

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO RURAL**

**JAIRO ALFREDO GENZ BOLTER**

**INTERFACES E COGESTÃO NAS POLÍTICAS PARA AGRICULTURA FAMILIAR:  
UMA ANÁLISE DO PROGRAMA NACIONAL DE HABITAÇÃO RURAL**

**Porto Alegre**

**2013**

**JAIRO ALFREDO GENZ BOLTER**

**INTERFACES E COGESTÃO NAS POLÍTICAS PARA AGRICULTURA FAMILIAR:  
UMA ANÁLISE DO PROGRAMA NACIONAL DE HABITAÇÃO RURAL**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Desenvolvimento Rural.

Orientador: Prof. Dr. Sergio Schneider

**Série PGDR – Tese nº 58  
Porto Alegre  
2013**

## DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

Bolter, Jairo Alfredo Genz

Interfaces e cogestão nas políticas para  
agricultura familiar : uma análise do Programa  
Nacional de Habitação Rural / Jairo Alfredo Genz  
Bolter. -- 2013.  
171 f.

Orientador: Sergio Schneider.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio  
Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas,  
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural,  
Porto Alegre, BR-RS, 2013.

1. Políticas públicas. 2. Estado. 3. Organizações  
Sociais . 4. Organizações Sindicais Rurais. I.  
Schneider, Sergio, orient. II. Título.

**JAIRO ALFREDO GENZ BOLTER**

**INTERFACES E COGESTÃO NAS POLÍTICAS PARA AGRICULTURA FAMILIAR:  
UMA ANÁLISE DO PROGRAMA NACIONAL DE HABITAÇÃO RURAL**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Desenvolvimento Rural.

Aprovada em: Porto Alegre, 14 de março de 2013.

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof. Dr. Sergio Schneider – Orientador  
UFRGS - PGDR

---

Prof. Dr. Everton Lazzaretti Picolotto  
UFMS - Departamento de Ciências Sociais

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Cátia Grisa  
UFPEL - Departamento de Ciências Sociais Agrárias

---

Prof. Dr. Diogo Demarco  
UFRGS - Escola de Administração

---

Prof. Dr. Guilherme Radomsky  
UFRGS - PPGS/PGDR

A Jaqueline, que não mediu esforços para estar ao meu lado, me dando o apoio necessário para que este trabalho se concretizasse.

## AGRADECIMENTOS

Sou Grato,

- Ao meu amigo e sempre orientador Sergio Schneider, por todo incentivo recebido ao longo desta caminhada. Seu apoio, suas dicas e sugestões foram com certeza o diferencial para a conclusão deste trabalho. Agradeço imensamente a sua confiança e a dedicação;

- Ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, aos professores que não mediram esforços para nos transmitir suas mensagens e seus saberes, e aos funcionários que de forma gentil e muito receptiva nos acolheram e nos deram todo o suporte para que pudéssemos de forma tranquila encaminhar as nossas tarefas e atividade junto ao programa;

- À Capes – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior pela concessão da bolsa de doutorado, que me possibilitou dedicação exclusiva durante 32 meses para a realização do trabalho;

- À Universidade Federal do Rio Grande do Sul, que proporcionou o espaço e as condições necessárias para o encaminhamento do trabalho;

- Aos professores participantes da banca de qualificação, Prof. Arilson Favareto da UFABC, Prof. Everton Lazzaretti Picolotto da UFSM e Prof. Ivaldo Gehlen da UFRGS, que aprovaram a realização deste trabalho e concederam importantes dicas e sugestões para encaminhá-lo;

- Aos professores membros da banca de defesa da tese, Prof. Dr. Everton Lazzaretti Picolotto da UFSM, Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Cátia Grisa da UFPEL, Prof. Dr. Diogo Demarco da UFRGS e o Prof. Dr. Guilherme Radomsky da UFRGS. Agradeço imensamente a disponibilidade e interesse de comporem a banca de avaliação da tese, bem como vossas contribuições ao trabalho;

- A todos os meus mestres que ao longo da minha vida me ensinaram a ler e a escrever, em especial àqueles que me ensinaram e me incentivaram a leitura e a escrita de forma crítica;

- Aos meus pais Roaldi e Lucila; aos meus irmãos, Serli, Roni, Roseli; ao meu sogro e minha sogra, Luiz e Marlene; as minhas cunhadas Merlyn, Isabel e Carmine; aos meus cunhados Carlos e Alberi; e aos meus sobrinhos, Mariana, Ronise e Eduardo, que me apoiaram e incentivaram nesta caminhada;

- Aos meus colegas e amigos, em especial aos que ingressaram no PGDR em 2010, que durante as disciplinas do doutorado se dispuseram a compartilhar seus conhecimentos e suas impressões sobre o mundo atual;

- Aos meus amigos: Samuel, Serginho, Falcão, Lauro e Nilson, com os quais morei em Porto Alegre durante o doutorado; Roniere, que ao longo dos últimos doze anos me incentivou a continuar em frente nesta labuta; Aline Sulzbacher, Catia Grisa, Jaqueline Haas, Tanice Andreatta, Caroline Schneiders, Arine Coelho e os amigos Paulo Silveira, Fabiano Escher, Nilson Binda, Vitor Costa e Rafael Pivetta, que nos últimos dias me concederam relevantes dicas e sugestões, as quais contribuíram para o encaminhamento final da tese.

- E, em especial a todos que colaboraram com importantes informações para a realização deste trabalho: aos dirigentes, funcionários e assessores da FETRAF-SUL, da COOPERHAF e da CUT-RS; aos dirigentes sindicais e sociais das organizações de base, em especial do sindicato de Sarandi e do Alto Uruguai do RS, que me receberam e me abriram as portas de suas entidades; aos agricultores associados às organizações, que me concederam importantes informações sobre suas vidas e de suas famílias; aos dirigentes e funcionários da CAIXA pelas informações relevantes que me concederam sobre o processo político de formulação do PNHR; e aos membros dos governos, tanto do executivo quanto do legislativo pelas sábias informações prestadas.

Eu prefiro ser essa metamorfose  
ambulante. Do que ter aquela  
velha opinião formada  
sobre tudo...

Raul Seixas



## RESUMO

No período recente, os programas e as políticas públicas voltados para o meio rural passaram por diferentes e significativas transformações. Neste sentido, o presente trabalho teve como intuito básico analisar o processo político de formulação dessas políticas e programas, tendo como objetivo principal analisar a participação das organizações sociais e sindicais rurais brasileiras no planejamento e execução desses programas e políticas, a partir da experiência do Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR). Do ponto de vista teórico, o estudo mobilizou conceitos e referenciais de três abordagens distintas, a saber: Abordagem Teórica das Redes, Permeabilidade do Estado e Mobilização de Recursos. Quanto à metodologia, observou-se a atuação de atores sociais e políticos participantes do processo político do PNHR junto à base social da Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar do Sul do País (FETRAF-SUL) e da Cooperativa de Habitação dos Agricultores Familiares (COOPERHAF). Realizou-se um total de 26 entrevistas por meio de questionários semiestruturados e foram acompanhadas várias atividades desenvolvidas por esses atores ao longo da pesquisa. Como resultado, constatou-se que nos últimos anos ocorreu uma ascensão da participação social junto à esfera pública. Esse crescimento culminou inicialmente com a configuração e a emergência de inúmeros programas e políticas públicas de valorização e inclusão produtiva e comercial da pequena e da média produção agrícola. Posteriormente, também surgiram políticas e programas públicos de valorização e inclusão social das famílias, dentre os quais, o PNHR, que é operacionalizado na base social da COOPERHAF e da FETRAF-SUL via redes de atores, nas quais são idealizadas, formuladas e ajustadas as regras e normas do programa. Destaca-se que esse processo político desenvolvido em torno do PNHR proporcionou que esse programa se tornasse, ao longo dos últimos anos, uma das principais ações desenvolvidas para a agricultura familiar brasileira. Nota-se ainda que a participação das organizações sociais e sindicais rurais, junto ao processo político das políticas, programas e ações públicas proporcionou também que: as organizações sociais e sindicais rurais passassem a dialogar de forma mais ativa com seus associados, ampliando a participação destes nas atividades e instâncias dessas organizações; os agricultores passassem a acessar as políticas e os programas de forma mais ágil e fácil, pois as mesmas se tornaram mais condizentes com a demanda e a realidade do beneficiário; as ações do Estado chegassem mais rápido aos beneficiários, fazendo com que este angariasse mais respaldo e apoio político aos seus projetos; ocorressem no meio rural experiências inovadoras e consideradas relevantes para a inclusão social e cultural das famílias de agricultores familiares, como é o caso do projeto Caprichando a Morada. Por fim, cabe ressaltar que a atuação dos atores sociais e sindicais no processo político, fez com que os atores como um todo, modificassem consideravelmente suas próprias ações: O Estado, abdicando, em parte, de suas responsabilidades, passou a delegar funções aos demais atores; já as organizações sociais e sindicais rurais analisadas, ao adentrarem no processo político, da forma como fizeram, ficaram à mercê e, em certos momentos, a reboque do próprio Estado.

**Palavras-chave:** Políticas públicas. Estado. Organizações Sociais e Sindicais Rurais.

## ABSTRACT

In recent years, the programs and policies aimed at the rural undergone different and significant transformations. In this sense, the present study was to analyze the basic idea of the political process of formulating these policies and programs. Having with main objective to analyze the participation of social organizations and unions in Brazilian rural planning and implementation of these programs and policies, based on the experience of the National Rural Housing Program (PNHR). From a theoretical standpoint, the study mobilized concepts and references from three distinct approaches, namely: Theoretical Approach Networks, Permeability of State and Resource Mobilization. Regarding the methodology, it was observed the work of social and political actors participating in the political process at the base of the PNHR Social Workers Federation of Family Agriculture of South Country (FETRAF-SUL) and the Cooperative Housing Family Farmers (COOPERHAF ). We conducted a total of 26 interviews using questionnaires and semi structured several activities were accompanied by these actors throughout the research. As a result, it was found that in recent years there has been a rise of social participation by the public sphere. This growth culminated with an initial configuration and the emergence of numerous programs and policies of inclusion and appreciation of productive and commercial small and medium agricultural production. Later, also emerged public policies and programs of recovery and social inclusion of families, among which, the PNHR, which is operated on the basis of social and COOPERHAF FETRAF-SOUTH via networks of actors in which are idealized, formulated and adjusted the rules and regulations of the program. It is noteworthy that this political process developed around the PNHR provided this program to become, over the past few years, one of the main actions developed for the Brazilian family farming. Note also that the participation of social organizations and rural labor, with the political process of policies, programs and initiatives also provided that: the rural welfare and labor organizations to begin to engage more actively with its partners, expanding the participation of these the activities of these organizations and bodies; farmers to begin to access the policies and programs more responsive and easier because they have become more consistent with demand and the reality of the beneficiary state actions came quickly to beneficiaries, getting more backing and political support for their projects; occur in rural areas and innovative experiences considered relevant to the social and cultural inclusion of family farmers, such as the project's Caprichando a Morada. Finally, it is noteworthy that the role of social actors and union with the political process, made the actors as a whole change their own actions: The State, abdicating in part of its responsibilities passed to delegate tasks to other actors; already social organizations and union rural analyzed, to step into the political process, the way they did, they were at the mercy and, at times, the trailer of the state itself.

