaços públicos privados.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004. p.43-59. Disponível em <<https://books.scielo.org/id/q7h4k/pdf/sardenberg-9788523220167.pdf>> Acesso em 05/11/2022.

SANCHES FILHO, A. O. Políticas Sociais. In: IVO, A. B. L. et al. **Dicionário temático de desenvolvimento e questão social: 81 problemáticas contemporâneas.** São Paulo: Annablume; Brasília: CNPq; Salvador: FAPESB, 2013. p. 369-400. Disponível em <<https://silo.tips/download/dicionario-tematico-81-problematicas-contemporaneas>> Acesso em 04/11/2022.

SANTOS, J. C. **A percepção dos atores sociais frente à intervenção pública: uma análise sociológica do conjunto habitacional Vargem Grande.** 2009. 106p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Social), Programa de pós-graduação em desenvolvimento social, Universidade Estadual de Montes Claros. Montes Claros-MG, 2009. Disponível em <[https://www.posgraduacao.unimontes.br/uploads/sites/20/2019/05/2\\_2009\\_Joyce-Costa-Santos.pdf](https://www.posgraduacao.unimontes.br/uploads/sites/20/2019/05/2_2009_Joyce-Costa-Santos.pdf)> Acesso em 10/11/2022.

SCOTT, J. W. Gênero: uma categoria útil de análise histórica. **Educação e Realidade**. Porto Alegre, v. 20, n. 2, jul./dez. 1995, p. 71-99. Disponível em: <[http://www.archive.org/details/scott\\_gender](http://www.archive.org/details/scott_gender)>. Acesso em: 10 set. 2022.

SOROKIN, P. A.; ZIMMERMAN, C. C.; GALPIN, C. J. Diferenças fundamentais entre o mundo rural e o urbano. In: MARTINS, J. S. **Introdução crítica à sociologia rural**. São Paulo: Hucitec, 1981. p. 198-224. Disponível em <[http://www.lagea.ig.ufu.br/xx1enga/anais\\_enga\\_2012/eixos/1032\\_1.pdf](http://www.lagea.ig.ufu.br/xx1enga/anais_enga_2012/eixos/1032_1.pdf)> Acesso em 15/11/2022.

PINTO, T. P. Metodologia para a gestão diferenciada de resíduos sólidos da construção urbana. Tese. Escola Politécnica, Universidade de S. Paulo, SP, 1999 218p. Disponível em <<http://casoi.com.br/hjr/pdfs/GestResiduosSolidos.pdf>> acesso em 05/11/2022.

VAITSMAN, J; RIBEIRO, J. M.; LOBATO, L. Policy analysis in Brazil: the state of the art. In: VAITSMAN, J.; RIBEIRO, J. M.; LOBATO, L. (Ed.). **Policy analysis in Brazil**. Bristol: Policy Press at University of Bristol, 2013. p. 1-12.

VELOSO, R. Notas introdutórias sobre o debate das relações de gênero. **Revista Universidade e Sociedade**. São Paulo: Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior, 2003. Disponível em <<https://democraciadireitoegenero.files.wordpress.com/2016/07/relac3a7c3b5es-de-gc3aanero-notas-introductc3b3rias-renato-veloso.pdf>> Acesso em 12/11/2022.

WANDERLEY, M. de N. B. A emergência de uma nova ruralidade nas sociedades capitalistas avançadas – o “rural” como espaço singular e ator coletivo. In: **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, n. 15, out. 2000. p. 87- 145. Disponível em <<https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/download/178/174/434>> Acesso em 20/11/2022.

## APÊNDICE A

### ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURA – CARACTERIZAÇÃO DE ATORES SOCIAIS

<b>DADOS GERAIS</b>	
Data:	Horário
Nome da/o Entrevistada/o:	
Telefone:	E-mail:
Cargo:	Tempo de serviço:

<b>CARACTERÍSTICAS DA INSTITUIÇÃO</b>
---------------------------------------

1. Qual a natureza da instituição?

- a.  Pública
- b.  Privada filantrópica
- c.  Privada com fins lucrativos
- e.  Mista (pública e privada)

2. Conte um pouco de sua história e sua atuação no PNHR.

3. Como é a atuação da instituição no processo político de formulação das políticas públicas voltadas para a Agricultura Familiar?

