

ALICE ROSADO DE ANDRADE

**ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE HABITAÇÃO  
RURAL EM MUNICÍPIOS DA MICRORREGIÃO DE VIÇOSA - MG**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

VIÇOSA  
MINAS GERAIS - BRASIL  
2015

**Ficha catalográfica preparada pela Biblioteca Central da  
Universidade Federal de Viçosa - Campus Viçosa**

T

A553a  
2015  
Andrade, Alice Rosado de, 1990-  
Análise da implementação do Programa Nacional de Habitação Rural em municípios da microrregião de Viçosa - MG / Alice Rosado de Andrade. - Viçosa, MG, 2015.

xii, 101f. : il. (algumas color.) ; 29 cm.

Inclui anexo.

Inclui apêndices.

Orientador: Suely de Fátima Ramos Silveira.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Viçosa.

Referências bibliográficas: f.101-107.

1. Políticas Públicas. 2. Política habitacional - Avaliação. 3. Habitação rural. 4. Habitação popular. I. Universidade Federal de Viçosa. Departamento de Administração e Contabilidade. Programa de Pós-graduação em Administração. II. Título.

CDD 22. ed. 363.58098151

ALICE ROSADO DE ANDRADE

**ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE HABITAÇÃO  
RURAL EM MUNICÍPIOS DA MICRORREGIÃO DE VIÇOSA**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

APROVADA:

---

Aline Werneck Barbosa de Carvalho

---

Ricardo Carneiro

---

Afonso Augusto T. de F. de Carvalho Lima  
(Coorientador)

---

Neide Maria de Almeida Pinto  
(Coorientadora)

---

Suely de Fátima Ramos Silveira  
(Orientadora)

## AGRADECIMENTOS

Agradeço,

Primeiramente a Deus, que me concedeu sabedoria e capacidade para realizar esse grande sonho.

Aos meus familiares, exemplos de perseverança e apoio incondicional. Meu pai Fernando, grande incentivador dos meus estudos. Minha mãe Graça, mulher batalhadora, de coração puro e transparente. Ao meu irmão, meu melhor amigo e meu grande exemplo de dedicação aos estudos.

Ao Leonardo pelo companheirismo que, mesmo distante, esteve comigo em todos os momentos dessa longa caminhada.

À professora Suely, que mais que orientadora, me acolheu e fez desses dois anos os mais ricos em aprendizado. O seu incentivo e conselhos foram fundamentais para o meu crescimento profissional.

Ao Grupo de Pesquisa que, mais do que amigos, foram companheiros. Sinto orgulho em fazer parte desta equipe. À aqueles que me acompanharam efetivamente durante essa caminhada, Vinicius, Lucas, Jéssica Natália, Jéssica Helena, Myriam, Rosimere, Marinalva, Alexandre, Maria Olímpia e Marina, sem vocês esse sonho não se concretizaria.

Aos meus coorientadores, Professor Afonso e a Professora Neide, pela leitura atenta, pelas reflexões, disposição e pelas contribuições em todas as versões dessa dissertação.

Aos professores Ricardo Carneiro e Aline Werneck, pela disponibilidade em participar dessa etapa tão importante para minha carreira, e especialmente pelas contribuições sempre pertinentes ao meu trabalho.

Aos amigos do mestrado, amigos que levarei para toda vida. Compartilharam comigo as angústias, vitórias, aprendizado e horas de estudos.

Aos demais professores e funcionários do Departamento de Administração e Contabilidade por compartilhar comigo seus ensinamentos, pela colaboração e apoio.

Aos entrevistados que dispuseram de tempo e boa vontade em participar dessa pesquisa.

À CAPES, pela concessão da bolsa.

## **BIOGRAFIA**

ALICE ROSADO DE ANDRADE, filha de Fernando Antônio de Andrade e Maria das Graças Rosado Andrade, nasceu no dia 5 de janeiro de 1990, na cidade de Viçosa, Minas Gerais.

Em 2008 iniciou o curso de graduação em Gestão do Agronegócio na Universidade Federal de Viçosa, graduando-se em novembro de 2012. Em abril do ano seguinte ingressou no Programa de Pós Graduação em Administração, em nível de Mestrado, no Departamento de Administração e Contabilidade da mesma Universidade.

## SUMÁRIO

LISTA DE SIGLAS .....	v
LISTA DE FIGURAS .....	vii
LISTA DE QUADROS .....	viii
LISTA DE TABELAS .....	ix
RESUMO .....	x
ABSTRACT .....	xii
1. INTRODUÇÃO.....	1
2. REFERENCIAL TEÓRICO.....	7
2.1. Políticas Públicas.....	7
2.2. Ciclo Político.....	9
2.2.1. <i>Percepção e definição de problemas</i> .....	11
2.2.2. <i>“Agenda-setting”</i> .....	11
2.2.3. <i>Elaboração de programas e decisão</i> .....	13
2.2.4. <i>Avaliação de políticas</i> .....	14
2.2.5. <i>Implementação de políticas e programas públicos</i> .....	16
3. A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL.....	23
4. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....	30
4.1. Caracterização da pesquisa.....	30
4.2. Coleta e Análise dos dados.....	30
4.2.1. <i>Procedimentos Quantitativos</i> .....	31
4.2.2. <i>Procedimentos Qualitativos</i> .....	35
4.3. Local de estudo e público alvo .....	38
5. RESULTADOS E DISCUSSÕES.....	42
5.1. O processo de implementação do PNHR .....	42
5.2. Os atores, suas atribuições e influências no processo de implementação .....	51
5.3. Perfil dos participantes da pesquisa de campo .....	56
5.3.1. <i>Perfil dos beneficiários</i> .....	56
5.3.2. <i>Perfil dos representantes das Entidades Organizadoras</i> .....	61
5.3.3. <i>Perfil dos Gestores Públicos</i> .....	62
5.4. O processo de implementação do PNHR sob a perspectiva das Entidades Organizadoras e dos Gestores Públicos .....	63
5.4.1. <i>Ambiente organizacional</i> .....	63
5.4.2. <i>Aspectos Econômicos</i> .....	66
5.4.3. <i>Aspectos legais</i> .....	69
5.4.4. <i>Aspectos Sociais</i> .....	72
5.5. Análise do processo de implementação do PNHR sob a perspectiva dos beneficiários .....	75
5.6. Mudanças e adaptações no processo de implementação .....	79
6. CONCLUSÕES .....	83
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	87
Apêndices .....	94
Anexo .....	99

## LISTA DE SIGLAS

ART - Anotação de Responsabilidade Técnica de Obras e Serviços

BNH - Banco Nacional de Habitação

CADIN - Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal

CCFGTS - Carta de Crédito com Operações Coletivas – FGTS

CCIR - Certificado de Cadastro de Imóvel Rural

CRAS - Centros de Referência em Assistência Social

CRE - Comissão de Representantes

DAP - Declaração de Aptidão ao Pronaf

DH - Déficit Habitacional

EMATER - Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural

EO – Entidades Organizadoras

FCP - Fundação da Casa Popular

FDS - Crédito Solidário

FGTS - Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

GIDUR - Gerências de Desenvolvimento Urbano e Rural

IAP - Institutos de Aposentadoria Previdência

IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

IDHM - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

IGAM - Instituto Mineiro de Gestão das Águas

INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

OGU - Orçamento Geral da União

PAA - Programa de Aquisição de Alimentos

PHR - Programa de Habitação Rural

PHRRS - Programa Estadual de Habitação Rural do Rio Grande do Sul

PLANAB - Plano Nacional de Habitação

PLS - Planilha de Levantamento de Serviços

PMCMV - Programa Minha Casa, Minha Vida

PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNH - Política Nacional de Habitação

PNHR – Programa Nacional de Habitação Rural

PNHU - Programa Nacional de Habitação Urbana

PNPB - Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel

PNRA - Programa Nacional de Reforma Agrária

PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

PSH - Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social

REDUR - Representações de Desenvolvimento Urbano e Rural

SENAR – Serviço Nacional de Aprendizagem Rural

SFH - Sistema Financeiro de Habitação

SPSS – *Statistical Package for Social Science*

SUHAR - Superintendência Nacional de Habitação Rural da Caixa Econômica Federal

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Etapas do Ciclo Político.....	10
Figura 2 – Processo de Implementação.....	17
Figura 3– Programa Minha Casa, Minha Vida e suas modalidades.....	26
Figura 4 - Municípios que possuem projetos do PNHR aprovados no estado de Minas Gerais.....	39
Figura 5 – Déficit rural relativo da microrregião de Viçosa em 2010.....	57
Figura 6– Municípios contemplados pelo PNHR na microrregião de Viçosa.....	58
Figura 7– Nuvem de palavras da percepção subjetiva dos beneficiários do PNHR associada à nova moradia.....	79

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Conceitos de políticas públicas e seus autores .....	7
Quadro 2 – Funções das políticas públicas e suas descrições .....	8
Quadro 3– Implementação e suas definições .....	17
Quadro 4– Constructos e suas questões .....	34
Quadro 5 – Identificação dos entrevistados .....	36
Quadro 6 – Categorias analíticas.....	37
Quadro 7– Objetivos específicos da pesquisa e o percurso metodológico.....	38
Quadro 8– Identificação dos atores do PNHR .....	42
Quadro 9– Valores contratados e as contrapartidas dos beneficiários do PNHR (por família) .....	45
Quadro 10 – Desenho lógico do PNHR: insumos e atividades .....	53
Quadro 11 – Desenho lógico do PNHR: insumos e atividades (conclusão) .....	54
Quadro 12 – Perfil dos Beneficiários .....	59

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Determinação da amostra de beneficiários.....	33
Tabela 2 – População Rural da microrregião de Viçosa .....	40
Tabela 3 – Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).....	41
Tabela 4 – Valores percentuais da liberação dos recursos e os percentuais de execução das obras .....	47
Tabela 5 – Municípios da microrregião de Viçosa contemplados pelo Programa .....	56
Tabela 6 – Benefício Social recebido pelos entrevistados .....	60
Tabela 7 – Caracterização da unidade habitacional antes do Programa (em percentual).....	60
Tabela 8 – Teste de confiabilidade de Alfa de Cronbach.....	75
Tabela 9 – Análise descritiva do constructo Trabalho da Entidade Organizadora.....	76
Tabela 10- Análise descritiva do constructo Trabalho Social .....	76
Tabela 11 - Análise descritiva do constructo Trabalho da Entidade Organizadora .....	78

## RESUMO

ANDRADE, Alice Rosado, M. Sc., Universidade Federal de Viçosa, março de 2015. **Análise da Implementação do Programa Nacional de Habitação Rural em municípios da Microrregião de Viçosa - MG.** Orientadora: Suely de Fátima Ramos Silveira. Coorientadores: Afonso Augusto Teixeira de Freitas de Carvalho Lima, Neide Maria de Almeida Pinto.

O meio rural brasileiro é marcado pela desigualdade socioeconômica resultante da concentração de terra e da má distribuição da renda. Em virtude disso, as áreas rurais são predominantemente caracterizadas pela situação de pobreza onde as condições de moradia, saneamento e acesso à saúde e educação são precárias. Diante desse contexto e em busca do desenvolvimento rural, o Governo Federal criou, em 2009, o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR). O PNHR é uma modalidade do Programa “Minha Casa, Minha Vida” (PMCMV) que tem por objetivo produzir novas unidades habitacionais nas propriedades rurais ou reformar as existentes tendo em vista a redução do déficit habitacional. O presente trabalho tem como proposta analisar a implementação do Programa Nacional de Habitação Rural nos municípios da microrregião de Viçosa na Zona da Mata de Minas Gerais. Para tanto, utilizou-se da Análise Descritiva dos Dados para descrever e caracterizar quantitativamente, a partir de dados secundários, a questão habitacional rural no Brasil, em Minas Gerais e na microrregião de Viçosa. Essa técnica também foi empregada para descrever e caracterizar os beneficiários do PNHR no local do estudo a partir de dados primários. Sendo assim, para o desenvolvimento da pesquisa foram aplicados 70 questionários com os beneficiários do Programa na região. Além disso, foram entrevistados oito membros das entidades organizadoras - responsáveis por implementar o Programa - e seis gestores públicos que atuam diretamente com a habitação rural. Para a análise das entrevistas foi utilizada a Análise de Conteúdo. Em complemento, foram consultados documentos, relatórios e a legislação que regulamenta o Programa. O período de análise concentra-se entre 2009 e 2014 correspondente ao tempo de existência do Programa. A partir da análise, foi possível observar que as atividades de operacionalização do PNHR não são plenamente realizadas conforme seu desenho lógico. O número de adaptações que não favorecem a obtenção dos objetivos do PNHR é maior do que as que auxiliam, entretanto, o impacto dessas é mais expressivo no processo de implementação. Em outras palavras, o principal objetivo do Programa não é comprometido pela dinâmica adotada na região. Acredita-se que o estudo contribuiu para ampliação do conhecimento no que diz respeito à etapa de implementação de políticas públicas. Além disso, a análise realizada fornece uma base para a

compreensão e reflexão sobre a dinâmica desempenhada nesta etapa do PNHR que poderá subsidiar o aperfeiçoamento das ações do Programa.

## ABSTRACT

ANDRADE, Alice Rosado, M. Sc, Federal University of Viçosa, March 2015. **Analysis of the Implementation of the Programa Nacional de Habitação Rural in Viçosa Microregion of municipalities -. MG.** Advisor: Suely of Fatima Ramos Silveira. Co-Advisors: Afonso Augusto Teixeira de Freitas de Carvalho Lima, Neide Maria de Almeida Pinto

The Brazilian country side is marked by socioeconomic inequality resulting from land concentration and unequal distribution of wealth. For this reason, countryside are predominantly characterized by poverty where living conditions, sanitation and access to health and education are precarious. In view of this and in search of rural development, the National Government created in 2009 the “Programa Nacional de Habitação Rural” (PNHR). This program is a form of "Minha Casa, Minha Vida" (MCMV) which aims to produce new housing in rural properties or alter existing with a view to reducing the housing shortage. The present study aims to analyze the implementation of the “Programa Nacional de Habitação Rural” in the microregion of Viçosa, in the “Zona da Mata” of Minas Gerais. For that purpose, was used for the Descriptive Data Analysis to describe and characterize quantitatively, based on secondary data, rural housing issue in Brazil, Minas Gerais and in the Viçosa. This statistical technique was also used to describe and characterize the beneficiaries of PNHR at the study site from primary data. In doing so, for the development of there search were applied 70 questionnaires with the beneficiaries of the program in the site. In addition, we interviewed eight member of the entidades organizadoras - responsible for implementing the program - and six public managers who work directly with rural housing. For the analysis is of the interviews Content Analysis was used. Furthermore, were consulted documents, reports and the legislation governing program. The period of analysis concentrated between 2009 and 2014 corresponding to the Program of their age. From the analysis, it was observed that the activities of operation of PNHR are not fully realized as its logical public policy design. The number of adaptations which not benefit the achievement of the objectives PNHR is greater than that aid, though, the impact of these is most significant in the implementation process. In other words, the main objective of the program is not compromised by the dynamics adopted in the region. It is believed that the study contributed to the growth of knowledge with regard to the implementation of public policies. Moreover, the analysis provides a basis for understanding and reflection on the dynamics performed in this PNHR step that can support their provement of program activities.

## 1. INTRODUÇÃO

Desde a década de 1850, transformações significativas ocorreram no meio rural brasileiro. Essas mudanças são reflexos dos períodos econômicos e sociais vivenciados ao longo dos anos pelo Estado e pela sociedade. Desde o Brasil-colônia (1850), perpassando pelo período de modernização da agricultura (1960-1980), as intervenções governamentais foram voltadas para o incentivo da produção agrícola em larga escala.

As políticas e programas públicos instituídos até a década de 1980 contribuíram para o adensamento dos problemas na estrutura fundiária do país. Conforme demonstram os dados do IBGE (2010), as pequenas propriedades (com menos de 10 hectares) representam 31,6% do total de propriedades e ocupam apenas 1,8% da área total. Por outro lado, as grandes propriedades (com mais de 2000 hectares) representam 0,8% do número total de propriedades e ocupam 31,6% da área total.

Além da concentração de terras, a desigual distribuição de renda agrava as disparidades socioeconômicas no meio rural brasileiro (CONTI e ROITMAN, 2011). Ao se analisar o Índice de Gini<sup>1</sup> nos anos censitários de 1991 e 2000 é possível notar que a redução da desigualdade da renda foi pequena, de apenas 4,2% em um período de 10 anos, apresentando valores de 0,636 em 1991 e 0,609 em 2000 (IBGE, 2010). De acordo com essas estimativas, o Brasil é um país onde a desigualdade social ainda está presente e é expressiva.

Em decorrência dessa realidade, as áreas rurais são predominantemente caracterizadas pela situação de pobreza onde as condições de moradia, saneamento e acesso à saúde e educação são precárias (NAVARRO, 2001; KAGEYAMA, 2004; MOTTER, 2013). Em busca de melhores condições de vida, significativa parcela da população rural acabou migrando para os centros urbanos, provocando um esvaziamento das áreas rurais e inchaço das áreas urbanas.

Até meados de 1970, a população rural do país era superior à população urbana. O processo de urbanização no Brasil, assim como na América Latina, acelerou-se, especialmente, na segunda metade do século XX (MARICATO, 2008). A população rural que em 1950 representava 64% da população nacional reduziu-se significativamente para 44% em 1970 e continuou decrescendo, de modo que em 2010 a proporção era de 15% do total (IBGE, 2010).

---

<sup>1</sup>Trata-se de uma medida de grau de desigualdade, seu valor varia entre 0 (ausência de desigualdade) e 1 (máxima desigualdade) (HOFFMANN, 1979).

Atraídos pelas melhores condições de acesso à saúde, educação e moradia que os centros urbanos proporcionavam, os agricultores mais vulneráveis abandonaram o campo impulsionando o processo de urbanização e, conseqüentemente, o despovoamento das áreas rurais. A cada ano, menos famílias se sentiam atraídas a viver no campo e, até meados de 1989 nenhum incentivo foi proporcionado pelo Estado para reverter este fenômeno.

Todavia, após a redemocratização do país, ocorreram mudanças significativas nas intervenções governamentais direcionadas ao campo. Com a reorganização da agenda de ações públicas, foram incorporadas as demandas de alguns atores tradicionalmente excluídos dos programas governamentais. Essas novas demandas permitiram o reconhecimento pelo Estado de categorias sociais que estavam às margens das políticas para o meio rural, em especial a agricultura familiar (BOLTER, 2013).

A partir de 1989, novas políticas e programas públicos foram instituídos visando promover o desenvolvimento rural e, conseqüentemente, a redução da desigualdade socioeconômica. Graziano da Silva (1999) argumenta que uma política de desenvolvimento rural deve possuir como eixo central a eliminação da pobreza e para tanto, é fundamental que haja o incentivo ao melhor uso da capacidade produtiva. Sendo assim, a produção de moradia e o incremento da qualidade de vida nas áreas rurais têm extrema importância.

Portanto, o acesso à moradia em condições adequadas é um dos elementos fundamentais de uma política que visa ao desenvolvimento rural. Nas áreas rurais, a moradia em situação precária agrava ainda mais a sobrevivência do agricultor, uma vez que é nesses estabelecimentos que este trabalha, produz e se sustenta. Ofertar moradia digna – com segurança e estrutura básica necessária – é imprescindível para a geração de renda no campo, para a subsistência da população rural e, por fim, para promover a melhoria na qualidade de vida dos mesmos.

Em consonância com Rover e Munarini (2010), o acesso a novas condições de moradia é um fator de melhoria da qualidade de vida das famílias agricultoras, podendo causar um impacto positivo sobre dinâmicas de desenvolvimento rural que venham a ser proporcionadas, tais como o aumento da capacidade produtiva e o incentivo à permanência das famílias no campo.

Diante do contexto da expressiva desigualdade socioeconômica no meio rural brasileiro e, em busca do desenvolvimento rural, o Governo Federal criou, em 2009, o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR). O Programa foi instituído em meio a outras

intervenções direcionadas à população rural mais vulnerável, tais como, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel (PNPB), e após 13 anos de consolidação de um dos principais programas de incentivo à agricultura familiar: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).

O PNHR é uma modalidade do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) regulamentado pelo Ministério das Cidades (MCidades), voltado para a população que reside no campo, como os agricultores familiares e trabalhadores rurais, ou que pertençam a comunidades tradicionais<sup>2</sup>. O Programa tem por objetivo produzir novas unidades habitacionais nas propriedades rurais, posses e em agrovilas, ou reformar as existentes tendo em vista a redução do déficit habitacional<sup>3</sup> nas áreas rurais.

A precariedade habitacional é um problema crônico no contexto brasileiro. Em 2010, havia 6,9 milhões habitações em situação de carência, sendo que, deste total, 85% estavam em áreas urbanas e 15% em áreas rurais (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2013). O estado de Minas Gerais, por sua vez, detém a segunda maior população rural do país e apresenta 49.615 habitações em situação de déficit em áreas rurais.

O segmento mais atingido pela precariedade habitacional é a população mais vulnerável nas áreas rurais: os agricultores familiares. Os dados do Censo Agropecuário de 2006 demonstram que os estabelecimentos da agricultura familiar representavam 84,4% dos estabelecimentos agropecuários brasileiros e ocupavam 24,3% da área total ocupada (FRANÇA, GROSSI e MARQUES, 2009).

No entanto, com somente 24,3% da área total ocupada e contando com 25% de todo o financiamento agrícola, a agricultura familiar foi responsável por aproximadamente 38% de toda a produção agrícola nacional (GAMA, 2008; FRANÇA, GROSSI e MARQUES, 2009). Além disso, a agricultura familiar é responsável por empregar cerca de 12,3 milhões de trabalhadores do meio rural, o que corresponde a 74,4% do pessoal ocupado no campo (IBGE, 2010).

---

<sup>2</sup> Segundo a Constituição Federal de 1988, Povos e Comunidades Tradicionais são grupos que possuem culturas diferentes da cultura predominante na sociedade e se reconhecem como tal. Os Caboclos, Caiçaras, Caipiras, Indígenas, Pescadores, Quilombolas e Caça de Subsistência na Amazônia são os exemplos de comunidades tradicionais existentes no Brasil.

<sup>3</sup> Por Déficit Habitacional (DH) entende-se a noção mais imediata e intuitiva de necessidade de construção de novas moradias para a solução de problemas sociais e específicos de habitação detectados em certo momento (FJP, 2014).

A partir dessas informações, é possível observar o quanto a agricultura familiar é importante para o crescimento econômico rural e as contribuições que o seu fortalecimento podem fornecer para o desenvolvimento socioeconômico do país. Conforme ressaltam Conti e Roitman (2011), o apoio à consolidação da agricultura familiar é capaz de propiciar a inserção produtiva do elevado contingente de famílias em situação de pobreza no meio rural, sendo, nesse aspecto, um meio de torná-las menos dependentes de programas de transferência de renda.

Para o fortalecimento desse setor é necessária a elaboração de políticas que fomentem o desenvolvimento socioeconômico e criem bases para a sustentabilidade de seus beneficiários. No entanto, em um contexto marcado pela escassez dos recursos públicos e crescente demanda da sociedade por políticas sociais, programas como o PNHR – que envolvem altos custos com financiamento e subsídios – requerem cuidadosa análise e rigorosa avaliação para obter informações úteis para o seu aperfeiçoamento e melhoria na alocação dos recursos públicos (REIS, SILVEIRA e RODRIGUES, 2012).

O processo de criação de uma política pública visto como uma sequência de etapas é conhecido como o Ciclo Político (*Policy Cycle*). A implementação é uma das fases que compõem essa tipologia. É nela que as ações são aplicadas por instituições públicas ou privadas para fazer uma política sair do papel e funcionar efetivamente (RUA, 1997). A análise de uma política ou um programa público, sob a ótica do Ciclo Político, tem se tornado cada vez mais usual na academia. Como exemplos têm-se os estudos do Mainardes (2006), Machado (2013) e Drumond (2014).

Secchi (2010) ressalta que a importância de estudar a fase da implementação está na possibilidade de visualizar, por meio de instrumentos analíticos mais estruturados, os obstáculos e as falhas que costumam acometer essa etapa do processo nas diversas áreas de políticas públicas (saúde, educação, habitação, saneamento, políticas de gestão, etc.). Fatores como os obstáculos, falhas e o dinamismo dessa etapa têm sido entendidos como dimensões cruciais para a explicação do insucesso dos governos em atingir os objetivos no desenho das políticas públicas (SILVA e MELO, 2010). Portanto, estudar o processo de implementação permite visualizar fatores que são propícios a falhas anteriores à tomada de decisão, bem como objetivos mal formulados.

Conforme afirmam Carvalho e Barbosa (2011), pesquisas sobre implementação são raras no Brasil, pois o foco reside no planejamento, elaboração e avaliação de políticas

públicas. Corroborando, Faria (2003), Rua (1999) e Souza (2006) destacam que o estudo de políticas públicas no Brasil está concentrado na análise da formação da agenda e na formulação das mesmas, dando-se pouca atenção ao processo de implementação.

Com o intuito de contribuir com os estudos sobre políticas públicas, essa dissertação tem como objeto de estudo a etapa da implementação do PNHR e para nortear as discussões adotou-se a seguinte questão de pesquisa: a maneira pela qual ocorre o processo de implementação do PNHR nos municípios da microrregião de Viçosa tem contribuído para o alcance do objetivo do Programa?

Para a microrregião geográfica de Viçosa foram destinados aproximadamente 11,5 milhões de reais correspondentes a 8,62% do total investido por meio do Programa no estado. Dos 20 municípios pertencentes a essa microrregião, metade foram contemplados pelo PNHR, nos quais foram aprovados 16 projetos que visaram reformar ou construir 423 unidades habitacionais. Em média, os municípios possuem 4,24% das habitações na zona rural em situação de déficit.

Ademais, os municípios dessa microrregião vêm apresentando expressiva redução da população rural que retrata a existência do êxodo rural e conseqüentemente, o despovoamento das áreas rurais nesses municípios. Esses fatores ressaltam a importância de ser estudada uma intervenção pública nas áreas rurais da microrregião relativa à questão habitacional.

Deste modo, o presente trabalho tem como proposta analisar a implementação do Programa Nacional de Habitação Rural nos municípios da microrregião de Viçosa da Zona da Mata de Minas Gerais.

Especificamente, pretende-se:

- Descrever e caracterizar o processo de implementação do Programa;
- Identificar os agentes que atuam no processo de implementação do Programa, quais suas atribuições durante essa etapa do Ciclo Político e quais suas influências nesse processo;
- Analisar o processo de implementação do PNHR sob a perspectiva das Entidades Organizadoras, dos Gestores Públicos e dos beneficiários; e,
- Identificar se ocorreram mudanças e adaptações no processo de implementação.

Espera-se com esse estudo contribuir para a formação do conhecimento sobre o PNHR no que tange aos elementos presentes na etapa de implementação. A partir dos resultados da pesquisa, almeja-se também colaborar com o aperfeiçoamento das ações realizadas pelos gestores desse Programa, subsidiando futuras intervenções no PNHR e fornecendo bases para elaboração de outros programas que visam também à melhoria do bem-estar da população.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1. Políticas Públicas

As sociedades modernas são caracterizadas pela sua complexidade, ou seja, há uma pluralidade de características inerentes aos indivíduos que as tornam complexas. Sob essa ótica, tais características muitas vezes acabam por gerar conflitos. Rua (1997), corroborando com essa premissa expõe que para uma sociedade sobreviver e progredir, os conflitos devem ser mantidos dentro dos limites administráveis e uma das maneiras pela qual os Estados podem prover sobrevivência e desenvolvimento é por meio das políticas públicas.

Em sentido amplo, as políticas públicas são essenciais para a administração dos conflitos e para a preservação da vida em sociedade. No entanto, Rua (1997) afirma que esse conceito pouco restringe e define o que sejam as políticas públicas. Após o surgimento desse novo campo do conhecimento, diversos autores conceituaram e definiram o que são as políticas públicas, entretanto, é comum encontrar na literatura autores que afirmam não existir uma única, nem melhor definição sobre elas, como é o caso de Araújo (2002), Smith e Larimer (2009) e Souza (2006).

Diante disso, Smith e Larimer (2009) sintetizam os principais conceitos de políticas públicas conforme apresentado no Quadro 1.

**Quadro 1** – Conceitos de políticas públicas e seus autores

<b>Autor</b>	<b>Conceito</b>
Laswell (1936)	Quem ganha o quê, por que e que diferença faz.
Eyestone (1971)	A relação do governo com o seu ambiente.
Lynn (1980)	Um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos.
Dye (1984)	O que o governo escolhe fazer ou não fazer.
Peters (1986)	A soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos.
Anderson (1994)	Curso intencional da ação ou omissão realizada por um ator ou conjunto de atores em lidar com um problema ou questão de interesse.
Theodoulou (1995)	A resolução de conflitos por recursos escassos [...] motivando a ação coletiva para proteger os direitos, benefícios e atuarem direção ao interesse público.
Mead (1995)	Um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas.
Wilson (2006)	São as ações, objetivos e pronunciamentos dos governos para assuntos específicos, as medidas que tomar (ou deixar de tomar) para implementá-las, e as explicações que eles dão para o que acontece (ou não acontece).
Birkland(2007)	Política pública inclui o processo de fazer escolhas [...] O que faz a política pública "pública" são que essas escolhas ou ações são apoiados pelos poderes coercitivos do Estado, e que em sua essência, é uma resposta a um problema observado.

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Smith e Larimer (2009).

Diante do exposto, políticas públicas podem ser compreendidas como a soma das ações e/ou não ação do governo para lidar com um problema público, que irão produzir efeitos específicos que influenciam e fazem diferença na vida do cidadão.

É comum também na literatura a associação dos termos decisão política e percepção de problemas às definições de políticas públicas. A expressão percepção de problemas está voltada para a promoção do bem-estar da sociedade, uma vez que, depois de identificado um problema que a afete cabe ao governo buscar soluções e tomar a decisão, dentre um leque de alternativas, estabelecendo certa adequação entre os fins pretendidos e os meios disponíveis (RUA, 1997). Vale ressaltar que, embora uma política pública implique decisão política, nem toda decisão política chega a constituir uma política pública (RUA, 2009).

De acordo com Frey (2000) e Souza (2006), as políticas públicas têm basicamente quatro funções: políticas distributivas, redistributivas, regulatórias e constitutivas/estruturadoras (Quadro 2). Segundo Frey (2000, p. 223) “essas quatro formas de política podem também ser caracterizadas, no tocante à forma e aos efeitos dos meios de implementação aplicados, aos conteúdos das políticas e, finalmente, no que tange ao modo da resolução de conflitos políticos.”.