**Keywords:** Public Policy. State. Union Rural Social Organizations.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Mapa da área de abrangência da FETRAF-SUL .....	77
Figura 2 – Fachada do prédio da Agricultora Familiar do município de Sarandi/RS.....	91
Figura 3 – Fluxo básico de encaminhamento de um projeto de habitação rural na base sindical da FETRAF-SUL/COOPERHAF .....	114
Figura 4 – Cartaz de divulgação do PNHR .....	115
Figura 5 – Área de abrangência da COOPERHAF de 2001 a 2003 .....	121
Figura 6 – Área de abrangência da COOPERHAF de 2004 a 2005 e a partir de 2010.....	122
Figura 7 – Área de abrangência da COOPERHAF de 2006 a 2009 .....	124
Figura 8 – Unidade habitacional reformada em parceria com a COOPERHAF.....	142
Figura 9: Pórtico de boas vindas de uma propriedade beneficiada com projeto de habitação encaminhado pela COOPERHAF .....	144

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ATER – Assistência Técnica e Extensão Rural  
ACPAF – Associação de Comercialização de Produtos da Agricultura Familiar  
ASSAF – Associação dos Agricultores Familiares  
ASSINTRAF – Associação dos Sindicatos de Trabalhadores da Agricultura Familiar  
ATEC – Assistência Técnica  
BB – Banco do Brasil  
BSHF – Building and Social Housing Foundation  
CAIXA – Caixa Econômica Federal  
CEPAL – Comissão Econômica para América Latina e o Caribe  
CNA – Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil  
CNPA – Conselho Nacional de Política Agrícola  
COCEARGS – Cooperativa Central dos Assentamentos do Rio Grande do Sul  
CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura  
COOHAF – Cooperativa Habitacional da Agricultura Familiar  
COOPERHAF – Cooperativa de Habitação dos Agricultores Familiares  
COOPAC – Cooperativa de Produção Agropecuária de Constantina  
COOPACEL – Cooperativa de Produção e Comercialização da Agricultura Familiar de Cerro Largo  
COOPAFS – Cooperativa de Produção da Agricultura Familiar  
COPERFLOR – Cooperativa da Agricultura Familiar de Floriano Peixoto  
CRENNOR – Sistema de Cooperativas de Crédito Rural,  
CRESOL – Sistema de Cooperativas de Crédito Rural com Interação Solidária  
CTPA – Comissão Técnica do Pequeno Produtor  
CUT – Central Única dos Trabalhadores  
DAP – Declaração de aptidão ao PRONAF  
EMATER – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural  
EPAGRI – Empresa de Pesquisa e Extensão Rural  
EO – Entidade Organizadora  
FAO – Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura  
FETAG – Federação dos Trabalhadores da Agricultura  
FETRAF-SUL – Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar da Região Sul  
FETRAFBR – Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar

FDS – Fundo de Crédito Solidário  
FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária  
MAA – Ministério da Agricultura e do Abastecimento  
MAARA – Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária  
MAB – Movimento dos Atingidos por Barragens  
MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento  
MASTER – Movimento dos Sem Terra  
MC – Ministério das Cidades  
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário  
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social  
MF – Ministério da Fazenda  
MMC – Movimento das Mulheres Camponesas  
MPA – Movimento dos Pequenos Agricultores  
MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra  
OGU – Orçamento Geral da União  
ONU – Organização das Nações Unidas  
PAA – Programa de Aquisição Alimentos  
PCB – Partido Comunista Brasileiro  
PHR – Programa de Habitação Rural  
PHRRS – Programa de Habitação Rural do Rio Grande do Sul  
PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida  
PNH – Programa Nacional de Habitação  
PNHR – Programa Nacional de Habitação Rural  
PNRA – Programa Nacional de Reforma Agrária  
PNQ – Plano Nacional de Qualificação  
PR – Paraná  
PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar  
PROVAP – Programa de Valorização da Pequena Produção Rural  
PSH – Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social  
PTTS – Projeto de Trabalho Técnico Social  
RS – Rio Grande do Sul  
RT – Responsável Técnico

SAF – Secretaria da Agricultura Familiar  
SC – Santa Catarina  
SDT – Secretaria de Desenvolvimento Territorial  
SFH – Sistema Financeiro de Habitação  
FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço  
SINTRAF – Sindicatos de Trabalhos na Agricultura Familiar  
SMI – Social Movement Industry  
SMO – Social Movement Organization  
SMS – Social Movement Sector  
SPPE – Secretaria de Políticas Públicas de Emprego  
STR – Sindicato dos Trabalhadores Rurais  
SUHAR – Superintendência de Habitação Rural  
TCP – Termo de Cooperação Técnica e Parceira  
TMR – Teoria da Mobilização de Recursos  
TNMS – Teoria dos Novos Movimentos Sociais  
TS – Trabalho Social  
UH – Unidade Habitacional  
ULTAB – União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>15</b>
<b>2</b>	<b>SINDICALISMO RURAL, REDEMOCRATIZAÇÃO E NOVAS INTERFACES POLÍTICAS .....</b>	<b>28</b>
2.1	AS ORGANIZAÇÕES DO CAMPO NA ÉPOCA DA DITADURA E A EMERGÊNCIA DO NOVO SINDICALISMO .....	30
2.2	NOVO SINDICALISMO E REDEMOCRATIZAÇÃO – DO PROTESTO À PARTICIPAÇÃO.....	36
2.3	INTERFACES E COGESTÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS – O NOVO PAPEL DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS RURAIS.....	41
2.4	CONSIDERAÇÕES SOBRE O CAPÍTULO .....	47
<b>3</b>	<b>PROCESSO POLÍTICO E FORMULAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS COM PARTICIPAÇÃO DE ATORES SOCIAIS – PARA UM REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>	<b>50</b>
3.1	A POLÍTICA DA MOBILIZAÇÃO DE RECURSOS .....	50
3.2	A PERMEABILIDADE DO ESTADO E A COGESTÃO.....	60
3.3	OS ATORES SOCIAIS E O PROCESSO DE FORMAÇÃO DE REDES .....	66
3.4	CONSIDERAÇÕES SOBRE O CAPÍTULO .....	72
<b>4</b>	<b>AS ORGANIZAÇÕES SINDICAIS RURAIS E A COGESTÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO DA HABITAÇÃO RURAL.....</b>	<b>74</b>
4.1	A EMERGÊNCIA DE UM NOVO SINDICALISMO RURAL A PARTIR DA FETRAF-SUL .....	75
4.1.1	<b>As bandeiras de luta da Federação.....</b>	<b>78</b>
4.1.2	<b>A estruturação operacional e os aliados visíveis e invisíveis.....</b>	<b>79</b>
4.1.3	<b>As organizações sindicais e a atuação para além da contestação e da reivindicação.....</b>	<b>89</b>
4.1.4	<b>A opção pela cogestão.....</b>	<b>93</b>
4.2	O PROGRAMA NACIONAL DE HABITAÇÃO RURAL.....	96
4.2.1	<b>As diretrizes e as principais características do PNHR.....</b>	<b>100</b>
4.2.2	<b>As alterações, as modificações e as atuais características do PNHR.</b>	<b>102</b>
4.2.3	<b>Os principais atores envolvidos no processo político do PNHR: suas ideias, razões e concepções .....</b>	<b>106</b>
4.3	A OPERACIONALIZAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE HABITAÇÃO RURAL NA COOPERHAF.....	110
4.3.1	<b>O funcionamento do programa na base social da COOPERHAF .....</b>	<b>112</b>
4.3.2	<b>A decisão e a escolha dos beneficiários .....</b>	<b>113</b>
4.4	CONSIDERAÇÕES SOBRE O CAPÍTULO .....	116
<b>5</b>	<b>A COGESTÃO DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO RURAL: A OPERACIONALIZAÇÃO DO PNHR PELA COOPERHAF.....</b>	<b>119</b>
5.1 A	ORIGEM DA COOPERHAF .....	119
5.1.1	<b>Características, bandeiras de luta e atividades desenvolvidas pela COOPERHAF.....</b>	<b>125</b>
5.1.2	<b>Atuação, estrutura e gestão operacional da COOPERHAF .....</b>	<b>128</b>
5.1.3	<b>Os sindicalizados cooperativados: as funções dos dirigentes.....</b>	<b>132</b>
5.2	AS RELAÇÕES PARA ALÉM DAS BASES SOCIAIS .....	134

5.2.1	A COOPERHAF e a sua relação com as bases sindicais da FETRAF-SUL.....	135
5.2.2	A COOPERHAF e sua relação com o Estado .....	136
5.2.3	A COOPERHAF interligada aos agentes financeiros e de pesquisas..	139
5.3	UM PROGRAMA DE HABITAÇÃO RURAL PARA ALÉM DA HABITAÇÃO.....	141
5.4	CONSIDERAÇÕES SOBRE O CAPÍTULO .....	147
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	151
	REFERÊNCIAS.....	159
	APÊNDICE A: Tabela de Informantes .....	168
	APÊNDICE B: Roteiro de Entrevista: Agricultores e Dirigentes Sindicais .....	169
	APÊNDICE C: Roteiro de Entrevista: Intermediadores e Membros dos Governos.....	171



## 1 INTRODUÇÃO

Nos últimos cinquenta anos, em especial após o processo de modernização da agricultura, ocorreram significativas transformações no meio rural brasileiro. As políticas e os programas públicos instituídos nesse meio foram sempre de importância inestimável para sua configuração e a formatação do cenário. Nota-se ainda que essas transformações têm acompanhado as mudanças do contexto político e institucional vivenciado no país nos diferentes períodos históricos. Além das ações implementadas pelo Estado junto ao meio rural, as ações desenvolvidas pelas organizações sociais e sindicais rurais também tiveram um papel fundamental nessas transformações e na configuração social e institucional do meio rural brasileiro.

Detentor de uma imensidão de terras agricultáveis, o Brasil sempre foi caracterizado por seus problemas de estrutura fundiária, responsáveis, muitas vezes, pelas significativas disparidades sociais existentes no país, conforme extensamente já debatido na academia brasileira<sup>1</sup>. Esses problemas, estimulados pelas ações públicas voltadas para o meio rural, afloraram as desigualdades sociais e culturais nesse meio. Entretanto, após a redemocratização do país, as transformações emergentes, além de proporcionar a incorporação de demandas de alguns atores tradicionalmente excluídos dos programas governamentais, permitiram o reconhecimento pelo Estado de algumas categorias sociais que estavam, até então, à mercê das políticas e dos programas públicos voltados para o meio rural. O reconhecimento da categoria social da agricultura familiar é um dos exemplos mais típicos dessas transformações<sup>2</sup>.

A partir do processo de redemocratização no Brasil, ficou evidente uma reorganização na agenda das ações públicas direcionadas ao meio rural, bem como a participação de novos atores sociais e políticos no processo de formulação dessas ações, em especial as organizações sociais e sindicais rurais. Isso culminou em

---

<sup>1</sup> Entre os autores que analisaram o tema estão: Abramovay (1992), Delgado (2005), Furtado (1961), Graziano da Silva (1998,) Prado Jr. (2000), Veiga (1991).

<sup>2</sup> De acordo a Lei Federal 11.326/2006, considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural, aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, os seguintes requisitos: I não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais; II utilize predominantemente mão de obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; III tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento; IV dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

inúmeras conquistas para diferentes categorias sociais existentes no meio rural, em especial a agricultura familiar, que ilustram as mais significativas transformações ocorridas no meio rural brasileiro nos últimos vinte anos.

Ao romper com a trajetória histórica de intervenção no meio rural, os últimos quinze anos do século XX tornaram-se palco de um novo cenário das políticas e dos programas públicos rurais brasileiros. Nesse contexto, através das organizações representativas, muitos atores passaram de meros reivindicadores a propositores e executores ativos de políticas e programas públicos que visavam atender as demandas e as especificações de sua categoria, sendo esta significativamente heterogênea.

O reconhecimento dos limites da política agrícola para os produtores menos capitalizados, o aumento das reivindicações dos movimentos sociais por uma alteração do modelo de intervenção direcionado ao campo e o início do processo de redemocratização brasileira proporcionaram um ambiente fértil à discussão das “políticas diferenciadas de desenvolvimento rural” na segunda metade da década de 1980. Observando essa trajetória, pode-se dizer que os programas direcionados ao meio rural passaram por transformações no cenário recente, perdendo, em parte, aquela visão exclusivamente setorializada, creditícia e elitizada.

Contudo, é preciso reconhecer que os mecanismos de apoio centrados na agricultura, instrumentalizados por financiamentos e destinados aos grandes proprietários continuam sendo majoritários no montante de recursos aplicados. Mesmo frente a tal realidade, nota-se que as ações públicas diferenciadas para o meio rural apresentaram grandes avanços ao longo dos últimos anos. As ações, programas e políticas públicas voltadas para o meio rural, antes de cunho econômico/produtivo, passaram a reconhecer, respeitar e valorizar as diferenças sociais e culturais existentes nesse meio. Em especial, destaca-se o reconhecimento e a valorização das pequenas e médias propriedades rurais, as quais, até meados da década de 1990, eram praticamente invisíveis frente às ações instituídas pelo Estado no meio rural.

Em meados da década de 1990, o processo político de formulação e execução das políticas públicas voltadas para o meio rural, em especial para a agricultura familiar, passou a ser estabelecido por meio de ações com "redes de atores", e consolidou-se nesse novo formato, possibilitando o surgimento de novas

ideias, novas ações, novos programas e novas políticas, oriundos, principalmente, dos novos atores que passaram a compor as redes nesse processo político<sup>3</sup>.

Tais mudanças estão inseridas em um cenário de alterações de enfoques, no qual parte-se de um modelo baseado na agricultura produtivista (assentado nos princípios da “revolução verde”), evoluindo para o desenvolvimento rural (baseado no status de espaço social ambientalmente diferenciado e portador de funções diversificadas de produção, preservação ambiental, expressão cultural, etc.), e, mais recentemente, para o desenvolvimento territorial (baseado na valorização da participação social no desenho, implementação e gestão das decisões referentes às políticas públicas), visando justamente incorporar a suposta diversidade regional e a participação dos atores.

Diversos programas e políticas públicas foram então, no decorrer dos últimos anos, constituídos e disponibilizados para a categoria social da agricultura familiar brasileira. Entre essas ações implementadas pelo Estado para a agricultura familiar, está o Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR, o qual tem entre seus objetivos proporcionar a melhoria da qualidade de vida e a inclusão social das famílias que vivem no meio rural por meio do financiamento de reformas e novas habitações.