4. Número de funcionárias e funcionários:

Funcionárias/os	Número	Situação (assalariada/o, cedida/o ou voluntária/o)
Assistente Social		
Psicólogo		
Contador		
Secretário		

Outros (especificar)		
----------------------	--	--

5. Quais são os critérios de admissão na instituição?

6. Como é a relação de beneficiários e beneficiárias com o município e seus governantes?

a.  Satisfeito

b.  Insatisfeito

7. Como ocorreu a atuação da gestão com a sua base social na implantação do PNHR (realiza reuniões, debates, assembleias etc)?

a.  Sim

b.  Não

8. Para você, atualmente qual é a origem de uma determinada política pública ?

a.  É uma demanda social

b.  É uma política de governo

8. Na sua avaliação, quais as perspectivas do Programa?

a.  Favorável

b.  Desfavorável

9. Sabe informar como ocorre o processo de execução do PNHR? Como são escolhidos/as beneficiários e beneficiárias? Qual a relevância no meio ambiente?

a.  Sim

b.  Não

10. Na sua avaliação, o município foi parceiro na efetivação do programa? Proporcionou dispositivo para que o programa fosse efetivado?

a.  Sim

b.  Não

## APÊNDICE B

### ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURA – CARACTERIZAÇÃO DE ATORES SOCIAIS

<b>DADOS GERAIS</b>	
Data:	Horário
Nome da/o Beneficiária/o:	
Telefone:	E-mail:
Profissão:	

1. Como é a relação de beneficiários e beneficiárias com o município e seus governantes?

a.  Satisfeito

b.  Insatisfeito

2. Como ocorreu a atuação da gestão com a sua base social na implantação do PNHR (realiza reuniões, debates, assembleias etc)?

a.  Sim

b.  Não

3. Para você, atualmente qual é a origem de uma determinada política pública ?

a.  É uma demanda social

b.  É uma política de governo

4. De acordo com as suas ações, você faz parte do processo político de constituição de uma determinada política pública?

a.  Sim

b.  Não

5. O governo e ou instituição que você faz parte, tem alguma relação com a sustentabilidade rural e o meio ambiente?

a.  Sim

b.  Não

6. Na sua avaliação, quais os entraves do PNHR no município?

7. Na sua avaliação, como podem ser diminuídos estes entraves?

8. Sabe explicar a origem deste programa?

a.  Sim

b.  Não

9. Na sua avaliação, quais as perspectivas do PNHR para o meio ambiente?

a.  Satisfeito

b.  Insatisfeito

## APÊNDICE C

**TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO** – TCLE (Para os beneficiários e atores sociais do PNHR)

**Título do projeto de Mestrado:** Programa Nacional de Habitação Rural no Município de Nepomuceno-MG: análise de processos participativos e de conscientização socioambiental

### **1 – Introdução**

Você está convidado(a) a participar da pesquisa: Programa Nacional de Habitação Rural no Município de Nepomuceno-MG: Análise de Processos Participativos e de Conscientização Socioambiental. Se decidir participar dela, é importante que leia e/ou escute estas informações sobre o estudo e o seu papel nesta pesquisa. A qualquer momento você pode desistir de participar e retirar seu consentimento. Sua recusa não trará nenhum prejuízo em sua relação com a pesquisa ou com a pesquisadora. É preciso entender a natureza e os riscos da sua participação e dar o seu consentimento livre e esclarecido por escrito.

### **2 - Objetivo**

A pesquisa intitulada “Programa Nacional de Habitação Rural no Município de Nepomuceno-MG: Análise de Processos Participativos e de Conscientização Socioambiental., tem como objetivo analisar a inserção e participação das Associações AAFAG (Associação dos Agricultores Familiares de Guapé/MG) e ADESLAGO (Agência de Desenvolvimento Sustentável e Habitação do Sul de Minas) no planejamento e execução das ações do Programa Nacional de Habitação Rural no município de Nepomuceno-MG, percebidas por eles, de aproximação ou garantia dos direitos. Receberão a proposta de participar da pesquisa cinco comunidades, nas mesmas condições, as quais serão: Santo Antônio do Cruzeiro, Capoeirinha, Nazaré de Minas, Monte Alegre e Sapé

### **3 - Procedimento do estudo**

Se concordar em participar da pesquisa, serão realizadas duas entrevistas, uma com o objetivo de caracterizar o público beneficiário e outra a fim de investigar a forma como as administrações dos atores sociais em seus fazeres cotidianos. Além dessas entrevistas, será necessário analisar os documentos que regulamentam o funcionamento do PNHR.

### **4 - Riscos e desconfortos**

A pesquisa não oferece riscos identificáveis.

### **5 - Benefícios**

Os resultados deste estudo poderão ou não trazer benefícios diretos a você, mas as informações obtidas poderão ser relevantes para o aprimoramento de estudos sobre o PNHR e seu gerenciamento cotidiano. Ao final da pesquisa, os dados serão fornecidos para você.

### **6 - Custos/Reembolso**

Você não terá nenhum gasto com a sua participação no estudo, mas também não receberá pagamento pela sua participação.

### **7 - Caráter confidencial dos registros**

Você não será identificado quando o material for utilizado, seja para a análise da fidedignidade ou para propósitos de publicação científica ou educativa. Ao final da pesquisa, os dados da entrevista serão guardados sob sigilo apenas para consulta e publicações em artigos de informações relevantes ao estudo. Ao assinar este consentimento informado, você autoriza sua participação.

### **8 – Participação**

É importante que esteja consciente de que sua participação nesta pesquisa é completamente voluntária e de que você pode recusar-se a participar ou sair do estudo a qualquer momento sem penalidades ou perda de benefícios aos quais você tenha direito de outra forma. Em caso de você decidir retirar-se do estudo, deverá falar para a pesquisadora. A recusa em participar ou a saída do estudo não lhe causará nenhuma espécie de prejuízo.