**Quadro 2 – Funções das políticas públicas e suas descrições**

<b>Funções das políticas</b>	<b>Descrição</b>
Distributivas	[...] são caracterizadas por um baixo grau de conflito dos processos políticos, visto que políticas de caráter distributivo só parecem distribuir vantagens e não acarretam custos - pelo menos diretamente percebíveis - para outros grupos. [...] Em geral, políticas distributivas beneficiam um grande número de destinatários, todavia em escala relativamente pequena; potenciais opositores costumam ser incluídos na distribuição de serviços e benefícios.
Redistributivas	O objetivo é “o desvio e o deslocamento consciente de recursos financeiros, direitos ou outros valores entre camadas sociais e grupos da sociedade” (Windhoff-Héritier, 1987, p. 49). O processo político que visa a uma redistribuição costuma ser polarizado e repleto de conflitos.
Regulatórias	[...] trabalham com ordens e proibições, decretos e portarias. Os efeitos referentes aos custos e benefícios não são determináveis de antemão; dependem da configuração concreta das políticas. Custos e benefícios podem ser distribuídos de forma igual e equilibrados entre os grupos e setores da sociedade, do mesmo modo como as políticas também podem atender a interesses particulares e restritos. Os processos de conflito, de consenso e de coalizão podem se modificar conforme a configuração específica das políticas.
Constitutivas ou estruturadoras	[...] determinam as regras do jogo e com isso a estrutura dos processos e conflitos políticos, isto é, as condições gerais sob as quais vêm sendo negociadas as políticas distributivas, redistributivas e regulatórias.

Fonte: Adaptado de Frey (2000, p. 223-224).

Visando a diminuição das desigualdades estruturais provocadas pelo crescimento econômico, as políticas sociais se referem a ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas em princípio para a redistribuição dos benefícios sociais (HOFLING, 2001). Sendo assim, na maioria das vezes as políticas sociais assumem o caráter redistributivos nas quais articulam as demandas sociais com ações de diminuição das desigualdades que afetam uma parcela da sociedade.

Segundo Cohen e Franco (2007), o acesso segmentado, tradicionalismo, inércia ou descontinuidade (resistência à mudança, aliada a falta de continuidade das propostas), universalismo aparente, regressividade (o impacto redistributivo poderia ser maior) e o surgimento de novos temas e instituições (gerando maior competitividade por recursos) são características tradicionais das políticas públicas brasileiras.

## **2.2.Ciclo Político**

Dentro do campo das Políticas Públicas há uma grande discussão acerca das etapas que compõem a criação de programas e políticas públicas. Essa sequência de etapas é denominada ciclo político.

Souza (2006) define o ciclo político como uma tipologia que vê a política pública como um ciclo deliberativo, formado por vários estágios e que constitui um processo dinâmico e de aprendizado. Segundo Vieira et al. (2011), esse processo político raramente marca de maneira clara os inícios e términos dessas fases ou estágios do ciclo, ou seja, não evoluem em um padrão de sequências claras, sendo os estágios constantemente entrelaçados e emaranhados em um processo contínuo, no qual as políticas são constantemente revistas, controladas, modificadas e às vezes até encerradas.

De acordo com Jann e Wegrich (2007), a perspectiva de análise política que considera o processo político como aquele que evolui por meio de uma sequência de etapas ou fases distintas tem sua origem na década de 1950. Em continuidade, os autores destacam que ideia da criação de um modelo do processo político partiu de Laswell. Tal modelo era composto por sete fases: *intelligence, promotion, prescription, invocation, application, termination and appraisal*.

Entretanto, após o avanço dos estudos no campo das políticas públicas durante as décadas de 1960 e 1970, várias tipologias para os estágios do ciclo político foram apresentados e hoje, o mais adotado tem como etapas básicas: (i) definição da agenda, (ii) formulação da política pública, (iii) tomada de decisão, (iv) implementação e (v)

avaliação(JANN e WEGRICH, 2007). Para fins dessa pesquisa serão adotadas as etapas propostas por Frey (2000): percepção e definição de problemas, “*agenda-setting*”, elaboração de programas e decisão, implementação de políticas e, finalmente, a avaliação de políticas e a eventual correção da ação (Figura 1).



**Figura 1 – Etapas do Ciclo Político**

Fonte: Elaborada pela autora a partir de Frey (2000).

É importante ressaltar que uma política pública, mesmo sendo estabelecida ou liderada por algum ator específico, recebe influência de diversos atores ao longo do seu ciclo político. Os atores são todos aqueles indivíduos, grupos ou organizações que desempenham um papel na arena política. Os atores relevantes nesse processo de política pública são aqueles que têm capacidade de influenciar, direta ou indiretamente, o conteúdo e os resultados da intervenção política (SECCHI, 2010). Souza (2006, p. 30) resalta que “cada participante e cada processo pode atuar como um incentivo ou como um ponto de veto”.

Nesse estudo, foi adotada a abordagem do Ciclo Político como um esquema que organiza o processo político a partir de uma sequência de etapas não estanques. Na sequência serão apresentados os principais elementos que estão presentes nas etapas da tipologia proposta por Frey (2000). Entretanto, para as etapas que não são objeto de estudo dessa pesquisa serão apresentados os elementos que as compõem de maneira sucinta. Em contrapartida, ao final dessa seção será apresentada uma descrição detalhada dos principais componentes presentes na etapa da implementação, tendo em vista que o foco desse trabalho encontra-se nesse estágio do Ciclo Político.

### **2.2.1. Percepção e definição de problemas**

Nessa etapa, o que é questionado pelo analista de políticas públicas é como, em um número infinito de possíveis campos de ação política, algumas “*policy issues*” vêm se mostrando apropriadas para um tratamento político (FREY, 2000). O reconhecimento dessas “*policy issues*” como problemas públicos requer a identificação dos mesmos como merecedores da intervenção do Estado (JANN e WEGRICH, 2007).

Os problemas públicos são a tradução das demandas da sociedade, e existem basicamente três tipos de demandas: as demandas novas, as demandas recorrentes e as demandas reprimidas, conforme Rua (1997, p. 2 e 3)

[...] as demandas novas são aquelas que resultam do surgimento de novos atores políticos ou de novos problemas. Novos atores são aqueles que já existiam antes mas não eram organizados; quando passam a se organizar para pressionar o sistema político, aparecem como novos atores políticos. Novos problemas, por sua vez, são problemas que ou não existiam efetivamente antes - como a AIDS, por exemplo - ou que existiam apenas como "estados de coisas", pois não chegavam a pressionar o sistema e se apresentar como problemas políticos a exigirem solução. Um exemplo é a questão ambiental. As demandas recorrentes são aquelas que expressam problemas não resolvidos ou mal resolvidos, e que estão sempre voltando a aparecer no debate político e na agenda governamental. As demandas reprimidas são aquelas constituídas por "estados de coisas" ou por não-decisões.

Uma vez identificadas as demandas sociais, entender como estas se tornam problemas públicos dignos da atenção do Estado é essencial quando se trata da etapa de percepção e definição de problemas. Nesse campo, diferentes grupos de interesse agem para que determinadas questões sejam percebidas como um problema de política pública; o grupo que obtiver sucesso na identificação e definição do problema provavelmente será o que definirá as soluções para ele, permitindo que suas questões prevaleçam no debate político (DRUMOND, 2014).

Conforme apresenta Secchi (2010), os partidos políticos, os agentes políticos e as organizações não governamentais são alguns dos atores que se preocupam constantemente em identificar problemas públicos. Portanto, cabe a esses atores identificar um problema público e demonstrar o interesse em solucioná-los, colocando-os na lista de prioridade de atuação, ou seja, na agenda.

### **2.2.2. “Agenda-setting”**

Após a identificação dos problemas públicos, os atores políticos elaboram uma lista contendo suas prioridades de atuação, essa lista é conhecida como agenda. De acordo com Kingdon (2011), a agenda é definida como uma lista de temas ou problemas que são foco da

atenção de atores governamentais e grupos não pertencentes ao governo em um determinado momento.

A etapa de definição de agenda (“*agenda-setting*”) busca também compreender por que algumas questões entraram na agenda política, enquanto outras são ignoradas (KINGDON, 2011; SOUZA, 2006). A disputa entre os grupos de interesse são comuns também nessa etapa do ciclo político. Conforme afirma Birkland (2007), os grupos lutam para que seus problemas públicos ocupem espaço na limitada agenda dos governos.

Além da limitação do espaço de atuação dos governos em relação à agenda, os recursos organizacionais, financeiros e o tempo dos atores que compõem os grupos de interesses também são restritos. Dessa forma, para que suas demandas sejam ouvidas, os grupos de interesses organizam atividades de engajamento na influência das agendas da mídia, política e governamental, e da opinião pública como um todo (SECCHI, 2010).

Conforme afirma Rua (1997), para que um problema político passe a figurar como um item prioritário da agenda governamental é necessário que apresente pelo menos uma das características a seguir: (i) mobilize ação política, seja por parte de grandes grupos, pequenos grupos que possuem poder ou por ação individual de atores estrategicamente posicionados; (ii) seja uma situação de crise, calamidade ou catástrofe, em que o ônus de não resolver o problema é maior que o ônus de resolvê-lo; (iii) seja uma situação de oportunidade, ou seja, aquela que gere vantagens a serem obtidas com o seu tratamento político.

De acordo com Birkland (2007), existem quatro tipos de agenda: (i) universal; (ii) sistêmica; (iii) institucional e (iv) decisão. A agenda universal é a mais ampla, nela estão todas as questões que podem ser levantadas e discutidas em uma sociedade ou em um sistema político. A agenda sistêmica contém a lista de assuntos que são, há anos, preocupação do país, sem quem tenha merecido a atenção do governo. Já a agenda institucional é composta pelos problemas que merecem atenção do governo. Por último a agenda de decisão é formada pela lista dos problemas a serem decididos, isto é, aqueles que o governo irá agir efetivamente.

Rua (2009, p. 66) atenta ao fato de que “a relativa falta de clareza da ‘agenda de políticas’ resulta do fato de que várias ‘agendas’ coexistem, mas nem sempre as questões que incorporam coincidem”. Essa situação é perceptível nas ações do governo brasileiro, onde um mesmo problema público recebe tratamento por parte de diferentes instituições, como é o caso da pobreza rural onde é comum a atuação dos Ministérios do Desenvolvimento Agrário,

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e Ministério das Cidades.

Frey (2000) destaca que somente nessa etapa se decide se um tema efetivamente vai ser inserido na pauta política atual ou se o tema deve ser excluído ou adiado para uma data posterior. Portanto, “para poder tomar essa decisão, é preciso pelo menos uma avaliação preliminar sobre custos e benefícios das várias opções disponíveis de ação, assim como uma avaliação das chances do tema ou projeto de se impor na arena política” (FREY, 2000, p. 227).

### ***2.2.3. Elaboração de programas e decisão***

O propósito central dessa fase é o de formular uma política, programa ou projeto público. Deste modo, na etapa de elaboração de programas e de decisão, é preciso escolher a mais apropriada entre as várias alternativas de ação (FREY, 2000). Segundo Rua (1997), a formulação das alternativas é um dos mais importantes momentos do processo decisório, pois é quando se colocam claramente as preferências dos atores, manifestam-se os seus interesses e é então que os diversos atores entram em confronto.

Em suma, a formulação de políticas públicas constitui-se na etapa em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (SOUZA, 2006). A formulação de alternativas é o estágio em que são elaborados métodos, programas, estratégias ou ações que poderão alcançar os objetivos estabelecidos para a intervenção governamental (SECCHI, 2010).

Durante esse processo, cada alternativa estará associada a questões como “a quem” ou “ao o que se aplica” determinada medida previstas pela legislação que regulamenta as intervenções governamentais (SIDNEY, 2007). Segundo a autora, é também no processo de elaboração e decisão que devem ser analisados o custo-benefício da intervenção, a viabilidade e a aceitabilidade da política.

Compreender o papel dos atores em cada etapa do ciclo político e como eles interagem para a concepção de uma política pública é essencial para estudos que pretendem analisá-las. Os atores políticos são peças chaves para o processo político, e na etapa de elaboração e decisão não é diferente. Corroborando, Howlett e Ramesh (1995) apud Sidney (2007) afirmam que a identificação desses atores, bem como entender suas crenças e motivações,

seus julgamentos de viabilidade e suas percepções do contexto político contribuem para explicar como as políticas públicas tomam forma.

Em geral, espera-se menor número de participantes envolvidos na etapa de formulação de políticas quando comparados aos envolvidos no processo de definição de agenda (SIDNEY, 2007). Historicamente, a literatura que aborda os atores considerados centrais à formulação das políticas públicas foi apresentada segundo a visão de duas grandes correntes (GRINDLE e THOMAS, 1991).

Na primeira o centro das análises é a sociedade e os grupos de interesse, isto é, parte-se da premissa de que são estes atores que definem as políticas públicas, considerando-se seu grande poder de influência sobre os atores estatais. Para esta abordagem, o Estado aparece como um ator praticamente imparcial, receptor dos interesses encontrados na sociedade e responsável pela implementação das vontades dos grupos hegemônicos. Os autores e estudiosos da segunda corrente colocam a atuação do Estado no centro da análise, entendendo que este é o principal ator na definição das políticas públicas e que, apesar da sociedade civil ter alguma influência sobre as decisões estatais, é o Estado quem irá determinar as escolhas finais (GRINDLE e THOMAS, 1991).

Ainda segundo os referidos autores, estudos a partir da década de 1990 têm destacado a importância do equilíbrio entre estes dois atores – a sociedade e o Estado – ampliando o debate e tornando-o mais complexo. No que concerne a essas novas abordagens, tanto os grupos de interesse da sociedade quanto os atores estatais são importantes para a definição das políticas públicas, devendo ambos merecer papéis centrais nas análises.

#### ***2.2.4. Avaliação de políticas***

O processo de avaliação de uma política pública consiste, de acordo a UNICEF (1990), em um exame sistemático e objetivo de um projeto ou um programa, que busca medir o seu desempenho quanto a sua relevância, eficácia, eficiência e o impacto de suas atividades à luz dos seus objetivos específicos, e que contribui para melhorar suas ações atuais e planejadas, bem como auxiliar na tomada de decisão.

Tendo em vista que o processo de avaliação consiste em mensurar o desempenho dos governos, definir medidas para aferição dos resultados torna-se indispensável. Segundo Costa e Castanhar (2002) essas medidas são denominadas critérios de avaliação. Os autores ressaltam que não há um consenso em relação essa lista de critérios.

Costa e Castanhar (2002) baseados em UNICEF (1990) apresentam os critérios de avaliação mais comuns:

- Eficiência: objetiva avaliar se o programa tem a menor relação custo-benefício, isto é, se o programa atinge seus objetivos com um menor montante de recursos;
- Eficácia: medida do grau em que o programa atinge os seus objetivos e metas;
- Efetividade ou Impacto: indica se o programa tem efeitos no ambiente externo em que ele interveio, em relação a vários aspectos tais como: técnicos, econômicos, socioculturais, institucionais e ambientais;
- Sustentabilidade: visa mensurar a capacidade de continuidade dos efeitos benéficos alcançados através do programa em questão;
- Análise custo-efetividade: similar à ideia de custo de oportunidade e ao conceito de pertinência. É feita a comparação de formas alternativas da ação social para a obtenção de determinados impactos, para ser selecionada aquela atividade/projeto que atenda àqueles objetivos ao menor custo;
- Satisfação do beneficiário: avalia a atitude do beneficiário em relação à qualidade do atendimento que está obtendo do programa;
- Equidade: procura avaliar o grau em que os benefícios de um programa estão sendo distribuídos de maneira justa e compatível com as necessidades do usuário.

Conforme já mencionado, alguns autores defendem que a tipologia do ciclo político não siga um fluxo linear, isto é, há momentos em que a avaliação não deverá ser realizada somente após a implementação do programa. Diante disso, existem três momentos em que a avaliação poderá ser realizada: *ex-ante*, avaliação de processos e *ex-post*.

A avaliação *ex-ante* é realizada antes da implementação do programa e tem como finalidade proporcionar critérios para a decisão de execução ou não do projeto. Já a avaliação *ex-post* é realizada após a implementação ou término do programa e tem por objetivo realizar uma análise retrospectiva das ações buscando aferir seus principais resultados (COHEN e FRANCO, 2007). A avaliação de processos, também conhecida como avaliação formativa, é conduzida durante a implementação de um programa e tem o intuito de se adquirir mais conhecimento quanto a um processo de aprendizagem para o qual se deseja contribuir (TREVISAN e BELLEN, 2008).

Por meio da avaliação é que podemos identificar, analisar e corrigir os erros, verificar aspectos positivos e negativos das intervenções e promover o contínuo aperfeiçoamento das políticas (SILVEIRA et al., 2013). Cunha (2006) afirma que a partir das avaliações das políticas e programas os formuladores e implementadores podem tomar suas decisões com mais conhecimento, podendo assim maximizar o resultado do gasto público, identificar êxitos e superar pontos de estrangulamento. Em suma, a avaliação é a etapa que busca verificar os impactos efetivos dos programas, não descartando os efeitos indesejados ou os déficits de impacto (RUA, 1997).

Cohen e Franco (2007) ressaltam que a avaliação não deve ser entendida como uma atividade isolada e autossuficiente, pois faz parte do processo de planejamento da política, possibilitando uma retroalimentação que permite a seleção entre diversos projetos de acordo com sua eficácia e eficiência.

#### **2.2.5. Implementação de políticas e programas públicos**

Na abordagem do Ciclo Político, a etapa de implementação de uma política pública sucede à tomada de decisão e antecede os processos avaliativos *ex post*. Esta etapa procura dar sentido ao espaço existente entre a intenção do governo e o impacto das políticas públicas (SMITH e LARIMER, 2009). É nesta fase que as ações são aplicadas por instituições públicas ou privadas para fazer uma política sair do papel e funcionar efetivamente (RUA, 1997).

De acordo com Najberge Barbosa (2011), a conceituação do processo de implementação ainda goza de pouco consenso. Segundo os autores, com base em Lester et al. (1987), para alguns estudiosos a implementação refere-se a todo o processo iniciado com o estabelecimento da política até o seu impacto; para outros, a implementação não se confunde com o alcance do seu produto ou do seu impacto, sendo basicamente um processo de uma série de decisões e de ações colocadas em prática por alguma autoridade governamental.

A partir dos anos 1970, intensificaram-se os estudos sobre a fase de implementação de políticas públicas ampliando a base teórica sobre o tema. Vários estudos contribuíram para o aprofundamento sobre essa fase. Alguns autores e suas definições são apresentados no Quadro 3.

### Quadro 3– Implementação e suas definições

Autores	Definição
Pressman e Wildavsky (1973)	Um processo de interação entre a gama de objetivos e as ações definidas para atingi-los ( <i>setting of goals and actions geared to achieve them</i> ).
Van Meter e Van Horn (1975)	As ações de indivíduos públicos e privados (ou grupos) que são direcionadas para a consecução de objetivos definidos anteriormente no processo decisório acerca das políticas ( <i>objectives set forth in prior policy decisions</i> ).
Mazmaniane Sabatier (1983)	A implementação é a execução de uma decisão política, geralmente instituída por documentos oficiais. Idealmente, para a elaboração dessa decisão devem ser identificados os problemas, estipulados os objetivos a ser alcançados e as formas para realizá-los.
Ferman (1990)	A implementação é o que acontece entre as expectativas da política ( <i>policy expectations</i> ) e os resultados percebidos da política
O'Toole Júnior (1995)	A implementação de políticas [...] se refere à conexão entre a expressão da intenção governamental e os seus resultados na prática ( <i>actua lresults</i> )
Hill e Hupe (2002)	O processo de implementação implica uma ação que resulta na continuação do processo de formulação.

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Hill e Hupe (2002) e Faria (2012).

A relação direta que a etapa de implementação mantém com a etapa de formulação explica a presença dos termos “objetivo”, “metas” e “resultados” na maioria das definições, uma vez que é durante a formulação que os objetivos/metas e os resultados esperados dos programas são definidos.

Nessa perspectiva, Vieira et al. (2011) apresentam uma proposta de um modelo de processo de implementação baseada em Hale (2002). Segundo os autores, os resultados são consequência do que foi feito no programa, fruto de seus produtos. A proposta apresentada está diretamente relacionada ao desenho lógico dos programas, pois orientam as ações dos implementadores (Figura 2).



**Figura 2 – Processo de Implementação**

Fonte: Adaptado de Vieira (2011).

De acordo com esse modelo de processo, os insumos disponíveis para o programa são utilizados em um processo dando origem a um produto ou resultado, o qual gera um impacto. No entanto, fundamentado nas proposições de outros estudiosos sobre o Ciclo Político este

estudo baseia-se na percepção de que o processo de implementação não se desenvolve em sentido único, sendo possível a reestruturação do mesmo durante sua execução, a partir de feedbacks, o que viabilizaria a ação de avaliações formativas (VIEIRA et al., 2011).

Existem basicamente dois modelos de implementação de políticas públicas, conforme apresentam Sabatiere Mazmanian(1980): o modelo *top-down* (de cima pra baixo) e o modelo *botton-up* (de baixo pra cima). O modelo *top-down* é caracterizado pela separação clara entre o momento de tomada de decisão e o de implementação, no qual os tomadores de decisão (políticos) são separados dos implementadores. Já no modelo *botton-up* os implementadores têm maior participação na deliberação do problema e na prospecção de soluções durante a implementação e, posteriormente, os tomadores de decisão legitimam as práticas baseadas na experiência (SABATIER e MAZMANIAN, 1980).

Na perspectiva *top-down*, a utilização de estruturas hierarquicamente controladas pode gerar diferentes efeitos no processo de implementação e em seu produto (VIEIRA et al., 2011). O controle central, em algumas situações, pode resultar em um processo de implementação relativamente tranquilo, mesmo que isso impeça o produto da implementação. No entanto, alguns problemas de implementação relacionados à adaptação às questões locais requerem uma abordagem *bottom-up*. Isto é, esta abordagem focaliza a importância de compatibilizar a estrutura de implementação com as complexidades do problema a ser resolvido pela política (VIEIRA et al., 2011).

Embora existam essas duas abordagens, Carvalho, Barbosa e Souza (2010) nos atentam ao fato de que essas não são mutuamente exclusivas, uma vez que ambas fornecem informações úteis sobre o processo de implementação. Em alguns casos uma abordagem pode ser mais importante que a outra, e em outros casos ambas são igualmente relevantes, ainda que em diferentes fases do complexo e dinâmico processo de implementação.

A literatura sobre implementação de políticas públicas ganhou notoriedade a partir de 1973, com a publicação do trabalho de Pressman e Wildavsky (1973) intitulado Implementação (RUA, 1997; CARVALHO, BARBOSA e SOUZA, 2011; e SECCHI, 2010).

Para Secchi (2010, p. 44),

A grande síntese que o livro traz é que a implementação de políticas públicas não se traduz apenas em problema técnico ou problema administrativo, mas sim em um grande emaranhado de elementos políticos que frustram os mais bem-intencionados planejamentos.

Entretanto, Rua (2009) e Jann e Wegrich (2007) destacam que desde a década de 1970, os estudos sobre políticas públicas indicam o tratamento da implementação como um

“elo perdido”, entre o processo de tomada de decisão e a avaliação dos resultados. Esse fato está baseado em uma inadequada visão dos implementadores quanto aos processos de formulação e implementação de políticas públicas (SILVA e MELLO, 2000). Em outras palavras, implementadores não são capazes de distinguir onde termina a fase da formulação e onde começa a fase da implementação.

Em decorrência disso, Rua (1997) afirma que a ideia da implementação como sendo "a formulação em processo" pode trazer importantes contribuições para o esforço de acompanhamento e controle, uma vez que, nem sempre todas as decisões relevantes são tomadas durante a fase que convencionalmente se denomina formulação. Portanto,

[...] o processo de implementação pode ser uma continuação da formulação, envolvendo flexibilização, idas e vindas, etc. - de maneira que compreende um contínuo processo de interação e negociação ao longo do tempo, entre aqueles que querem pôr uma política para funcionar e aqueles de quem este funcionamento depende (RUA, 1997, p. 15).

Deste modo, o processo precisa ser acompanhado para que seja possível identificar porque, entre o momento em que uma política é formulada e o seu resultado concreto, muitas coisas funcionam como esperado enquanto muitas outras não (RUA, 2009). Essa expressiva mudança ocorrida na década de 1970, especialmente nos Estados Unidos e na Europa, passa a reconhecer a implementação como um processo particularmente complexo e problemático, demandando a atenção sistemática não apenas dos gestores públicos como também dos analistas acadêmicos (FARIA, 2012).

Quando se trata da etapa de implementação, a inclusão de novos atores nas análises de políticas públicas ainda não é comum. Conforme destaca Lotta (2012), na maioria das vezes essa análise fica restrita a como a ação posta em curso é distinta das planejadas focando somente nos erros que daí derivam.

Portanto, há uma lacuna na literatura que aborda a implementação sob essa perspectiva. Lotta (2012) complementa afirmando que a discussão sobre o papel e a influência dos burocratas no processo de implementação é central para compreendermos como, de fato, as ações são colocadas em prática e quais são os fatores que influenciam na mudança de rumos e nos resultados das políticas públicas.

Um dos pontos levantados nessa perspectiva é o da influência de uma cadeia de agentes no processo de implementação, excluindo a premissa de que atores isolados são responsáveis pela implementação das políticas. Assim, as políticas públicas são implementadas a partir de grupos multiorganizacionais, com diversos atores que constroem

estruturas de implementação a partir de suas interações, relações e, conseqüentemente, negociações e conflitos (HJERN e PORTER, 1993). Corroborando, Silva e Mello (2000) destacam que a implementação pode ser representada como um jogo entre implementadores onde os papéis são negociados, os graus de adesão ao programa variam e os recursos entre os atores são objeto de barganha.

Diante disso, ao elaborar uma política pública o governo deve se preocupar não apenas com o conteúdo da política em si, mas com o ambiente organizacional (contexto) em que a política será implementada (CARVALHO e BARBOSA, 2011). Conforme as autoras, o governo deve estar atento também ao compromisso dos implementadores, direcionando a política de acordo com a capacidade administrativa da cada organização implementadora e, acima de tudo estar atento às interferências das coligações e às necessidades reais do público alvo, como o foco dos resultados da política.

Para a execução de uma política seu modelo de organização deve estar claro aos burocratas implementadores. O modelo de organização se refere à maneira como se distribuem responsabilidades, capacidades e mecanismos de decisão e de coordenação das ações, definição de processos de trabalho e a estrutura organizacional (COSTA e BRONZO, 2012).

De acordo com Carvalho e Barbosa (2011), além do ambiente organizacional existem aspectos sociais, econômicos e legais que também influenciam o processo de implementação de uma política pública. Esses aspectos estão intrinsecamente ligados a esse ambiente organizacional, isto é, são fatores pertinentes às instituições e suas relações.

A disponibilidade de recursos - sejam eles financeiros, humanos, de infraestrutura ou de tempo - é essencial para implementação de políticas públicas (COSTA e CASTANHAR, 2002; FREY, 2000 e VAN METER e VAN HORN, 1993). A sua alocação pelas instituições formuladoras pode interferir diretamente nos resultados dos programas. Nesse caso, se for determinado no desenho do programa um montante abaixo do necessário para sua execução os burocratas implementadores provavelmente encontrarão dificuldades em realocá-los podendo reduzir os seus resultados e impactos.

Entretanto, somente a existência dos recursos não basta. É importante que esses estejam disponíveis no momento certo, isto é, a tempestividade e a celeridade dos recursos estão diretamente ligadas ao alcance dos objetivos dos programas (RUA, 2009).

Conforme afirma Lotta (2010) baseada em Lipsky (1980), as pessoas chegam aos implementadores como pessoas únicas individualizadas, portadoras de diferentes experiências de vida, personalidades, expectativas e necessidades. No entanto, quando se encontram com esses agentes transformam-se em clientes, identificáveis e alocáveis em alguns padrões e categorias sociais (LOTTA, 2010).

Levar em consideração suas necessidades, sua cultura e seus costumes faz com que os programas, na maioria das vezes, alcancem uma adesão maior por parte desses clientes, isto é, a satisfação da população com os serviços prestados pela administração pública é diretamente proporcional ao seu bem-estar.

Os aspectos legais se referem à legislação que regulamenta os programas. No que se refere à etapa de implementação, a legislação define, principalmente, as atribuições dos atores implementadores e o seu desenho lógico. Todo programa ou projeto traz em seu escopo um padrão normativo com relação tanto aos fins quanto aos meios, que orienta a própria formulação do problema e a sua natureza, a seleção dos meios e a estratégia para alcançá-los (COSTA e BRONZO, 2012).

Lotta (2010) afirma que muitas vezes a legislação permite diversas interpretações. Em casos que as leis são amplas e generalistas há espaço para a construção de ações que não estão previstas. Diante disso, analisar a etapa da implementação partindo do pressuposto de que os aspectos legais influenciam esse processo permite observar se, de fato, as ações estão sendo executadas da forma que foram previstas e sancionadas.

Para Smith e Larimer (2009) a execução de uma política é normalmente atribuída a uma instituição do Poder Executivo, normalmente conhecidas como agências. Esse processo também conta com a participação de diversas instituições e, de acordo com as circunstâncias, as agências se deparam com um desafio sob dois aspectos: (i) ela tem que descobrir exatamente o que os formuladores desejam fazer; (ii) tem que descobrir uma maneira de executar o planejado (SMITH e LARIMER, 2009). Corroborando, Rua (2009) destaca que a implementação deve ser vista sob uma perspectiva interativa, isto é, um processo no qual as ações individuais dos diferentes atores influenciam consideravelmente os resultados obtidos.

Quando uma política envolve diferentes níveis de governo – federal, estadual e municipal – diferentes regiões ou diferentes setores de atividade, Rua (1997) destaca que a implementação pode se mostrar uma questão problemática, já que o controle do processo se torna mais complexo. Nessa perspectiva, Arretche (2001) destaca que um programa é o

resultado de uma combinação complexa de decisões entre diferentes atores, mas a implementação efetiva é sempre realizada com base nas referências que os implementadores de fato adotam para desempenhar suas funções. Sendo assim, as referências, as experiências e o conhecimento prático dos *policymakers* (os tomadores de decisão) são determinantes para o sucesso ou fracasso de um programa.

Com o intuito de analisar a implementação considerando o papel essencial dos atores que executam as ações, Lipsky (1980) difundiu o conceito de “burocratas de nível de rua” (LOTTA, 2012). Para o autor, os burocratas de rua são os funcionários que trabalham diretamente no contato com os beneficiários dos serviços públicos, como por exemplo, policiais, professores, profissionais de saúde, entre outros.

Em seu principal trabalho (*Street-Level-Bureaucracy* – 1980), Michael Lipsky aponta a importância do estudo desses burocratas, afirmando que eles são o foco da controvérsia política, na medida em que são pressionados pelas demandas de serviços e ao mesmo tempo obrigados a aumentar a efetividade e responsabilidade (LOTTA, 2012). São esses burocratas que determinam o acesso do público a direitos e benefícios governamentais e é por meio deles que a população consegue acessar a administração pública, uma vez que interagem continuamente com a população em seu trabalho (LOTTA, 2010).