No caso da atual forma de operacionalização do PNHR pela Cooperativa de Habitação dos Agricultores Familiares – COOPERHAF, evidencia-se uma preocupação que não se limita à simples execução de obras físicas no meio rural, mas que se estende, sobretudo, à dimensão social de seus beneficiários. Durante o processo político de execução do programa, é estimulada a participação dos agricultores e de suas famílias, preparando os mesmos para que compartilhem do processo de construção do projeto e da obra civil. Ações contínuas são desenvolvidas para garantir o diálogo sobre questões ambientais, financeiras, organização da propriedade (jardim, horta, pomar, etc.), além do bem-estar do ambiente interno, como luminosidade e temperatura dos cômodos da casa.

---

<sup>3</sup> Além de contemplar a agricultura familiar e as comunidades rurais, segmentos tradicionalmente políticos, as novas políticas ampliaram a presença desses segmentos na arena institucional e a participação deles na vida econômica e social. Há sinais de fortalecimento de sua capacidade de vocalização de interesses e de participação ativa em diferentes âmbitos. Suas demandas ganharam mais visibilidade e reconhecimento, traduzindo-se em políticas públicas que abrem novas possibilidades de organização econômica e que as conectam com temas centrais da agenda nacional, como o controle da inflação, a inclusão produtiva, a segurança alimentar, a promoção da igualdade das mulheres, a produção sustentável e o desenvolvimento regional. (FRANÇA, 2010, p. 65)

Essa forma de operacionalização da política pública parece promover maior participação e poder de proposição por parte de alguns atores sociais que antes, muitas vezes, desempenhavam o simples papel de beneficiários de um programa ou política, sendo muitas vezes tratados apenas como um número nas estatísticas dos governos.

Assim, a nova forma de operacionalização desses programas e políticas de natureza social pode ser considerada fruto de uma mudança na concepção e na forma de agir do Estado diante da sociedade civil. De forma mais permeável, mostrando-se mais receptivo às questões e propostas oriundas da sociedade civil organizada, o Estado possibilitou a constituição de "redes de atores" em torno do que McGee (2004) definiu como o "processo político"<sup>4</sup> de formulação das ações, dos programas e das políticas públicas instituídas para o meio rural. Mas essa nova forma de operacionalização pode também ser considerada fruto de uma alteração na forma de agir e atuar das próprias organizações sociais e sindicais diante do Estado e suas ações. Essas organizações passaram a participar de forma diferencial no processo político de formulação das políticas e dos programas públicos voltados para o meio rural. Tal participação fez com que as mesmas alterassem sua forma de agir, passando das ações contestatórias e reivindicatórias, desenvolvidas nas décadas de 1970 e 1980, para ações propositivas, na década de 1990, e executivas, na primeira década do século XXI.

As alterações na forma de atuar dessas organizações ocorrem também especialmente devido à mudança de contexto político e institucional vivenciada em cada período. Nas décadas de 1970 e 1980, sob o regime militar, as ações sindicais se centravam no processo de contestação e reivindicação, uma vez que a margem de ação era limitada. Na década de 1990, a situação política e institucional que configurou um novo momento no país permitiu que as organizações sindicais passassem a agir de forma mais propositiva, em especial por causa dos espaços sociais criados pela Constituição Federal de 1988. No início do século XXI, a atuação das organizações sociais rurais brasileiras foi ampliada para ações também executivas, visto que o Estado se tornou ainda mais permeável em relação aos demais atores.

---

<sup>4</sup> Segundo McGee (2004), o "processo político" compõe todas as etapas (idealização, formulação e execução) de uma determinada ação/política/programa público.

Podem-se elencar várias razões que levaram essas organizações a participar do processo de execução das políticas públicas: (a) a divisão sindical ocorrida no final da década de 1990, a qual demandou que as organizações sindicais rurais se diferenciasssem para disputar as bases sociais; (b) frente a um novo contexto, as organizações sindicais rurais passaram a necessitar de mais recursos estruturais para a manutenção de suas ações; (c) nesse período ingressaram novos governos nas administrações públicas, com novos olhares e novas ideias; (d) ocorreu uma necessidade de agilizar a execução das ações do Estado no meio rural, pois as mesmas estavam muito morosas e distantes da realidade desse meio.

A literatura recente sobre políticas públicas no meio rural brasileiro<sup>5</sup> vem demonstrando com evidências cada vez mais consistentes que as interfaces entre atores e Estado constituem uma nova forma de agir do Estado brasileiro, bem como das organizações sociais rurais. Além disso, esse novo processo tem proporcionado a emergência de ações, políticas e programas públicos inovadores voltados para o meio rural brasileiro, como o PNHR. Por isso, essa reestruturação das relações e interfaces entre o poder público e as organizações sociais e sindicais rurais brasileiras integrou o foco da presente pesquisa. Visto que tal processo ainda apresenta uma lacuna no âmbito acadêmico e nos remete a uma série de questionamentos, como por exemplo: Por que e como esse processo ocorreu/ocorre e quais são suas consequências? O sindicalismo rural brasileiro deixou de ser estritamente sindicato e passou também a ser uma extensão do Estado? O sindicalismo rural perdeu sentido?

Com o objetivo de compreender essas alterações, a pesquisa considerou fundamentalmente três possíveis eixos de investigação: i) análise das interações entre os atores no processo de formulação das políticas públicas voltadas para a agricultura familiar (como os atores participam, dialogam, se organizam); ii) análise da atuação do Estado brasileiro e da relação deste com os atores sociais que compõem o campo político e institucional da categoria dos agricultores familiares; e iii) estudo de como as organizações sindicais rurais brasileiras se organizam e atuam no processo político das ações, dos programas e das políticas públicas voltadas para a agricultura familiar.

---

<sup>5</sup> Entre os autores estão: Dagnino (2002), Schneider e Silva (2004), Favareto (2006), Müller (2007), França (2010) e Grisa (2012).

Destaca-se que o ponto de partida para a pesquisa decorreu da constatação de que, nos últimos anos, talvez nas décadas mais recentes, as organizações sociais rurais brasileiras, entre elas o sindicalismo rural, passaram a desempenhar um papel ativo e precursor na concepção, gestão e implementação de políticas públicas voltadas para o meio rural<sup>6</sup>. Isso se constata em algumas das principais políticas perpetradas pelo Estado brasileiro no período pós-redemocratização, iniciado em 1984. Dentre essas políticas estão o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, o Programa de Aquisição Alimentos – PAA, Programa Crédito Fundiário, Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR, etc.

Os sindicatos rurais e outras organizações sociais de representação política (muitas delas criadas pelas próprias organizações sindicais) passam a ser claramente convocados a participar, coordenar e implementar ações, programas e políticas, ou, em alguns casos, a desempenhar um papel regulatório de fiscalização de ações públicas voltadas para o meio rural. As mudanças na forma de participação dos sindicatos rurais e de outras organizações no âmbito de ações, programas e políticas públicas, foram percebidas e destacadas por vários cientistas sociais, e vêm sendo pesquisadas em diversos sentidos. Alguns autores, como Le Galès (1995) e Romano (2009), identificam a origem e as causas dessas mudanças nos limites de atuação e controle de um Estado que funcionava no velho estilo intervencionista e centralizador do passado. Outros estudiosos preferem ressaltar o protagonismo dos atores e da sociedade civil em termos de participação social, como Leite (2001), Schneider e Silva (2004), e Favareto (2006). Já um terceiro grupo de analistas focalizou a permeabilidade do Estado como causa e consequência de tal processo. Entre esses últimos destacam-se Marques (1998, 2000) e Müller (2007).

Embora identifiquem diferentes fatores causais e formas pelas quais esse processo social estaria ocorrendo, todos os autores concordam que está em curso uma nova etapa de elaboração, instituição, regulação e execução de políticas

---

<sup>6</sup> Faz-se necessário frisar ainda que dentre as motivações para a realização do estudo está a história de vida pessoal do autor e a relação/envolvimento deste com o tema. Após 13 anos atuando nas mobilizações e ações sindicais em nível local (participando de mobilizações sociais, cursos de formação, encontro de jovens, organização de eventos, etc.), o autor em 2008 passou a atuar na assessoria de política agrícola e ambiental na FETRAFSUL, onde atuou e permaneceu por dois anos. Nesse período, o autor passou a refletir sobre a atual situação em que se encontram as organizações sindicais rurais brasileiras no contexto, visto que as mesmas têm alterado significativamente as suas ações e a sua forma de agir ao longo dos anos.

públicas no Brasil. Diante disso, essa pesquisa insere-se nesse campo analítico e investigativo e analisa o Programa Nacional de Habitação Rural considerando-o como uma "arena" (LONG, 2001) de construção de interfaces entre a FETRAF-SUL e o Estado, representado diretamente pelo Ministério das Cidades e o agente financeiro Caixa Econômica Federal – CAIXA.

Esse contexto nos remete à questão central da pesquisa: quais as causas e as consequências da atuação conjunta entre as organizações sindicais rurais e o Estado no processo político de formulação das políticas públicas voltadas para a agricultura familiar?

Para a realização do trabalho, optou-se por analisar a criação e a implementação do PNHR a partir da atuação da COOPERHAF, visto que ambos, o Programa e a Cooperativa, emergiram de um novo contexto vivenciado no meio rural brasileiro. O Programa em questão é fruto das transformações ocorridas ao longo dos últimos anos, tendo sido proposto e pautado pelos atores sociais que participam do processo político do Programa, dentre os quais está a COOPERHAF.

Essa cooperativa, que foi criada em 2001 por um grupo de 25 agricultores, sócios do Sindicato dos Trabalhadores Rurais – STR, de Sarandi – RS, que é filiado à FETRAF-SUL, teve como propósito inicial operacionalizar o projeto piloto de habitação rural, instituído em 2001 pelo governo do estado do Rio Grande do Sul. A partir de então a COOPERHAF têm participado ativamente dos processos políticos de ações, programas e políticas relacionados à habitação rural no país. Por essa atuação, a Cooperativa tem sido convidada para compor as mesas de negociação e discussão em que são definidos os programas e as políticas públicas de habitação rural existentes no país, e também tem auferido prêmios e homenagens nacionais e internacionais. Um dos mais importantes foi conquistado em 2009: o Prêmio Mundial de Tecnologia Social em Habitação, concedido pela ONG Britânica *Building and Social Housing Foundation* (BSHF), entidade ligada à Organização das Nações Unidas (ONU).

Já o PNHR é originário de um programa piloto de habitação rural, instituído em 1999, no estado do Rio Grande do Sul<sup>7</sup>. O mesmo foi reivindicado junto ao governo federal pelas principais organizações sociais rurais existentes no país em

---

<sup>7</sup> O Programa de Habitação Rural do Rio Grande do Sul – PHRRS teve como propósito atender a uma demanda social apresentada pelas principais organizações sociais rurais existentes no estado naquele período.

2003. Inicialmente denominado de Programa de Habitação Rural – PHR, ficou vinculado ao Programa Nacional de Habitação – PNH da CAIXA. Em 2009, o PHR sofreu uma reformulação e foi transformado no PNHR, passando a integrar o Programa Minha Casa Minha Vida, junto ao Ministério das Cidades e à CAIXA.

O estudo de como e em quais condições foi instituído o PNHR mostra-se relevante, uma vez que o Programa é oriundo de um novo processo político e tem como objetivo subsidiar a reforma ou a construção de imóveis para agricultores familiares e trabalhadores rurais, visando proporcionar a melhoria da qualidade de vida dos mesmos. Além disso, o Programa tem sido executado por organizações sociais<sup>8</sup> que são fruto de iniciativas das organizações sindicais rurais que passaram a compor as redes de atores atuantes no processo político de formulação das ações públicas voltadas para o meio rural, as quais transformaram suas ações de cunho contestatório e reivindicatório em ações propositivas e executivas. Já o Estado, que antes ditava as regras e instituía as ações de cima para baixo, por assim dizer, passou a dialogar com os demais atores.

Frente a esse contexto, a pesquisa foi realizada com o intuito de produzir um maior conhecimento sobre as dinâmicas das políticas públicas instituídas no rural brasileiro no período mais recente. Além disso, poderá auxiliar na compreensão dos fatores causais que determinaram as opções e as trajetórias seguidas pelos atores sociais envolvidos. Considera-se ainda que a presente pesquisa soma-se à literatura sobre as políticas públicas para as áreas rurais. Essa nova literatura tem buscado analisar o processo de mudanças numa perspectiva mais relacional e crítica, sem reduzir-se a um esquema de avaliação de resultados ou mecanismos de administração e gestão do tipo “*policy analysis*”.

A presente tese ainda justifica-se no sentido de poder auxiliar o Estado a repensar a sua forma de agir e instituir ações, programas e políticas públicas no meio rural, bem como ajudar os atores sociais, mais especificamente as organizações sindicais rurais, a repensar e avaliar sua forma de atuar no processo. Privilegiou-se esse processo social e político que ocorreu com a agricultura familiar

---

<sup>8</sup> Cooperativa de Habitação dos Agricultores Familiares - COOPERHAF, Sistema de Cooperativas de Crédito Rural com Interação Solidária - CRESOL, Sistema de Cooperativas de Crédito Rural - CRENNOR, Cooperativa Habitacional da Agricultura Familiar - COOHAF, entre outras.



no Brasil pós-redemocratização (desde 1984), pois se trata de um fenômeno ainda muito pouco estudado e até mal compreendido na literatura brasileira<sup>9</sup>.