### **9 - Para obter informações adicionais**

Você receberá uma cópia deste termo onde consta o telefone e o endereço profissional da pesquisadora principal, podendo tirar suas dúvidas sobre o projeto e sua participação, agora ou a qualquer momento. Caso você venha a sofrer algum dano relacionado ao estudo, ou tenha mais perguntas sobre ele. Por favor, entre em contato com os pesquisadores do projeto através do telefone (35) 9.9822-1230.

### **10 - Declaração de consentimento**

Li as informações contidas neste documento antes de assinar este termo de consentimento. Declaro que fui informado sobre os métodos da pesquisa e que tive tempo suficiente para ler e entender as informações acima. Declaro, também, que toda a linguagem técnica utilizada na descrição deste estudo de pesquisa foi satisfatoriamente explicada e que recebi respostas para todas as minhas dúvidas. Confirmo também que recebi uma cópia deste formulário de consentimento. Compreendo que sou livre para me retirar do estudo em qualquer momento, sem perda de benefícios ou qualquer outra penalidade.

Dou meu consentimento de livre e espontânea vontade e sem reservas para participar deste estudo. \_\_\_\_\_

Nome do participante Data \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

Atesto que expliquei cuidadosamente a natureza e o objetivo deste estudo, os possíveis riscos e benefícios da participação no mesmo ao participante e/ou seu representante autorizado. Acredito que o participante e/ou seu representante recebeu todas as informações necessárias, que foram fornecidas em uma linguagem adequada e compreensível e que ele/ela compreendeu essa explicação.

Data \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_.

Assinatura da pesquisadora

## ANEXO A - Contrato de Comodato

Por este Instrumento Particular de Contrato Comodato, celebrado entre nós, de um lado o Sr. **XXXX**, **Brasileiro, Casado, Agricultor**, portador do CPF –**XXXXX**, proprietário de um imóvel rural denominado **Sítio XXXX**, daqui por diante designado simplesmente de **PARCEIRO COMANDANTE**, de outro lado o Sr. **XXXXXx**, **Brasileiro, Solteiro, Agricultor**, portadora do CPF – **XXXXX**, residente e domiciliada à **Rua XXXXXX**, neste Município de Nepomuceno – MG, denominado de hora em diante como **PARCEIRO COMODATÁRIO**.

**1ª CLÁUSULA** - Que o **PARCEIRO COMODANTE**, na qualidade de proprietário de um imóvel rural com a área de **5,0 ha** (cinco hectares ) se acha matriculada sob o n.ºxxxxxx, fls.xx Ficha, em xx/xx/xxxx no Cartório de Registro de Imóveis da comarca de Nepomuceno-MG, localizada “ Sítio Sapé ou Estaleiro”, neste Distrito e nesse município, com o registro de número R-1-10.759, resolvem, através deste contrato de comodato, ceder ao **PARCEIRO COMODATÁRIO**, uma gleba de terra de **1,0 Hás.**

**2ª CLÁUSULA** - O presente contrato terá validade de 07 de Janeiro de 2013 à dez anos a contar desta data. E no final será renovado automaticamente caso haja interesse das partes.

**3ª CLÁUSULA** - O **PARCEIRO COMODATÁRIO** se obriga a seguir as recomendações técnicas dos Órgãos de pesquisa e extensão rural, a correção da acidez do solo, adubação, desbrotas, controle de podas, doenças de ervas daninhas, além da conservação do solo e conservação da cerca.

**4ª CLÁUSULA** - Em caso de morte de um dos contratantes, o contrato se extingue automaticamente.

**5ª CLÁUSULA** - Este Contrato terá vigência em caso de Alienação do Imóvel, objeto deste contrato ficando seus sucessores ou adquirentes obrigados ao seu integral cumprimento.

**6ª CLÁUSULA** - Nestes termos, na qualidade proprietário do imóvel ora cedido, me responsabilizo perante o Estado de Minas Gerais através de seus Órgãos Fazendários, pôr todas as obrigações tributárias e concernentes às operações realizadas pelo **PARCEIRO COMODATÁRIO**.

**7ª CLÁUSULA** - O objetivo do contrato exclusivamente para o comodatário, não podendo ceder para terceiros.

**8ª CLÁUSULA** – O **PARCEIRO COMODANTE** não tem vínculo trabalhista, a responsabilidade é do **PARCEIRO COMODATÁRIO**.

**9ª CLÁUSULA** - Que fica o eleito Fórum da Comarca de Nepomuceno, com renúncia de qualquer outro por mais privilegiado que seja para dirimir quaisquer controvérsias oriundas do presente instrumento.

E por estarem justos e contratados, assinam o presente em Três vias, com duas testemunhas abaixo.

Nepomuceno, xx de xxxx de 20xx.

---

**XXX**

Comodante

---

**XX**

Comodatário

Testemunhas

---

---