A implementação é um processo complexo e dinâmico, no qual os aspectos sociais, econômicos e legais intrínsecos ao ambiente organizacional influenciam na eficácia das intervenções públicas. Estudar a implementação permite visualizar os obstáculos e falhas que costumam acometer essa fase (SECCHI, 2010). Fatores como os obstáculos, falhas e o dinamismo dessa etapa têm sido entendidos como dimensões cruciais para a explicação do insucesso dos governos em atingir os objetivos no desenho das políticas públicas (SILVA e MELO, 2010).

### **3. A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL**

Historicamente temática habitacional vem se destacando desde o início do século XIX, no qual o marco inicial veio com a criação da Lei das Terras em 1850 (REIS, 2013). Essa medida trouxe importantes implicações para o problema habitacional no Brasil, destacando a formação de aglomerados periféricos urbanos (MARICATO, 2008).

Até a década de 1930 não foram identificadas políticas habitacionais promovidas pelo Estado (MARICATO, 2008). Predominava neste período a produção habitacional conduzida pela iniciativa privada, isto é, a construção, comercialização, financiamento e locação de imóveis eram conduzidos pelas forças do mercado (DRUMOND, 2014).

O final do século XIX e início do século XX foram marcados pelo início do processo de industrialização que impulsionou o processo de urbanização, o crescimento das favelas e a desregulamentação do mercado de aluguéis. A partir de então as discussões sobre questão habitacional brasileira se acentuaram. Bonduki (1994, p.1) destaca que somente no governo de Getúlio Vargas a questão habitacional é assumida pelo Estado e pela sociedade como uma questão social, dando início a “uma ainda incipiente política habitacional no país”.

Segundo Bonduki (1994), entre as medidas mais importantes implementadas pelo governo Vargas no que diz respeito à questão habitacional estiveram a Lei do Inquilinato que, congelando os aluguéis, passou a regulamentar as relações entre locadores e inquilinos; a criação das carteiras prediais dos Institutos de Aposentadoria e Previdência (IAP) e da Fundação da Casa Popular (FCP), que deram início à produção estatal de moradias subsidiadas e, em parte, viabilizaram o financiamento da promoção imobiliária; e o Decreto-Lei n.º 58 de 10 de dezembro de 1937, que regulamentou a venda de lotes urbanos a prestações.

Diante da fragilidade, da carência de recursos, da desarticulação com outros órgãos e, principalmente, da ausência de uma ação coordenada para enfrentar de modo integral o problema habitacional, as intervenções do governo Vargas foram ineficazes (BONDUKI, 2004). Conforme destaca o autor, esses fatores contribuíram para que essas intervenções não se efetivassem como uma política habitacional.

A FCP passou por declínio gradual e acentuado de seus objetivos, recursos e operações, e culminou, quase 20 anos mais tarde, na emergência do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e do Banco Nacional de Habitação (BNH), durante o Governo Militar (BONDUKI, 2004). Em 1964 ocorreu a criação do BNH e do SFH que institucionalizou e

estruturou uma política habitacional no país, visando estimular a construção de habitações de interesse social e o financiamento da aquisição da casa própria, especialmente para classes da população de menor renda (BRASIL, 1964).

Realizando uma análise da política habitacional brasileira, no período de atuação do BNH (1964 a 1986), Azevedo (1988) verificou um contraste entre os objetivos sociais que justificaram sua criação e o impacto da sua ação efetiva. Segundo o autor, as clientelas privilegiadas foram a classe média e os setores de maior renda. Cerca de 70% das unidades construídas nos 22 anos de existência do BNH foram destinadas às famílias com renda mensal acima de cinco salários mínimos. A clientela inicialmente definida como núcleo central da política, famílias com renda até três salários mínimos, terminou por ser praticamente descartada do centro de atenção do BNH (FJP, 2005).

Ademais, durante o período de atuação do BNH observou-se a desarticulação entre os projetos habitacionais e a política urbana, bem como o absoluto desprezo pela qualidade dos projetos. As intervenções foram indiferentes à diversidade existente no país, reproduzindo à exaustão modelos padronizados que desconsideravam as peculiaridades culturais, ambientais e de contexto urbano das regiões brasileiras (BONDUKI, 2008).

A situação econômica da década de 1980, marcada pela redução do crescimento nacional, estagnação da economia, processo inflacionário e o crescente desemprego, provocou um esgotamento das fontes do SFH, o que culminou na extinção do BNH e na fragmentação e desarticulação da política habitacional brasileira (REIS, 2013).

As ações do SFH tiveram continuidade por intermédio da Caixa Econômica Federal que, a partir de então, passou a assumir algumas atribuições, pessoal e acervo do extinto BNH. A regulamentação do crédito habitacional passou para o Conselho Monetário Nacional, tornando-se, de modo definitivo, um instrumento de política monetária, o que levou a um controle mais rígido do crédito, dificultando e limitando a produção habitacional (BONDUKI, 2008)

Não obstante, após a extinção do BNH ocorreu uma diminuição nas ações do Estado sobre a questão habitacional até meados dos anos 2000 (MOTTA, 2010). A partir de então o Governo Federal se ausentou da formulação de uma política que fosse além de programas isolados que sofriam alterações constantes (MARICATO, 2008). Conforme Bonduki (2008), esta fase pode ser caracterizada como um período de transição, momento em que deixou de

existir uma estratégia nacional para enfrentar o problema habitacional, vazio que foi ocupado de forma fragmentária por Municípios e Estados.

Em 1995, dentre os programas criados pelo governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, estão programas de financiamento, como o Pró-Moradia e o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) (BONDUKI, 2014). Contudo, muitas ações de política macroeconômica desse governo reduziram o papel do setor público na execução de políticas de habitação, principalmente no que se refere à urbanização de áreas precárias, devido às restrições impostas à concessão de créditos ao setor habitacional (SANTOS, 2014).

Dos anos 2000 em diante, observa-se uma retomada nas intervenções governamentais no setor habitacional. A inclusão da moradia como direito social na Constituição Federal em 2000; a promulgação do Estatuto das Cidades e a afirmação da função social da propriedade em 2001, a criação do Ministério das Cidades em 2003 e o estabelecimento da Política Nacional Habitacional em 2004 foram algumas das ações promovidas pelo Estado para enfrentar o problema habitacional.

A Política Nacional de Habitação (PNH), elaborada em 2003 é resultante da gestão participativa e democrática adotada pelo Ministério das Cidades. A Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades coordenou a elaboração do Plano Nacional de Habitação (PlanHab)<sup>4</sup>, um dos mais importantes instrumentos para a implementação da PNH, previsto na Lei 11.124/05, que estruturou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS.

Até meados da década de 2000, muito pouco recurso foi investido em habitação rural no país. Conforme afirma Bolter (2013), o desinteresse e o descaso do Estado ampliava o problema habitacional rural do país. As ações, políticas e programas públicos de habitação até então existentes não conseguiam ser acessados pelos pequenos e médios agricultores, visto que os mesmos não dispunham das condições exigidas pelos programas habitacionais urbanos.

Em 2008 a crise econômica internacional chegou ao Brasil afetando diversos setores entre eles o imobiliário. Nesse contexto o Governo Federal investiu com vigor no setor habitacional e criou o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV). A proposta, maturada inicialmente no Ministério da Fazenda, teve origem como uma ação emergencial anticíclica de apoio ao setor privado para evitar o crescimento do desemprego, ameaça concreta na

---

<sup>4</sup>oPlanHab é parte de um processo de planejamento de longo prazo para o setor habitacional, sendo o seu horizonte temporal de 2009 a 2023 (BRASIL, 2010).

virada de 2009 (REIS, 2013). Desde sua instituição, o Programa assumiu a maior parte da provisão habitacional de interesse social no Brasil.

O PMCMV compreende o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) (Figura 3). O marco legal do PMCMV é a Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009, alterada pela Lei nº 12.424, de 16 de junho de 2011 e, mais recentemente, pela Lei nº 12.722, de 03 de outubro de 2012. Ambos os programas possuem a mesma finalidade, a construção de casas populares, e seu atendimento abrange as população nas duas áreas de acordo com faixas de renda<sup>5</sup>.



**Figura 3**– Programa Minha Casa, Minha Vida e suas modalidades

Fonte: Elaborada pela autora.

O PNHR foi a primeira ação direcionada especificamente à habitação rural no país. Reconhecendo que a permanência das famílias nesse meio só ocorreria mediante a inclusão social e o desenvolvimento das mesmas, essas necessitavam de condições mínimas de vida dentre as quais a habitação é fundamental (BOLTER, 2013).

Segundo o referido autor, a criação do PNHR foi inspirada no Programa Estadual de Habitação Rural do Rio Grande do Sul (PHRRS). Em 2003, já no governo Lula, o Ministro das Cidades e o Ministro do Desenvolvimento Agrário foram nomeados pelo presidente a coordenar um grupo de trabalho, composto por atores públicos e sociais, encarregado de dialogar sobre uma proposta concreta de habitação em âmbito nacional voltada para o meio rural (BOLTER, 2013).

<sup>5</sup> Na área urbana existem três faixas de renda mensal: até R\$ 1.600,00; de R\$ 1.601,00 a R\$ 3.100,00; e de R\$ 3.101,00 até R\$ 5.000,00. Já na área rural, as faixas de renda são anuais: até R\$ 15 000,00; até R\$ 30.000,00; e até R\$ 60.000,00.

Ambos os ministros já haviam participado ativamente do processo político de formulação do PHRRS. Esse grupo propôs em 2003 a implementação de um programa de habitação rural nacional semelhante ao PHRRS. Inicialmente o programa foi denominado Programa de Habitação Rural – PHR e ficou vinculado ao Programa Nacional de Habitação, junto à Caixa Econômica Federal.

Ainda no ano de 2003, quando os primeiros projetos foram encaminhados, os atores que participavam do processo político de criação do PHR, entre eles as organizações sociais e sindicais rurais, constataram conjuntamente a necessidade de alterações no formato original do programa, em especial nos valores e índices de enquadramento dos beneficiários, visto que a demanda era elevada e a capacidade de acesso dos agricultores ao programa estava baixa (BOLTER, 2013).

Esse fato constata a abertura desde antes da materialização do programa à participação social dos atores envolvidos nesse processo. Os debates realizados entre esses agentes culminaram em modificações e aprimoramento do programa sendo possível instituir em 2009 o PNHR. A partir de então, o objetivo, suas diretrizes de operacionalização e o público alvo foram definidos e regulamentados pela Portaria Interministerial nº 326, de 31 de agosto de 2009.

Coordenado pelo Ministério das Cidades, o Programa tem por objetivo

[...] 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, 2011, p.1).

As diretrizes atuais do programa estão dispostas no artigo 2º da Portaria Nº 593, de 13 de dezembro de 2012 (BRASIL, 2012, p. 80 - 82),

- 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.

O PNHR assume um caráter interministerial, isto é, o Ministério das Cidades firmou parcerias com o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome e o Ministério do Desenvolvimento Agrário para execução de suas atividades. Sendo assim, o Programa não atua isoladamente, juntos estão o Programa Cisternas e o Programa Territórios da Cidadania.

O Programa tem como público-alvo agricultores familiares, trabalhadores rurais, assentados do Programa Nacional de Reforma Agrária – PNRA, quilombolas, extrativistas, pescadores artesanais, ribeirinhos, indígenas e demais comunidades tradicionais com renda mensal bruta anual até R\$ 60.000,00. Os possíveis beneficiários são classificados segundo os três grupos de renda: (i) Grupo 1: famílias com renda bruta anual até R\$ 15.000,00; (ii) Grupo 2: famílias com renda bruta anual de R\$ 15.000,01 a R\$ 30.000,00; (iii) Grupo 3: famílias com renda bruta anual de R\$ 30.000,01 a R\$ 60.000,00.

Os beneficiários enquadrados no primeiro grupo são atendidos com o subsídio integral, já os beneficiários enquadrados nos outros dois grupos são atendidos com o financiamento da moradia ou reforma, sendo o segundo grupo beneficiado com um desconto de R\$ 7.610,00 vinculado ao financiamento, e ambos com subsídio para a assistência técnica e para complementar o equilíbrio econômico-financeiro das operações de financiamento da moradia. Os recursos advêm do Orçamento Geral da União (OGU), para subsídio, e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), para financiamentos.

Para participar do programa, os possíveis beneficiários, enquadrados como Grupo 1 ou Grupo 2 devem estar organizados em Entidades Organizadoras – EOs públicas ou privadas - em grupos de no mínimo 4 e no máximo 50 famílias. Em contrapartida, os possíveis beneficiários enquadrados no Grupo 3 poderão acessar o financiamento individualmente.

Em conjunto ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome<sup>6</sup>, as operações do PNHR que estejam em andamento e os novos contratos de produção habitacional ou reforma da unidade habitacional, exclusivamente do Grupo 1, poderão

---

<sup>6</sup>Os recursos para a produção das cisternas provêm do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome (BRASIL, 2013).

requerer a construção de cisternas, se a região onde se inserirem não dispuser de solução de abastecimento de água potável para consumo humano.

A meta traçada pelo Ministério das Cidades para 2011-2014 era construir e reformar 120 mil unidades habitacionais distribuídas segundo o déficit habitacional do país, mais 70 mil voltadas para os assentados do Programa Nacional de Reforma Agrária (BRASIL,2013). Entre os anos de 2009 e 2013, aproximadamente 110 mil unidades foram entregues (SUHAR, 2014). As expectativas foram de 180 mil contratações em 2014 e para 2015 a nova meta é de 200 mil unidades habitacionais contratadas (BRASIL, 2014b).

O reconhecimento tardio por parte do Governo Federal da necessidade em se intervir também nas áreas rurais, pode ter agravado a qualidade de vida dessa população. Sabe-se que a baixa qualidade de vida é um dos fatores condicionantes do aumento do êxodo rural. Pode-se observar nos dados dos Censos do IBGE o decréscimo contínuo do contingente populacional no meio rural. Como exemplo, no Censo de 1970, a população rural no Brasil era de 41 milhões pessoas e, em Minas Gerais, chegava a 5,4 milhões de pessoas. Já no Censo de 2010 a população rural brasileira registrou 29 milhões de pessoas e Minas Gerais apresentou uma população rural de 2,8 milhões.

Sendo assim, ações que visam reverter essa situação poderá ser determinante na fixação da população rural no campo e até mesmo inverter o fluxo do êxodo rural. Ademais, a melhoria das condições de vida passa pela habitação digna. Para tanto, deve-se reconhecer a casa como o lugar de refúgio e abrigo, que é tão essencial ao nosso bem-estar físico e psicológico (GONÇALVES, 2014).

## **4. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

### **4.1. Caracterização da pesquisa**

Este trabalho tem como objeto de estudo a etapa de implementação do Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) e se caracteriza como um estudo de caso, pois buscará analisar os principais elementos presentes nessa etapa do ciclo político.

De acordo com Yin (2002) o estudo de caso é um estudo empírico que investiga um fenômeno atual dentro do seu contexto de realidade, quando as fronteiras entre o fenômeno e o contexto não são claramente definidas e no qual são utilizadas várias fontes de evidência. Corroborando com Yin (2002), Gil (2002) afirma que este procedimento consiste no estudo exaustivo de um ou poucos objetos, de maneira que permita seu amplo e detalhado conhecimento.

A implementação de um programa público é conduzida em um contexto no qual elementos políticos, institucionais, organizacionais, econômicos e sociais influenciam e são influenciados pelas decisões tomadas durante esse processo. Portanto, o pesquisador que se propõe analisar a implementação de um programa se depara com diversas variáveis que compõem um determinado fenômeno, várias vezes em situações muito complexas, que são passíveis de um estudo denso visando explicá-las dentro do contexto estudado. Sendo assim, a partir do estudo empírico proposto pelo estudo de caso, pretende-se analisar a etapa de implementação do PNHR.

Frente aos objetivos propostos pelo trabalho, este estudo também é caracterizado como descritivo, tendo em vista que busca detalhar características da etapa de implementação do PNHR. Segundo Gil (2002), pesquisas desse tipo possuem como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou estabelecimento de relações entre as variáveis.

### **4.2. Coleta e Análise dos dados**

A dicotomia entre a abordagem quantitativa – típica do paradigma positivista – e a abordagem qualitativa – típica do paradigma interpretativista tem predominado no campo de estudo das ciências sociais (GRAY, 2012). Conforme relata o autor, o pressuposto de que ambas as abordagens são incompatíveis faz com que estudiosos sintam-se obrigados a optar por uma das duas tornando-se um resultado negativo para as pesquisas.

Visando invalidar tal pressuposto, diversos autores propuseram métodos nos quais as abordagens qualitativas e quantitativas possam coexistir e se complementar (GREENE,

CARACELLI e GRAHAM, 1989; GRAY, 2012 e SILVA JUNIOR e D'ANTONA, 2013). Esses métodos foram denominados métodos mistos (*mixed methods*). Os desenhos dos métodos mistos são aqueles que incluem, pelo menos, um método quantitativo e um qualitativo, onde nenhum deles está inerentemente ligado a qualquer paradigma de investigação específico (GREENE, CARACELLI e GRAHAM, 1989).

O uso desses métodos permite que os pesquisadores “generalizem simultaneamente a partir de uma amostra e obtenham uma visão mais rica e contextual do fenômeno que está sendo estudado” (HANSON et al., 2005 apud GRAY, 2012, p.166-167). Em linhas gerais, os métodos mistos têm a capacidade de cobrir lacunas analíticas normalmente existentes em empreendimentos metodológicos únicos (SILVA JUNIOR e D'ANTONA, 2013).

Diante do exposto, a presente pesquisa é caracterizada pela utilização dos métodos mistos, uma vez que mesclou as abordagens qualitativas e quantitativas para fins da obtenção dos objetivos propostos. Os próximos dois tópicos foram destinados à descrição e apresentação dos procedimentos de coleta e análise dos dados das abordagens quantitativa e qualitativa utilizados nesse estudo.

#### ***4.2.1. Procedimentos Quantitativos***

Os procedimentos denominados quantitativos são aqueles que se ancoram em números e técnicas estatísticas para descrever, caracterizar ou analisar determinado fenômeno. Segundo Yang (2007), o uso de métodos quantitativos na análise política tem suas raízes intelectuais em Harold Lasswell (1951, 1970, 1971), que introduziu na disciplina de ciência política esses métodos para analisar as escolhas políticas e tomada de decisão.

A coleta dos dados para a abordagem quantitativa foi operacionalizada em duas etapas: a primeira realizada a partir de bancos de dados, onde foram coletadas as informações secundárias; na segunda, os dados foram de natureza primária e foram coletados por meio dos questionários aplicados junto aos beneficiários do Programa.

Para o levantamento dos dados secundários foram utilizadas as bases de dados fornecidas pela Fundação João Pinheiro (FJP), Ministério das Cidades (MCidades) e Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC). As principais variáveis coletadas foram: o déficit habitacional, a quantidade de projetos aprovados pelos agentes financeiros, o número de unidades habitacionais contratadas, o número de unidades habitacionais entregues até dezembro de 2014 e o valor contratado. Todas as variáveis foram coletadas referentes aos municípios em estudo, para o estado de Minas Gerais e para o Brasil.

Para a análise dos dados secundários, foi realizada uma Análise Descritiva dos Dados que tem como principal função resumir os dados e informações investigadas, apresentando-os da maneira mais prática e simples possível (BRUNI, 2007). Para Hair et al. (2005), essa técnica é utilizada para descrever e caracterizar a amostra que está sendo examinada, bem como possibilitar ao pesquisador tirar conclusões sobre uma população a partir de uma amostra. Adicionalmente, Gil (2008) afirma que as técnicas estatísticas utilizadas por este tipo de análise constituem notável contribuição não apenas para a caracterização e resumo dos dados, como também para o estudo das relações que existem entre as variáveis e para verificar em que medida as conclusões podem estender-se para além da amostra considerada.

O referido autor ressalta que, atualmente, a maioria das pesquisas sociais desenvolvidas requer algum tipo de análise estatística. Portanto, a análise descritiva dos dados foi utilizada com o intuito de descrever as principais características dos municípios e da microrregião em relação à questão habitacional e o PNHR. Essa análise foi realizada com o intuito de embasar a discussão apresentada no terceiro objetivo específico deste trabalho.

A abordagem quantitativa também contou com a coleta de dados primários que foi realizada por meio de questionários. Essas informações foram utilizadas para traçar o perfil dos beneficiários entrevistados e para analisar o processo de implementação sob as perspectiva dos mesmos. Portanto, estes dados também auxiliaram no alcance do terceiro objetivo. O questionário contou com questões de múltipla escolha, questões de escala Likert e questões abertas (ver Apêndice C).

O número de questionários aplicados juntos aos beneficiários foi determinado a partir do cálculo amostral. Para o cálculo, considerou-se o universo correspondente ao número de famílias contempladas pelo Programa no período de 2010 a 2014. Entretanto, em consulta prévia, uma parcela dos beneficiários vinculados a alguns empreendimentos não se dispuseram a responder os questionários. Esses empreendimentos foram retirados da população para fins do cálculo da amostra<sup>7</sup>. Dessa forma, considerou-se a população de 240 beneficiários.

Determinou-se um nível de confiança de 1,96 (95%) e um erro amostral de 10% que, segundo Triola (2005), pode ser considerado um nível de confiança comum em pesquisas

---

<sup>7</sup> Foram excluídos da população dois projetos do município de Ervália, um de Araponga, os únicos projetos de Viçosa e Piranga.

aplicadas às ciências humanas. Nestas condições, de acordo com a equação (1) sugerida por Gil (2008) e Triola (2005), o total da amostra foi de 69 questionários (Tabela 1).

$$n = \frac{N \cdot p \cdot q \cdot \sigma^2}{(\rho \cdot q \cdot \sigma^2) + [(N-1) \cdot e^2]} \quad (1)$$

**Tabela 1** – Determinação da amostra de beneficiários

Símbolo	Descrição	Valores
<i>N</i>	Tamanho da População	240
<i>P</i>	Probabilidade de ocorrência do fenômeno	0,50
<i>q</i>	Probabilidade de não ocorrência do fenômeno	0,50
$\sigma$	Nível de confiança escolhido	1,96 ou 95%
<i>e</i>	Erro	10%
<i>n</i>	Tamanho da amostra	69

Fonte: Elaborada pela autora.

Em algumas localidades os questionários foram aplicados após as reuniões do Trabalho Social com a permissão dos Assistentes Sociais, nos demais casos eram realizadas visitas às casas dos beneficiários. As visitas foram feitas com o auxílio de um membro da entidade organizadora, que acompanhava a equipe até a residência dos beneficiários.

A aplicação de questionários juntos a agricultores não foi uma tarefa fácil. Alguns escolheram não responder devido a desconfiança e receio em fornecer informações pessoais. Outros não estavam disponíveis no momento da visita, pois estavam trabalhando ou não estavam em casa. Diante desses obstáculos, optou-se pelo erro amostral de 10%, valor máximo aceitável para pesquisas em ciências sociais (DRUMOND, 2014 e SANTOS, 2014).

No tratamento e análise dos dados coletados por meio dos questionários foram utilizadas planilhas eletrônicas, além do programa *Statistical Package for Social Science* (SPSS versão 20). No primeiro momento, os questionários aplicados foram tabulados, em seguida foi realizada a verificação de inconsistências e validação dos questionários, e posteriormente foram rodadas as estatísticas para a geração dos resultados da análise descritiva dos dados.

Especificamente, para a análise da implementação sob a ótica dos beneficiários, foram definidos três constructos: Trabalho da Entidade Organizadora, Trabalho Social e Construção das Casas. Os constructos criados são correspondentes as principais atividades desempenhadas no processo de implementação do PNHR.

Conforme afirmam Hair et al. (2005) é comum nas pesquisas em ciências sociais a utilização de conceitos ou constructos para analisar um problema de pesquisa. O referido

autor define o constructo como um conjunto de variáveis (características) que coletivamente definem e tornam a mensuração do constructo possível.

Para que não ocorram interpretações e conclusões não precisas, a mensuração dessas características deve ser feita corretamente. Logo, para que uma pesquisa seja devidamente elaborada o pesquisador deve ter conhecimento de duas definições primordiais: validade e confiabilidade.

A validade de um constructo é capaz de expressar até que ponto esse conjunto de variáveis mede o que deve medir (HAIR et al, 2005). A confiabilidade, por sua vez, é o grau em que uma escala produz resultados consistentes entre medidas repetidas ou equivalentes de um mesmo objeto ou pessoa, revelando a ausência de erro aleatório (RODRIGUES e PAULO, 2014). Há várias maneiras de se medir a confiabilidade de um constructo e o Alfa de Cronbach é o estimador mais utilizado.

Diante do exposto, para verificar a confiabilidade dos constructos, utilizou-se a técnica do Alfa de Cronbach. O valor mínimo aceitável para o alfa é 0,60. Segundo Hair et al. (2005) abaixo desse valor a consistência interna da escala utilizada é considerada baixa.

As questões utilizadas para compor os constructos são de natureza intervalar, isto é, foram elaboradas em escala Likert variando entre 1 (péssimo ou discordo totalmente) e 5 (ótimo ou concordo totalmente). Os constructos e as questões que os compõem estão discriminados no Quadro 4.

**Quadro 4**– Constructos e suas questões

<b>Constructo</b>	<b>Questões</b>
Trabalho da Entidade Organizadora	<b>Como você avalia o trabalho da Entidade Organizadora quanto a:</b> Organização da documentação pela Entidade Organizadora Elaboração do projeto Mobilização das famílias na construção das casas Construção das casas Trabalho Social
Trabalho Social	<b>Como você avalia o trabalho social quanto a:</b> Mobilização das famílias para a elaboração da proposta Ações e capacitações para a melhoria e desenvolvimento das atividades produtivas Atividades de educação sobre o meio ambiente Atividades de educação sobre a higiene básica
Construção das casas	<b>Como você avalia o processo de construção:</b> Tivemos acesso à assistência técnica em todas as etapas da construção. Os assistentes técnicos solucionaram todos os problemas que apareceram durante a execução da obra. Não houve atraso na entrega dos materiais de construção. Os materiais de construção vieram como constavam no projeto. Todos os beneficiários participaram da construção das casas.

\* As respostas variaram entre 1= péssimo e 5=ótimo para Trabalho da Entidade Organizadora e Trabalho Social e entre 1=discordo totalmente e 5= concordo totalmente para Construção das casas  
Fonte: Elaborada pela autora.

Depois de validados, os constructos foram analisados por meio da estatística descritiva. Medidas de centro e dispersão como a média, a moda e o desvio-padrão foram utilizadas para verificar a percepção dos beneficiários em relação a essas etapas do processo de implementação.

#### ***4.2.2. Procedimentos Qualitativos***

Enquanto estudos quantitativos geralmente procuram seguir com rigor um plano previamente estabelecido, a pesquisa qualitativa costuma ser direcionada ao longo de seu desenvolvimento (NEVES, 1996). De acordo com Yanow (2007), o uso dos métodos qualitativos em pesquisas no campo das políticas públicas não é recente. A autora relata que, ao longo dos anos, acadêmicos dessa área buscaram analisar e compreender as políticas públicas em profundidade através de métodos como os etnográficos, observações não participantes, entrevistas com os diversos atores políticos, entre outros.

Semelhante à coleta dos dados de caráter quantitativo, os dados qualitativos seguiram duas etapas: a primeira realizada a partir da análise bibliográfica e documental, onde foram coletados dados secundários; na segunda, os dados foram de natureza primária, no qual foram coletados por meio das entrevistas com roteiro semiestruturados juntos aos membros das Entidades Organizadoras e os Gestores Públicos.

A pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental foram adotadas com o intuito de auxiliar na obtenção dos objetivos específicos um, dois e quatro, isto é, por meio da legislação, documentos e estudos acadêmicos buscou-se descrever o processo de implementação do PNHR, identificar seus principais atores e as mudanças e adaptações na sua implementação.

Foram entrevistados oito representantes das Entidades Organizadoras, agentes responsáveis pela implementação do Programa, e seis Gestores Públicos que atuam diretamente com o PNHR nos municípios. Com o intuito de preservar a identidade dos entrevistados, os mesmos foram renomeados e identificados por códigos conforme apresentado no Quadro 5.

Os roteiros semiestruturados foram elaborados de acordo com a principal atividade do PNHR: a construção das casas. Sendo assim, o roteiro foi dividido em três partes - antes,

durante e depois da execução das obras – com o intuito de orientar uma construção lógica e sequencial do processo de implementação do Programa (Apêndices A e B).

**Quadro 5 – Identificação dos entrevistados**

<b>Grupos de Entrevistados</b>	<b>Código do Entrevistado</b>	<b>Instituições que atuam</b>
Representantes das Entidades Organizadoras	EO1, EO2, EO3, EO4, EO5, EO6, EO7 e EO8	Sindicato dos Trabalhadores Rurais, Associação dos Trabalhadores Rurais, Conselhos Municipais e Conselhos Comunitários
Gestores Públicos	GP1, GP2, GP3, GP4, GP5, GP6 e GP7	Prefeituras Municipais, escritórios locais da EMATER e Centro de Referencial da Assistência Social (CRAS)

Fonte: Elaborado pela autora.

Para a análise dos dados primários coletados por meio das entrevistas foi utilizada a Análise de Conteúdo. Segundo Bardin (2009), a Análise de Conteúdo é um conjunto de técnicas de análise das comunicações que busca obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos, a descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção destas mensagens.

Há três grandes etapas que compõem a Análise de Conteúdo: (i) pré-análise; (ii) exploração do material; e (iii) tratamento dos resultados e interpretação (BARDIN, 2011). Segundo a mesma autora, a primeira etapa é descrita como a fase de organização, que podem ser utilizados vários procedimentos como a leitura flutuante, hipóteses, objetivos e elaboração de indicadores que fundamentem a interpretação. Já na segunda etapa os dados são codificados a partir das unidades de registro. E por fim, na terceira etapa faz-se a categorização, que consiste na classificação dos elementos segundo suas semelhanças e por sua diferenciação.

Para a definição das categorias foi adotado o modelo aberto proposto por Laville e Dione (1999, p.219) onde “as categorias não são fixas no início, mas tomam forma no curso da própria análise”. Vale ressaltar que as categorias foram estabelecidas *a posteriori* com base nos referenciais teórico-analíticos que embasaram a elaboração deste estudo. No Quadro 6 estão dispostas as categorias, sua descrição, suas subcategorias e as referências que as alicerçam.