A partir dessas questões, o objetivo central do estudo é analisar a inserção e participação das organizações sindicais rurais brasileiras no planejamento e execução das ações, dos programas e das políticas públicas voltadas para a agricultura familiar, por meio da experiência do Programa Nacional de Habitação Rural. Com esse objetivo geral, delinearam-se alguns objetivos específicos, quais sejam:

- Analisar as interações e as interfaces entre os atores no processo de formulação das políticas públicas voltadas para a agricultura familiar;
- Analisar a atuação e a relação do Estado com o campo político e institucional constituído pela FETRAF-SUL;
- Estudar os efeitos da interação entre Estado e organizações sociais sobre a dinâmica política e as práticas organizacionais dos atores sociais, especialmente o movimento sindical;
- Investigar o processo político em que foi constituído o Programa Nacional de Habitação Rural, identificando os principais atores envolvidos, suas ideias e as razões centrais defendidas, bem como as concepções sobre o programa.

Diante de tais objetivos, duas hipóteses serviram como guia para este trabalho, as quais levam em conta o histórico de elaboração das políticas públicas voltadas para a agricultura familiar brasileira: a) o processo de formulação das políticas públicas instituídas em “redes de atores”, em um contexto de interface e interações, transformou o movimento sindical rural brasileiro em um elo institucional do Estado no processo político das políticas disponibilizadas pelo Estado para os agricultores familiares; b) após um período de ação e de mobilização que culminou com o surgimento de ações/políticas/programas públicos de cunho econômico/produtivo, as organizações sindicais rurais ampliaram as pautas das questões agrícolas e agrárias para as questões sociais (política de habitação rural, etc.), visto que só a renda e a produção não eram suficientes para a manutenção

---

<sup>9</sup> Um dos principais elementos explicativos desse cenário de mudanças no país, e em particular na agenda do desenvolvimento rural, e da própria nova situação da agricultura familiar é a participação social desses segmentos. Partindo dessa compreensão, a análise das mudanças recentes na ação estatal dirigida ao desenvolvimento rural não pode deixar de discutir as alterações nos mecanismos e processos de participação social e seu rebatimento na organização da agenda e das ações, e na própria dinâmica de articulação dos diferentes atores (FRANÇA, 2012, p. 67).

das famílias no meio rural. Essa ampliação do escopo/espectro de ação do sindicalismo rural que não se restringe ao agrícola e ao econômico/produtivo implicou também na constituição de novas alianças políticas e na criação de organizações, vinculadas às organizações sindicais rurais, tais como a COOPERHAF.

Teoricamente, essa nova forma assumida pelas políticas públicas no decorrer dos anos pode ser compreendida com uma análise do processo de interação entre atores da sociedade civil organizada e o Estado na formulação, implementação e execução das ações, dos programas e das políticas públicas voltadas para a agricultura familiar. Para sua compreensão optou-se por mobilizar conceitos e referências de três abordagens teóricas distintas, a saber: Abordagem Teórica das Redes, Permeabilidade do Estado e Mobilização de Recursos. Tal mobilização se faz necessária para analisar o processo de formulação das políticas públicas (no caso das redes) e para compreender a atuação e participação dos atores (o Estado e as organizações sindicais rurais) nesse processo. Na pesquisa proposta, foram enfatizadas, especificamente, as noções de permeabilidade e da abordagem das redes sociais no estudo das ações do Estado, a partir das quais se pode lançar luz sobre pontos nebulosos das complexas e dinâmicas relações entre sociedade e Estado (MÜLLER, SILVA, SCHNEIDER, 2012).

Do ponto de vista da metodologia, foram utilizadas as técnicas de pesquisa de análise quantitativa (análises dos dados secundários), a partir das quais tornou-se possível mapear e compreender fatos e acontecimentos que marcaram o processo político e institucional ao longo dos últimos anos, e de análise qualitativa (entrevistas), que permitiu fazer uma análise minuciosa dos dados e informações levantados no decorrer do desenvolvimento da tese.

Os procedimentos metodológicos envolveram ainda: revisão da bibliografia; trabalho de campo exploratório, o qual possibilitou mapear e organizar os passos seguintes da pesquisa; realização das entrevistas (os roteiros utilizados nas entrevistas seguem em anexo como apêndice B e C); participação, como observante, em atividades e eventos pertinentes ao universo da pesquisa; observações das atividades desenvolvidas pelos atores analisados; e, por fim, a sistematização dos resultados.

O trabalho de campo envolveu fundamentalmente dois momentos. Primeiro realizou-se o levantamento e análise de dados estatísticos e documentais, coletados

em organizações e instituições públicas, como: o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), o Ministério das Cidades (MC), o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a Caixa Econômica Federal (CAIXA), entre outras; e sociais, tais como: a FETRAF-SUL, a CUT, a COOPERHAF, entre outras.

Em um segundo momento, foram realizadas 26 entrevistas com diferentes atores envolvidos no processo político de formulação do PNHR (conforme apêndice A), sendo sete com dirigentes sindicais, três com agricultores beneficiários do PNHR, oito com membros da cooperativa, e ainda oito entrevistas com membros dos governos. Essas entrevistas eram semiestruturadas, e foi utilizado o princípio de “saturação”<sup>10</sup> para a definição do número de entrevistados em cada segmento da pesquisa. Realizaram-se também conversas informais com outros agentes importantes que, direta ou indiretamente, tinham alguma relação com a dinâmica pesquisada, dentre os quais: lideranças locais, técnicos da extensão rural e das prefeituras, funcionários e representantes da cooperativa e organizações dos produtores, associações e entidades com ações nas comunidades rurais.

Os dados e as informações levantadas em campo foram armazenados em áudios e no caderno de campo, sendo que o uso de tais instrumentos possibilitou uma melhor observação e captação das informações pertinentes ao tema em estudo. Para a transcrição das entrevistas na tese utilizou-se os nomes fictícios de Informante 1, Informante 2, Informante 3 e assim por diante até o Informante 26. Dessa forma foi possível preservar a identidade e não expor o entrevistado.

Entre as variáveis e indicadores utilizados como norte para a realização da presente tese destacam-se os seguintes: a) para compreender como ocorria a interação dos atores no processo de formulação das políticas públicas voltadas para a agricultura familiar, observou-se a existência de mesas de negociação, a consonância entre as ações do Estado e as mobilizações e ações sociais; b) no que concerne à atuação do Estado brasileiro e à relação deste com o campo político e institucional constituído pela FETRAF-SUL, observou-se os seguintes questionamentos: a FETRAF-SUL participa do processo de formulação das ações

---

<sup>10</sup> Ao observar que, após um dado número de entrevistas, as respostas dos entrevistados passavam a ser muito semelhantes, a realização das entrevistas era interrompida, e o trabalho, direcionado para a sistematização das informações coletadas. Em alguns casos, houve persistência de dúvidas, necessitando o retorno a campo para a realização de novas entrevistas, estas desenvolvidas de forma mais pontual.

voltadas para a agricultura familiar? Como o Estado tem atuado frente às demandas e reivindicações da FETRAF-SUL? Em que momento o sindicalismo rural passou a fazer parte do processo político das ações voltadas para a categoria? Existe relação da federação com agentes políticos que compõem os governos?; c) para compreender como ocorria a organização e atuação das organizações sindicais rurais brasileiras no processo de formulação da agenda voltada para o meio rural do país, foram utilizados os seguintes indicadores: relação entre as organizações sindicais rurais que compõem o campo político das ações voltadas para o rural; alteração no cotidiano sindical rural em nível local; ações, mobilizações e atuação do sindicalismo rural; e d) no que tange ao Programa Nacional de Habitação Rural, utilizou-se os seguintes indicadores: origem da demanda; quem está/estava à frente do processo; processo de idealização; envolvimento do beneficiário do programa; envolvimento do beneficiário para com as ações do sindicalismo rural e do governo; e avaliação/análise da família após a implementação do programa, perspectivas futuras em relação ao programa. Tais variáveis, traduzidas fundamentalmente nos roteiros de entrevistas (Apêndices II e III), permitiram uma melhor compreensão e interpretação dos dados em estudo.

Para a concretização dos objetivos e em busca da resposta ao problema de tese, optou-se, como já mencionado, por realizar a pesquisa com os atores que compõem o processo político e institucional do PNHR. Como suporte de análise, estudou-se a atuação da COOPERHAF, que, até o final de 2011, havia executado mais de 30 mil projetos entre reformas e construção de moradias voltadas para a agricultura familiar.

A presente tese está organizada em quatro capítulos, além desta Introdução e das Considerações Finais. No segundo capítulo, apresenta-se uma discussão em torno da estruturação e configuração das organizações sindicais do meio rural, contemplando o período que antecede o regime autoritário instituído em 1964, o período da ditadura militar, o período da redemocratização e o período mais recente, com as novas interfaces das políticas presentes no meio rural, bem como destacando a configuração sindical nos diferentes períodos. Nesse capítulo, também são retratados alguns fatos políticos e institucionais observados junto aos poderes públicos, nas diferentes esferas, entre os quais algumas leis, ações, políticas e programas públicos instituídos ao longo das décadas de 1960, 1970, 1980, 1990 e 2000.

O capítulo seguinte trata do quadro das abordagens teóricas utilizadas para pensar o tema das interfaces e cogestão nas políticas públicas. Optou-se, como anteriormente mencionado, por mobilizar conceitos e referenciais de três distintas abordagens: Abordagem Teórica da Mobilização de Recursos, utilizada para aferir e analisar a opção das organizações sociais e sindicais em participar do processo de elaboração e execução das políticas e programas públicos; Abordagem das Redes, que permitiu avaliar as causas e as circunstâncias que legitimaram o processo político das políticas públicas; e da Permeabilidade do Estado, buscando analisar a atuação do Estado no contexto em questão.

Em seguida, no quarto capítulo, a discussão apresentada refere-se às organizações sindicais rurais, a partir da atuação/ação do novo sindicalismo rural que emerge no país, no início do século XXI, com um viés para além da contestação e das reivindicações. Analisa-se nesse capítulo a atuação das organizações sociais e sindicais ligadas à categoria da agricultura familiar no processo de cogestão das políticas públicas, com ênfase no caso da habitação rural, tendo como suporte o PNHR, suas diretrizes, principais características, atores envolvidos, razões e concepções do Programa.

Já o quinto capítulo dedica-se a uma descrição mais acurada do processo de cogestão da política de habitação rural, com a análise da operacionalização do PNHR pela FETRAF-SUL/COOPERHAF. Para tanto, destaca-se a origem da COOPERHAF, suas características, bandeiras de luta e atividades, bem como área de atuação e de gestão operacional da mesma. Posteriormente, realiza-se uma discussão sobre um programa de habitação rural para além da habitação, buscando costurar os principais elementos que conformam a complexa teia dos 'atores sociais' no contexto das políticas públicas voltadas para a agricultura familiar.

Por fim, nas considerações finais, destacam-se os principais avanços alcançados pela tese. São retomados os principais referenciais, mudanças políticas, ideias, interesses e atuação dos principais atores na elaboração das políticas públicas voltadas para a agricultura familiar brasileira.

## 2 SINDICALISMO RURAL, REDEMOCRATIZAÇÃO E NOVAS INTERFACES POLÍTICAS

O Brasil passou por diferentes períodos no que diz respeito ao processo político de formulação das políticas públicas voltadas para o meio rural. Nos anos que antecedem a redemocratização, segundo Lamounier (1994), constatava-se pouca participação social, devido às restrições impostas pelo regime autoritário, bem como à feição distributiva das políticas agrícolas. Nessa época, as organizações sindicais rurais que existiam atuavam basicamente no processo de reivindicação e contestação das ações estatais. As políticas públicas direcionadas para o meio rural (período conhecido como a Modernização Agrícola) eram implementadas de forma *top-down* e dirigidas pelo Estado (que define as políticas e as implementa), tendo um viés econômico/produutivo.

Após a redemocratização, o processo político de formulação das políticas públicas passou a ter um viés mais participativo, e as organizações sindicais rurais começaram a participar desse processo de forma mais propositiva.

Segundo Avritzer (2007, p. 443-444),

A participação política no Brasil democrático tem sido marcada por dois fenômenos importantes: a ampliação da presença da sociedade civil nas políticas públicas e o crescimento das chamadas instituições participativas. Do lado da sociedade civil, diversos atores pertencentes a esse campo político reivindicaram, desde o final do período autoritário, uma maior presença em instituições encarregadas da deliberação sobre políticas públicas [...]. Existem mais conselheiros no Brasil do que vereadores e, em alguns casos, como o do orçamento participativo, a participação em alguns anos alcançou a marca de quase 180 mil pessoas. [...]. As instituições participativas que emergiram no Brasil democrático implicaram em um aumento da representação [...], seja pelo fato de que os próprios atores sociais passaram a se denominar representantes da sociedade civil, seja por que o Estado passou a lidar institucionalmente com uma representação oficial da sociedade civil.

No período pós-redemocratização, as organizações sindicais rurais brasileiras passaram a atuar em ações antes centradas no Estado, que se tornou mais permeável e mais receptivo às questões/propostas oriundas da sociedade civil organizada. Com isso, após a Constituição de 1988, o cotidiano dessas organizações se alterou significativamente: a atuação deixou de estar centrada nos movimentos “combativos” e foi ampliada para os movimentos “propositivos”. Tal período se refere ao momento em que as políticas públicas começaram a ser coformuladas.

Ao longo dos anos de 1990, a participação social no processo político de formulação das políticas públicas se acentuou. Segundo Grisa (2012), nessa época novas ideias, oriundas da participação de novos atores sociais, passaram a ser analisadas e instituídas. O Estado, que até então atuava de forma isolada no processo, tornou-se mais permeável às novidades e à participação dos demais atores sociais. Isso fez com que o processo político de formulação das políticas públicas se alterasse significativamente em todos os níveis. Fez também com que surgissem, frente a esse novo contexto, novas propostas sindicais e novas organizações sociais ligadas ao meio rural, as quais passaram a atuar tanto no processo de contestação e reivindicação quanto no de cogestão, conferindo às políticas públicas um caráter participativo e colaborativo que envolve desde a concepção até a execução destas.

Segundo Avritzer (2007, p. 457-458), esse processo de representação da sociedade civil organizada junto à esfera pública,

[...] que tem se tornado muito forte nas áreas de políticas públicas no mundo em desenvolvimento, se dá a partir da especialização temática e da experiência. Organizações criadas por atores da sociedade civil e que lidam por muito tempo com um problema na área de políticas sociais tendem a assumir a função de representantes da sociedade civil em conselhos ou outros organismos encarregados das políticas públicas. [...] O importante em relação a essa forma de representação é que ela tem sua origem em uma escolha entre atores da sociedade civil, decidida freqüentemente no interior de associações civis. Estas exercem o papel de criar afinidades intermediárias, isso é, elas agregam solidariedades e interesses parciais.

Esses atores que atuam como mediadores entre a sociedade civil e o Estado, em um processo que lhes garante experiência em termos de negociação de interesses, passaram a dialogar junto às suas bases sociais, procurando ir além do reivindicatório e do contestatório. Desse cenário emergem ações, políticas e programas públicos inovadores e mais centrados no contexto e no cotidiano dos atores que são os beneficiários. Além disso, essas novas políticas públicas, com o passar dos anos, foram sendo aperfeiçoadas de acordo com as condições e as demandas postas por parte dos beneficiários via organizações representativas.

No campo político e institucional sindical rural, essas alterações levaram a uma divisão. Oriunda do campo político cutista, mais especificamente dos rurais da

CUT, foi criada, em 2001, a FETRAF-SUL<sup>11</sup>, que intensificou a atuação no processo político das políticas públicas. A federação passou a constituir ou a apoiar a criação de organizações ligadas ao meio rural, visando a operacionalização das políticas públicas voltadas para a agricultura familiar, como é o caso da COOPERHAF, que foi criada em 2001 com o objetivo inicial de operacionalizar um programa piloto de habitação rural desenvolvido no estado do Rio Grande do Sul no período de 1998 a 2002<sup>12</sup>.

Em suma, percebe-se, nas décadas de 1990 e 2000, de forma lenta e gradativa, uma materialização das ações políticas dos atores que compõem o campo político e institucional da categoria dos agricultores familiares para com os demais atores envolvidos no processo de desenvolvimento rural. Isso proporcionou uma polarização das ações desenvolvidas, em especial junto aos movimentos sociais rurais, os quais se aproximaram do processo de consolidação dos programas e das políticas públicas voltadas para o setor. Essa materialização é vista, por alguns autores, como um avanço salutar. Segundo Leite (2010, p. 29), esse processo de formular, implementar e executar as políticas públicas “amplia a capacidade de participação social dos atores no processo”, proporcionando aos mesmos a participação nos diálogos e nas negociações, o que gera um desenho das suas ações mais condizente com a necessidade.

## 2.1 AS ORGANIZAÇÕES DO CAMPO NA ÉPOCA DA DITADURA E A EMERGÊNCIA DO NOVO SINDICALISMO

Historicamente, as organizações sociais e sindicais rurais brasileiras tiveram um papel fundamental no processo de construção das ações, das políticas e dos programas públicos voltados para o meio rural. O que se alterou significativamente, ao longo dos anos, foi o “método” de negociação e a forma como foram realizadas

---

<sup>11</sup> A FETRAF-SUL surge de uma divisão sindical no campo político rural. Oriundos dos Rurais da CUT, os filiados à FETRAF-SUL até então faziam parte da CONTAG, porém compunham uma base de oposição sindical dentro dessa instituição (ver mais em FAVARETO, 2006).

<sup>12</sup> A experiência do PHRRS foi o suporte inicial para a elaboração do PNHR em 2003, o qual passou a ser operacionalizado por diversas instituições, entre elas a própria COOPERHAF, que se tornou responsável pela operacionalização do programa de habitação rural também em outras Unidades da Federação. Em 2003, o ex-governador do Rio Grande do Sul Olívio Dutra, que ocupava o cargo no período de implantação do programa estadual de habitação rural, assumiu o Ministério das Cidades e, juntamente com o presidente da República (Lula), chamou os movimentos sociais do campo para juntos construir um programa de habitação nacional. Essa convocação faz parte das reivindicações feitas pelas organizações sociais rurais ao governo federal.



as ações e mobilizações sociais desenvolvidas por essas organizações. Tanto o método como as ações foram determinados pelas situações políticas e institucionais vivenciadas no país nos diferentes períodos. Segundo Medeiros (1989), o marco inicial de tal processo ocorre em 1945, quando começam a surgir, de forma mais organizada, os movimentos de trabalhadores rurais no país, principalmente em Pernambuco, São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais.

Mesmo assim, até 1960 os pequenos e médios trabalhadores rurais foram deixados de lado pelas políticas e direitos públicos. Nessa conjuntura, os trabalhadores rurais não tinham nem mesmo direitos sociais e políticos que os operários urbanos já tinham desde 1930, e que foram conquistados pelos rurais apenas em 1963, por força das organizadas mobilizações que começavam a se suceder em tal período.

Segundo Navarro (1996), os primeiros agricultores que conseguiram organizar mobilizações sociais foram os trabalhadores das grandes plantações, que lutavam por melhores salários, pelo direito de plantar nas ruas dos cafezais e por direitos trabalhistas. Esses movimentos ocorriam em São Paulo, Pernambuco e na Bahia, em especial nas lavouras de cacau, cana-de-açúcar e café. Da mesma forma, os arrendatários, os posseiros e os meeiros também conseguiam se mobilizar de forma mais organizada. Esses grupos lutavam contra o aumento das taxas de arrendamento e pela possibilidade de permanência nas terras. Tais mobilizações ocorreram em Minas Gerais, Goiás, São Paulo, Paraná, Rio de Janeiro e Espírito Santo.

Visando auxiliar essas mobilizações e organizações sociais, em 1953 o Partido Comunista Brasileiro (PCB) realizou uma convocação nacional de trabalhadores rurais, encontro que ficou conhecido como I Conferência Nacional de Lavradores e Trabalhadores Agrícolas. A iniciativa fortaleceu vários movimentos sociais em todo o território brasileiro e proporcionou a fundação, em 1954, no estado de São Paulo, da União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas – ULTAB<sup>13</sup>. A mesma surge com o objetivo de organizar os sindicatos de agricultores para que pudessem lutar por direitos civis, trabalhistas, previdenciários e pela reforma agrária.

---

<sup>13</sup> Até o final da década de 1950, existiam poucas organizações de trabalhadores rurais no país. “Segundo o Relatório sobre a Organização dos Lavradores e Trabalhadores Rurais, elaborado na I Conferência da Ultab em 1959, no ano de 1956 havia 108 organizações de trabalhadores agrícolas, distribuídas em 17 estados. Em 1959, esse número havia aumentado para 122. Quanto às federações, entidades de caráter estadual, existiam cinco em 1956 e nove em 1959. Os sindicatos, embora não reconhecidos, aumentaram de 30 para 50” (MEDEIROS, 1989, p. 51).

A partir de então, muitos movimentos e organizações, de forma localizada, começam a surgir em todo o país, em diferentes níveis de organização, mas todos com um intuito comum: o de conquistar direitos e valorização por parte dos governos. Uma dessas organizações, segundo Navarro (1996), surgiu na cidade de Encruzilhada do Sul (RS), onde um grupo de aproximadamente trezentos agricultores posseiros, com receio de perderem suas terras, criou, em 1960, o primeiro núcleo do Movimento dos Sem Terra (MST), o qual, em meados da década de 80, acaba sendo o ponto de partida para o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST).

Segundo Navarro (1996), outros fatos importantes, oriundos dos movimentos sociais, são os conhecidos “ciclos de protestos”, que ocorreram entre 1950 e 1960. Eles constituíram e multiplicaram muitos sindicatos de trabalhadores rurais em todo o país, que mobilizavam as Ligas Camponesas e envolviam primordialmente pequenos produtores, geralmente não proprietários de terra. De tais processos de organização faziam parte o Estado, as igrejas e os partidos políticos, os quais, muitas vezes, acabavam disputando a representação dos pobres do campo.

Em 1963, a fim de fortalecer a ULTAB e tentar manter o controle legal da luta no campo, o presidente João Goulart assinou o Estatuto do Trabalhador Rural, reivindicado pela entidade desde 1959. A iniciativa acabou por tirar o direito das representações das Ligas nos municípios onde era reconhecido um sindicato rural. Nesse mesmo ano, segundo Almeida (1998), surge a Confederação dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), que foi reconhecida pelo governo, em 1964, como a legítima representante dos trabalhadores rurais brasileiros.

As iniciativas tomadas pelo governo federal, que incluem a assinatura, em março de 1964, da Lei da Reforma Agrária, que estabelecia a desapropriação de terras ao longo de rodovias federais, ferrovias e açudes, causam uma afronta aos latifúndios, acarretando o conhecido golpe de 64.

De 1964 em diante, devido à rigidez imposta pelo governo militar, as organizações e mobilizações sociais começam a recuar e enfrentam uma desmobilização. O regime ditatorial consegue reprimir os movimentos e as mobilizações sociais e sindicais rurais do campo até o final da década de 1970, quando novos movimentos e organizações começam a surgir no país. Esses movimentos aparecem em resposta, por um lado, à violência no campo e, por outro,

ao processo de modernização e ao controle financeiro sobre as terras e a produção por parte de poucos beneficiados pelo poder (GRAZIANO DA SILVA, 1998).

Segundo Graziano da Silva (1998), até o início da década de 1980, as políticas e os programas públicos instituídos no meio rural tinham como propósito modernizar a agricultura, aumentar a produção agrícola e, assim, proporcionar o desenvolvimento econômico do país. Segundo Barros (2010), como essas ações não foram implementadas em um vazio político, econômico ou institucional, mas em um ambiente extremamente complexo<sup>14</sup>, causaram sérias consequências socioculturais no meio rural.

Essas consequências impulsionaram as desigualdades sociais no espaço rural, culminando, entre outras questões, na proliferação de diversas organizações sociais rurais, como algumas das principais organizações sociais existentes no país atualmente, por exemplo, o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra – MST, a Central Única dos Trabalhadores – CUT, etc. Essas organizações centraram suas mobilizações e ações em torno da diminuição das desigualdades e das diferenças sociais existentes no meio rural, destacando-se, em especial, as lutas por acesso à terra, por direitos trabalhistas e políticos.

Ainda no início da década de 1980, a forte crise econômica nacional, impulsionada pela crise financeira internacional<sup>15</sup>, e as pressões internacionais para acabar com os regimes políticos autoritários, levaram o regime militar instituído no Brasil a perder força e legitimidade. Com isso, os trabalhadores brasileiros iniciaram a reorganização de seus movimentos e organizações. Segundo Favareto (2001), em 1981 ocorreu em São Paulo a I Conferência Nacional da Classe Trabalhadora, evento que foi tratado como a retomada da organização sindical brasileira.

Segundo Medeiros (1997, p. 68), nesse momento, a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura - CONTAG<sup>16</sup>, mesmo sendo um ator “importante

---

<sup>14</sup> Existe, no meio rural brasileiro, uma significativa diversidade cultural, social e geográfica, a qual propicia um ambiente de representatividade elevado, ou seja, cada grupo de produtores (agricultores familiares, quilombolas, ribeirinhos, pequenos agricultores, assentados da reforma agrária, indígenas, etc.) tem organizado o seu movimento e/ou sindicato.

<sup>15</sup> A crise financeira internacional fez com que ocorresse uma desaceleração nas atividades agrícolas do país, o que acentuou a crise financeira brasileira, visto que nesse período a economia nacional era fortemente dependente da agricultura, que era direcionada para o comércio internacional em regime de *commodities*.