### Quadro 6 – Categorias analíticas

<b>Categoria</b>	<b>Descrição</b>	<b>Unidades de Análise</b>	<b>Referências</b>
Ambiente organizacional	É o ambiente onde a implementação ocorre. A premissa é de que existe uma cadeia de agentes nesse processo e que suas relações tem influência sobre o sucesso do Programa.	Instituições	Hjern e Porter (1993) Carvalho e Barbosa (2011) Costa e Bronzo (2012).
		Parcerias	
		Relação	
		Apoio	
Aspectos econômicos	Os aspectos econômicos referem-se à disponibilidade e alocação dos recursos disponíveis para a execução de um Programa.	Recursos financeiros	Van Meter e Van Horn (1993) Frey (2000) Costa e Castanhar (2002)
		Recursos humanos	
		Infraestrutura	
		Tempo	
Aspectos legais	Os aspectos legais fazem menção à legislação que regulamenta os programas. No que tange a etapa de implementação a legislação define, principalmente, as atribuições dos atores implementadores e o seu desenho lógico.	Exigências	Lotta (2010) Costa e Bronzo (2012)
		Especificações	
		Leis e regulamentações	
Aspectos sociais	Os aspectos sociais estão relacionadas as necessidade e expectativas da população ou público-alvo dos programas.	Necessidades	Lotta (2010) Carvalho e Barbosa (2011)
		Expectativas	

Fonte: Elaborado pela autora.

Com o intuito de auxiliar na operacionalização dessa técnica foi utilizado o software NVivo. Esse software ajuda na organização, sistematização e na análise das informações não estruturadas contidas na ferramenta de coleta de dados primários (QSR INTERNATIONAL, 2014).

Conforme ressalta Gil (2008) e Ames (2013), ferramentas como NVivo, tendem a ser especialmente úteis quando tem-se uma pesquisa qualitativa com grande volume de dados a serem analisados, visto que estas permitem a organização do material, a codificação do mesmo através de categorias pensadas durante o desenvolvimento da pesquisa e a geração de cruzamento entre categorias.

Vale ressaltar que esta pesquisa e seus instrumentos de coleta de dados (roteiros e questionários) foram analisados e aprovados pelo Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos da Universidade Federal de Viçosa. Como requisito imposto pelo Comitê foi disponibilizado uma via do “Termo de Consentimento Livre e Esclarecido” aos respondentes, onde constam os objetivos da pesquisa, a forma que foram tratadas as informações e os

contatos dos pesquisadores. Sendo assim, os instrumentos, sua aplicação e utilização foram compatíveis com os preceitos éticos da pesquisa científica.

Com o objetivo de sintetizar todos os elementos apresentados nesse tópico, no Quadro 7 estão apresentados os objetivos específicos da pesquisa e o percurso metodológico utilizado para a sua obtenção.

**Quadro 7**– Objetivos específicos da pesquisa e o percurso metodológico

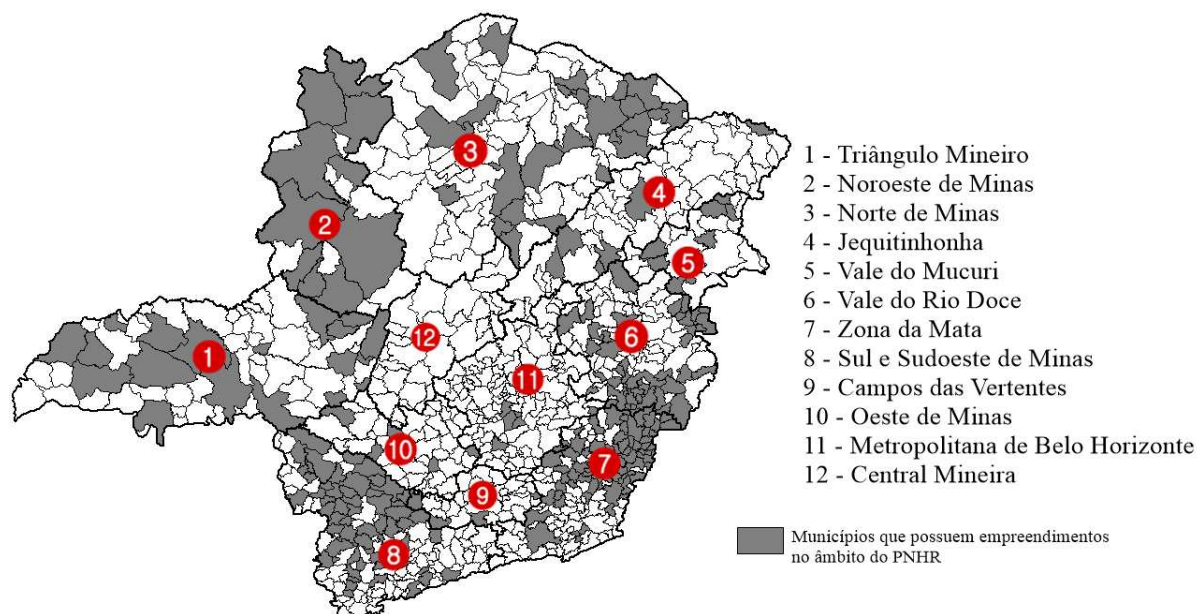
<b>Objetivo</b>	<b>Tipo de abordagem</b>	<b>Tipo de dados</b>	<b>Técnica de coleta de dados</b>	<b>Técnica para análise dos dados</b>
Caracterizar e compreender o processo de implementação do programa	Qualitativa	Dados secundários	Pesquisa bibliográfica e Pesquisa documental	Análise qualitativa e de caráter descritiva
Identificar os atores que atuam no processo de implementação do programa, quais suas atribuições durante a etapa de implementação e quais suas influências nesse processo	Qualitativa	Dados secundários	Pesquisa bibliográfica e Pesquisa documental	Análise qualitativa e de caráter descritiva
Analisar o processo de implementação do PNHR sob a perspectiva das Entidades Organizadoras, Gestores Públicos e dos beneficiários	Qualitativa e quantitativo	Dados primários	Questionários e Entrevistas com roteiros semiestruturados	Análise de Conteúdo e Análise Descritiva dos Dados
Identificar se ocorreram mudanças e adaptações no processo de implementação	Qualitativa	Dados secundários	Pesquisa bibliográfica e Pesquisa documental	Análise qualitativa

Fonte: Elaborado pela autora.

### **4.3.Local de estudo e público alvo**

O período de análise adotado para a pesquisa foi de 2009 – 2014, que corresponde ao tempo de existência do Programa. O estudo abordou o processo de implementação do PNHR nos municípios da microrregião de Viçosa, que pertence à Zona da Mata mineira.

Desde a instituição do PNHR em 2009, foram contratadas 13.871 unidades habitacionais no estado de Minas Gerais. Dos 853 municípios que o estado possui 250 têm projetos finalizados ou em andamento (Figura 4), nos quais foram destinados aproximadamente 370 milhões de reais para sua execução. Vale ressaltar que das 13.871 unidades contratadas apenas 4.374 unidades foram entregues até dezembro de 2014 (BRASIL, 2014a).



**Figura 4** - Municípios que possuem projetos do PNHR aprovados no estado de Minas Gerais

Fonte: Elaborada pela autora a partir de Brasil (2013).

É possível observar que a Zona da Mata é a mesorregião que tem maior número de municípios contemplados pelo PNHR – 69 municípios. As demais mesorregiões que se destacam são a Sul/Sudoeste de Minas, Vale do Rio Doce, Norte de Minas e Noroeste de Minas. A concentração da população nas áreas urbanas justifica o baixo número de municípios contemplados pelo Programa na região central do estado. Um exemplo é a mesorregião Metropolitana de Belo Horizonte em que apenas 7,44% da população residem no campo (IBGE, 2010).

A microrregião geográfica de Viçosa pertence à mesorregião geográfica da Zona da Mata. Os municípios desta microrregião foram escolhidos para a realização desse estudo pela facilidade em acompanhar a implementação do Programa. O estado de Minas Gerais possui 66 microrregiões e a de Viçosa é uma delas. Dos 20 municípios pertencentes a essa microrregião, metade foram contemplados pelo PNHR, nos quais foram aprovados 16 projetos que visaram reformar ou construir 423 unidades habitacionais.

Para essa microrregião foram destinados aproximadamente 11,5 milhões de reais correspondentes a 8,62% do total investido no estado. Em média, os 20 municípios possuem 4,24% das habitações na zona rural em situação de déficit. Participaram da pesquisa oito dos 10 municípios contemplados pelo Programa. Em duas localidades, Viçosa e Piranga, os membros das entidades organizadoras não se dispuseram a participar. Uma vez que os

beneficiários eram identificados por meio das entidades, também não foi possível contatá-los para a aplicação dos questionários.

Os municípios dessa microrregião vêm apresentando expressiva redução da população rural que retrata a existência do êxodo rural e conseqüentemente, o despovoamento das áreas rurais nesses municípios. Entre os anos de 1970 e 2010 houve uma queda de 35,8% da população rural da microrregião de Viçosa. Apenas o município de Araponga não possui uma queda expressiva (5,1%), os demais municípios apresentaram valores superiores a 14% (Tabela 2).

**Tabela 2 – População Rural da microrregião de Viçosa**

Microrregião de Viçosa	1970	1980	1991	2000	2010	Varição entre 1970 e 2010 (%)
Alto Rio Doce	12.440	11.628	10.201	8.946	7.089	43,0
Amparo da Serra	5.817	4.481	4.051	2.971	2.411	58,6
Araponga	5.387	5.527	6.243	5.375	5.111	5,1
Brás Pires	4.975	5.103	4.432	3.302	2.414	51,5
Cajuri	3.005	2.415	2.010	1.903	1.951	35,1
Canaã	5.220	4.398	4.295	3.370	2.769	47,0
Cipotânea	5.075	5.088	4.615	3.927	3.533	30,4
Coimbra	3.326	2.581	2.522	3.035	1.898	42,9
Ervália	9.911	9.816	10.517	9.458	8.476	14,5
Lamim	3.106	2.696	2.548	2.225	1.941	37,5
Paula Cândido	6.394	5.855	5.284	5.151	4.335	32,2
Pedra do Anta	4.719	3.163	2.606	1.846	1.173	75,1
Piranga	13.579	12.796	12.472	11.931	11.274	17,0
Porto Firme	7.852	7.006	6.665	5.577	5.586	28,9
Presidente Bernardes	7.333	6.088	5.427	4.482	3.895	46,9
Rio Espera	6.650	5.680	5.468	4.704	3.667	44,9
São Miguel do Anta	4.355	3.363	3.533	3.310	3.014	30,8
Senhora de Oliveira	3.412	3.063	2.791	2.921	2.427	28,9
Teixeiras	5.822	4.765	4.672	4.200	3.732	35,9
Viçosa	8.733	7.516	5.202	5.062	4.915	43,7
<b>Total</b>	127.111	113.028	105.554	93.696	81.611	35,8

Fonte: IBGE (2010).

A renda média per capita dos municípios dessa microrregião está abaixo dos valores apresentados para Minas Gerais. No ano 2000 a renda média per capita da microrregião foi de R\$135,00 e para o estado R\$ 276,56 (IPEA, 2011). Não obstante, há aproximadamente 20 mil pessoas nessa microrregião favorecidas pelo Programa Bolsa Família (BRASIL, 2014c). Contudo, nos últimos dez anos houve um aumento no Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) desses municípios. Em média os valores passaram 0,599 (IDHM baixo) para 0,693 (IDHM médio) (Tabela 3).

**Tabela 3 – Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)**

<b>Microrregião de Viçosa</b>	<b>1991</b>	<b>2000</b>	<b>2010</b>
Alto Rio Doce	0,593	0,696	0,620
Amparo do Serra	0,588	0,675	0,641
Araponga	0,549	0,657	0,536
Brás Pires	0,620	0,705	0,625
Cajuri	0,560	0,694	0,617
Canaã	0,578	0,678	0,649
Cipotânea	0,574	0,643	0,579
Coimbra	0,642	0,756	0,669
Ervália	0,596	0,700	0,625
Lamim	0,602	0,691	0,655
Paula Cândido	0,615	0,699	0,637
Pedra do Anta	0,554	0,664	0,624
Piranga	0,595	0,661	0,600
Porto Firme	0,604	0,686	0,634
Presidente Bernardes	0,613	0,699	0,632
Rio Espera	0,598	0,673	0,602
São Miguel do Anta	0,600	0,717	0,644
Senhora de Oliveira	0,575	0,654	0,631
Teixeiras	0,608	0,712	0,675
Viçosa	0,723	0,809	0,775
<b>Média</b>	<b>0,599</b>	<b>0,693</b>	<b>0,634</b>
<b>Minas Gerais</b>	<b>0,478</b>	<b>0,624</b>	<b>0,731</b>

Fonte: IPEA (2011).

Embora o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) tenha apresentado uma melhora nos últimos 10 anos, os demais indicadores demonstram a situação de empobrecimento, estagnação e despovoamento das áreas rurais na região de estudo. Apenas o município de Viçosa apresenta IDHM superior ao IDH do estado, sendo considerado IDHM alto. Os demais municípios possuem índices de desenvolvimento entre baixo (0,500 a 0,599) e médio (0,600 a 0,699). O PNHR se bem sucedido em seus objetivos pode contribuir para a reversão o atual quadro da microrregião de Viçosa.

## 5. RESULTADOS E DISCUSSÕES

### 5.1.O processo de implementação do PNHR

A implementação é um processo de execução de uma política pública com base em um conjunto de instrumentos legais. É nessa fase que as ações são executadas por instituições públicas ou privadas com o intuito de alcançar os objetivos traçados na etapa de formulação. Deste modo, a implementação procura dar sentido ao espaço existente entre a intenção do governo e o impacto das políticas públicas.

A operacionalização da implementação do PNHR é composta basicamente por três fases, onde o que as distingue é a principal atividade realizada pelos implementadores: a construção das casas. Sendo assim, os resultados apresentados foram organizados de acordo com essa divisão, ou seja, foram descritas as principais ações antes, durante e depois da construção das casas. Essa estrutura foi adotada com o intuito de organizar uma sequência lógica para as atividades dessa etapa.

Antes de dar início a caracterização do processo de implementação é necessária a identificação dos principais atores que participam dessa etapa (Quadro 8), lembrando que a descrição detalhada deles será apresentada no tópico seguinte, tendo em vista que esse é um dos objetivos específicos desse trabalho.

#### Quadro 8– Identificação dos atores do PNHR

Atores	Instituições Representantes
Ministério das Cidades	Secretaria Nacional de Habitação
Agentes Financeiros	Banco do Brasil S.A., por intermédio das Superintendências; Caixa Econômica Federal, por intermédio das Gerências ou Representações de Desenvolvimento Urbano e Rural – GIDUR ou REDUR.
Entidades Organizadoras	Entidades Organizadoras Públicas (prefeituras, governos estaduais e do distrito federal, e respectivas companhias de habitação, quando houver); Entidades Representativas dos grupos associativos (entidades privadas sem fins lucrativos, sindicatos, associações, condomínios e cooperativas).
Beneficiários	Agricultores familiares, trabalhadores rurais, assentados do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), quilombolas, extrativistas, pescadores artesanais, ribeirinhos, indígenas e demais comunidades tradicionais com renda mensal bruta anual até R\$ 60.000,00.

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Brasil (2013).

A mobilização das Entidades Organizadoras é ação inicial para adesão ao Programa. Nessa etapa, o contato com os agentes financeiros é primordial. É por meio dessa relação que as entidades buscam subsídio para sanar quaisquer dúvidas em relação aos normativos do Programa e sua operacionalização.

Os agentes financeiros, por sua vez, devem prestar informações detalhadas sobre o PNHR e fornecer a relação de documentos e formulários necessários à contratação das

operações de habitação rural. Nesse caso, as entidades precisam comparecer a uma unidade regional<sup>8</sup> dos bancos oficiais que atuam na implementação do Programa.

Após as orientações iniciais, as EOs devem realizar um levantamento da demanda por moradias e reformas nas áreas rurais do seu município. Para tanto, as entidades precisam determinar critérios de seleção e hierarquização da demanda, os quais deverão ser divulgados nos meios de comunicação do município. Há casos em que esse levantamento é realizado com o auxílio dos Centros de Referência em Assistência Social (CRAS) e/ou Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater).

Identificados os possíveis beneficiários do programa, as entidades devem solicitar e organizar a documentação destes, segundo as orientações dos agentes financeiros. Os documentos necessários são: RG, CPF, certidão de casamento ou declaração de união estável, documentos do cônjuge, comprovantes de renda (no caso do grupo 1 a Declaração de Aptidão ao Pronaf), certidão negativa de débitos com a Receita Federal ou positiva com efeitos de negativa. São solicitados e regularizados também os documentos referentes às propriedades rurais.

É nessa fase de solicitação das documentações que alguns agricultores que se enquadrariam no Programa acabam sendo excluídos. Em muitos casos, a falta de regulamentação da documentação, em especial das propriedades e terrenos, acaba sendo condicionante à exclusão desses agricultores familiares.

Depois de organizada toda a documentação, as entidades precisam enviá-la a uma unidade regional dos bancos que, por sua vez, devem receber e analisá-las. Com a documentação em conformidade, as entidades ficam encarregadas de elaborar os projetos técnicos de engenharia e arquitetura e o do trabalho social.

Vale ressaltar que os projetos de engenharia e arquitetura deverão seguir as especificações exigidas pelo Ministério das Cidades (Anexo I). Nas especificações estão dispostas as metragens mínimas da unidade habitacional bem como a acessibilidade que esta deve proporcionar às pessoas com necessidades especiais e com mobilidade reduzida.

Após a aprovação dos projetos as entidades organizadoras precisam convocar uma assembleia para a eleição da Comissão de Representantes (CRE). A CRE é composta por no mínimo três integrantes, sendo dois eleitos entre os beneficiários participantes do projeto e um representante indicado pela Entidade Organizadora. A comissão atua como órgão fiscalizador

---

<sup>8</sup>Superintendência Regional - SR ou Gerência Executiva de Habitação - GIHAB ou à Agência mais próxima (BRASIL, 2013).

da construção das casas e da gestão dos recursos financeiros, ambas as atividades desempenhadas pelas entidades.

Para dar início às obras, os agentes financeiros e as entidades devem firmar um termo de cooperação e parceria. Os agentes financeiros também firmam contratos separadamente com cada família beneficiária do Programa no qual constam as obrigações e deveres de ambas as partes.

Os valores contratados para a construção das unidades habitacionais variam de acordo com o grupo de renda dos beneficiários e a região do país (para o Grupo 1). A contrapartida dos beneficiários também é condicionada pelos grupos em que estão classificados, conforme apresentado no Quadro 9.

A contrapartida dos beneficiários enquadrados no grupo de renda 1 é paga em quatro parcelas anuais. Vale ressaltar que do montante total contratado para a construção das casas deste grupo 35% desse valor é destinado ao pagamento da mão de obra, ou seja, R\$ 9.975,00 (Regiões Nordeste, Centro-Oeste, Sudestes e Sul) e R\$ 10.675,00 (Região Norte) para cada família. É destinado também para pagamento da Assistência Técnica e Trabalho Social um montante de R\$1.000,00 por família beneficiada para a realização dessas atividades. O subsídio concedido a esse grupo é originário exclusivamente do Orçamento Geral da União (OGU), principal fonte de financiamento do Programa.

Já para o grupo 2 o subsídio concedido é no valor de R\$ 7.610,00 por família e é destinado à complementação para compra de materiais de construção. Esse montante advém do Fundo de Garantia por Tempo de Serviços (FGTS). Para esse grupo há também um montante destinado à realização dos trabalhos de Assistência Técnica e Social nos valores de R\$ 600,00 e R\$ 400,00 respectivamente, perfazendo um total de R\$ 1.000,00 por família beneficiada. Esses recursos são oriundos do OGU.

A taxa de juros que irá incidir sobre os financiamentos para o grupo 3 é determinado por meio de uma sub-faixa de renda, isto é, para aqueles que possuem renda comprovada de R\$ 30.001,00 à R\$ 39.300,00 a taxa de juros nominal será de 6% ao ano, já para os demais a taxa de juros nominal será de 7,16% ao ano.

**Quadro 9**– Valores contratados e as contrapartidas dos beneficiários do PNHR (por família)

Região	Atividades	Grupos		
		1	2	3
Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul	Construção	R\$ 28.500,00	De R\$ 6.000,00 à R\$ 30.000,00 (com subsídio de até R\$ 7.610,00)	De R\$ 20.000,00 à R\$ 30.000,00
	Contrapartida Construção	R\$ 1.140,00	Valor do financiamento à taxa de juros de 5% ao ano	Valor do financiamento à taxa de juros de 6% a 7,16% dependendo da faixa de renda
	Reforma	R\$ 17.200,00	De R\$ 6.000,00 à R\$ 30.000,00 (com subsídio de até R\$ 7.610,00)	De R\$ 20.000,00 à R\$ 30.000,00
	Contrapartida Reforma	R\$ 688,00	Valor do financiamento à taxa de juros de 5% ao ano	Valor do financiamento à taxa de juros de 6% a 7,16% a.a. dependendo da faixa de renda
Norte	Construção	R\$ 30.500,00	De R\$ 6.000,00 à R\$ 30.000,00 (com subsídio de até R\$ 7.610,00)	De R\$ 20.000,00 à R\$ 30.000,00
	Contrapartida Construção	R\$ 1.220,00	Valor do financiamento à taxa de juros de 5% ao ano	Valor do financiamento à taxa de juros de 6% à 7,16% a.a. dependendo da faixa de renda
	Reforma	R\$ 18.400,00	De R\$ 6.000,00 à R\$ 30.000,00 (com subsídio de até R\$ 7.610,00)	De R\$ 20.000,00 à R\$ 30.000,00
	Contrapartida Reforma	R\$ 736,00	Valor do financiamento à taxa de juros de 5% ao ano	Valor do financiamento à taxa de juros de 6% à 7,16% a.a. dependendo da faixa de renda

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Brasil (2013).

É estipulado para os grupos 2 e 3 um tempo máximo para a construção das unidades habitacionais de 12 meses. Já para o grupo 1 o tempo para construção é estipulado pela entidade a partir de um cronograma aprovado pelos agentes financeiros.

As contrapartidas pagas pelos beneficiários levam em consideração a vulnerabilidade financeira dos mesmos. Sabe-se que nas áreas rurais a renda mensal muitas vezes é incerta para aqueles que dependem da venda de sua produção devido à sazonalidade e à variação dos

preços dos produtos agropecuários. Especialmente para o Grupo 1, dos agricultores mais vulneráveis, as parcelas pagas anualmente contribuem para a baixa inadimplência dos mesmos, pois as contrapartidas são baixas e não comprometem grande parte da sua renda anual.

Os novos valores de subsídio<sup>9</sup> estipulados também foram responsáveis por aumentar a adesão em Programas de Habitação, antes não acessados pelos agricultores mais descapitalizados, devido sua incapacidade de arcar com as contrapartidas exigidas. Portanto, o público-alvo do Programa foi ampliado, e a parcela mais afetada pela precariedade habitacional pode ser atendida pelo PNHR.

A liberação dos recursos para a execução das obras ocorre em parcelas e são autorizadas de acordo com o andamento das obras. Para que sejam depositadas essas parcelas na conta da CRE, documentos são exigidos pelos bancos. Para a liberação da primeira parcela (25% do recurso total) são necessários Anotação de Responsabilidade Técnica de Obras e Serviços (ART) de execução e do projeto de engenharia e arquitetura.

A liberação da segunda parcela dos recursos (15% do recurso total) se dá mediante a apresentação da Planilha de Levantamento de Serviços (PLS) na qual consta, basicamente, a medição da construção das casas de cada beneficiário. Esse documento é utilizado também para a liberação das demais parcelas intermediárias. Em conjunto à PLS deverá também ser enviado um relatório fotográfico que comprova o início das obras.

Para a liberação das parcelas intermediárias é necessário o envio da PLS simplificada e o relatório fotográfico colorido das unidades habitacionais quando as obras atingirem os percentuais de 25%, 50%, 75% e 100% de execução. Na maioria dos casos, também é exigida a participação de um dos membros da CRE durante a visita de monitoramento e acompanhamento das obras.

Além de fornecer subsídio para a liberação dos recursos, essas visitas são fundamentais para a continuação do projeto e promovem a aproximação entre os técnicos responsáveis e os beneficiários. Por meio delas, podem ser detectadas falhas técnicas durante a execução das obras, bem como esclarecer algumas dúvidas e fornecer assistência técnica aos pedreiros e mestres de obra responsáveis pela sua execução.

---

<sup>9</sup> Anteriormente os valores eram determinados de acordo com as seguintes faixas: (i) para o agricultor cuja renda mensal era até um salário mínimo, o subsídio era de R\$ 5.907,00, ficando o restante da obra sob sua responsabilidade; (ii) para o agricultor cuja renda mensal seja maior que R\$ 930,00 e menor que R\$ 1.500,00, o subsídio era de R\$ 3.000,00, sendo que o restante poderá ser financiado em até 96 meses

Para a última parcela devem ser apresentados a PLS simplificada, um mapa de execução das obras, o Documento de Origem Florestal<sup>10</sup> ou Guias Florestais emitidos pelo IBAMA e o relatório fotográfico colorido de todas as unidades concluídas, que ainda não tenham sido encaminhadas nas aferições anteriores, devidamente identificadas por beneficiário. Os empreendimentos contratados no estado de Minas Gerais devem também apresentar a Declaração de Uso Insignificante de Água, emitida pelo Instituto Mineiro de Gestão das Águas (IGAM).

É a evolução das obras (em percentuais) é o que determina os valores dos recursos a serem liberados. No total são sete parcelas liberadas antes, durante e depois da execução das obras conforme apresentado na Tabela 4:

**Tabela 4** – Valores percentuais da liberação dos recursos e os percentuais de execução das obras

Parcelas	Percentual da Obra	Percentual acumulado de recursos liberados
Primeira	30 dias após assinatura do contrato	25%
Segunda	Início das obras	40%
Terceira	25%	55%
Quarta	40%	70%
Quinta	60%	85%
Sexta	75%	95%
Sétima	Pós-obra (100%)	100%

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Brasil (2013).

É assegurada uma liberação prévia de recursos para subsidiar a compra de materiais de construção para dar início às obras. Os materiais de construção normalmente são comprados pelas EOs mediante a apresentação e análise das propostas enviadas por empreendimentos do ramo. Aqueles que apresentarem os melhores preços, formas de pagamento e de entrega dos materiais são os escolhidos.

É imprescindível que o cronograma das obras acompanhe os prazos de liberação dos recursos. O mau planejamento da execução das obras pode comprometer significativamente os prazos de entrega e a qualidade das unidades habitacionais. Isso ocorre, pois a tempestividade e a celeridade dos recursos é essencial para o processo de implementação e, conseqüentemente, para o sucesso de um programa público.

<sup>10</sup>O Documento de Origem Florestal – DOF, instituído pela Portaria MMA n°.253, de 18 de agosto de 2006 constitui-se licença obrigatória para o controle do transporte e armazenamento de produtos e subprodutos florestais de origem nativa, inclusive o carvão vegetal nativo, contendo as informações sobre a procedência desses produtos e subprodutos, gerado pelo sistema eletrônico denominado Sistema DOF, na forma do Anexo I da Instrução Normativa n° 112, de 21 de agosto de 2006 (IBAMA, 2014).

Os recursos destinados à elaboração e execução do trabalho social seguem parâmetros diferentes. A liberação da primeira parcela acontece mediante ao envio do Projeto de Trabalho Social aprovado pela GIDUR/REDUR e da Ata de Eleição da CRE. As demais parcelas são repassadas após a apresentação dos relatórios de atividades com 50% e 100% da execução das ações desses trabalhos durante as obras. A última parcela corresponde ao montante de “pós-ocupação”, isto é, paga após o envio do relatório final em que consta também uma avaliação do Programa realizada por meio de um questionário junto aos beneficiários.

O envio dos relatórios fotográficos exige que sejam apresentados os conteúdos determinados no cronograma e que sejam também realizadas reuniões periódicas junto às famílias dos beneficiários. Um fator de destaque é o incentivo dado à participação de toda a família nessas reuniões e não apenas o beneficiário.

O Trabalho Social tem como diretrizes apresentadas pela Caixa Econômica Federal:

- Divulgar as informações sobre o Programa, esclarecendo o papel de cada agente envolvido, seus direitos e deveres, sensibilizando os beneficiários sobre a importância da moradia, bens e/ou serviços como valor de uso e suporte para a melhoria da qualidade de vida;
- Viabilizar a participação das famílias na implementação do empreendimento, na gestão dos recursos financeiros, bem como na manutenção dos bens e/ou serviços gerados, visando o desenvolvimento comunitário;
- Implantar projetos adequados à realidade socioeconômica e cultural da comunidade, ao porte do empreendimento e ao prazo de execução das obras;
- Realizar atividades voltadas à participação e à organização dos beneficiários, à difusão de informações relativas à operação, ao contrato, à importância da adimplência, à fixação dos beneficiários nos imóveis e orientar as famílias quanto ao correto uso e conservação da moradia, bens e/ou serviços visando a sustentabilidade do Programa;
- Contemplar atividades voltadas para a implantação da produção, utilizando o regime de autoconstrução, autoajuda e/ou mutirão, quando for o caso.

Além de levar informação e capacitar os beneficiários, a proposta do Trabalho Social se apodera de premissa de que é necessária a participação comunitária. Por meio dela, os beneficiários poderão se sentir mais estimulados a serem protagonistas da própria história e participarem ativamente das ações que compõe a etapa de implementação do PNHR. Além

disso, tem-se a interação com os demais beneficiários gerando uma troca de experiências e parcerias. A proposta do Trabalho Social, se bem sucedida, contribui significativamente para a melhoria da qualidade de vida das famílias beneficiadas pelo Programa.

Como proposta complementar ao Trabalho Social existem quatro regimes construtivos:

- Mutirão assistido – Regime de construção em que os beneficiários produzem conjuntamente as unidades habitacionais com o auxílio de assistência técnica especializada;
- Autoconstrução assistida – Regime de construção em que o beneficiário, titular do contrato, produz sua unidade habitacional com o auxílio de assistência técnica especializada;
- Administração direta – Regime de construção em que a Entidade Organizadora é diretamente responsável pela execução das obras, além de utilizar mão de obra do seu quadro de funcionários ou a ela vinculado;
- Empreitada global – Regime de construção em que uma construtora é contratada para a execução da obra ou do serviço por preço certo e total. A empresa gerencia a execução do empreendimento e a CRE fiscaliza a sua atuação.

No caso da autoconstrução assistida os beneficiários atuam como serventes auxiliando um pedreiro responsável pela obra. Esse pedreiro deverá executar as obras sob a supervisão do engenheiro responsável pelo projeto. Os membros da CRE e da equipe técnica dos agentes financeiros devem fiscalizá-las e monitorá-las.

Os agentes financeiros devem acompanhar a execução das obras por meio da sua equipe técnica. No caso de alguma irregularidade encontrada nos relatórios fotográficos e de execução das obras, esses responsáveis se deslocam até as unidades habitacionais para fazer essa vistoria. A lei não determina a frequência em que essas visitas devem ser realizadas, o que abre precedentes para que não sejam feitas com regularidade.