<sup>16</sup> A CONTAG foi fundada em janeiro de 1964, seguindo as diretrizes do Estatuto do Trabalhador Rural, o qual estabelecia para o campo normas similares às conferidas para os sindicatos corporativistas urbanos. Durante o regime militar, essa organização era a única representante legalmente existente dos trabalhadores rurais. Porém, também foi reprimida pelo regime, sendo

no sentido de constituir esse segmento enquanto trabalhador no espaço público” começou a sofrer fortes críticas às suas ações. Segundo a autora, “as oposições sindicais questionavam fortemente as linhas de ação do sindicalismo contaguiano, muito mais, no entanto, em termos de procedimentos organizativos e formas de encaminhamento dos conflitos do que de conteúdos” (ibid., p. 68).

Esses novos movimentos e formas de mobilização que emergiram da situação vivenciada no período, deram origem à criação das oposições sindicais, o que, além de alterar a identidade básica desses segmentos (o trabalho), proporcionou a emergência de “novos atores”, com “novas identidades e novas demandas”. Com isso, ocorreu uma “maior visibilidade política da categoria e, ao mesmo tempo, acentuou-se a percepção social” sobre o processo e as formas de encaminhamento das questões em debate (ibid.).

Tais sequências de ações culminaram com a constituição de uma nova proposta sindical no país, da qual surge, em 1983, a Central Única dos Trabalhadores – CUT. Essa organização fez com que se intensificassem as mobilizações sociais, atingindo também o meio rural, onde novas organizações começam a surgir ou ressurgir – MST, MAB, etc. Destaca-se, no entanto, que, com a não filiação da CONTAG à CUT<sup>17</sup>, a Central Única criou uma secretaria rural que passou a fazer frente às discussões rurais. Essa secretaria centrou sua atuação inicial em dois focos: crítica ao sindicalismo rural tradicional representado pela CONTAG<sup>18</sup> e uma nova proposta de agenda para o meio rural, que começou a ser amplamente debatida pelas organizações sindicais rurais brasileiras.

O foco de atuação das organizações sindicais rurais, que até 1986 era centrado na Reforma Agrária e na crítica aos conflitos rurais, começa a mudar significativamente a partir do segundo congresso da CUT (1986), quando novas propostas e pautas passaram a fazer parte das discussões<sup>19</sup>. Segundo Favareto (2001), nesse momento surgiram e foram debatidas as questões que

---

inclusive comandada, em determinados momentos, por interventor imposto pelo regime (MEDEIROS 1997).

<sup>17</sup> Existem muitas divergências em torno das explicações sobre a não filiação da CONTAG à CUT no congresso de fundação da Central. A mais ponderada é que a Central surge como uma nova proposta sindical, e essa proposta não vem ao encontro da forma como a CONTAG vinha atuando ou se propondo a atuar.

<sup>18</sup> Na época, a CONTAG passou a sofrer fortes críticas por sua atuação, em especial durante o governo militar (MEDEIROS, 1997).

<sup>19</sup> Cabe ressaltar porém, que temas relevantes não deixaram de ser ponto de pauta das organizações sociais e sindicais rurais. A Reforma Agrária, por exemplo, se mantém nas pautas das organizações rurais como um todo.

proporcionaram o reconhecimento de uma diversidade social e cultural até então desconsiderada pelos formuladores de programas e políticas públicas voltados para o meio rural. Essa diversidade leva o movimento sindical a propor políticas diferenciadas para o meio rural brasileiro, que vinham de diferentes realidades e situações existentes nesse meio<sup>20</sup>.

No congresso da CUT de 1988, “os rurais”<sup>21</sup> conquistaram a transformação da secretaria em um departamento rural. Tal transformação intensificou as ações da CUT no meio rural e aumentou as críticas relacionadas ao sindicalismo tradicional. A partir de então, segundo Favareto (2001), começaram a aparecer nas pautas da CUT (via o departamento rural) reivindicações mais estruturais. Passaram a surgir solicitações de políticas para os assalariados rurais, pequenos produtores, pescadores, povos de florestas, povos indígenas, atingidos por barragens, entre outras.

De acordo com Favareto (2001), a derrota de temas como a reforma agrária na Assembleia Constituinte de 1988 e a eleição de Fernando Collor para presidente da República em 1989, fizeram com que a transição do regime autoritário para o regime democrático brasileiro adquirisse tons nitidamente conservadores. Porém, alguns motes instituídos na Constituição de 1988 passaram a prever a participação social na esfera pública<sup>22</sup>, o que altera significativamente as ações e a atuação das organizações sindicais rurais brasileiras no período posterior.

De um modo geral, percebe-se que, até o período que antecede a redemocratização do país, as organizações sociais e sindicais rurais focavam suas ações e mobilizações em torno da contestação e reivindicação de direitos trabalhistas e políticos. Essas ações centravam-se na reforma agrária e nos direitos trabalhistas e políticos que ainda não eram disponibilizados para a classe trabalhadora rural. Em suma, nota-se que o contexto político e institucional foi um fator determinante na configuração das organizações sociais sindicais rurais brasileiras.

Na próxima seção, abordaremos questões que dialogam com o período pós-redemocratização do país, em que as ações e as mobilizações sociais rurais se

---

<sup>20</sup> Picolotto (2011) corrobora e reforça que muitas dessas transformações ocorridas no meio rural são fruto da intervenção ativa das organizações sociais rurais brasileiras.

<sup>21</sup> Grupo de dirigentes representantes do meio rural, que, assim como outras categorias (metalúrgicos, etc.), compõem a direção da CUT.

<sup>22</sup> Questões importantes que, na década de 1990, se tornam temas chaves no que tange à participação da sociedade na esfera pública vis a vis os conselhos municipais, estaduais e federais.

alteram significativamente, se comparadas às do período político e institucional que antecede a redemocratização no país.

## 2.2 NOVO SINDICALISMO E REDEMOCRATIZAÇÃO – DO PROTESTO À PARTICIPAÇÃO

Segundo Silva et al. (2005, p. 374), com a Constituição Federal de 1988, “alargou-se o projeto de democracia no Brasil, compatibilizando princípios da democracia representativa e da democracia participativa, processo reconhecido como um elemento chave na organização das políticas públicas”. Além disso, o autor afirma que, a partir dessa constituição, “a participação social passa a ser valorizada não apenas no que se refere ao controle do Estado, mas também no processo de decisão das políticas sociais e na sua implementação, em caráter complementar à ação estatal” (Ibid., p. 374).

Os governos que se sucederam após a promulgação da Constituição de 1988 (com exceção do governo do presidente Fernando Collor de Mello) optaram por uma maior aproximação com os atores sociais<sup>23</sup>. Logo nos primeiros governos democraticamente eleitos, a participação social foi incrementada em alguns projetos de administração popular<sup>24</sup> que foram bem sucedidos. Além dessas iniciativas, passaram a ser instituídas nas administrações (inclusive nas não adeptas à participação social de forma direta) as determinações previstas na nova constituição, como a instituição de fóruns, conselhos, entre outros espaços que preveem a participação da sociedade civil no acompanhamento, idealização e controle das ações do Estado.

No governo federal, um dos primeiros passos institucionais de diminuição da distância entre a esfera estatal e a sociedade foi a criação das câmaras setoriais<sup>25</sup>, que deveriam proporcionar a aproximação do setor produtivo com o Estado. Focadas, em um primeiro momento, no setor produtivo econômico, essas câmaras

---

<sup>23</sup> Nos capítulos seguintes serão apresentadas as questões e os motivos que fizeram com que esses governantes se aproximassem dos atores sociais e políticos para executar suas ações.

<sup>24</sup> Uma das experiências mais conhecidas no Brasil é o Orçamento Participativo, instituído a partir de 1988 no município de Porto Alegre, Rio Grande do Sul, que foi analisado por autores como: Cortes (2002), Silva (2001), Schneider e Silva (2004), Favareto (2006) e Dagnino (2002).

<sup>25</sup> Fóruns que aglutinam os anseios e interesses dos diversos segmentos da sociedade. Formulam e propõem ações e intervenções estatais.

setoriais visavam aumentar a eficiência do sistema agroindustrial e das políticas públicas voltadas a esse setor.

De acordo com Arbix (1995), o Decreto nº 96.056, de maio de 1988, foi um dos primeiros passos da legislação brasileira em relação às câmaras setoriais, instituindo-as nos complexos industriais brasileiros. Segundo o decreto, essas câmaras deveriam ser constituídas por representantes dos órgãos governamentais e da iniciativa privada e teriam como objetivos elaborar um diagnóstico da competitividade dos complexos industriais e idealizar as propostas de políticas para o setor. Com isso surgem, em 1989, através da resolução nº13, de julho daquele ano, as primeiras câmaras setoriais brasileiras ligadas ao setor industrial.

Segundo Staduto et al. (2007), durante o governo de José Sarney, as câmaras setoriais foram norteadas pela negociação de preços entre o governo e os empresários. Como inicialmente a representação dos trabalhadores não se fazia presente, as câmaras setoriais eram bipartite, sendo apenas um caminho de pressão dos empresários para com o Estado. Só em 1991, já no governo de Fernando Collor de Mello, os trabalhadores passaram a ter direito de participar e espaço legal definido nessas câmaras, porém as mesmas ainda continuariam apenas um mecanismo de gerenciamento de preços<sup>26</sup>.

Para Offe (1989), esse processo participativo via câmaras pode ser analisado a partir de dois pontos de vista distintos: o das políticas públicas de intervenção ativa, em que o Estado atende a um maior número possível de demandas advindas dos atores e consegue satisfazer ao máximo os interesses específicos oriundos da sociedade; e o da racionalidade, em que os sistemas de representação de determinados interesses atendem às suas próprias necessidades adequando-as às condições apresentadas e disponíveis por parte do Estado.

Essa forma de atuação fundamentada em uma lógica ora de representação, ora de interesse, chega ao meio rural no início da década de 1990. Segundo Takagi (2004), as primeiras câmaras setoriais ligadas ao meio rural foram criadas pela Lei

---

<sup>26</sup> Segundo Takagi (2004), do ponto de vista teórico, esse processo de atuação e de representação pode ser chamado de um “enraizamento do Estado na sociedade”, ou seja, de relações mais próximas entre os interesses da sociedade e do Estado. Ainda, segundo afirma a autora, esse processo serve também para legitimar as ações burocráticas, algo sempre presente no Estado. Segundo Evans (1996, apud TAKAGI, 2004), esse processo de enraizamento é importante porque as políticas públicas passam a responder de forma mais consistente aos problemas advindos da sociedade.

Agrícola nº 8.171 de 1991<sup>27</sup>. A mesma instituiu, junto ao Ministério da Agricultura – MAPA, o Conselho Nacional de Política Agrícola – CNPA, que foi desativado em 1993 e recriado pelo Ministério da Agricultura em 2003, ano em que a participação social na esfera pública passou a se acentuar.

As câmaras setoriais implementadas no país são consideradas importantes iniciativas pelo âmbito acadêmico. Autores como Arbix (1995) destacam que a instituição dessas câmaras, além de proporcionar uma maior democratização do espaço público, tornou as ações do Estado mais eficientes. A abertura de espaço no âmbito das ações públicas para a participação da sociedade civil organizada é considerada “salutar” pelo autor, configurando-se como um processo que se intensificou no país na década de 1990 e no início do século XXI devido a uma maior “permeabilidade” do Estado brasileiro no período.

Segundo Sallum Jr. (2003, p. 36), em meados da década de 1990, mais especificamente a partir do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, “o Estado ganhou estabilidade seguindo um novo padrão hegemônico de dominação, moderadamente liberal em assuntos econômicos e completamente identificado com a democracia representativa”. Segundo o autor, nesse período ocorreu uma estabilização macroeconômica e a emergência da sociedade civil organizada, culminando com a retomada do papel do Estado numa perspectiva descentralizada. Isso fez com que a sociedade civil, via suas organizações, conquistasse mais espaços no processo político das políticas públicas, auferindo mais legitimidade e respaldo a essas organizações com o passar dos anos.

Porém, no início do século XXI, mais especificamente a partir de 2003, já no governo Lula<sup>28</sup>, o Estado brasileiro tornou-se ainda mais permeável, o que permitiu uma intensificação das relações do Estado com a sociedade civil organizada. Tal processo é definido como um momento político dotado de capacidade de governar, pois o Estado passa a ser capaz de identificar os problemas da sociedade, oferecer soluções e implementar políticas formuladas de acordo com as necessidades. Com

---

<sup>27</sup> Em 1995, eram 36 Câmaras Setoriais Agroindustriais Nacionais ligadas ao Ministério da Agricultura – MAPA (TAKAGI, 2004).

<sup>28</sup> Em 2003, tomou posse como presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, um dos primeiros líderes da CUT. O governo Lula contribuiu para que as organizações sindicais brasileiras passassem a dispor de mais espaço na esfera pública, alargando, assim, a representatividade social junto ao Estado. Nesse período, foi criado também o primeiro Conselho Nacional de Desenvolvimento Político e Econômico, permitindo que diversas organizações sindicais e sociais brasileiras passassem a atuar.



isso, o mesmo necessita apenas ser um mobilizador de recursos políticos, organizacionais e financeiros (MALLOY, 1993).