Na fase final do processo de implementação do Programa tem-se o período de pós-ocupação, ou seja, a etapa que sucede a entrega das casas. Nessa fase dá-se a continuidade ao Trabalho Social, onde são realizadas as últimas reuniões com o intuito de auxiliar os beneficiários na adaptação à nova realidade. A implementação se encerra quando são feitas as avaliações com os beneficiários. Nelas eles avaliam o trabalho desempenhado por todos os agentes implementadores bem como a unidade habitacional.

Em suma, o processo de implementação do PNHR acontece em três fases. Antes do início das obras há a mobilização da EO, a seleção das famílias beneficiárias, a adequação documental e a elaboração dos projetos técnicos e sociais. Durante a execução das obras destaca-se a gestão dos recursos financeiros e o processo construtivo. O período pós-ocupação destina-se basicamente para ao atendimento das famílias em relação à adaptação ao novo lar.

Destaca-se que a realização do Trabalho Social está presente em todas as três fases, onde, anteriormente a organização da documentação, o assistente social responsável atua no levantamento de demanda por moradia, na elaboração do projeto indo até a avaliação de pós-ocupação e o período de adaptação dos beneficiários.

De maneira geral, as atividades previstas pelos normativos do Programa são desempenhadas pelas instituições às quais são delegadas. Todavia, alguns gargalos nas leis são encontrados pelos implementadores e adaptações são realizadas com o intuito de não comprometer o sucesso do PNHR. Em casos que as leis são amplas e generalistas há espaço para a construção de ações que não estão previstas.

A fiscalização das obras por parte dos bancos é um exemplo de adaptação. A frequência das vistorias não é determinada pela legislação. Sendo assim, cabe aos agentes financeiros definir quando as visitas devem ser realizadas. Uma fiscalização deficitária pode comprometer o principal produto do PNHR, uma vez que a qualidade dos imóveis e sua liberação são responsabilidades desses agentes.

Há casos em que as adaptações não são suficientes para superar alguns obstáculos encontrados durante o processo de implementação. A exclusão das famílias que não possuem todos os documentos em conformidade com as exigências dos bancos é um exemplo de entrave não superado. Parcerias com as administrações municipais, cartórios e demais instituições responsáveis por regularizar as documentações não tem sido suficiente para ampliar o público-alvo do Programa e atingir aqueles que muito necessitam desse benefício.

A dinâmica desempenhada no processo de implementação do PNHR diferencia-se dos demais programas sociais, pois envolve diferentes categorias sociais e esferas. Estão empenhados nesse programa as esferas federal e municipal, os agentes financeiros, as organizações e forças sindicais, os trabalhadores locais (empresários e pedreiros) e os agricultores familiares.

## **5.2. Os atores, suas atribuições e influências no processo de implementação**

O debate sobre o papel e a influência dos atores implementadores dos programas é essencial para compreendermos como as ações de fato são colocadas em prática e quais são os fatores que influenciam na mudança de rumos e nos resultados das políticas públicas. Os atores relevantes no processo de política pública são aqueles que têm capacidade de influenciar, direta ou indiretamente, o conteúdo e os resultados da intervenção política.

Em relação às instituições que participam da implementação destacam-se as Entidades Organizadoras e os Agentes Financeiros. Por meio da Portaria nº 194, de 30 de abril de 2013, o Governo Federal atribuiu a esses atores as principais atividades de operacionalização do Programa e, a interação coordenada entre eles é primordial para o sucesso do Programa.

A Entidade Organizadora é a pessoa jurídica, de natureza pública ou privada e sem fins lucrativos, com a função de representar e organizar grupos de beneficiários e promover o empreendimento. Sindicatos, Associações, Cooperativas e ONGs são exemplos de entidades privadas. Já as entidades públicas podem ser representadas pelas prefeituras, governos estaduais e do distrito federal, e respectivas companhias de habitação.

Para atuar no processo de implementação, as entidades devem cumprir as seguintes exigências (BANCO DO BRASIL, 2013):

- Não possuir fins lucrativos;
- Não possuir restrição cadastral junto ao Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal (CADIN), inclusive seus dirigentes e representantes;
- Ter capacidade operacional e administrativa para conduzir e gerir os empreendimentos;
- Possuir quadro técnico próprio ou contar com assessoria técnica contratada, com habilitação e experiência para elaboração de projeto de construção de moradia, acompanhamento de obras bem como elaboração e execução de ações de trabalho social;
- Não ter histórico de atraso na execução de obras superior a 180 (cento e oitenta) dias ou obras paralisadas por mais de 90 (noventa) dias em contratos firmados no âmbito do PNHR.

Para operacionalização do PNHR, a entidade deve disponibilizar um Engenheiro Civil e um Assistente Social. Caso esses profissionais não façam parte do quadro técnico da

instituição a mesma deve contratá-los para o período de execução das obras e do Trabalho Social.

Não foi observada durante a pesquisa de campo, a aplicação de instrumentos de avaliação para verificar a capacidade operacional e administrativa das entidades. Em decorrência disso, muitas EOs encontram dificuldades em operacionalizar algumas atividades tais como a terraplanagem, regularização da documentação, cadastro dos agricultores, entre outros. Para superar esses obstáculos as entidades recorrem a parcerias com outras instituições. Essas instituições auxiliam na operacionalização com ações marginais, mas que são essenciais para o alcance dos resultados. Destaca-se, portanto, a participação das administrações públicas municipais, da Emater e dos CRAS.

Segundo Bolter (2013), administrações públicas municipais são responsáveis pela terraplanagem do terreno de construção da obra e por viabilizar e disponibilizar energia elétrica e água encanada para a unidade habitacional. Já os escritórios regionais da Emater são responsáveis por emitir a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), documento comprobatório da renda do agricultor familiar<sup>11</sup>. O CRAS, por sua vez, é responsável em alguns casos por auxiliar na execução do Trabalho Social fornecendo os espaços físicos para a realização das reuniões e também disponibilizando seu corpo técnico.

Os agentes financeiros responsáveis por operacionalizar o Programa são o Banco do Brasil S.A., por intermédio das Superintendências e a Caixa Econômica Federal, por intermédio das Gerências ou Representações de Desenvolvimento Urbano e Rural (GIDUR ou REDUR). De modo geral, os bancos são responsáveis por gerenciar o repasse dos recursos de acordo com o andamento das obras, fiscalizá-las mediante a apresentação dos relatórios e por meio das visitas técnicas.

No que se refere à etapa de implementação a legislação define, principalmente, as atribuições dos atores implementadores e o desenho lógico dos programas. O desenho lógico dos programas norteia as atividades dos implementadores. Tendo em vista que essas atividades já foram apresentadas no tópico anterior, no Quadro 10 são apresentados os insumos e sintetizadas as principais atribuições e seus respectivos atores.

A leitura do Quadro 10 deve ser feita de baixo para cima<sup>12</sup>, onde os insumos são elementos necessários para o desenvolvimento das atividades. As atividades, por sua vez,

---

<sup>11</sup> Conforme consta na Portaria interministerial nº 395 de agosto de 2011, a renda familiar anual dos agricultores familiares será aquela constante na DAP regulada pela Secretaria de Agricultura Familiar (SAF) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

<sup>12</sup> Segundo Riva (2009) a representação do desenho lógico possui duas lógicas: a vertical e a horizontal. A vertical clarifica a razão pela qual o projeto foi concebido e como será executado e é elaborado de baixo para cima. Já a

avançam para o desenvolvimento do Programa até que sejam finalizadas com a entrega do seu principal produto: as casas.

**Quadro 10** – Desenho lógico do PNHR: insumos e atividades

<b>Dimensão</b>	<b>Especificação</b>	<b>Atores responsáveis</b>	<b>Instrumentos Utilizados</b>
Atividades	16 -Entrega das casas	Agentes Financeiros e Entidades Organizadoras	A entrega das casas é realizada na última reunião do Trabalho Social. Na cerimônia devem estar presentes todos os beneficiários, a entidade organizadora e um representante da agência do banco responsável pelo empreendimento.
	15 – Liberação das parcelas do recurso	Agentes Financeiros	Autorizar a liberação dos recursos mediante a apresentação dos relatórios de execução das obras e dos produtos do trabalho social combinados com vistorias técnicas.
	14 – Acompanhamento da construção das casas	Agentes Financeiros e Entidades Organizadoras	Acompanhar, por intermédio das suas equipes técnicas, a execução das obras de produção ou reforma.
	13 – Elaboração e submissão dos relatórios técnicos e sociais	Entidades Organizadoras e responsáveis técnicos	Apresentar ao Agente Financeiro os relatórios de engenharia e os produtos do trabalho social, durante a execução das operações do PNHR, de acordo com as regras do Programa e o plano de trabalho aprovado.
	12 – Construção das casas	Entidades organizadoras, agentes financeiros, responsáveis técnicos e beneficiários	A construção da casa é realizada por meio de quatro regimes construtivos. A fiscalização das obras é atribuição dos engenheiros responsáveis pelo projeto de engenharia, pelos agentes financeiros e pelos beneficiários.
	11 - Gestão dos recursos	CRE	Fiscalizar a gestão dos recursos e divulgar as prestações de conta aos beneficiários.
	10 - Eleição da CRE	Entidade Organizadora	Convocar assembleia para eleição da Comissão de Representantes – CRE.
	9 – Trabalho Social	Assistentes Sociais	Capacitar os beneficiários, cumprindo o cronograma da proposta do Trabalho Social visando à participação comunitária.
8 – Assinatura dos contratos	Agentes Financeiros	Firmar termo de cooperação e parceria com as Entidades Organizadoras e contratos com as famílias beneficiárias.	

Lógica horizontal explica como os resultados do projeto serão expressos de forma clara, realista e verificável e é elaborado da esquerda para a direita.

**Quadro 11** – Desenho lógico do PNHR: insumos e atividades (conclusão)

Dimensão	Especificação	Atores responsáveis	Instrumentos Utilizados
Atividades	7 - Aprovação das propostas de intervenção	Agentes Financeiros	Receber e analisar os projetos de engenharia e arquitetura e o projeto social, solicitar complementações e modificações, caso necessário.
	6 - Elaboração da proposta de intervenção	Entidades Organizadoras	Propor os projetos técnicos e do trabalho social, por meio dos responsáveis técnicos
	5 – Aprovação da documentação dos beneficiários	Agentes Financeiros	Receber e analisar os documentos das famílias beneficiárias e dos terrenos ou propriedades rurais. Aprovar toda a documentação entregue pela EO ou solicitar complementações, caso necessário.
	4 – Adequação da documentação	Entidade Organizadora	Solicitar a documentação dos beneficiários e a documentação sobre a propriedade, organizá-la e submeter ao banco.
	3 – Levantamento da demanda por moradia	Entidade Organizadora	Levantar a demanda por moradias e reformas nas áreas rurais do país.
	2 – Fornecer informações às entidades organizadoras	Agentes Financeiros	Prestar informações detalhadas sobre o PNHR e fornecer a relação de documentos e formulários necessários à contratação das operações de habitação rural.
	1 – Mobilização	Entidades Organizadoras	Conhecer os normativos do Programa e buscar informações junto aos Agentes Financeiros sobre a sua operacionalização.
Insumos	2 – Capacidade operacional	Entidades Organizadoras e Agentes Financeiros	Sede das entidades organizadoras e seus profissionais. Agências dos bancos oficiais e seu quadro técnico.
	1 – Fonte de recursos	Governo Federal	Orçamento Geral da União (OGU) e Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS)

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Brasil (2013).

Nota-se que as EOs interagem continuamente com os beneficiários durante a implementação do Programa. É por meio delas que a população consegue acessar a administração pública uma vez que é sua responsabilidade promover o canal direto de comunicação com os agentes financeiros que operacionalizam o PNHR. Diante disso, a entidade é caracterizada como “burocratas de nível de rua”, ou seja, agentes que determinam os acessos do público a direitos e benefícios governamentais.

As entidades são responsáveis pelos processos de mobilização, cadastramento e registro dos beneficiários junto aos bancos. A escolha das famílias beneficiárias deve ser formalizada e seguir critérios de seleção. Entretanto, foi possível observar durante a pesquisa de campo que esses processos não são regulamentados e formalizados. As entidades utilizam sua autonomia para adotar métodos de escolha subjetivos, ou seja, estabelecer os critérios de seleção.

Na mesma vertente, os normativos do Programa preveem a mobilização das famílias beneficiárias na elaboração das propostas. Porém, não é comum haver no local do estudo esse

envolvimento dos beneficiários nesse processo de elaboração. Normalmente os projetos são formulados pelos responsáveis técnicos, no caso o engenheiro e o assistente social, contratados pelas EOs e são posteriormente apresentados aos beneficiários em reunião. Nessas circunstâncias os beneficiários não participam dessa atividade e, portanto, tornam-se apenas receptores das propostas. Quem controla a mobilização e a participação dos beneficiários nessas ações são as EOs.

A influência exercida pelas entidades torna-se clara em situações em que esses burocratas têm autonomia para praticar sua discricionariedade, isto é, têm autonomia para tomar decisões no decorrer do processo de implementação. A dissociação entre os normativos do Programa e o que acontece na prática, sem que os implementadores sejam penalizados, demonstra claramente que o poder da sua influência está baseado na autonomia concedida a esses agentes.

Por sua vez, os agentes financeiros são responsáveis por acompanhar a execução das obras por meio da sua equipe técnica. No caso de alguma irregularidade encontrada nos relatórios fotográficos e de execução das obras, esses responsáveis se deslocam até as unidades habitacionais para fazer essa vistoria. São os agentes financeiros que definem como é realizado o acompanhamento das obras, uma vez que os normativos do Programa não definem a frequência das visitas para fiscalização e acompanhamento.

O PNHR define claramente seu objetivo de promover a melhoria na qualidade de vida no campo mediante o subsídio a produção ou reforma de imóveis aos agricultores familiares e trabalhadores rurais. Os seus instrumentos normativos estabelecem as competências de cada organização envolvida na sua execução e identificam a fonte dos seus recursos financeiros.

É possível, pois, perceber que o ator que exerce maior influência durante a implementação do programa é a Entidade Organizadora. Por atuarem como burocratas de nível de rua os membros das entidades possuem autonomia durante a implementação do Programa. Essa autonomia se justifica, pois algumas regras elaboradas na formulação dos programas não se aplicam na prática ou não estão definidas claramente na legislação.

Em situações que as atividades determinadas pelo desenho do programa são vagas ou conflituosas, os implementadores acabam tendo espaço para decidir como se comportar perante as situações e assim, exercer sua discricionariedade. As decisões tomadas por esses agentes têm grande influência sobre os resultados dos programas devido à autonomia que possuem no momento da implementação.

Como exemplos têm-se a limitação imposta pelas entidades organizadoras à participação dos beneficiários na elaboração da proposta de intervenção e o levantamento e a seleção das famílias a serem beneficiadas pelo PNHR. Em ambos os casos, as entidades estão exercendo sua discricionariedade e optando por ações que facilitam seu trabalho e o auxiliam no alcance dos seus objetivos, desconsiderando os efeitos que estas podem causar nos resultados do Programa.

### 5.3. Perfil dos participantes da pesquisa de campo

#### 5.3.1. Perfil dos beneficiários

Na microrregião de Viçosa 10 municípios foram contemplados pelo PNHR entre os anos de 2012 e 2014. No total, foram aprovados 16 projetos que visaram construir 423 unidades habitacionais. Aproximadamente 11,5 milhões de reais estão sendo investidos, o que corresponde a 8,62% do total do investido em Minas Gerais (Tabela 5).

**Tabela 5** – Municípios da microrregião de Viçosa contemplados pelo Programa

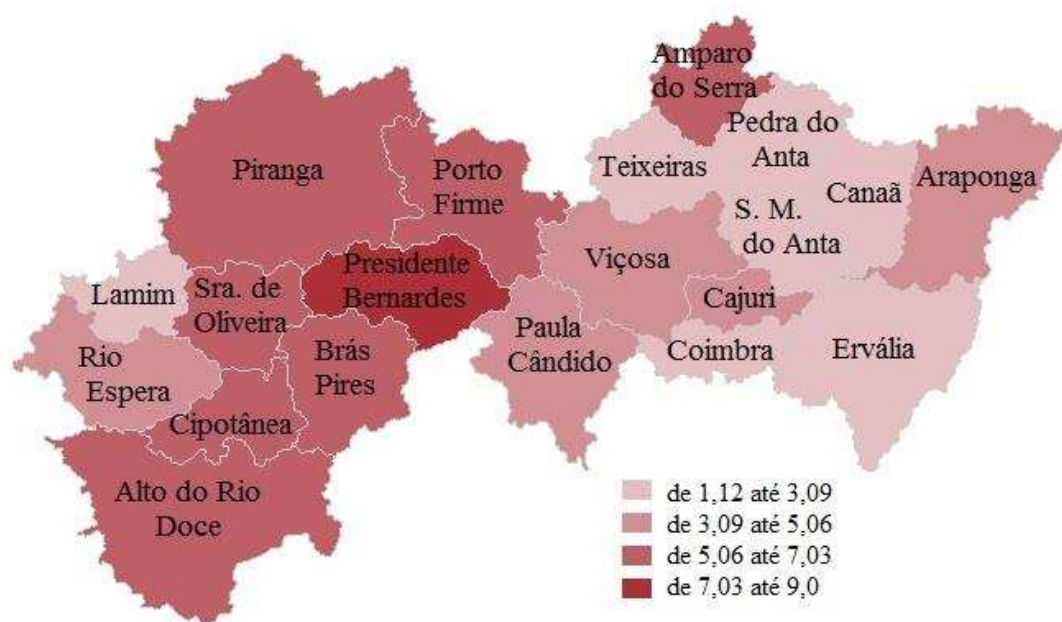
Municípios	Quantidade de Projetos aprovados	Unidades Contratadas	Unidades Entregues	Valor Contratado
Araponga	2	27	20	718.500,00
Cajuri	1	10	0	295.000,00
Canaã	1	40	0	1.180.000,00
Coimbra	2	25	11	699.000,00
Ervália	4	138	50	3.588.000,00
Paula Cândido	2	59	0	1.770.000,00
Piranga	1	40	0	1.040.000,00
Presidente Bernardes	1	25	0	737.500,00
São Miguel do Anta	1	36	36	936.000,00
Viçosa	1	23	0	624.000,00
<b>Microrregião de Viçosa</b>	16	423	117	11.588.000,00
<b>Minas Gerais</b>	594	13.871	4.374	369.786.082,00

Fonte: Brasil (2014a).

O município de Ervália é o que possui maior número de propostas submetidas e aprovadas pelos agentes financeiros. As casas do seu primeiro empreendimento já foram entregues, somando 50 novas unidades habitacionais. Em Paula Cândido duas propostas foram aprovadas e estão sendo operacionalizadas simultaneamente pela mesma entidade organizadora e serão entregues ao total de 29 e 30 casas em cada empreendimento.

Nos municípios contemplados, apenas quatro possuem projetos finalizados. Esses empreendimentos foram contratados no ano de 2012 e finalizados entre dezembro de 2013 e abril de 2014. O primeiro município a submeter uma proposta ao Programa foi Araponga, em 30 de janeiro de 2012 quando foram contratadas 20 novas unidades habitacionais.

O déficit habitacional é noção mais imediata e intuitiva de necessidade de construção de novas moradias para a solução de problemas sociais e específicos de habitação detectados em certo momento (FJP, 2013). Os municípios da microrregião de Viçosa possuem em média 4,24% das habitações na zona rural em situação de déficit, o que representa 1.011 moradias (Figura 5). O município de Presidente Bernardes é o que apresenta o maior déficit habitacional rural relativo, isto é, aproximadamente 7% das moradias nas áreas rurais estão em situação de déficit.

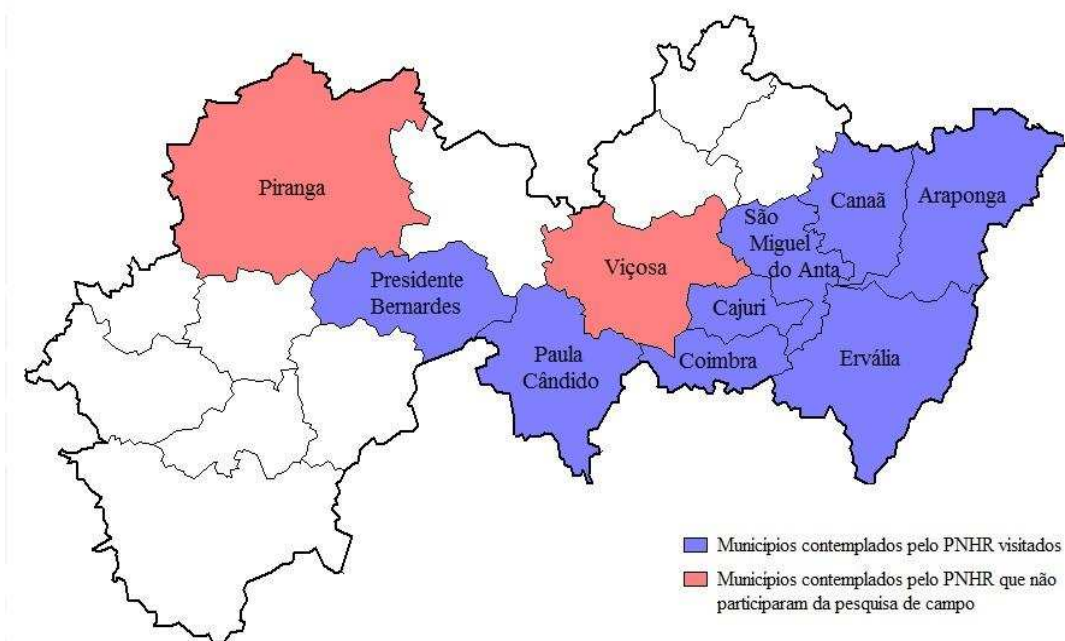


**Figura 5** – Déficit rural relativo da microrregião de Viçosa em 2010

Fonte: Elaborado pela autora a partir de FJP (2013).

Observa-se que, exceto Presidente Bernardes e Piranga, os municípios que apresentam os maiores déficits rurais relativos não foram contemplados pelo PNHR até dezembro de 2014. Destaca-se a necessidade de ampliação da atuação do Programa na região visando reduzir o déficit nos demais municípios.

Recorda-se que a pesquisa de campo foi desenvolvida em oito dos 10 municípios que participaram do Programa na região (Figura 6). Durante as visitas aos municípios foram aplicados questionários a 70 famílias e realizadas oito entrevistas juntos aos membros das EOs, que concordaram participar da pesquisa.



**Figura 6**– Municípios contemplados pelo PNHR na microrregião de Viçosa

Fonte: Dados da pesquisa.

Traçar o perfil do beneficiário permitiu identificar as principais particularidades dos agricultores familiares da região do estudo e, no Quadro 12 tem-se uma síntese das principais características identificadas por meio dos questionários aplicados.

Os beneficiários têm em média 40 anos sendo que as idades variaram entre 19 e 70 anos (com um desvio-padrão de aproximadamente 12 anos). A maior parte dos respondentes é do gênero masculino (52%), no entanto há uma pequena diferença em relação aos beneficiários do sexo feminino (48%). Em geral, os mutuários residem com um(a) companheiro(a), sendo 68,3% casados e 6,3% declarados como união estável.

Em relação à escolaridade, grande parcela dos beneficiários possui apenas o ensino fundamental incompleto (58,7%). Vale ressaltar que nenhum respondente se declarou analfabeto ou analfabeto funcional. É possível notar a baixa escolaridade dos agricultores familiares entrevistados, o que não é uma particularidade apenas dessa região. Os acessos nas áreas rurais à educação e demais serviços básicos por muitos anos foram comprometidos o que justifica esse resultado (NAVARRO, 2001; KAGEYAMA, 2004; MOTTER, 2013).

## Quadro 12 – Perfil dos Beneficiários

Perfil dos Beneficiários		
Gênero	N	Porcentagem
Feminino	34	48
Masculino	36	52
Escolaridade	N	Porcentagem
Ensino Fundamental Incompleto	41	58,7
Ensino Fundamental Completo	10	14,3
Ensino Médio Incompleto	3	4,8
Ensino Médio Completo	8	11,1
Superior Incompleto	1	1,6
Superior Completo	3	4,8
NS/NR	3	4,8
Estado Civil	N	Porcentagem
Solteiro	12	17,5
União Estável	4	6,3
Casado	48	68,3
Divorciado	3	4,8
NS/NR	2	3,2
Renda	N	Porcentagem
Até 15 mil por ano	66	93,7
De 15 mil até 30 mil por ano	2	3,2
NR/NS	2	3,2
Ocupação	N	Porcentagem
Somente agricultor familiar	57	81
Agricultor familiar e trabalhador com carteira assinada	8	11,1
Agricultor familiar e trabalhador sem carteira assinada	3	4,8
NS/NR	2	3,2

<sup>(1)</sup> Para todas as dimensões a amostra foi de 70 beneficiários

<sup>(2)</sup> NS/NR – Não sabe ou não respondeu

Fonte: Resultados da Pesquisa.

Quase a totalidade dos beneficiários (93,7%) se enquadra no primeiro grupo de renda do Programa, ou seja, recebem até 15 mil reais por ano. Nesse caso, uma parcela significativa dos beneficiários recebeu subsídio integral para a construção das casas. A incipiente formalização do trabalho no campo pode ser fator determinante a baixa renda dos agricultores familiares da região. Apenas 11,1% dos beneficiários trabalham com carteira assinada. Isto equivale a somente oito agricultores familiares com emprego formalizado, no qual tem direito a benefícios sociais tais como a previdência social e auxílio desemprego.

A baixa formalização dos empregos e a dependência dos beneficiários da produção agrícola e, conseqüentemente do mercado local, fazem com que sua renda seja incerta e, muitas vezes, baixa. O beneficiários que se enquadram no grupo de renda 1 do PNHR vivem com no máximo R\$1.250,00 por mês.

Para complementar a renda familiar, muitos beneficiários de baixa renda recorrem a programas de transferência de renda e a benefícios sociais. No caso da região não é diferente,

mais da metade dos beneficiários (59%) recorrem a esse tipo de benefício (Tabela 6). Dessas 39 famílias, 35 recebem o “Bolsa Família” e, apenas quatro, a aposentadoria rural. Os valores recebidos variam entre R\$35,00 e R\$224,00 para o Bolsa Família. Já para aqueles que recebem a aposentadoria o valor é de um salário mínimo (R\$ 724,00<sup>13</sup>).

**Tabela 6 – Benefício Social recebido pelos entrevistados**

<b>Benefício</b>	<b>N</b>	<b>Mínimo</b>	<b>Máximo</b>	<b>Média</b>	<b>Desvio Padrão</b>
Bolsa Família	35	R\$ 35,00	R\$ 224,00	R\$ 128,53	R\$ 46,81
Aposentadoria	4	-	-	R\$ 724,00	-

Fonte: Resultados da pesquisa.

Um dos pressupostos dos programas de habitação é de que sejam beneficiadas pessoas que se encontram na faixa de déficit, isto é, aquelas famílias que vivem em moradias em condições precárias seja por adensamento ou estrutura física que colocam em risco suas vidas.

Diante disso, caracterizar a unidade habitacional em que os beneficiários moravam antes do PNHR nos permite identificar se de fato as moradias se encontravam em condições precárias. Quando questionados sobre a existência de determinados itens os beneficiários tinham as opções de resposta (i) já existia antes do Programa; (ii) existe, mas somente depois do Programa; (iii) não existe, conforme consta na Tabela 7<sup>14</sup>.

**Tabela 7 – Caracterização da unidade habitacional antes do Programa (em percentual)**

	<b>Já existia antes do Programa</b>	<b>Existe, mas somente depois do Programa</b>	<b>Não existe</b>
Abastecimento de água	73,0	8,0	19,0
Instalação Sanitária*	55,6	23,8	20,6
Energia Elétrica	93,7	1,6	4,7
Coleta de Lixo	38,1	15,9	46,0
Geladeira	90,0	2,0	8,0
Televisão	90,0	2,0	8,0
Computador/Internet	14,3	4,7	81,0
Máquina de Lavar	54,0	3,1	42,9
Telefone Fixo	7,9	0,0	92,1
Celular	74,6	3,2	22,2
Motocicleta	47,6	0,0	52,4
Automóvel	20,6	1,6	77,8

\*Presença de rede de esgoto ou fossa séptica

Fonte: Resultados da pesquisa.

<sup>13</sup> Salário mínimo em outubro e novembro de 2014, período em que os questionários foram respondidos.

<sup>14</sup> Ressalta-se que os quatro primeiros itens estão presentes nos cálculos do déficit habitacional. As demais são variáveis apenas de caracterização da unidade habitacional que também expressam as condições econômicas das famílias.

Itens como energia elétrica (93,7%), geladeira (90%) e televisão (90%) já existiam antes do PNHR em quase todas as casas. Em contrapartida, computador e internet (81%), telefone fixo (92,1%) e automóvel (77,8%) são equipamentos que não fazem parte da realidade da grande maioria desses beneficiários.

Os itens instalação sanitária (23,8%) e coleta de lixo (15,9%) foram aqueles que após o PNHR começaram a fazer parte da vida de mais famílias. Ressalta-se que esses são itens essenciais à qualidade de vida da população rural, fator contemplado nas diretrizes do Programa. Entretanto, existe ainda uma parcela significativa da população que não tem acesso esses itens, nesse caso esforços devem ser empreendidos para que esses serviços sejam universalizados.

Em 65% dos casos o material de revestimento das paredes das antigas casas era alvenaria, seguido por tijolo sem revestimento (32%) e taipa não revestida (3%). Essa questão desconsiderou a qualidade do material de revestimento das paredes, no entanto, as paredes sendo na maioria de alvenaria conferem às famílias mais segurança contra intempéries e fenômenos naturais.

Segundo relatos dos beneficiários, o tempo médio de residência no local de construção das novas casas é de aproximadamente 21 anos. Há casos em que esse tempo é similar à idade do beneficiário, ou seja, vive o local desde seu nascimento. Alguns beneficiários se mudaram para o terreno somente após a construção das casas, antes moravam em terrenos dos seus empregadores e acabaram recebendo parte da terra dos pais, mas não tinham condições de construir novas casas.

Em suma, a vulnerabilidade socioeconômica dos beneficiários da região é nítida. A baixa escolaridade agregada à baixa formalização dos empregos na região são fatores determinantes para a renda desses agricultores. Essas características reforçam a importância de se intervir nessa região por meio de programas em possibilitem o desenvolvimento rural, como é o caso do PNHR.

### ***5.3.2. Perfil dos representantes das Entidades Organizadoras***

Conforme já mencionado, foram entrevistados oito membros de entidade organizadores que atuam na região do estudo. Dos oito entrevistados, cinco eram representantes dos Sindicatos dos Trabalhadores Rurais dos municípios. Os Sindicatos são classificados como EO privada sem fins lucrativos. A proximidade dessas instituições com os agricultores familiares do município é fator fortalecedor da relação beneficiário – entidades.

Muitos Sindicatos atuam há anos no auxílio aos trabalhadores rurais e com isso conquistam a confiança dos mesmos.

Atuando como entidade na região há também grupos organizados da sociedade, ONGs e escritórios locais da Emater. Não foi detectada a participação das Prefeituras Municipais como atores proponentes do Programa. Em apenas um dos oito casos a entidade foi criada especialmente para atuar com a habitação rural.

Do total de entrevistados apenas duas eram mulheres, e em um dos casos ela ocupava o cargo de presidente da instituição. No que se refere à escolaridade, 2 possuem ensino superior – sendo que um deles fez uma especialização – 4 tem ensino médio completo e 2 ensino fundamental. As idades variam entre 25 e 49 anos.

Em média, os entrevistados trabalham nessas instituições há 4,2 anos e com a habitação rural há dois anos. O trabalho junto ao PNHR na região é recente. Os primeiros projetos foram contemplados no ano de 2012, dois anos após a instituição do Programa.

### ***5.3.3. Perfil dos Gestores Públicos***

Complementando o estudo, foram entrevistados seis gestores públicos que trabalham diretamente com o PNHR nos municípios. Desses, três respondentes são Assistentes Sociais, dois são responsáveis pelos departamentos e secretarias da agricultura e meio ambiente e apenas um representante da Emater no município. Todos possuem ensino superior completo e, dois possuem pós-graduação. O tempo de atuação na gestão pública dos entrevistados varia entre 10 meses e sete anos e com o PNHR entre 10 meses e dois anos. Assim como os membros das entidades, o trabalho dos gestores públicos junto ao PNHR é recente, e alguns acompanharam os empreendimentos desde o primeiro projeto enviado.

Observa-se que a proximidade das entidades organizadoras com os agricultores contribui para maior adesão ao PNHR, uma vez que essas instituições têm um vasto conhecimento dos problemas e da realidade nas áreas rurais dos municípios. O apoio das instituições públicas também é aspecto determinante para a operacionalização do Programa na região, tendo em vista que as entidades não possuem toda a infraestrutura necessária para executá-lo sozinhas. Juntos, esses fatores têm contribuído para o aumento de número propostas submetidas, em 2012 foram aprovadas sete propostas e em 2013 esse número dobrou (BRASIL, 2014a).

## **5.4.O processo de implementação do PNHR sob a perspectiva das Entidades Organizadoras e dos Gestores Públicos**

### **5.4.1. Ambiente organizacional**

Em linhas gerais, o Programa é executado pelo Ministério das Cidades via agentes financeiros. Os agentes financeiros, por sua vez, estão ligados aos beneficiários através das entidades, responsáveis por submeterem propostas de intervenção aos bancos. A forma pela qual esses agentes se organizam, interagem e tomam suas decisões são fatores de investigação indispensáveis para um estudo sobre a implementação de uma política pública.

A interação coordenada entre os agentes financeiros e as entidades é essencial para a implementação do PNHR. Quando questionados, os membros das entidades afirmaram ter um bom relacionamento com os agentes financeiros. Todos os entrevistados relataram que quando solicitadas, as informações sobre a operacionalização do PNHR são passadas na íntegra e todas as dúvidas sanadas.

A gente trabalha com a GIDUR, [...] de Juiz de Fora. É muito bom sempre, a gente tem uma atendente lá que é exclusiva, não digo exclusiva *né*, mas que atende a gente, a D<sup>15</sup>. Todas as nossas necessidades ela consegue suprir sabe? Ela orienta bem, sempre dá parecer para a gente do que está acontecendo [...] a respeito de pagamento, algumas pendências também sempre *tá* passando. (EO3)

Apenas em um dos casos o banco que operacionaliza o Programa é o Banco do Brasil. Nos demais a Caixa Econômica é o agente financeiro responsável pelos empreendimentos. Nesses casos a relação entre a entidade e os bancos acontece por intermédio das agências situadas em Viçosa. No entanto, a agência responsável pela operacionalização na região do estudo é a GIDUR – Juiz de Fora, conforme relata o entrevistado da EO8 “[...] nossa agência direta é Viçosa, a agência de Viçosa. Mas assim os recursos e os documentos são todos encaminhados para Juiz de Fora”.

Recorrer à agência da Caixa em Viçosa tornou-se necessário, pois em todos os municípios visitados não existem agências dos bancos oficiais, somente representantes como as Casas Lotéricas (Caixa), as agências dos Correios (Banco do Brasil) e apenas caixas eletrônicos. Segundo os oito entrevistados, a presença dessas agências facilitaria o processo de operacionalização do Programa e a reclamação mais recorrente é a dificuldade de deslocamento até o município de Viçosa, que demanda tempo e outros recursos.

Contudo, a presença das Casas Lotéricas nos municípios facilita a operacionalização do Programa, principalmente em relação ao pagamento dos pedreiros contratados, conforme

---

<sup>15</sup> O nome citado no decorrer da entrevista foi retirado com o intuito de preservar a identidade do entrevistado e da pessoa mencionada

relata o entrevistado EO5: “Aqui no município é muito bom [...] porque, por exemplo, com os pedreiros, eles abrem uma conta e então eles vão a Lotérica e recebem na Lotérica *né*, cai direto na conta deles [...] Então é muito bom”.

Na região de estudo, não é comum ocorrer a participação dos beneficiários na elaboração da proposta de intervenção. Os projetos técnico e social normalmente são elaborados pelos responsáveis técnicos das entidades, ou contratados por ela, e apresentado aos beneficiários em reunião. Alguns entrevistados afirmam que esse processo é realizado dessa maneira devido ao baixo valor do recurso repassado, o qual limita o engenheiro na hora da construção da proposta. Segundo o entrevistado EO7 também não há interesse do engenheiro em discutir o projeto da casa uma vez que é difícil atender a todas as sugestões que os beneficiários fazem.

As negociações, aspecto comum no processo de implementação, não ocorreram durante a elaboração da proposta de engenharia e arquitetura. As decisões ocorrem de maneira *top-down* e são impostas aos beneficiários sem que exista possibilidade de abertura a diálogo. Sendo assim, é possível observar que os resultados propostos pelo Trabalho Social de viabilizar a participação das famílias na implementação do empreendimento não são cumpridos na região.

Em alguns relatos, foi informado que são submetidos projetos que já foram aprovados pelos bancos em outras localidades. Esse procedimento ocorre visando a aprovação dos mesmos com maior rapidez. Dessa forma, as plantas se tornaram padronizadas para a região, isto é, diversas casas construídas são semelhantes apesar de estarem em municípios diferentes. Essas casas foram construídas sob a supervisão do mesmo engenheiro, que foi o responsável pelos projetos em seis das oito localidades contempladas pelo PNHR.

A atuação do referido engenheiro na região apresenta aspectos positivos e negativos, na visão dos entrevistados. A padronização do projeto de arquitetura e engenharia auxiliou na rapidez de sua aprovação. Por outro lado, ser responsável por tantos empreendimentos sobrecarregou o engenheiro que por muitas vezes não conseguia realizar todas as visitas de medição dentro do prazo, atrasando também o repasse de recursos por parte do banco. Ademais, tem-se a construção das casas sem considerar os costumes e a cultura da região, aspecto contemplado pelas diretrizes do Programa.

[...] esse dinheiro só cai no banco assim: ele tem que tirar foto [...] com isso é coisa de engenheiro fazer uma medição lá e manda para a Caixa *ai* vem o dinheiro. [...]

Porque na época ele (o engenheiro) pegou muito serviço *aí* enrolou ele, entendeu?  
(EO4)

A relação entre as entidades e os responsáveis técnicos (engenheiros) e sociais (assistentes sociais) é muito próxima, ou seja, juntos são responsáveis por operacionalizar as principais atividades do programa: a construção das casas e o trabalho social. Conforme consta nas entrevistas, em apenas um caso o engenheiro pertence ao corpo de funcionários da entidade, nos demais o engenheiro é contratado apenas para atuar com o Programa. Já com os Assistentes Sociais, todos foram contratados, alguns pertencentes aos CRAS dos municípios e outros terceirizados.

A formação de uma cadeia de agentes é o alicerce do processo de implementação. Em outras palavras, a maneira como se distribuem responsabilidades, capacidades e mecanismos de decisão e coordenação das ações, definição de processos e a estrutura organizacional dizem muito sobre o sucesso dos programas. O PNHR é implementado em um contexto onde as parcerias com outras instituições são necessárias diante da infraestrutura limitada das entidades organizadoras. Sendo assim, as parcerias realizadas durante a implementação do Programa nesses municípios foram com os escritórios da Emater, as Prefeituras, o CRAS, o Senar e demais associações e sindicatos rurais presentes nos municípios.

A parceria com a Emater se deu principalmente pela necessidade de se emitir a DAP, documento comprobatório da renda dos beneficiários. Os CRAS, conforme já mencionado, em alguns empreendimentos foram responsáveis por realizar o trabalho social junto aos produtores rurais. O Senar – instituição responsável por promover cursos e capacitações aos profissionais do meio rural – atuou em parceria com as EOs e os assistentes sociais realizando cursos prescritos no projeto social. As demais associações e sindicatos auxiliaram na obtenção de informações relativas aos produtores rurais dos municípios.

Segundo os entrevistados, o apoio das prefeituras é primordial para a execução do Programa. A gestão municipal auxiliou cedendo maquinário para terraplanagem, para conserto das estradas, automóveis para transporte dos beneficiários e membros das entidades, locais para realização das reuniões, forneceram profissionais como assistentes sociais, engenheiros, secretários, entre outros e viabilizaram as instalações elétricas e hidráulicas. Essas ações viabilizaram a construção das casas sem que as entidades ultrapassassem os limites dos recursos.

Corroborando, alguns gestores públicos entrevistados reconheceram que sem o apoio das prefeituras muitos obstáculos acometeriam a execução do Programa. Afirmaram também

que, diante da importância que o PNHR tem para o desenvolvimento do município, fez-se necessária essa parceria. Em um dos casos a própria prefeitura mobilizou uma instituição para que o Programa pudesse ser implementado no município, conforme relata o entrevistado GP5

O executivo aqui ajudou muito nisso, nessa parte de mobilização e é claro também na parte de andamento das obras [...] foi implementado através da prefeitura, de mobilização. Mobilizou um conselho comunitário que já existia atuando e deu suporte e o programa aconteceu. (GP5)

A contratação de um profissional sobrecarregado tem prejudicado o andamento das obras devido ao atraso no repasse dos recursos. Diante do exposto, nota-se o papel central ocupado pelo engenheiro na implementação do PNHR. Suas ações têm interferido diretamente na qualidade das casas e no seu prazo de entrega e, por consequência, nos resultados do Programa na microrregião de Viçosa.

A formação das parcerias tem permitido ampliar as capacidades administrativas e de recursos das instituições implementadoras. A relação coordenada entre esses atores fortalecem o processo de implementação do Programa. Sendo assim, não há uma atuação isolada das entidades organizadoras e a adesão de outras instituições ao PNHR demonstra a importância que uma intervenção multiorganizacional tem a acrescentar aos municípios, seja em termos da aprendizagem das instituições e sobre desenvolvimento socioeconômico e comunitário.

É possível concluir que a dinâmica desempenhada pelo modelo organizacional do PNHR se distancia da proposta contida na sua legislação. Adaptações foram realizadas pelos implementadores para que os seus objetivos fossem cumpridos e as casas entregues. Entretanto, ainda existem ações que comprometem seus resultados como é o caso das ações dos engenheiros. Analisar especificamente o efeito dessas ações e propor sugestões para superar esse obstáculo poderá garantir melhor desempenho ao Programa na região.

#### **5.4.2. Aspectos Econômicos**

Os aspectos econômicos estão relacionados aos recursos disponíveis para execução das atividades de um Programa. Deste modo, a disponibilidade de recursos financeiros, humanos, de infraestrutura ou de tempo é fator determinante para a obtenção dos resultados planejados de uma política pública.

O Governo Federal é responsável por alocar e repassar os recursos para as agências implementadoras de seus programas federais. Com o PNHR não é diferente, um montante é disponibilizado aos bancos oficiais para que sejam repassados às entidades para a sua

execução. A demanda atual por programas sociais é superior ao montante disponibilizado, o que limita o acesso imediato a esses programas por parte da população.

Alguns projetos submetidos aos bancos pelas entidades da região de estudo não foram imediatamente aprovados devido à falta de recursos. Segundo o entrevistado da EO2, além do atraso para a organização da documentação, a não disponibilidade de recursos naquele momento atrasou em dois anos o início das obras.

[...] Na época mesmo não tinha não (recursos), até que o nosso projeto demorou bastante para a gente conseguir liberar o recurso. Então a gente começou isso *aí* em 2013 e agora que foi liberado o recurso, estamos quase em 2015 já, então assim foi bem demorado a liberação, não tinha recurso. [...] juntou um monte de fatores [...]. Foi à demora na aprovação do projeto né, pelo engenheiro do banco, *aí* depois que aprovou teve a demora dos tramites burocráticos de documentação, depois o recurso da União também, não tinha recurso disponível pra isso, *aí* depois que tinha recurso disponível o banco informou que o recurso da União é liberado pra Caixa Econômica que é responsável pela habitação para depois a Caixa libera pro Banco do Brasil. (EO2)

Em um dos casos foi relatado que no primeiro grupo atendido pelo PNHR havia recursos disponíveis logo que protocoladas as proposta, no entanto com o segundo grupo foi diferente.

[...] esse primeiro tinha (recursos), esse PNHR I sim. A gente já protocolou o PNHR II em Juiz de Fora em janeiro desse ano (2014), *aí* desse ano nós não tivemos recursos não. O outro foi tranquilo, foi demorado, mas é a parte da burocracia que a gente não conseguiu suprir a tempo, *aí* ficou mais ou menos uns quatro meses para aprovação na Caixa de todo o processo, mesmo porque existia falha no projeto, existia falha na documentação [...] a gente precisou adequar. Foi mais ou menos 4 meses, depois da assinatura do contrato, que foi 11 ou 12 de novembro, salvo engano, a primeira parcela nós recebemos em janeiro subsequente [...] a partir daí nós começamos a construir. Hoje a gente já está mais ou menos com 10 meses de construção de MCMV e não terminou, com previsão de entrega, igual eu te falei, para a primeira quinzena de janeiro. (EO7)

Conforme já mencionado, a liberação dos recursos acontece de acordo com o andamento das obras segundo consta nos relatórios técnicos elaborados pelos engenheiros responsáveis. Por vezes esse processo atrasa a construção das obras, pois sem recursos não se tem dinheiro para comprar os materiais necessários para dar continuidade, e sem dar continuidade não se alcançam as porcentagens de obras necessárias para a liberação de recursos, conforme aponta o entrevistado da EO1:

Chega a atrasar (o recurso) [...] assim é complicado porque eu tenho que construir pra receber, então sem dinheiro não constrói e sem dinheiro não faz casa, e se não fizer casa não recebe. É complicado. (EO1)

Uma boa gestão dos recursos também é imprescindível para o alcance dos resultados propostos pelos Programas. Essa tarefa é responsabilidade das entidades junto à Comissão de Representantes (CRE). Os recursos alocados para a compra dos materiais de construção são

repassados através da conta registrada em nome dos membros da CRE, já o pagamento dos pedreiros, engenheiros e assistentes social é realizado pelos bancos diretamente em suas contas pessoais.

A compra dos materiais de construção é realizada de diversas maneiras, há aqueles que dão preferência pela compra no comércio local e também aqueles que compram por meio de orçamentos, isto é, solicitam orçamentos e optam pelos mais baratos. Em ambos os casos deve haver a autorização e assinatura no ato da compra pelos membros da CRE.

Todos os membros das entidades entrevistados afirmaram não ter problema na gestão dos recursos. Ao dar prioridade ao mercado local, conquistavam a confiança dos empresários e conseguiam adquirir o material e efetuar o pagamento somente depois de repassados os recursos.

Eu não senti dificuldade não [...]a gente utilizou muito e-mail para orçamento, a gente conseguiu muito e-mail de fornecedores e eles também respondiam para a gente. A gente chegou a fazer também no começo visita nas lojas, explicava o que estava acontecendo, o que a gente pretendia, a gente chegou até a levar extrato da conta para ver que a primeira parcela tinha sido depositada antecipadamente que a gente teria recurso para fazer aquilo. A gente embasou bem para pedir crédito aos fornecedores [...] acho que nunca aconteceu uma compra nossa aqui com menos de três orçamentos, a gente sempre priorizou, apesar das dificuldades de conseguir crédito. A gente não poderia pagar e depois receber a mercadoria. Sempre foi nesse sistema. [...] eles vendiam pra gente e a gente conferia as mercadorias e aprovada pela CRE e a gente efetuava o pagamento. Foi sempre dessa forma, a gente nunca pagou nada antecipado, mesmo porque é muito arriscado.(EO7)

A maior dificuldade encontrada foi relativa à mão de obra para a construção. Como a liberação dos recursos depende da aprovação dos relatórios pela Caixa Econômica Federal, o atraso recorrente na região fazia com que os pedreiros contratados abandonassem as obras nos momentos em que não havia como dar continuidade ao seu trabalho. Por muitas vezes, os mesmos começavam a trabalhar em outros locais, pois não tinham como garantia o pagamento de seu serviço naquele período.

E tivemos a dificuldade muito grande, porque por parar o programa, os pedreiros arrumaram outras obras para “tocar” e não querem voltar com medo de largar o que estavam fazendo, voltar e o programa para de novo. Então não tem credibilidade nenhuma o Programa nas cidades.(EO3)

A fiscalização da gestão dos recursos e a prestação de contas são realizadas por intermédio da CRE, ou seja, a comissão é responsável por realizar essas atividades e repassar aos demais beneficiários as informações. Em contrapartida, os beneficiários são responsáveis por monitorar o trabalho dos pedreiros e receber e conferir todo o material de construção que chega a suas casas.

A falta de infraestrutura das entidades faz com que elas procurem firmar parcerias com outras instituições para dar continuidade à suas ações. Conforme já apresentado no tópico anterior, sem essas parcerias as EOs encontrariam dificuldades devido à falta de maquinário, espaços físicos para realização das reuniões e profissionais capacitados para os cursos ministrados durante o Trabalho Social.

A disponibilidade de recursos por si só não tem garantido eficácia da implementação do PNHR na região. A morosidade no repasse do dinheiro para construção das casas é fator determinante no atraso da entrega das casas, seja por conta da demora na aprovação dos relatórios ou pelo atraso do engenheiro responsável em fazer a medição e enviar os relatórios.

A manutenção da mão de obra também é aspecto determinante para a operacionalização do Programa e está intrinsecamente ligada a tempestividade dos recursos financeiros. Em relação aos aspectos econômicos, é possível destacar que uma gestão eficiente de todos os recursos e as parcerias são fatores que fortalecem o processo de implementação do PNHR na microrregião de Viçosa.

#### **5.4.3. Aspectos legais**

Os aspectos legais se referem à legislação que regulamenta os programas. No que tange à etapa de implementação, a legislação define, principalmente, as atribuições dos atores implementadores e o desenho lógico dos programas. O desenho lógico dos programas é responsável por orientar as ações dos implementadores e tem como alicerce cinco dimensões: insumos, atividades, produtos, resultados e impactos.

Os insumos disponíveis para o PNHR são as capacidades administrativas das entidades e dos bancos oficiais do Programa, bem como os recursos destinados à construção das casas provenientes da esfera federal. Esses insumos são utilizados no processo de operacionalização das atividades determinadas pelo desenho lógico, que já foram apresentadas e discutidas no primeiro tópico desse capítulo.

O principal produto do PNHR é a nova unidade habitacional e, paralelamente a capacitação dos beneficiários por meio do Trabalho Social. Como resultados têm-se uma nova unidade habitacional adequada às necessidades das famílias e a melhoria na qualidade de vida nas áreas rurais. Como impacto espera-se reduzir o déficit habitacional e promover o desenvolvimento rural brasileiro.

Todos esses aspectos estão presentes no processo de implementação do PNHR, entretanto há gargalos nas atividades dos Programas, ou seja, nem todas as ações estão sendo

desempenhadas conforme consta no seu desenho lógico. Verificar quais ações não são executadas da forma que foram previstas é fundamental para estudos que analisam a etapa da implementação.

Para dar início às atividades do Programa, está prevista na Portaria nº 194, de 30 de abril de 2013 a realização um levantamento sobre a demanda por moradia nas zonas rurais dos municípios sob responsabilidade das EOs. Segundo consta no anexo I da referida Portaria devem ser fixados critérios de seleção e hierarquização da demanda, os quais deverão ser divulgados nos meios de comunicação do município. Entretanto, essa prática, em muitas ocasiões, tem caráter subjetivo, isto é, não há a formalização desse processo.

Conforme consta nas entrevistas, o levantamento é feito via cadastro informal dos produtores rurais interessados e são selecionados aqueles que possuem toda a documentação regularizada ou que, segundo os critérios pessoais dos membros das entidades, necessitam mais do benefício.

Assim, a gente não fez um levantamento, a gente fez assim deu uma priorizada né, porque querer todo mundo quer. Então assim, a gente priorizou alguns casos específicos para jogar nesse primeiro grupo né, e assim por diante. Eu tenho mais de 200 cadastros aqui dentro esperando né, [...] Então assim, a gente vai priorizando aqueles casos mais necessários, mas levantamento não teve não. [...] Priorização ficou por minha conta [...] eu priorizei assim pelo poder financeiro da pessoa, mais ou menos a necessidade mesmo né. Tem muita gente que não tem casa, tem o terreno, mas mora no terreno do patrão né, então assim, falta pra eles só a casa então esses casos assim “a gente” estava priorizando. (EO2)

Em alguns casos esse levantamento foi feito com o auxílio de outras instituições presentes nos municípios tais como a Emater, Secretarias Municipais de Assistência Social e o CRAS. Segundo os entrevistados das EO5 e EO6, essas instituições têm maior proximidade com os possíveis beneficiários e conhecem melhor a realidade das áreas rurais. Corroborando, o entrevistado GP4 afirma que o departamento de assistência social do município auxiliou nesse levantamento uma vez que já haviam trabalhado com outros projetos que poderiam auxiliar na obtenção de critérios de seleção.

[...] através da assistência a gente quase que roda o município todo e antes desse projeto sair, a gente trabalhou com o projeto de melhoria sanitária, questão de banheiro. Então a gente já tinha uma noção de quem precisava ou não. Aí vem a questão de renda, a questão de composição familiar, deficiente, idoso. (GP4)

Apesar da informalidade, os cadastros das famílias são feitos em todos os municípios visitados e muitos deles possuem filas com mais de 100 possíveis beneficiários. Vale ressaltar que muitas dessas famílias que se encontram nas listas de espera se deparam com problemas na documentação e não poderão ser atendidas pelo Programa.

Segundo relatos, um dos principais problemas encontrados durante a operacionalização do PNHR é relativo à organização e submissão da documentação. Dentre os principais obstáculos estão a falta de comprovação do documento da posse da terra, terrenos menores do que os necessários para a construção das novas moradias e falta de documentação pessoal dos beneficiários e seus cônjuges.

Eles têm a terra, mora na terra, mas esse “trem” (o terreno) vem lá do bisavô deles, o documento já é velho. Foi morrendo, foi morrendo e o documento foi ficando sem fazer inventário, sem mudar de nome nem nada. (EO4)

[...] na verdade, o atual problema é que às vezes a pessoa precisa do projeto (PNHR), mas se a documentação dele não estiver regularizada, não tiver escritura do imóvel, *né*, ele não consegue. (EO5)

Há relatos de que tal situação acabou prejudicando alguns possíveis beneficiários que de fato necessitavam do benefício e não existe na legislação apoio para regulamentação desses casos.

[...] vários beneficiários a gente via que eles mais necessitam, eles tem problema da documentação da terra. [...] por mais que ele precise, por mais que ele necessite da casa, ele não pode ser beneficiado pela Caixa por que ele não tem documento em dia. E isso pra nós é um entrave porque a gente acaba deixando pessoas continuando na miséria. (EO1)

Os projetos das casas são elaborados pelos engenheiros e não há um projeto padrão determinado pelo Ministério das Cidades, apenas devem ser garantidas as especificações mínimas exigidas pelo mesmo. Quando questionados, todos os membros das entidades afirmaram que essas especificações atendem as necessidades das famílias. Os parâmetros determinados pelo ministério apenas limitam o engenheiro em relação ao mínimo a ser feito. Em todos os empreendimentos da região os projetos de engenharia e arquitetura elaborados foram além dessas especificações, ou seja, superaram as metragens determinadas pelo ministério. Na região os projetos variam pouco, uma vez que em muitos casos são elaborados pelo mesmo engenheiro.

O acompanhamento da execução das obras pelos agentes financeiros também está previsto na Portaria nº 194, de 30 de abril de 2013. Segundo o documento, essa atividade é realizada por intermédio das equipes técnicas que deverão comparecer nos locais durante e depois da construção das casas. Entretanto, as visitas às obras não são frequentes. De acordo com os entrevistados das EO2, EO3, EO4 e EO5 o monitoramento das obras é realizado via relatórios técnicos submetidos ao banco pelos engenheiros.

Há um acompanhamento documental. Esse sim.[...] Mas já sabe que vai ter uma, uma, etapa que eu acho que depois que concluir 70% ou 50% e 75%, vêm a assistente da Caixa para poder também fazer uma visita. Mas também o engenheiro

(da entidade) é fiscalizador, ele vem a cada medição de construção – 25 50, 75 e 100 por cento ele vem. (EO3)

Os insumos estão presentes no processo de implementação do PNHR na região, no entanto, são utilizados de maneira ineficiente. As parcerias com outras instituições ampliaram a capacidade das entidades, porém não são exploradas em sua magnitude. Os cadastros, por exemplo, se realizados com base nos bancos de dados de outras instituições que atuam em conjunto às entidades poderão ser mais criteriosos e devidamente formalizados.

Na mesma vertente está a fiscalização esporádica realizada pelos agentes financeiros. Não há evidências da incapacidade técnica e administrativa das equipes em realizar as visitas, apenas que elas não são realizadas com frequência. Contudo, deve haver maior comprometimento por parte dos bancos em realizar visitas periódicas e monitorar essa atividade.

Nota-se que o descumprimento da legislação vigente tem prejudicado a operacionalização do PNHR na região. No primeiro momento, a fiscalização via relatórios pode comprometer a qualidade dos imóveis ou permitir que falhas técnicas aconteçam inviabilizando a entrega das casas. Já o cadastro da maneira como é realizado prejudica possíveis beneficiários não escolhidos pelos membros das entidades. Dessa forma, o cadastro informal e subjetivo e a falta de acompanhamento nos locais das obras “enfraquecem” a credibilidade do Programa.

#### ***5.4.4. Aspectos Sociais***

As necessidades e expectativas da população geralmente devem ser levadas em consideração no processo de elaboração e implementação de políticas públicas. A satisfação da população com os serviços prestados pela administração pública está diretamente ligada ao sucesso dos Programas. Sendo assim, parte-se da premissa de que os aspectos sociais estão vinculados às ações propostas pelas políticas. Estudá-los permite analisar o quanto os governos estão preocupados com a garantia do bem-estar da população a partir dos seus anseios.

Os gestores públicos foram questionados a respeito de como a questão habitacional é tratada pelas prefeituras. Os termos “demanda” e “necessidade” estiveram presentes em todas as seis respostas.

[...] existe um olhar muito voltado para o urbano, mas com relação ao município deu para perceber que a demanda rural também é bastante. [...] a gente percebeu que tem essa necessidade ainda, que o município ainda está bem escasso na questão da moradia (GP4).

Nas prefeituras visitadas a questão habitacional não está vinculada a pastas específicas da habitação e sim a secretarias de desenvolvimento social, departamentos de assistência social, secretarias da agricultura e meio ambiente, entre outras. Em geral, observa-se que o problema habitacional é tratado sob a ótica de diversas instâncias.

Os problemas públicos são a tradução das demandas da sociedade. O reconhecimento da demanda por moradia como um problema público permitiu sua inserção nas agendas das prefeituras municipais. Sendo assim, o déficit habitacional dos municípios é o fator crucial para a intervenção pública, e geralmente essa ação parte das prefeituras municipais que mobilizam algumas instituições para que elas possam atuar como EOs.

Esse (a habitação rural) passou a ser foco dessa associação porque eu trabalhei na área da prefeitura em 2010 e sabia da necessidade desse projeto na cidade. E até então não tinha nenhuma entidade que tinha abraçado a causa. Quando eu comecei na presidência eu sabia que o projeto estava, inclusive com o A\*<sup>16</sup> que é o assistente social da prefeitura, parado por falta de uma entidade. Eu o convidei para a gente trabalhar junto. (EO1)

Outra forma de levar em consideração os anseios dos beneficiários no decorrer da implementação do Programa é durante a elaboração do projeto de engenharia e arquitetura. Como não há um padrão para a construção das casas, apenas especificações mínimas, os engenheiros responsáveis tem liberdade de projetar a casa de acordo com as necessidades básicas dos beneficiários ou de acordo com que ele julga importante. Vale ressaltar que as especificações mínimas exigidas pelo Ministério das Cidades obrigam que as casas sejam construídas com padrões de acessibilidade a cadeirantes e pessoas com necessidade especiais.

[...] mesmo não tendo ninguém morando nela com necessidades especiais a casa já é feita num molde para que futuramente possa vir a ter um cadeirante *né*, uma pessoa com necessidades especiais. Então a casa já é feita nas especificações mínimas, na verdade isso nem é exigência do banco e, sim, do Ministério das Cidades. (EO2)

Uma das diretrizes do Programa prevê que os projetos arquitetônicos sejam compatibilizados com as características regionais, locais, climáticas e culturais da localidade. Os costumes e a cultura da região não são levados em consideração durante a elaboração do projeto de casa. Segundo o entrevistado EO2 há um fator que impede esses desejos sejam plenamente atendidos: a restrição orçamentária.

[...] você faz o projeto da casa e já manda o projeto da casa mobiliado. A mesa da cozinha fica na sala e eles (Ministério das Cidades) obrigam a gente a fazer a cozinha pequena, a cozinha não tem fogão à lenha nela porque não cabe. É a conta de pôr geladeira, tem até um projetinho aqui, é a conta de pôr geladeira e o fogão e a pia. Então assim a gente não teve como fazer isso, até seria uma boa se futuramente o recurso melhorar né, mas é o recurso é bem pouco. (EO2)

---

<sup>16</sup> O nome citado no decorrer da entrevista foi retirado com o intuito de preservar a identidade do entrevistado e da pessoa mencionada.

A reclamação mais recorrente foi em relação ao posicionamento da sala e da cozinha e os tamanhos desses cômodos. Conforme relatado, é costume nas áreas rurais que as visitas sejam recebidas na cozinha e não na sala. No entanto, segundo os entrevistados das EO2, EO3 e EO4 os beneficiários tem reclamado do tamanho da cozinha (pequena) e da sala (grande) e os bancos não autorizam a troca de posicionamento entre eles.