No meio rural, sob condições estáveis (no quesito econômico e democrático), o Estado brasileiro, em parceria com os demais atores envolvidos no processo, passou a instituir ações de valorização e de fortalecimento dos pequenos e médios produtores rurais, os quais, até então, estavam à mercê das ações do Estado para o meio rural. Tais categorias sociais, via suas organizações, passaram a intensificar suas ações em torno do processo político dos programas e das políticas públicas voltadas para o meio rural. Principiaram a ocupar espaços como: audiências públicas; sessão especial em Câmaras Municipais de Vereadores e em Assembleias Legislativas; tribunas populares de Câmaras Municipais; conselhos (de educação, saúde, ação social, criança e adolescente) municipais, estaduais e nacionais; câmaras setoriais (as quais envolvem temas relacionados a produção, mercado, política exterior, política tributária, etc.); entre outros espaços disponíveis. Essas atividades passaram a ser cotidianas não apenas para a esfera pública, mas também para os representantes das organizações sociais e sindicais brasileiras.

Com isso, percebe-se que, conforme apontam Schneider e Silva (2004):

[...] às propostas de participação encontram-se diretamente associadas as noções de democratização e de aumento da eficiência/eficácia (dentro de uma ótica universalista e redistributiva) das políticas públicas. [...] observa-se, na segunda metade dos anos 80 e, principalmente, ao longo da década de 90, a proliferação de experiências de implantação de novos processos e canais institucionais que viabilizassem a “participação social”. Concentradas especialmente ao nível dos governos municipais (mas, cada vez mais, com presença significativa também nos outros níveis de governo), estas experiências passam a instituir uma pluralidade de estruturas e dinâmicas participativas, que, no seu conjunto, constituem um expressivo processo de inovação em termos das instituições públicas brasileiras. (SCHNEIDER e SILVA, 2004, p. 151-152).

Nesse sentido, através das experiências bem-sucedidas de participação social no processo político de formulação das políticas públicas em nível local, os governos que chegaram ao poder nacional constituíram redes de atores em torno de suas ações. Tal foi o caso, a partir de meados da década de 1990, do governo de Fernando Henrique Cardoso e, posteriormente, no início do século XXI, com o presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Com isso, os representantes das organizações sociais rurais começaram a ser convocados para participar dessas redes de políticas públicas nacionais voltadas para o meio rural, fato que resultou em um processo ativo de participação das organizações sociais nas esferas públicas federais.

Esse processo, segundo Favareto (2006), pode ter ocorrido por dois motivos: i) pelo amadurecimento das ações dos atores sociais, que optaram por uma aproximação em relação ao Estado, fazendo com que as transformações, mesmo que lentas e graduais, ocorressem; ii) por uma manobra do próprio Estado e seus governantes, que optaram pela cooptação dos movimentos sociais.

Já para Gohn (1995, p. 44), esse processo ocorreu porque as organizações sociais brasileiras

[...] politizaram suas demandas e criam um campo político de força social na sociedade civil. Suas ações estruturam-se a partir de repertórios criados sobre temas e problemas em situações de: conflitos, litígios e disputas. As ações desenvolvem um processo social e político-cultural que cria uma identidade coletiva ao movimento, a partir de interesses em comum. Esta identidade decorre da força do princípio da solidariedade e é construída a partir da base referencial de valores culturais e políticos compartilhados pelo grupo.

Em suma, percebe-se que o processo de formulação das políticas públicas voltadas para o meio rural se alterou significativamente ao longo dos últimos anos. Nas décadas de 1960 e 1970, as políticas públicas direcionadas para o meio rural foram implementadas de "cima para baixo" e dirigidas pelo Estado. Nesse período, verifica-se a ocorrência, por um lado, de um processo de modernização da agricultura via modernização das estruturas produtivas, e, por outro, de um processo de concentração de renda e de terra que acentuou a desigualdade social e provocou sérios problemas econômicos e ambientais no espaço rural (GRAZIANO DA SILVA, 1998).

Em meados da década de 1980, as políticas públicas voltadas para o meio rural passaram a ser instituídas, mesmo que ainda dirigidas pelo Estado, com um viés setorial. O Estado começou a dialogar com determinados setores da sociedade, visando organizar os sistemas de produção, comercialização e industrialização da produção rural brasileira. Porém, esse processo centrou-se no "cume" empresarial produtivo (TAKAGI, 2004).

Um terceiro momento, registrado após 1993 (período destacado como o retorno do processo institucional democrático e pós-estabilização econômica do país, em que diversas determinações da Constituição de 1988 entraram em vigor), legitimou um novo processo de formulação de ações, programas e políticas públicas voltadas para o meio rural. As ações estatais direcionadas para esse meio passaram a ser coformuladas, coproduzidas e cogestadas pelos diversos atores sociais que

atuavam no processo político e institucional. Nesse período, passaram a ser instituídas ações, políticas e programas de valorização da pequena e da média produção rural, além da valorização social e cultural (MÜLLER, 2007; ASSIS, 2007).

Para aprofundamento da análise, na próxima seção apresenta-se um breve histórico dos principais acontecimentos ocorridos durante as décadas de 1980, 1990 e 2000 em relação à temática abordada. De maneira concisa, serão apresentados os acontecimentos políticos e institucionais centrais que, a partir de uma determinada situação e sob várias condições, proporcionaram a constituição do atual cenário no campo político e sindical rural do país, bem como um breve relato das novas ações que passaram a ser desenvolvidas pelas organizações sociais e sindicais rurais, tomando como parâmetro a experiência do PNHR.

### 2.3 INTERFACES E COGESTÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS – O NOVO PAPEL DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS RURAIS

Como vimos anteriormente, no período que antecede a redemocratização do país, as mobilizações sociais praticamente não existiam devido às restrições impostas pelo regime autoritário. Segundo Lamounier (1994), a partir de meados da década de 1980, as ações e mobilizações que aconteceram se restringiram ao processo de reivindicação e contestação ao sistema. Após a redemocratização, as organizações sindicais rurais se reestruturaram e passaram a atuar no processo como um todo. Ou seja, após a constituinte de 1988, frente a um novo momento político e institucional no país, as organizações sociais e sindicais rurais passaram a atuar também em ações “propositivas” e “executivas” (FAVARETO, 2006).

No meio rural, uma das primeiras e mais importantes políticas públicas formuladas com esse novo modelo foi instituída em 1994, quando o governo federal, atendendo a algumas das reivindicações solicitadas pelos movimentos sociais rurais durante o I Grito da Terra Brasil, criou, junto ao Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária – MAARA, a Comissão Técnica do Pequeno Produtor – CTPA. Essa comissão ficou encarregada de elaborar propostas e recomendações de políticas para o pequeno produtor rural, das quais emergiu o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural – PROVAP, que foi transformado em 1996 no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF. A representação sindical na referida comissão ficou a cargo da

CONTAG, que representou nas negociações e nos encaminhamentos as demais entidades sociais que participaram do Grito da Terra Brasil (GRISA, 2012).

Nesse período, o governo federal, atendendo a solicitações e reivindicações das organizações sociais rurais do campo, também reorganizou suas estruturas para dar conta, de forma mais satisfatória e com mais eficácia, das demandas oriundas do meio rural via organizações sociais. Em 1996 foi instituído o Ministério Extraordinário de Política Fundiária, o qual, em 2000, passou a denominar-se Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, responsável pelas novas categorias sociais que se apresentavam no meio rural: Agricultura Familiar, Quilombolas, Ribeirinhos, Pequenos Agricultores, Assentados da Reforma Agrária, dentre outras. Na mesma época, o governo transformou o MAARA no Ministério da Agricultura e do Abastecimento – MAA, que em 2001 passou a ser denominado de Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA, ficando responsável por atender à demanda oriunda da agricultura tradicional ou patronal.

Essa reestruturação está representada, igualmente, nas políticas públicas implementadas de 1995 em diante, quando principiaram a ser instituídas, além das políticas públicas tradicionais, políticas públicas diferenciadas, que buscam atender à diversidade de contextos existentes no meio rural. Nesse momento, começaram a ser instituídas no meio rural, políticas e programas públicos de fortalecimento e inclusão da pequena e da média produção, atingindo o processo produtivo, agroindustrial e comercial de pequeno e médio porte (SCHNEIDER; GRISA; GAZOLLA, 2010).

Segundo Medeiros (1997), essas ações e os novos espaços políticos e institucionais que começaram a surgir com a reestruturação do meio rural brasileiro impulsionaram a fragmentação do sindicalismo rural. Para a autora, o movimento sindical rural se dividiu em três grandes segmentos: os “sem-terra”, (que não se propõem como movimento sindical), os “empregados rurais” e os “agricultores familiares”.

Essa divisão é oriunda das delimitações políticas e institucionais constituídas nesse novo período, marcadas, por um lado, pelas novas categorias sociais de agricultores que se constituíram no meio rural e, por outro, pelas disputas internas vivenciadas no sindicalismo rural, provocadas, em 1995, pela filiação da CONTAG à CUT. Tal filiação, mesmo sendo articulada por alguns membros dos rurais da CUT (os quais defendiam uma aproximação da CUT com a CONTAG e uma composição

dos rurais da CUT com as organizações contaguianas em nível estadual), acabou ocasionando um mal-estar e uma afronta para os sindicalistas que atuavam no Departamento Rural, que perdeu força e legitimidade (problema que se acentuou quando os rurais da CUT não conseguiram fazer parte das estruturas administrativas das instituições contaguianas nos estados, em especial no Rio Grande do Sul e em Santa Catarina). Os problemas causados pelas discordâncias no método e no foco das ações sindicais rurais promovidas pela CONTAG/CUT intensificaram-se no final da década de 1990, fazendo surgir o MPA (vinculado à Via Campesina) e, no início do século XXI, a FETRAF-SUL (que cria, em 2004, a sua própria representação sindical em nível nacional, a FETRAF-BR<sup>29</sup>). Tanto o MPA quanto a FETRAF-SUL emergem basicamente do campo dos Rurais da CUT<sup>30</sup>.

A divisão sindical configurada no início do século XXI intensificou a disputa sindical pelas bases de representação. As organizações sindicais locais e/ou regionais acabaram sendo objeto de disputa de organizações sindicais como MPA, FETRAF-SUL e FETAG. Com isso, a operacionalização de ações concretas (políticas e programas públicos) passou a ser um diferencial no momento de definição da base pela sua estrutura representativa. Tais disputas acabaram aumentando os gastos financeiros das organizações com suas ações e mobilizações, já que, quanto maior a mobilização, maior é a representação da organização, ou seja, maior terá que ser a atenção e o espaço disponibilizado à organização pelos governos.

Essa nova configuração sindical, somando-se à emergência de novas categorias sociais de agricultores no meio rural, em especial os agricultores familiares<sup>31</sup> e os pequenos agricultores, fez com que os governos passassem a

---

<sup>29</sup> A FETRAF-BR surgiu em julho de 2004, durante o I Encontro Nacional da Agricultura Familiar realizado em Brasília. O encontro foi encaminhado e organizado basicamente pela FETRAF-SUL, constituída em 2001, período em que se consolidava como representante da categoria social da agricultura familiar. Ambas têm origem baseada no novo sindicalismo cutista.

<sup>30</sup> Cabe ressaltar ainda que tanto os futuros integrantes da FETRAF-SUL quanto do MPA, que foram os propulsores de uma nova proposta sindical rural no início da década de 1980 (o que levou ao surgimento dos Rurais da CUT), acabaram vinculando-se à CONTAG em 1995 (quando essa ingressou na CUT), porém, segundo Favareto (2006), mantiveram-se em uma base de oposição sindical dentro dessa instituição.

<sup>31</sup> Essa categoria emergiu, ganhou força e legitimidade especialmente a partir das ações instituídas pelo Estado no meio rural (basicamente o PRONAF) e também com a intensificação de estudos e trabalhos acadêmicos desenvolvidos durante o final da década de 1990 e início do século XXI. Entre esses estudos destacam-se: Medeiros (1997), Schneider (1999, 2003), Leite (2001), Tedesco (2001), Favaretto e Bittencourt (2001).

constituir ações concretas para essas populações<sup>32</sup>, as quais, até então, estavam praticamente invisíveis no processo de desenvolvimento. Exemplo disso ocorreu em 1999 no Rio Grande do Sul, quando o governo da “Frente Popular” constituiu uma rede de atores em torno das políticas/programas/ações do Estado voltadas para os pequenos agricultores e os agricultores familiares. Nessas redes passaram a ser demandadas novas e diferentes ações, dentre as quais surge o Programa de Habitação Rural – PHRRS, instituído pelo governo estadual visando atender uma demanda social apresentada pelos atores sociais durante as discussões e os debates realizados nas redes políticas.