A cultura da nossa região é atender a “visita”, receber a “visita” na cozinha, [...] E a cozinha ficou pequena, porque para atender uma exigência do Programa. [...] Então a sala ficou maior que a cozinha, a cozinha é pequena, para atender o costume seria aumentar o tamanho da cozinha ao invés da sala. (EO3)

[...] teve uma reclamação, por exemplo, que essas casas aqui foram feitas sala e cozinha perto [...] muita gente reclamou do seguinte: a cozinha tinha que ser *lá* e a sala ser *cá* do outro lado da casa, ao contrário. (EO4)

Uma das formas de construção das casas é por meio do processo denominado autoconstrução assistida, ou seja, juntamente com um pedreiro cada beneficiário fica responsável por executar sua obra. O envolvimento do beneficiário com o PNHR se dá por meio dessa atividade e do trabalho social. O gestor público entrevistado GP3 destaca que essa atividade reforça o sentimento do beneficiário de afinidade com a nova moradia, pois tem o poder de fiscalizar as obras e, dentro do possível, expor sua opinião.

Então quando ele “faz essa participação”, ele se sente mais pertencente àquela casa, ele sente que aquilo ali é dele. Ele sente que ele está participando, ele dá sua opinião. Então ele simplesmente não vai chegar e receber uma casa, ele vai receber uma casa que tem o suor dele ali [...]. Então eu acho que isso além de ser importante para eles se sentirem dono daquilo ali [...] é eles terem o conhecimento do que foi feito, porque na hora de montar ali a casa, ele sabe onde que está um cano, ele sabe a parte elétrica como é que foi feita. Então ele acompanha todo o processo de construção dessa casa. (GP3)

O reconhecimento dos benefícios que o PNHR pode gerar para município é recorrente entre os gestores públicos entrevistados. Segundo eles, o benefício é refletido não só nas áreas rurais como também nas áreas urbanas. A melhoria da qualidade de vida no campo tem feito com que muitos agricultores não sintam desejo de migrar para os centros urbanos. Há também relatos de situações em que pessoas têm retornado às áreas rurais em decorrência dessa melhoria.

A questão da qualidade de vida, igual te falei, isso transfere para a pessoa, para a família que recebeu aquilo ali, transfere em bem-estar automaticamente, *né?* Dá qualidade de vida e melhoria. E se uma pessoa está satisfeita [...] eu acho que ele tem outra visão desse município. [...] Então o retorno vem de várias formas, na satisfação de um filho, que já acredita que o meio rural é um lugar bom “de se” viver, então aí já reduz aquela insatisfação.(GP3)

[...] principalmente a fixação do homem no campo. [...] Aumentar a renda para eles também, ele estando *lá* (no campo) com possibilidade de produzir aumentar a fonte de renda para eles e também é [...] a questão de melhoria social para eles mesmo. (GP5)

Em linhas gerais, a elaboração e, conseqüentemente, a implementação do PNHR não tem conseguido atender aos costumes e a cultura dos beneficiários. Diante do reconhecimento dos benefícios que o Programa pode gerar aos municípios e das demandas existentes nessa área, as administrações municipais têm incentivado as intervenções sobre a questão habitacional. No que tange as especificações previstas na legislação, é possível notar que há uma flexibilidade para atender alguns costumes da região, entretanto, a restrição orçamentária é um dos obstáculos à consolidação dessa ação.

Diferente do PNHU, o PNHR possibilita a participação dos beneficiários na construção das casas. Segundo relatos dos entrevistados, por meio dessa atividade tem-se alcançado resultados satisfatórios junto aos beneficiários no que se refere ao sentimento de posse e afinidade com o novo lar.

Corroborando, Gonçalves (2014) afirma que apropriar-se é sentir-se pertencente a um lugar. Conforme a autora, deve sempre existir a preocupação de ampliar a concepção da casa para além da sua função biológica de abrigar o indivíduo, levando em consideração a dimensão cultural e simbólica que envolve o processo de apropriação. Sendo assim, a satisfação com o novo lar, proporcionada pelo processo de apropriação, está diretamente ligada à satisfação com o Programa uma vez que o seu principal produto é a casa.

### **5.5. Análise do processo de implementação do PNHR sob a perspectiva dos beneficiários**

Com o intuito de analisar a satisfação dos beneficiários com relação ao processo de implementação do Programa, foram criados três constructos referentes às principais etapas que compõem a operacionalização do PNHR: trabalho da entidade organizadora, trabalho social e construção das casas.

Com auxílio do software SPSS, os resultados obtidos no teste de confiabilidade de Alfa de Cronbach para os constructos criados estão apresentados na Tabela 8. Todos os valores encontrados estão acima do mínimo aceitável (0,6), permitindo a continuação das análises.

**Tabela 8** – Teste de confiabilidade de Alfa de Cronbach

<b>Constructo</b>	<b>Alfa de Cronbach</b>
Trabalho da Entidade Organizadora	0,768
Trabalho Social	0,964
Construção das casas	0,960

Fonte: Resultados da Pesquisa.

Havia a possibilidade dos beneficiários optarem em não responder as questões, sendo assim, os números relativos às respostas válidas (N) nem sempre são correspondentes à

amostra total entrevistada. Em muitos casos a opção por não responder foi escolhida, pois os beneficiários não haviam participado da atividade contida na pergunta e alegaram não ter condições de afirmar nada a respeito.

Os componentes do constructo “Trabalho da entidade organizadora” foram avaliados entre 3 e 5, e todas as médias apresentaram valores superiores a 4, ou seja, avaliadas como boa (4) ou ótima (5) (Tabela 9). É possível notar que, em média, os beneficiários estão satisfeitos com as atividades realizadas pela entidade. As análises das modas reforça esse resultado, percebe-se que as avaliações boas e ótimas foram as mais recorrentes entre as respostas.

**Tabela 9** – Análise descritiva do constructo Trabalho da Entidade Organizadora

<b>Trabalho da Entidade Organizadora</b>	<b>N*</b>	<b>Mínimo</b>	<b>Máximo</b>	<b>Média</b>	<b>Desvio padrão</b>	<b>Moda</b>
Organização da documentação	63	3	5	4,33	0,648	4
Elaboração do Projeto	61	2	5	4,34	0,680	4
Mobilização das famílias na construção das casas	57	2	5	4,23	0,732	4
Construção das casas	55	2	5	4,36	0,847	5
Trabalho Social	59	3	5	4,41	0,673	5

\*Número de respostas válidas

Fonte: Resultados da pesquisa.

Os componentes pertencentes ao constructo “Trabalho Social” variaram entre 1 e 5 (Tabela 10). Convém destacar que o valor mínimo encontrado para “Mobilização das famílias na construção das propostas” e “Capacitação sobre atividades produtivas” são correspondentes às avaliações tidas como péssimas. Contudo, todos os componentes foram avaliados com pelo menos uma nota máxima. Assim como no constructo anterior, todas as médias apresentaram valores superiores a 4 e a moda correspondente à avaliações boas (4) ou ótimas (5).

**Tabela 10-** Análise descritiva do constructo Trabalho Social

<b>Trabalho Social</b>	<b>N*</b>	<b>Mínimo</b>	<b>Máximo</b>	<b>Média</b>	<b>Desvio padrão</b>	<b>Moda</b>
Mobilização das famílias na construção das propostas	55	1	5	4,04	0,816	4
Capacitações sobre as atividades produtivas	54	1	5	4,20	0,877	4
Capacitações sobre o meio ambiente	53	2	5	4,30	0,749	4
Capacitações sobre higiene básica	54	2	5	4,41	0,714	5

\*Número de respostas válidas

Fonte: Resultados da pesquisa.

Diferente dos constructos anteriores, as questões feitas para o constructo “Construção das casas” tinham as opções de resposta variando entre 1=Discordo totalmente e 5 = Concordo totalmente. Quando questionados, os beneficiários em média disseram concordar parcialmente com as afirmações feitas (Tabela 11). Entretanto, ao analisar as modas observa-se que na maioria dos casos os beneficiários concordaram totalmente com a afirmação.



**Tabela 11** - Análise descritiva do constructo Trabalho da Entidade Organizadora

Construção das casas	N*	Mínimo	Máximo	Média	Desvio padrão	Moda
Tivemos acesso à assistência técnica em todas as etapas da construção.	51	1	5	4,00	1,356	5
Os assistentes técnicos solucionaram todos os problemas que apareceram durante a execução da obra.	51	1	5	4,10	1,285	5
Não houve atraso na entrega dos materiais de construção.	51	1	5	3,08	1,831	1 e 5
Os materiais de construção vieram como constavam no projeto.	49	1	5	4,47	1,023	5
Todos os beneficiários participaram da construção das casas.	45	1	5	4,18	1,193	5

\*Número de respostas válidas

Fonte: Resultados da pesquisa.

Em relação à afirmação “Não houve atraso na entrega dos materiais de construção” a maioria das respostas é correspondente aos extremos, isto é, foram encontrados dois valores para a medida moda (1 e 5). Em 39% dos casos, os beneficiários afirmaram se deparar com atraso na entrega dos materiais de construção e outros 39% dos beneficiários afirmaram que não ter enfrentado problemas com o atraso dos materiais de construção. A partir disso, é possível observar que grande parcela dos empreendimentos tiveram problemas com o atraso dos materiais de construção e, conseqüentemente, atraso na execução das obras.

O constructo com melhor avaliação é o “Trabalho da Entidade Organizadora” que apresentou uma média de 4,23 entre os componentes. Contudo, os demais constructos não obtiveram médias baixas segundo a escala das respostas (4,24 para o “Trabalho Social” e 3,96 para o “Construção das casas”). Em linhas gerais, as avaliações apresentaram valores médios satisfatórios no que tange as principais atividades da implementação do PNHR.

Os beneficiários também foram questionados sobre as principais transformações em suas vidas após participar do PNHR e sobre o que a casa nova representa para eles. Todas as respostas foram positivas. Palavras como “independência”, “melhoria” e “felicidades” foram as mais associadas às transformações. Já em relação à representação da casa, expressões como “qualidade de vida”, “sonho”, “conquista”, “realização”, “minha vida” e “tudo” foram as mais relatadas (Figura 7).



**Figura 7**– Nuvem de palavras da percepção subjetiva dos beneficiários do PNHR associada à nova moradia

Fonte: Resultados da pesquisa.

Essas questões deixam claro que a nova casa transcende os sentimentos de segurança, conforto e bem-estar que sua estrutura física pode proporcionar. No entanto, convém ressaltar que os instrumentos utilizados avaliam superficialmente a satisfação dos beneficiários em relação ao Programa e, pelas entrevistas com os representantes das EOs, foi possível observar que há sim aspectos avaliados negativamente pelos beneficiários.

### 5.6. Mudanças e adaptações no processo de implementação

As primeiras intervenções públicas relativas especificamente à habitação rural foram realizadas em 2003 por meio da instituição do Programa de Habitação Rural (PHR). Esse Programa contava com três modalidades: (i) Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH); (ii) Carta de Crédito com Operações Coletivas - FGTS (CCFGTS); e (iii) Crédito Solidário (FDS). A modalidade CCFGTS era dividida em outros dois tipos: a) para o agricultor cuja renda mensal era até um salário mínimo, o subsídio era de R\$ 5.907,00, ficando o restante da obra sob sua responsabilidade; e b) para o agricultor cuja renda mensal seja maior que R\$ 930,00 e menor que R\$ 1.500,00, o subsídio era de R\$ 3.000,00, sendo que o restante poderá ser financiado em até 96 meses (ROVER e MUNARINI, 2010 e BOLTER, 2013).

Em 2009, novas regras foram apresentadas e o PNHR foi instituído como uma modalidade do PMCMV pela Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Tais regras foram

essenciais para a superação da principal dificuldade de acesso ao Programa encontrada pelos agricultores com maior vulnerabilidade econômica: a contrapartida financeira.

Conforme destaca Bolter (2013), para que uma política para a habitação rural fosse acessível aos agricultores, em especial aos menos estruturados economicamente, eram necessárias as seguintes condições: recursos a “fundo perdido” (em alguns casos); juros menores que os do mercado; e, principalmente, prazos de pagamento diferenciados.

Atualmente, os beneficiários pertencentes ao Grupo 1 – os mais vulneráveis economicamente – recebem subsídio integral e sua contrapartida é de apenas R\$1.140,00 para construção e de R\$ 688,00 para reforma, paga em quatro parcelas anuais. Já os beneficiários enquadrados nos outros dois grupos são atendidos com o financiamento da moradia ou reforma, sendo o segundo grupo beneficiado com um desconto de R\$7.610,00 vinculado ao financiamento. Os prazos são mais longos e os juros mais baixos, diferentes dos valores do mercado.

Inicialmente os custos das unidades habitacionais eram limitados a R\$10.000,00, entretanto, ainda em 2009 esse valor foi alterado - pela Portaria Interministerial nº 462, de 14 de dezembro de 2009 - para R\$15.000 para construção e R\$12.000,00 para reforma. Poucas modificações na legislação foram realizadas entre os anos de 2009 e 2011. Nesse período, o Programa foi ganhando notoriedade e adesão por parte da população e suas ações se expandindo. Segundo a Superintendência Nacional de Habitação Rural da Caixa Econômica Federal (SUHAR), em 2009 foram contratadas apenas 100 unidades. Nos anos seguintes, as contratações aumentaram um pouco, sete mil em 2010 e 11 mil em 2011 (SUHAR, 2014). Já a partir de 2012, o número de unidades contratadas quadruplicou chegando a 41 mil e em 2013 foram contratadas 52 mil.

Em agosto de 2011, por meio da Portaria Interministerial nº 395, de 26 de agosto de 2011, as faixas de renda dos grupos beneficiários foram alteradas. Anteriormente, as faixas de renda para os grupos eram: Grupo 1 – renda bruta anual limitada a R\$10.000,00; Grupo 2 – renda bruta anual superior a R\$ 10.000,00 e inferior ou igual a R\$ 22.000,00; e Grupo 3 – renda bruta anual superior a R\$22.000,00 e inferior ou igual a R\$55.800,00. Os valores aumentaram para o Grupo 1 em 50%, para o Grupo 2 em 27% e para o Grupo 3 em 7% e são as faixas vigentes até o momento.

Nessa mesma Portaria, outras alterações e adições foram reguladas. Como documento comprobatório da renda dos beneficiários, as DAPs exigidas deverão ter a data de emissão

inferior a três anos. Os custos das edificações da unidade habitacional foram novamente alterados e passaram a R\$ 25.000,00 para construção e R\$ 15.000,00 para a reforma.

No ano seguinte, os custos de edificação da unidade habitacional passaram por um novo reajuste e passou a ser limitado em R\$28.500,00 para construção e R\$17.200,00 para reforma. Os valores para a região Norte são distintos das demais regiões e foram limitados em R\$30.500,00 para construção e R\$18.400,00 para reforma. Os novos valores regulados pela Portaria Interministerial nº 580, de 03 de dezembro de 2012 permanecem vigentes.

Ainda em 2012, outras duas Portarias foram publicadas e ambas com propostas adicionais. Foram apresentadas as diretrizes do PNHR e as orientações para a realização do Trabalho Social. É possível perceber que grande parte das modificações realizadas nessas portarias deu ênfase ao caráter social que o programa assume. Suas diretrizes e as orientações para o Trabalho Social têm como base, sobretudo, o desenvolvimento social e a inclusão dos seus beneficiários.

A entrada do Banco do Brasil como agente financeiro juntamente com a Caixa Econômica Federal ampliou a frente de atuação do PNHR. Em municípios onde a Caixa não possui agência, o Banco do Brasil poderá ser uma opção. Tal medida poderá estimular o aumento de acessos ao Programa.

Bolter (2013) aponta a institucionalização da Superintendência de Habitação Rural (SUHAR), junto à Caixa Econômica Federal, como uma das ações fundamentais para o processo de consolidação do PNHR. De acordo com um dos entrevistados pelo autor, a criação da SUHAR conseguiu fazer com que a habitação rural passasse a ter metas. Outro fator importante relatado foi que a presença de alguém no comando, que de fato tinha conhecimento das particularidades das áreas rurais, possibilitou que algumas regras urbanas que estavam no PNHR fossem retiradas do programa, bem como a realização de outras adequações importantes.

Observa-se que com o passar dos anos, adaptações foram realizadas na legislação que regulamenta o PNHR. Os reajustes se justificam pela correção monetária, isto é, para que os beneficiários não fossem prejudicados os custos de edificação foram reajustados. Da mesma forma, pressupõe-se um aumento na renda dos mesmos e, portanto, justificando as mudanças nas faixas dos grupos.

Em linhas gerais, as modificações realizadas - em especial aquelas que ressaltam o caráter social do Programa - foram essenciais para uma maior adesão da população ao Programa. É perceptível que a evolução do Programa acompanhou os debates sobre a

necessidade de se direcionar os olhares mais atentos para as áreas rurais tão vulneráveis. Convém destacar que o aperfeiçoamento contínuo é imprescindível para o sucesso de qualquer intervenção política e que o aprendizado gerado pela implementação de um programa jamais deve ser descartado.

## 6. CONCLUSÕES

Em busca do desenvolvimento rural e de melhores condições de vida no campo, o governo federal lançou em 2009 o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR). O Programa tem por objetivo reduzir o déficit habitacional em áreas rurais, ou seja, diminuir o número de unidades habitacionais em situação inadequada para moradia, incentivando assim a manutenção da família no campo.

Este trabalho teve como proposta analisar a implementação do Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) nos municípios da microrregião de Viçosa da Zona da Mata mineira. Este estudo, por sua vez, permitiu identificar os fatores que tem contribuído para sucesso do Programa ou impedido que seus resultados sejam alcançados.

A partir da análise, foi possível notar que as atividades de operacionalização do PNHR não são plenamente realizadas conforme seu desenho lógico. Algumas ações derivam das decisões do implementadores e se dissociam da legislação. Essas decisões são tomadas visando facilitar as ações das EOs e o alcance dos seus objetivos; e estão baseadas na autonomia que os implementadores possuem. Entretanto, essas adaptações nem sempre contribuem para a obtenção dos objetivos do Programa.

A fiscalização das obras realizada pelos agentes financeiros é um exemplo de adaptação que pode comprometer os resultados do Programa. A frequência das visitas de acompanhamento não é determinada pela legislação, permitindo que os bancos determinem como será realizada essa atividade. Diante disso, eles optaram por realizar a maior parte da fiscalização por meio dos relatórios técnicos fornecidos pelas entidades.

Não há evidências da incapacidade técnica e administrativa das equipes em realizar as visitas, apenas que elas não são realizadas com frequência. A forma pela qual essa atividade é desempenhada pode comprometer a qualidade dos imóveis ou permitir que falhas técnicas aconteçam inviabilizando a entrega das casas. Sendo assim, o comprometimento por parte dos bancos em realizar visitas periódicas poderá contribuir para que esses problemas não afetem os resultados do Programa. Além disso, maior clareza na legislação quanto à frequência das visitas, auxilia para que não haja informações vagas ou que entrem em conflito com os objetivos do Programa.

Outro exemplo de adaptação que não tem contribuído para o alcance dos objetivos de Programa com base nas suas diretrizes é o processo de levantamento, cadastro e seleção das famílias beneficiadas. Apesar de regulamentada pela legislação, essa atividade é exercida

segundo os parâmetros subjetivos - e por vezes clientelista - determinados pelos responsáveis das EOs. É durante esse processo que as entidades organizadoras exercem sua influência. Portanto, observou-se que os membros das entidades atuam como burocratas de nível de rua, isto é, tem o poder de decidir quem terá acesso ao PNHR e por estabelecer o vínculo entre os beneficiários e os agentes financeiros.

Por outro lado, o envolvimento de diferentes categorias sociais e esferas públicas tem diferenciado a dinâmica do processo de implementação do PNHR dos demais programas sociais existentes no país. Essa rede de atores formada durante a implementação está baseada, na maioria das vezes, na relação de parcerias. Essas relações, apesar de não regulamentadas, são indispensáveis para o desenvolvimento das ações e para a operacionalização do Programa.

Recorrer às parcerias tem permitido às entidades organizadoras ampliar sua capacidade técnica e de infraestrutura. Sem o auxílio de outras instituições, as entidades encontrariam dificuldades em desempenhar suas atividades e, conseqüentemente, os resultados e objetivos do Programa seriam comprometidos. Deste modo, a relação coordenada entre esses atores fortalece esse processo de implementação.

Contudo, algumas adaptações não foram suficientes para superar obstáculos encontrados durante a implementação do Programa. A exclusão das famílias que não possuem todos os documentos adequados às exigências do Programa é um exemplo. As parcerias com as administrações municipais, cartórios e demais instituições responsáveis por regularizar as documentações não é suficiente para solucionar esse problema e ampliar o público-alvo do Programa atingindo aqueles que muito necessitam desse benefício.

Desde 2013, Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (Irib) tem mobilizado os cartórios de registro de imóveis e as prefeituras municipais a auxiliar na regularização dos imóveis brasileiros. O incentivo a realização de mutirões de regularização fundiária poderá ser a solução para que as famílias não sejam excluídas do Programa.

Além disso, deve ser estimulado que toda a documentação seja mantida em conformidade, para que problemas como este não aconteçam novamente. Para tanto, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) emite o Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR), indispensável para desmembrar, arrendar, hipotecar, vender ou prometer em venda o imóvel rural e para homologação de partilha amigável ou judicial.

Na mesma vertente, a disponibilidade de recursos por si só não tem garantido eficácia na operacionalização do PNHR na região. A falta de celeridade no repasse do dinheiro para construção das casas tem sido fator determinante no atraso da entrega das moradias, seja por conta da demora na aprovação dos relatórios ou pelo atraso do engenheiro responsável em fazer a medição e enviar os relatórios. A manutenção da mão-de-obra também é aspecto determinante para a operacionalização do Programa e está intrinsecamente ligada à liberação dos recursos financeiros.

Apesar de existir fatores que atrapalham o processo de implementação do PNHR na microrregião de Viçosa, as avaliações realizadas junto aos beneficiários apresentaram valores médios satisfatórios no que tange as principais atividades desempenhadas pelos implementadores. É possível perceber, que os beneficiários não se sentiram lesados pelas adaptações realizadas pelos implementadores e que o sentimento de se receber um bem tão necessário supera quaisquer falhas cometidas durante a operacionalização do Programa.

O desejo de se ter a casa própria está entre os principais anseios da sociedade brasileira. Ofertar habitação digna à parcela da população mais vulnerável a precariedade habitacional é fator determinante na realização do sonho da casa própria. A partir das análises da implementação sob a perspectiva dos beneficiários, foi possível notar que a nova casa transcende os sentimentos de segurança, conforto e bem-estar que sua estrutura física pode proporcionar.

No que concerne à legislação do Programa, as modificações realizadas pelo legislativo - em especial aquelas que ressaltam o seu caráter social - foram essenciais para uma maior adesão da população ao PNHR. É perceptível que a sua evolução acompanhou os debates sobre a necessidade de se direcionar os olhares mais atentos para as áreas rurais tão vulneráveis. Ressalta-se que o aperfeiçoamento contínuo é imprescindível para o sucesso de qualquer intervenção política.

Embora o número de decisões que não favorecem na obtenção dos objetivos do PNHR seja maior do que as que auxiliam, o impacto dessas é mais expressivo no processo de implementação. Em outras palavras, o principal objetivo do Programa não é comprometido pela dinâmica adotada na região.

Ademais, a presença de obstáculos é comum no processo de implementação, especialmente quando há a separação entre os formuladores e implementadores típicas de uma abordagem *top-down*. Uma abordagem que focaliza a importância de compatibilizar a

estrutura de implementação com as complexidades dos obstáculos requer adaptações às questões locais visando sempre o sucesso das intervenções.

Em suma, a maneira pela qual a implementação do PNHR ocorre na microrregião de Viçosa tem permitido cumprir seu principal objetivo: a construção de casas. No entanto, algumas diretrizes do Programa são violadas tais como: projetos arquitetônicos que apresentam compatibilidade com as características regionais e culturais da localidade e o atendimento às famílias em situação de emergência ou calamidade pública reconhecida pela Secretaria Nacional de Defesa Civil do Ministério da Integração Nacional.

A análise desenvolvida nesse estudo é em grande parte qualitativa, e não nos permite aferir sobre em que medida os resultados e objetivos foram atingidos. Sugere-se a ampliação da pesquisa para a etapa de avaliação, na qual possibilita mensurar o desempenho dos programas quanto a sua relevância, eficácia, eficiência e o impacto de suas atividades à luz dos seus objetivos específicos.

Acredita-se que o estudo contribuiu para ampliação do conhecimento no que diz respeito à etapa de implementação de políticas públicas. Além disso, a análise realizada fornece uma base para a compreensão e reflexão sobre a dinâmica desempenhada na implementação do PNHR que poderá subsidiar o aperfeiçoamento das ações do Programa.

Por fim, destaca-se que as intervenções governamentais voltadas para a população rural mais vulnerável tem se intensificado nas últimas duas décadas. Entretanto, há um caminho longo pela frente, fruto de décadas de descaso político. Para que esse cenário de desigualdade social nas áreas rurais seja revertido, os programas e políticas para esse segmento devem caminhar juntos e em prol de um mesmo objetivo: o desenvolvimento rural.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMES, V. D. B. As possibilidades de uso de software de análise qualitativa NVivo<sup>96</sup>. **Sociologias Plurais**, v. 1, n. 2, p. 230-247, 2013.
- ARAÚJO, C. V.. **A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho**. Brasília: ENAP, 2002.
- ARRETCHE, M. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: MOREIRA, M. C. R., CARVALHO, M. C. B. (Org.) **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE-PUC SP, 2001. 224 p.
- AZEVEDO, S. Vinte e dois anos de Política de Habitação Popular (1964-96): criação, trajetória e extinção do BNH. **Revista de Administração Pública**, vol. 22, n. 4, p. 107-119, 1988.
- BANCO DO BRASIL, **Cartilha PNHR – Entidades Organizadoras**, 2013. Disponível em <<http://bb.com.br/portallbb/page44,8623,3402,0,0,1,1.bb>> Acesso em 10 de dez. 2014.
- BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. 4 ed. São Paulo: Edições 70, 2011. 223 p.
- BIRKLAND, T. A. Agenda Setting in Public Policy. In: FISCHER, F.; MILLER, G. SIDNEY, M. S. **Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods**. New York: CRC Press, 2007. 672 p. Cap. 5.
- BOLTER, J. A. G. **Interfaces e cogestão nas políticas para agricultura familiar: uma análise do Programa Nacional de Habitação Rural**. 2013. 173 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. 2013.
- BONDUKI, N. Origens da Habitação Social no Brasil. **Análise Social**, vol. 29, n. 127, p. 711-732, 1994.
- \_\_\_\_\_, N. **Origens da Habitação Social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. 4. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2004. 344 p.
- BRASIL, 2014b **MCMV Rural tem como meta contratar 200 mil unidades habitacionais em 2015**. Disponível em: <http://www.pac.gov.br/noticia/2a95fc2f> Acesso em 22 de janeiro de 2015.
- \_\_\_\_\_, **Folha de Pagamento - Bolsa Família por Município**, 2014c. Disponível em <[http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2014/abril/PagamentoBolsaFamilia-P20ABR2014-municipios.pdf.pagespeed.ce.Q\\_lohIuwpt.pdf](http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2014/abril/PagamentoBolsaFamilia-P20ABR2014-municipios.pdf.pagespeed.ce.Q_lohIuwpt.pdf)> Acesso em 03 fev. 2015.
- \_\_\_\_\_, **Decreto nº 6.819, de 13 de abril de 2009**. Regulamenta as Seções II, III e IV do Capítulo I da Medida Provisória no 459, de 25 de março de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Subchefia para assuntos jurídicos, Brasília, DF, 13 de abril de 2009.
- \_\_\_\_\_, **Decreto nº 6.962, de 17 de setembro de 2009**. Regulamenta as Seções I, II, III e IV do Capítulo I e o Capítulo II da Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, e dá outras providências (Revogou o Decreto nº 6.819, de 13 de abril de 2009. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Subchefia para assuntos jurídicos, Brasília, DF, 17 de setembro de 2009.
- \_\_\_\_\_, **Lei nº 12.424, de 16 de junho de 2011**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, as Leis nos 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, 6.015, de 31 de dezembro de 1973,

6.766, de 19 de dezembro de 1979, 4.591, de 16 de dezembro de 1964, 8.212, de 24 de julho de 1991, e 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Subchefia para assuntos jurídicos, Brasília, DF, 16 de junho de 2011.

\_\_\_\_\_, **Portaria Interministerial nº 181, de 19 de abril de 2010.** Dá nova redação à Portaria Interministerial nº 326, de 31 de agosto de 2009, que dispõe sobre o Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Subchefia para assuntos jurídicos, Brasília, DF, 19 de abril de 2010.

\_\_\_\_\_, **Portaria Interministerial nº 326, de 31 de agosto de 2009.** Dispõe sobre o Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Subchefia para assuntos jurídicos, Brasília, DF, 31 de agosto de 2009.

\_\_\_\_\_, **Portaria Interministerial nº 395, de 26 de agosto de 2011.** Dispõe sobre o Programa Nacional de Habitação Rural - PNHR, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV (Revogou a Portaria nº 326 de 31 de agosto de 2009). Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Subchefia para assuntos jurídicos, Brasília, DF, 26 de agosto de 2011.

\_\_\_\_\_, **Portaria Interministerial nº 462, de 14 de dezembro de 2009.** Dá nova redação à Portaria Interministerial nº 326, de 31 de agosto de 2009, que dispõe sobre o Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCM. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Subchefia para assuntos jurídicos, Brasília, DF, 14 de dezembro de 2009.

\_\_\_\_\_, **Portaria nº 194, de 30 de abril de 2013.** Regulamenta o Programa Nacional de Habitação Rural - PNHR, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, para os fins que especifica. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Subchefia para assuntos jurídicos, Brasília, DF, 30 de abril de 2013.

\_\_\_\_\_, **Portaria nº 406, de 02 de setembro de 2011.** Regulamenta o Programa Nacional de Habitação Rural - PNHR, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV. Versão alterada pela Portaria Ministerial nº 593, de 13 de dezembro de 2012 e consolidada pela Portaria nº 594 de 13 de dezembro de 2012. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Subchefia para assuntos jurídicos, Brasília, DF, 02 de setembro de 2011.

\_\_\_\_\_, **Portaria nº 593, de 13 de dezembro de 2012.** Altera a Portaria Nº 406, de 02 de setembro de 2011, do Ministério das Cidades, que regulamenta o Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV, para os fins que especifica. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Subchefia para assuntos jurídicos, Brasília, DF, 13 de dezembro de 2012.

\_\_\_\_\_, **Lei 4.380, de 21 de agosto de 1964.** Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Subchefia para assuntos jurídicos, Brasília, DF, 29 de setembro de 1964.

\_\_\_\_\_. **Programa Nacional de Habitação Rural**. Ministério das Cidades. Disponível em: <[http://www.cidades.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=858:programa-nacional-de-habitacao-rural-pnhr&catid=94&Itemid=126](http://www.cidades.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=858:programa-nacional-de-habitacao-rural-pnhr&catid=94&Itemid=126)> Acesso em 19 de dez. 2013.

\_\_\_\_\_, 2014a. **Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão**, Ministério das Cidades. Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacaogov/>> Acesso em 02 de abril 2014.

BRUNI, A. L. **Estatística aplicada à gestão empresarial**. Editora Atlas, São Paulo, 2007. 396 p.

CARVALHO, M. L., BARBOSA, T. R. C., SOARES, J. B. Implementação de Política Pública: uma abordagem teórica e crítica. In: **Anais do X Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria em América del Sur**, p. 1-13, 2010.

CARVALHO, M. L., BARBOSA, T. R. G. C. Modelos orientadores da implementação de política pública: uma lacuna da literatura. In: Encontro da ANPAD, 2011, Rio de Janeiro. **Anais do XXXV Encontro da ANPAD**, Rio de Janeiro, 2011. p. 1-14.

COHEN, E.; FRANCO, R. **Avaliação de Projetos Sociais**. Petrópolis: Vozes, 2008, 312 p.

CONTI, B. M.. ROITMAN, F. B.. Pronaf: uma análise da evolução das fontes de recursos utilizadas no programa. **Revista do BNDES**, 35, 132, 2011.

COSTA, B. L. D., BRONZO, C. Intersetorialidade no enfrentamento da pobreza: o papel da implementação e da gestão. In: FARIA, C. A. P (org.). **Implementação de Políticas Públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, p. 50-82, 2012. 406 p.

COSTA, F. L.; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública – RAP**. Rio de Janeiro, 2003.

CUNHA, C. G. S. **Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil**. Curso “The Theory and Operation of a Modern National Economy”; George Washington University; Programa Minerva, p. 1-41, 2006.

DRUMOND, A. M. **Análise do Programa Lares Habitação Popular do Estado de Minas Gerais a partir da perspectiva do Policy Cycle**. 2014. 167 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa. 2014.

FARIA, C. A. P. **Implementação de Políticas Públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2012. 406 p.

\_\_\_\_\_. Implementação: ainda o “elo perdido” da análise de políticas públicas no Brasil? **Revista Debates**, Porto Alegre, v.6, n.2, 2011. p. 13-36.

FJP – FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatísticas e Informações. **Déficit habitacional no Brasil 2011-2012: resultados preliminares**. Fundação João Pinheiro. Centro de Estatísticas e Informações. Belo Horizonte: 2014.

\_\_\_\_\_. **Déficit Habitacional Municipal no Brasil**. Belo Horizonte, 2013. 78 p..

FRANÇA, C. G.; GROSSI, M. E.D.; DE MARQUES, V. P. M. A.. **O censo agropecuário 2006 e a agricultura familiar no Brasil**. Brasília: MDA, 2009.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. In: IPEA **Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília: IPEA, 2000. p. 211-259

GIL, A. C.. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002. 175 p.

GONÇALVES, T. M. Habitar: A casa como contingência da condição humana. Revista INVI v. 29 n.80, 2014. p. 83-108.

GRAY, D. E. **Pesquisa no mundo real**. Porto Alegre: Penso, 2012.

GRAZIANO DA SILVA, J. **O novo rural brasileiro**. Campinas: UNICAMP, 1999.

GREENE, J.C., CARACELLI, V. J, GRAHAM, W. F. Toward a conceptual framework for mixed-method evaluation designs. **Educational evaluation and policy analysis**, vol. 11, n. 3, p. 255-274, 1989.

GRINDLE, M., THOMAS, J. **Public Choices and Policy Change – The Political Economy of Reform in Developing Countries**. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1991. 240 p.

HJERN, B., PORTER, D. Implementation Structures: A new Unit of Administrative Analysis. In: HILL, M., HAM, C. **The Policy Process in the Modern Capitalist State**. Harvest: Nova Iorque, 1993. 210 p.

HOFFMANN, R. (1979). Estimação da desigualdade dentro de estratos no cálculo do índice de Gini e redundância. **Pesquisa e Planejamento Econômico**. Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 719-738, 1979.

HOFLING, E. M. Estado e Políticas (Públicas) Sociais. **Cadernos Cedes**, vol. 21, n. 55, p. 30-41, 2001.

IBAMA, **Documento de origem florestal**, 2014. Disponível em <<https://servicos.ibama.gov.br/index.php/licencas/documento-de-origem-florestal-dof/134-documento-de-origem-florestal-dof>> Acesso em 10 de dez. de 2014.

IBGE, **Séries Históricas e Estatísticas**, 2010. Disponível em <<http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=CD91&t=populacao-situacao-domicilio-populacao-presente-residente>> Acesso em 03 de fev. de 2015.

IPEA, **IPEADATA:Informações sociais**. Disponível em <<http://www.ipeadata.gov.br/>> Acesso em 03 fev. 2015

JANN, W.; WEGRICH, K. The Teories of the policy cycle. In: FISHER, F.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M. S. **Handbook of policy analysis: theory, and methods**. [S.l.]: CRC Press, 2007. 672 p.

KAGEYAMA, A. Desenvolvimento rural: conceito e medida. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**.n. 21 ed.3, p. 379-408, 2004.

KINGDON, J. W. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. Pearson Education, Inc. (Updated second edition), 2011. 273p.

LAVILLE, C., DIONE, J. **A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas**. Belo Horizonte: Artmed UFMG, 1999.

LOTTA, G. S. **Implementação de Políticas Públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos Burocratas de Nível de Rua no Programa Saúde da Família**. 2010. 279 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo. 2010.

\_\_\_\_\_. O papel das burocracias do nível de rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, C. A. P (org.). **Implementação de Políticas Públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, p. 20-49, 2012.

MACHADO, S. H. S. O uso da teoria de stakeholders em uma análise da etapa de formulação da Política Nacional de Medicamentos. **Revista de Administração Pública**, Jun 2013, vol.47, no.3, p.543-565.

MAINARDES, J. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educação e Sociedade**, Abr 2006, vol.27, no.94, p.47-69.

MARICATO, E. **Brasil, cidades: uma alternativa para a crise urbana**. 3. Ed. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2008.

MOTTA, L. D. **A questão da habitação no Brasil: políticas públicas, conflitos urbanos e direito à cidade**. Disponível em: <[http://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/geral/anexos/txt\\_analitico/MOTTA\\_Luana\\_-\\_A\\_questao\\_da\\_habitacao\\_no\\_Brasil.pdf](http://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/geral/anexos/txt_analitico/MOTTA_Luana_-_A_questao_da_habitacao_no_Brasil.pdf)> Acesso em 7 de fev. 2014.

MOTTER, K. Z. **Avaliação da eficiência do Pronaf B e seus resultados na qualidade de vida em Minas Gerais**. 2013. 97 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa. 2013.

NAJBERG, E. BARBOSA, N. B. Abordagens sobre o processo de implementação de políticas públicas. **Interface**, vol. 3, n. 2, p. 31-45, 2011.

NAVARRO, Z. Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro. **Estudos avançados**, n. 15 ed.43, p. 83-100, 2001.

NEVES, J. L. Pesquisa qualitativa: características, usos e possibilidades. **Caderno de pesquisas em administração**, São Paulo, vol. 3, n.1, p. 1-5, 1996.

QR International. **Visão Geral do NVivo**. Disponível em: <<http://download.qsrinternational.com/Resource/NVivo10/NVivo-10-Overview-Portuguese.pdf>> Acesso em 24 de mar. 2014.

REIS, F. N. S. C. **Programa “Minha Casa, Minha Vida”: estrutura lógica, focalização e percepção dos beneficiários**. 2013. 145 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa. 2013.

REIS, P. R. C., SILVEIRA, S. F. R., RODRIGUES, P. E. L.. Impactos da Política Nacional de Irrigação sobre o desenvolvimento socioeconômico da região Norte de Minas Gerais: uma avaliação do Projeto Gorutuba. **Revista de Administração Pública** (Impresso), v. 46, p. 1101-1130, 2012.

RODRIGUES, A., PAULO, E. In: CORRAR, Luiz J.; PAULO, E. DIAS FILHO, J. M. (coord.). **Análise multivariada: para os cursos de administração, ciências contábeis e economia**. - ed. - 5. reimpr. - São Paulo: Atlas, 2014.

ROVER, O. J., MUNARINI, P. R. A política de habitação rural e o desenvolvimento da agricultura familiar. **Revista Katálysis**, Florianópolis, vol.13 n.2, p. 260-269, 2010.

RUA, M. G. **Análise de Políticas Públicas: conceitos básicos**. Whashington, Indes/BID, 1997. Mimeografado.

\_\_\_\_\_. **Políticas Públicas**. Departamento de Ciências da Administração/UFSC. Florianópolis, p. 130. 2009.

SABATIER, P., MAZMANIAN, D. The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis. **Policy studies journal**, n.8, ed. 4, p. 538-560, 1980.

- SANTOS, S. N. **Realidade, significado e expectativas do Programa Nacional de Habitação Rural**: o caso de Guiricema e São Miguel do Anta – MG. 2014. 167 f. Dissertação (Mestrado em Economia Doméstica) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa. 2014.
- SECCHI, L. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 1. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2010. 188 p.
- SIDNEY, M. S. Policy Formulation: Design and Tools. In: FISCHER, F.; MILLER, G. SIDNEY, M. S. **Handbook of Public Policy Analysis**: Theory, Politics, and Methods. New York: CRC Press, 2007. Cap. 5.
- SILVA JUNIOR, R. D., D'ANTONA, A. O. Os métodos mistos e a interdisciplinaridade nas Ciências Sociais: pragmatismo ou pluralismo paradigmático?. **Ideias**, vol. 8, n. 1, 2013. p. 87-108.
- SILVA, P. L. B., MELO, M. A. B. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil**: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. Núcleo de Estudos em Políticas Públicas, Unicamp, n. 28, 2000.
- SILVEIRA, S. F. R., VIEIRA, L. H. S., CAPOBIANGO, R. P., REIS, P. R., DRUMOND, A. M.. Políticas públicas: monitorar e avaliar para quê? In: FERREIRA, M. A. M., ABRANTES, L. A. (Org.). **Políticas públicas, gestão e sociedade**. Viçosa: Triunfal Gráfica e Editora, 2013. p. 301-327.
- SMITH, K.B., LARIMER, C.W. **The public administration theory primer**. Westview Press, 2009. 308 p.
- SOUZA, C.. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, 2006.
- SUPERINTENDÊNCIA NACIONAL DE HABITAÇÃO RURAL. **Contratações do Minha Casa Minha Vida Rural atingem 122 mil moradias em cinco anos**. Disponível em: <<http://www20.caixa.gov.br/Paginas/Noticias/Noticia/Default.aspx?newsID=404>> Acesso em 7 de jan. 2015.
- TREVISAN, A. P., BELLEN, H. M.V. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**, n. 42, ed. 3, Rio de Janeiro, mai./jun 2008, p.529-550
- TRIOLA, M. F. **Introdução à Estatística**. 9. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2005.
- UNICEF. **Guide for monitoring and evaluation**. New York, 1990
- VAN METER, D. S., VAN HORN, C. E. The policy implementation process a conceptual framework. **Administration e Society**, vol. 6, n. 4, p. 445 – 488, 1975.
- VIEIRA, L. H. S., SILVEIRA, S. F. R., FERREIRA, M. A. M., TEIXEIRA, K. M. D. **Estudos sobre a gestão do programa Esporte e Lazer da Cidade**. Brasília: Gráfica e Editora Ideal, 2011. 188 p.
- YANG, K. Quantitative Methods for Policy Analysis. In: FISCHER, F.; MILLER, G. SIDNEY, M. S. **Handbook of Public Policy Analysis**: Theory, Politics, and Methods. New York: CRC Press, 2007. 672 p. Cap. 23.
- YANOW, D. Qualitative-Interpretive Methods in Policy Research. . In: FISCHER, F.; MILLER, G. SIDNEY, M. S. **Handbook of Public Policy Analysis**: Theory, Politics, and Methods. New York: CRC Press, 2007. 672 p. Cap. 27.

YIN, R. K. **Estudo de Caso:** planejamento e métodos. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2002.  
212 p.

## APÊNDICES

### Apêndice A - Roteiro de Entrevista com as Entidades Organizadoras

#### PERFIL DO ENTREVISTADO

Nome: \_\_\_\_\_ Idade: \_\_\_\_\_  
Município: \_\_\_\_\_  
Entidade Organizadora: ( ) Privada ( ) Pública  
Nome da Entidade Organizadora: \_\_\_\_\_  
Cargo que ocupa na instituição: \_\_\_\_\_  
Tempo na instituição (anos): \_\_\_\_\_  
Tempo de atuação com a questão habitacional (anos): \_\_\_\_\_  
Escolaridade: \_\_\_\_\_  
Data: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

#### ANTES DO INÍCIO DA EXECUÇÃO DOS PROJETOS

1. A Entidade foi criada especialmente para atuar com a habitação rural?
2. Como a habitação rural passou a ser foco das ações dessa instituição?
3. Como é a relação das Entidades Organizadoras com os Agentes Financeiros? Eles fornecem todas as informações necessárias sobre a operacionalização do Programa?
4. Havia recursos disponíveis para a execução dos projetos assim que eles foram enviados ao banco? Se não, quanto tempo levou para que o projeto fosse aprovado?
5. Existe uma agência dos bancos oficiais (responsáveis por operacionalizar o Programa – Brasil ou Caixa) em seu município? O Sr(a) julga importante a presença dessas agências para a implementação do Programa? Se sim, por quê?
6. Há um levantamento da demanda por moradias? Se sim, como é feito? Como são escolhidos os futuros beneficiários do Programa? Se não, por que não ocorre?
7. Existe alguma dificuldade durante o processo de solicitação da documentação aos beneficiários? Se sim, quais são as principais dificuldades?
8. Existe algum tipo de mobilização das famílias beneficiária para a construção da proposta? Se sim, como ocorre? Se não, quais são os motivos pelo qual não ocorre?
9. Quais são as principais dificuldades encontradas durante a elaboração dos projetos de engenharia e arquitetura? E do trabalho social? Quantas pessoas são responsáveis por esse processo? Quem são elas?
10. Você acha as especificações do projeto padrão da casa atendem as necessidades dos beneficiários? Se não, quais melhorias o Sr(a) propõe? Há a possibilidade de modificações na estrutura da casa para atender moradores portadores de necessidades especiais e idosos?

11. O projeto padrão da casa leva em consideração os costumes e a cultura dos beneficiários dessa região?
12. Como as EOs se relacionam com o município? Há apoio das prefeituras? Se sim, de que forma ocorre?

#### **DURANTE A EXECUÇÃO DOS PROJETOS**

13. Foi firmada alguma parceria com outra instituição no processo de implementação do Programa?
14. É realizado do trabalho social junto às famílias beneficiárias? Se sim, como ocorre?
15. As famílias atuam somente durante o processo construtivo de Mutirão assistido e Autoconstrução assistida? Como funcionam na prática esses processos construtivos?
16. Quem são os responsáveis técnicos pertencentes às EOs? Quais são suas formações? Trabalham somente nas EOs? Como eles atuam no processo de implementação do Programa?
17. Os beneficiários acompanham e monitoram a execução das obras quando não participam da construção das moradias? Se sim, esse monitoramento é realizado através de algum instrumento?
18. Há o acompanhamento efetivo dos Agentes Financeiros durante a execução das obras? Se sim, como esse acompanhamento ocorre?
19. Como acontece a liberação dos recursos para a execução das obras? Ela acontece dentro do prazo estabelecido pela lei? Como é feito o repasse de recursos? Há o monitoramento quanto a destinação desses recursos? Caso sim, quem é responsável? De que forma é feito esse monitoramento? Você teria propostas para melhoria?
20. Quais são as principais dificuldades encontradas no processo de gestão dos recursos financeiros? As prestações de contas são periódicas?
21. Qual regime construtivo foi utilizado na execução dos projetos em que sua EOs foi responsável (Mutirão assistido, Autoconstrução assistida, Administração direta ou Empreitada global)? Quais foram as principais dificuldades e os principais benefícios encontrados em relação a esse regime construtivo? Os beneficiários que trabalham na construção das casas são pagos?

#### **APÓS A EXECUÇÃO DOS PROJETOS**

22. Os relatórios são entregues dentro dos prazos estabelecidos? Quais são os instrumentos utilizados para atestar o fim das obras e do trabalho social?
23. Após a entrega das casas é feita uma avaliação junto aos beneficiários? Se sim, como? Se não, por que?

## Apêndice B – Roteiro de Entrevista com os gestores públicos

### PERFIL DO ENTREVISTADO

Nome: \_\_\_\_\_ Idade: \_\_\_\_\_  
Município: \_\_\_\_\_ Escolaridade: \_\_\_\_\_  
Cargo que ocupa: \_\_\_\_\_  
Tempo de atuação na administração pública (anos): \_\_\_\_\_  
Tempo de atuação com a questão habitacional (anos): \_\_\_\_\_  
É filiado a algum partido? Se sim, qual? \_\_\_\_\_

### ANTES DO INÍCIO DA EXECUÇÃO DOS PROJETOS

1. Como a questão habitacional é tratada pela prefeitura? A qual secretaria está vinculada as ações sobre essa questão? Foi elaborado um Plano Habitacional para o município? Se sim, o Sr(a) sabe me dizer quais os principais aspectos contemplados pelo Plano?
2. O(a) Sr(a) conhece o PNHR? Se sim, como teve contato com o Programa?
3. O(a) Sr(a) sabe me explicar a origem do PNHR e qual o seu objetivo? Conhece o seu processo de implementação? Sabe me dizer quem participa da implementação do Programa?

### DURANTE A EXECUÇÃO DOS PROJETOS

4. Houve a participação da administração municipal em alguma etapa da implementação do Programa? Se sim, quais foram essas as ações? Se não, por quê ocorreu tal participação?
5. O(a) Sr(a) acredita que o envolvimento da gestão municipal contribuiu na implementação desse Programa? Se sim, de que maneira? Se não, por quê?

### APÓS A EXECUÇÃO DOS PROJETOS

6. Quais são os principais benefícios que o Programa pode gerar para o seu município?

## Apêndice C – Questionários

<b>IDENTIFICAÇÃO E CONTROLE DO QUESTIONÁRIO</b>					
<p><b>Gostaria de agradecer a sua colaboração e caso você queira receber mais informações sobre esta pesquisa, favor entrar em contato conosco. Por tratar-se de pesquisa científica, informamos que os nomes não serão divulgados em nenhuma hipótese.</b></p>					
<p>NÚMERO DO QUESTIONÁRIO: _____  MUNICÍPIO: _____  ENTREVISTADOR: _____  DATA:     /     / 2014</p>					
<b>IDENTIFICAÇÃO DO ENTREVISTADO</b>					
1. Nome:					
2. O entrevistado é mutuário do PNHHR?					
(1) Sim (2) Não. Se <b>Sim</b> , pule para questão 7.					
3. Idade:					
4. Gênero: (1) Feminino (2) Masculino					
5. Estado civil do entrevistado					
(1) Solteiro (2) União Estável (3) Casado (4) Separado (5) Viúvo (6) Divorciado (99) NS/NR					
6. Grau de parentesco do entrevistado com o mutuário.					
(1) Irmão (2) Cônjuge (3) Filho(a) (4) Neto(a) (5) Genro/Nora (6) Parente/Afim (7) Agregado (8) Pai/Mãe (9) Outros (99) NS/NR					
<b>IDENTIFICAÇÃO DO MUTUÁRIO</b>					
7. Idade:					
8. Gênero: (1) Feminino (2) Masculino					
9. Escolaridade:					
(1) 1º Grau Incompleto (2) 1º Grau Completo (3) 2º Grau Incompleto (4) 2º Grau Completo (5) 3º Grau Incompleto (6) 3º Grau Completo (8) Nunca Frequentou (9) Analfabeto (99) NS/NR					
10. Estado civil:					
(1) Solteiro (2) União Estável (3) Casado (4) Divorciado (5) Viúvo (6) Outros (99) NS/NR					
11. Ocupação*:					
(1) Somente Agricultor familiar (2) Agricultor familiar e trabalhador com carteira assinada (2) Agricultor familiar e trabalhador sem carteira assinada (3) Aposentado/Pensionista (99) NS/NR <i>*Essa questão permite até duas respostas</i>					
12. Qual a Renda Familiar (em R\$)?					
(1) até 15 mil por ano (até 1250,00 por mês) (2) de 15 mil a 30 mil por ano (entre 1250,00 a 2500,00 por mês) (3) de 30 mil a 60 mil por ano (entre 2500,00 a 5000,00 por mês)					
13. Recebe algum Benefício Social do governo?					
(1) Sim (2) Não (99) NS/NR					
14. Se <b>Sim</b> , Qual?					
15. E qual valor (em R\$)?					
<b>COMPOSIÇÃO FAMILIAR</b>					
16. Número de moradores da Unidade Habitacional (incluindo o entrevistado):					
17. Existe alguma pessoa com deficiência na família? (1) Sim (2) Não (99) NS/NR					
18. Existe alguém com mobilidade reduzida? (1) Sim (2) Não (99) NS/NR					
<b>IDENTIFICAÇÃO DA MORADIA</b>					
19. Há quantos anos moram neste domicílio?					
20. Qual era o material predominante nas paredes externas do domicílio anterior?					
1. Alvenaria 2. Madeira Aparelhada 3. Tijolo sem revestimento 4. Taipa não revestida 5. Madeira aproveitada 6. Outro Material (especificar)					
<b>Sobre os seguintes equipamentos na moradia favor marcar:</b>					
(1) Já existia antes de receber o PNHHR      (2) Existe, mas somente depois do PNHHR      (3) Não existe					
<b>21.</b>	Abastecimento de água		<b>28.</b>	Internet	
<b>22.</b>	Instalação Sanitária		<b>29.</b>	Máquina de Lavar	
<b>23.</b>	Energia Elétrica		<b>30.</b>	Telefone Fixo	

24.	Coleta de Lixo		31.	Celular	
25.	Geladeira		32.	Motocicleta	
26.	TV		33.	Automóvel	
27.	Computador/Notebook:				

**PERCEPÇÃO SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA**

**34. Como você teve acesso ao Programa?**

- (1) Através da Entidade Organizadora (2) Através de vizinhos (3) Através de amigos e ou familiares  
 (4) Através de outros agricultores familiares (5) Através de meio de comunicação (6) Através dos Bancos (99) NS/NR  
 (7) Outros \_\_\_\_\_

ESCALA:	Péssimo	Ruim	Regular	Bom	Ótimo	NS/NR
	1	2	3	4	5	99
<b>Como você avalia o trabalho da Entidade Organizadora quanto a:</b>						
35. Organização da documentação pela Entidade Organizadora						
36. Elaboração do projeto						
37. Mobilização das famílias na construção das casas						
38. Construção das casas						
39. Trabalho Social						
40. Você teve problemas para organizar a documentação? (1) Sim (2) Não						
41. Se sim, quais?						
(1) Burocracia (2) Ausência de documentos (3) Dificuldades para entender o que se pede (4) outros: _____						

ESCALA:	Péssimo	Ruim	Regular	Bom	Ótimo	NS/NR
	1	2	3	4	5	99
<b>Como você avalia o trabalho social quanto a:</b>						
42. Mobilização das famílias para a elaboração da proposta						
43. Ações e capacitações para a melhoria e desenvolvimento das atividades produtivas						
44. Atividades de educação sobre o meio ambiente						
45. Atividades de educação sobre a higiene básica						
46. Sua casa já foi entregue? (1) Sim (2) Não. Se sim, pule para a 53.						
47. Houve atraso na entrega da casa? (1) Sim (2) Não						
ESCALA:	Discordo Totalmente	Discordo Parcialmente	Indiferente	Concordo Parcialmente	Concordo Totalmente	NS/NR
	1	2	3	4	5	99
<b>Como você avalia o processo de construção:</b>						
48. Tivemos acesso à assistência técnica em todas as etapas da construção.						
49. Os assistentes técnicos solucionaram todos os problemas que apareceram durante a execução da obra.						
50. Não houve atraso na entrega dos materiais de construção.						
51. Os materiais de construção vieram como constavam no projeto.						
52. Todos os beneficiários participaram da construção das casas.						

## ANEXO

### Anexo I

Programa Minha Casa Minha Vida /  
PNHR

#### Especificações Mínimas

Casa	
<b>Projeto</b>	Casa com sala / 1 dormitório para casal e 1 dormitório para duas pessoas / cozinha / área de serviço coberta (externa) / circulação / banheiro.

**DIMENSÕES DOS CÔMODOS (Estas especificações não estabelecem área mínima de cômodos, deixando aos projetistas a competência de formatar os ambientes da habitação segundo o mobiliário previsto, evitando conflitos com legislações estaduais ou municipais que versam sobre dimensões mínimas dos ambientes)**

<b>Dormitório casal</b>	Quantidade mínima de móveis: 1 cama (1,40 m x 1,90 m); 1 criado-mudo (0,50 m x 0,50 m); e 1 guarda-roupa (1,60 m x 0,50 m). Circulação mínima entre mobiliário e/ou paredes de 0,50 m.
<b>Dormitório duas pessoas</b>	Quantidade mínima de móveis: 2 camas (0,80 m x 1,90 m); 1 criado-mudo (0,50 m x 0,50 m); e 1 guarda-roupa (1,50 m x 0,50 m). Circulação mínima entre as camas de 0,80 m. Demais circulações, mínimo de 0,50 m.
<b>Cozinha</b>	Largura mínima da cozinha: 1,80 m. Quantidade mínima de equipamentos: pia (1,20 m x 0,50 m); fogão (0,55 m x 0,60 m); e geladeira (0,70 m x 0,70 m). Previsão para armário sob a pia e gabinete.
<b>Sala de estar/refeições</b>	Largura mínima sala de estar/refeições: 2,40 m. Quantidade mínima de móveis: sofás com número de assentos igual ao número de leitos; mesa para 4 pessoas; e Estante/Armário TV.
<b>Banheiro</b>	Largura mínima do banheiro: 1,50 m. Quantidade mínima: 1 lavatório sem coluna, 1 vaso sanitário com caixa de descarga acoplada, 1 box com ponto para chuveiro – (0,90 m x 0,95 m) com previsão para instalação de barras de apoio e de banco articulado, desnível máx. 15 mm; Assegurar a área para transferência ao vaso sanitário e ao box.
<b>Área de Serviço</b>	Quantidade mínima: 1 tanque (0,52 m x 0,53 m) e 1 máquina de lavar roupas (0,60 m x 0,65 m).
<b>Em Todos os Cômodos</b>	Espaço livre de obstáculos em frente às portas de no mínimo 1,20 m. Deve ser possível inscrever, em todos os cômodos, o módulo de manobra sem deslocamento para rotação de 180° definido pela NBR 9050 (1,20 m x 1,50 m), livre de obstáculos.
CARACTERÍSTICAS GERAIS	
<b>Área útil (área interna sem contar áreas de paredes)</b>	36,00 m <sup>2</sup> (não computada a área de serviço)

<b>Pé direito mínimo</b>	2,30 m nos banheiros e 2,50 m nos demais cômodos.
<b>Cobertura</b>	Em telha cerâmica, sobre estrutura de madeira ou metálica. Nas Regiões Centro-Oeste, Sul e Sudeste admite-se telha em fibrocimento (espessura mínima de 6 mm), sobre estrutura de madeira ou metálica. Será obrigatório forro em madeira ou PVC ou laje de concreto nas Regiões Centro-Oeste, Sul e Sudeste e demais Regiões será exigido no banheiro. Largura mínima do beiral de 60 cm.
<b>Revestimento Interno</b>	Pintura sobre reboco ou gesso. Quando utilizada tecnologia inovadora, homologada pelo SINAT, seguir a diretriz do SINAT.
<b>Revestimento Externo</b>	Revestimento texturizado ou pintura acrílica sobre reboco. Quando utilizada tecnologia inovadora, homologada pelo SINAT, seguir a diretriz do SINAT.
<b>Revestimento Áreas Molhadas</b>	Azulejo com altura mínima de 1,50 m em todas as paredes do banheiro, cozinha e área de serviço. Quando utilizada tecnologia inovadora, homologada pelo SINAT, seguir a diretriz do SINAT.
<b>Portas</b>	Portas em madeira ou metálica. Batente em aço ou madeira. Vão livre de 0,80 m x 2,10 m em todas as portas. Previsão de área de aproximação para abertura das portas (0,60 m interno e 0,30 m externo).
<b>Janelas</b>	Em aço ou madeira. Vão de 1,20 m <sup>2</sup> nos quartos e 1.50 m <sup>2</sup> na sala, sendo admissível uma variação de até 5%.
<b>Pisos</b>	Cerâmico em toda a área interna da unidade e desnível máximo de 15 mm.
<b>Ampliação da UH</b>	Os projetos deverão prever solução de ampliação das casas.
<b>INSTALAÇÕES ELÉTRICAS / TELEFÔNICAS</b>	
<b>Número de pontos de tomadas elétricas</b>	2 na sala, 4 na cozinha, 1 na área de serviço, 2 em cada dormitório, 1 tomada no banheiro, 1 tomada ao lado do tanque e mais 1 tomada para chuveiro elétrico.
<b>Número de pontos diversos</b>	1 ponto de antena de TV na sala.
<b>Iluminação</b>	1 ponto em cada ambiente.
<b>Número de circuitos</b>	Prever circuitos independentes para chuveiro (dimensionado para a potência usual do mercado local), tomadas e iluminação.
<b>Geral</b>	Tomadas baixas a 0,40 m do piso acabado, interruptores e outros a 1,00 m do piso acabado.

<b>DIVERSOS</b>	
<b>Reservatório</b>	Reservatório de no mínimo de 500 litros ou de maior capacidade quando exigido.
<b>Proteção da alvenaria externa</b>	Em concreto com largura de 0,50 m ao redor da edificação com sistema de impermeabilização da fundação. Em frente ao tanque e porta da cozinha, largura mínima de 1,20 m.
<b>Aquecimento Solar</b>	Instalação opcional, para aquecimento da água do chuveiro. Sistemas aprovados/certificados pelo INMETRO/QUALISOL.
<b>Cisterna Pluvial</b>	Instalação opcional, em consonância com o Programa Cisternas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS.
<b>Máquina de Lavar</b>	Prever solução para máquina de lavar roupas (ponto elétrico, hidráulica e de esgoto).
<b>INFRAESTRUTURA</b>	
	Vias de acesso em condições de tráfego de veículos
	Sistema de abastecimento de água adequado às condições locais.
	Solução de esgotamento sanitário, sendo admitido fossa séptica e sumidouro
	Solução de energia elétrica adotada para a região, ou protocolo de pedido firmado pela Entidade Organizadora ou pelo beneficiário junto à Concessionária de Energia.
<b>OBSERVAÇÃO</b>	
Os projetos arquitetônicos deverão apresentar compatibilidade com as características regionais, locais, climáticas e culturais da localidade/comunidade, mediante compensação na melhoria da unidade habitacional e comunicação a Secretaria Nacional de Habitação-SNH do MCidades.	