Essas ações via redes de atores sociais que levaram a constituir programas como o PHRRS, impulsionaram também o surgimento de organizações sociais<sup>33</sup> ligadas às organizações sindicais rurais a fim de auxiliar no processo político e operacional desses programas. Dentre as organizações, surge no campo da FETRAF-SUL, em 2001, a Cooperativa de Habitação da Agricultura Familiar – COOPERHAF, a qual passou a atuar em consonância com a federação na operacionalização dos programas e das políticas públicas de habitação rural voltadas para a agricultura familiar.

A cooperativa, criada por um grupo de 25 agricultores, sócios do Sindicato dos Trabalhadores Rurais – STR de Sarandi (RS), filiado à FETRAF-SUL, foi criada tendo como abrangência o estado do Rio Grande do Sul. Porém, inicialmente operacionalizou o PHRRS apenas junto aos sócios do sindicato local no município de Sarandi. Em 2003, no governo Lula, foi criado o Ministério das Cidades, comandado por Olívio Dutra. A FETRAF-SUL, a CONTAG, o MPA e outros atores sociais ligados ao meio rural passaram a dialogar diretamente com o ministério a fim de implementar um programa de habitação rural semelhante ao PHRRS em nível nacional. Comandado pelo Ministério das Cidades, foi criado, em 2003, um grupo de trabalho encarregado de formular um programa semelhante. Esse grupo elaborou

---

<sup>32</sup> Merece destaque que a soma das representações da CONTAG, da FETRAF-SUL e do MPA totaliza, segundo dados do IBGE (2006) algo em torno de 84% dos estabelecimentos rurais brasileiros, montante considerável no contexto político e institucional em discussão para os governos que se sucedem a partir desse novo período nos estados.

<sup>33</sup> Cooperativa de Habitação da Agricultura Familiar – COHAF, criada em março de 2002, atua nas áreas de abrangência dos Sindicatos dos Trabalhadores Rurais filiados à FETAG-RS; Sistema de Cooperativa de Crédito Rural – CRENNOR, constituída em 1996 para operacionalizar políticas e programas de crédito rural, que em 2001 passou também a operacionalizar os programas de habitação rural. Os primeiros projetos de habitação realizados pela CRENNOR foram realizados no município de Sarandi – RS, em 2001, projetos esses vinculados ao PHRRS, entre outros.

uma proposta que instituiu, nesse mesmo ano, junto ao Programa Nacional de Habitação – PNH, uma linha de crédito específica para a habitação rural, denominada Programa de Habitação Rural – PHR, vinculado à Caixa Econômica Federal – CAIXA, como o próprio PNH.

Nos mesmos moldes do programa de habitação rural gaúcho, o PHR passou a ser operacionalizado por diversas organizações<sup>34</sup>, dentre as quais a COOPERHAF, que, visando participar do processo político do PHR, ampliou a sua área de atuação para toda a base social da FETRAF-SUL. Mais especificamente, seu território de atuação passou a envolver os três estados do sul do Brasil (Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul).

Entre os anos de 2003 e 2009, o PHR foi sendo aperfeiçoado e reformulado para ser mais acessível aos beneficiários. As negociações em torno do aperfeiçoamento do programa foram realizadas pelo grupo de trabalho que ficou encarregado do processo político do PHR, do qual fazem parte diversos atores sociais e políticos. Esse grupo de trabalho defendeu, em 2009, a criação do PNHR, o qual, após aprovado, ficou vinculado ao Programa Minha Casa Minha Vida, ligado à Caixa Econômica Federal e ao Ministério das Cidades.

Atualmente, o programa se consolida como um dos mais importantes entre aqueles voltados para a agricultura familiar no país<sup>35</sup>. O PNHR teve como meta inicial a construção/reforma de 60 mil casas em quatro anos, sendo que nos dois primeiros anos (2010/2011) foram realizados 25 mil contratos, dos quais aproximadamente quatro mil (em torno de 16%) foram contratados pela COOPERHAF<sup>36</sup>.

Por sua participação ativa no processo político dos programas de habitação rural, a COOPERHAF é hoje reconhecida pelos diversos atores que compõem o processo político do PNHR como uma das organizações que mais atuou no

---

<sup>34</sup> CRENNOR, COOHAF, CRESOL, COOPERHAF, entre outras.

<sup>35</sup> Afirmação com base em depoimentos coletados durante o trabalho de campo desta tese. Segundo alguns dirigentes sindicais locais e regionais, o PNHR, no atual momento, é um dos principais programas disponíveis para os pequenos agricultores, em especial os familiares. Para estes, o PNHR é uma das principais ações desenvolvidas atualmente por grande parte dos sindicatos e associações de agricultores em nível local e regional. Tais dirigentes atribuem a importância/relevância do programa ao fato de que este representaria muito mais que um simples investimento habitacional, como veremos no capítulo V da presente tese.

<sup>36</sup> Segundo o informante 2, esse montante significa aproximadamente 2% da base sindical da FETRAF-SUL, sua principal ligação com a base social. Entre os anos de 2004 e 2011, a COOPERHAF realizou aproximadamente 25 mil contratos entre todos os programas disponibilizados pelos governos (12,5% da base social da FETRAF-SUL).

programa. Em certos momentos representando a FETRAF-SUL e, em outros, unida à federação, participou das negociações em torno da constituição, aperfeiçoamento e alteração das regras e normas dos programas de habitação rural. A cooperativa, desde a implementação do PHRS, tem atuado ativamente na idealização, constituição e execução dos programas habitacionais voltados para o meio rural brasileiro.

Nesse sentido, a cooperativa materializa o que denominamos um processo de interface entre o sindicalismo rural, aqui representado pela FETRAF-SUL e o Estado. Essa interface é consolidada da seguinte forma: a Federação institui em sua pauta de reivindicação a solicitação de um programa de habitação rural; o Estado analisa a proposta, chama a Federação e, juntamente com esta, cria um grupo de trabalho em torno da proposta; o Estado coloca à disposição da instituição um determinado valor, além de propor as regras para a utilização do mesmo, entre elas a criação de uma instituição (no caso, a COOPERHAF) para operacionalizar o programa; a cooperativa, em muitos casos utilizando a própria estrutura dos sindicatos, começa a operacionalizar a elaboração de projetos de reforma, melhorias ou construções de casas para os agricultores familiares ligados à Federação; a cooperativa e a Federação, juntamente com o Estado, participam do grupo de trabalho que atua no processo político do programa.

O processo que envolve as organizações sindicais (no caso específico da FETRAF-SUL, os sindicatos e associações a ela filiados) pode ser considerado um processo de mobilização de recursos via organização de suas estruturas. Essa mobilização de recursos ocorre tanto no sindicato local (onde o beneficiário é sócio e também contribui com as taxas de encaminhamento dos programas e projetos, bem como dos demais serviços prestados pelo sindicato), como junto à própria FETRAF-SUL (onde a COOPERHAF, a partir de suas receitas advindas da execução do PNHR, auxilia no financiamento das ações e das mobilizações realizadas pela federação)<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> Cabe ressaltar que a relação entre essas novas organizações sociais com as organizações sindicais nem sempre foi e é harmônica. Existem muitos conflitos nas relações desses atores, porém o assunto não foi aprofundado no presente trabalho, pois, as informações que dispomos não nos permitem fazermos análises, reflexões e ou indagações profundas frente a tais questões. Fica, no entanto o alerta da necessidade de explorar o tema em trabalhos futuros.



## 2.4 CONSIDERAÇÕES SOBRE O CAPÍTULO

Nos últimos cinquenta anos ocorreram significativas alterações no processo político de formulação das políticas públicas voltadas para o meio rural. Essas alterações aconteceram porque, por um lado, houve modificações no contexto político estatal, e o Estado brasileiro foi comandado por diferentes gestores, com concepções diversas; por outro lado, porque os atores sociais alteraram significativamente sua forma de atuar no processo. Durante os três períodos analisados, é possível destacar uma alteração significativa na atuação de ambos os campos, sobretudo nas décadas de 1960, 1970 e 1980, estendendo-se para as ações desenvolvidas após meados da década de 1990 e a primeira década do século XXI.

No espaço sindical, as alterações iniciaram em meados da década de 1990, quando as organizações sindicais passaram a ser mais propositivas e menos contestatórias. Porém, as alterações mais significativas nesse campo ocorreram a partir do início do século XXI, momento em que as organizações sindicais rurais brasileiras começaram a participar de um processo de cogestão das ações, políticas e programas públicos voltados para o meio rural. Nesse período, as organizações alteraram de forma significativa suas ações, em especial no quesito gestão e operação, o que tornou necessário que tais organizações ampliassem suas estruturas administrativas e operacionais para, assim, contemplar as novas ações e demandas cotidianas que passaram a surgir.

No ambiente estatal, tanto o Estado como seus governantes mudaram significativamente a sua forma de atuar no processo político de formulação das políticas públicas. De forma mais permeável, o Estado passou a receber ideias e sugestões e a construir ações, políticas e programas de forma conjunta com a sociedade civil organizada, nos diferentes níveis e nas diferentes áreas administrativas. As alterações na forma de agir do Estado proporcionaram um ajuste na forma de atuação dos demais atores envolvidos no processo político de formulação das políticas públicas. Ou seja, o Estado se tornou mais permeável à participação dos demais atores no processo, e estes passaram a dispor de mais espaço para desenvolver suas ações. Com isso, tais atores necessitaram ampliar suas relações e ações cotidianas.

Os atores sociais, ao ocupar os espaços públicos, sejam os pré-definidos pela Constituição de 1988 ou os demais espaços disponibilizados pelos gestores considerados mais receptivos às ideias e propostas oriundas da sociedade civil organizada, passaram a levar a realidade da situação aos atores centrais do processo político. A partir da década de 1990, os novos espaços disponíveis na esfera pública proporcionaram aos atores sociais representantes das suas categorias a possibilidade de dialogar de forma mais constante com os membros dos governos, fazendo com que as ações do Estado fossem formuladas e implementadas de modo mais condizente com a demanda ou a necessidade.

Esses novos espaços, por um lado, fortaleceram os atores sociais e suas organizações, pois as políticas públicas passaram a atingir os beneficiários de maneira mais rápida e acessível, permitindo que estes, cada vez mais, valorizassem e participassem das organizações e das ações desenvolvidas. Porém, por outro lado, encaminhou-se um processo diferente do contexto e da situação proposta e atribuída às organizações sociais e a seus dirigentes. Isso fez com que tanto as organizações sociais e sindicais como seus dirigentes alterassem significativamente suas ações e estruturas políticas e administrativas.

Em cada um dos diferentes períodos, as organizações, seus dirigentes e assessores necessitaram qualificar suas estruturas e suas ações para, assim, permanecer atuando no processo político de formulação das políticas públicas. De um modo geral, as alterações ocorridas significaram uma reestruturação nas bases de gestão e operação, o que demandou das organizações sindicais rurais uma ampliação significativa das suas estruturas políticas, administrativas e operacionais, a fim de contemplarem as novas ações e demandas cotidianas.

Percebe-se que a ascensão de atores sociais aos espaços públicos está correlacionada, em geral, ao “ator no poder”, ou seja, ao fato de os aliados das organizações sociais adentrarem ao poder público, abrirem caminhos e portas de negociações. Em um primeiro momento, os atores sociais participaram das negociações e das proposições, não indo muito além do debate e do diálogo com os demais atores, constituindo, nesse momento, o processo político de coformulação e cogestão das ações, das políticas e dos programas públicos voltados para a agricultura familiar. Posteriormente, as ações desses atores foram além do processo de proposição e formulação, chegando ao processo de cogestão das políticas públicas voltadas para o meio rural. Para tanto, esses atores necessitaram criar

estruturas operacionais para implementar ações, políticas e programas financiados e coordenados pelo Estado, como veremos nos próximos capítulos.

Em suma, nota-se uma correlação entre a forma como é encaminhada a ação ou a mobilização social e a forma como é administrado e gerenciado o Estado. Em uma administração política e institucional mais permeável, como no caso analisado no terceiro período histórico, as negociações giram em torno do processo de diálogo e de debates, podendo ir além, inclusive encaminhando ações em cogestão. Sob uma administração pouco permeável, como é o caso do segundo período histórico analisado, as negociações são mais acirradas, podendo chegar a mobilizações, ações e protestos de massa popular. Caso o regime administrativo seja ainda mais fechado e praticamente impermeável, como no caso analisado no primeiro período histórico, quando o Estado era comandado pelo regime militar, as negociações dificilmente ocorrerão e as mobilizações podem ser reprimidas e abafadas pelo Estado.

No próximo capítulo, enfatizam-se as bases teóricas e metodológicas para o desenvolvimento deste trabalho. Apresentam-se, sobretudo, as abordagens teóricas escolhidas para analisar o processo de participação das organizações sindicais rurais brasileiras no processo político de formulação das ações, políticas e programas públicos voltados para a agricultura familiar.

### **3 PROCESSO POLÍTICO E FORMULAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS COM PARTICIPAÇÃO DE ATORES SOCIAIS – PARA UM REFERENCIAL TEÓRICO**

Para aprofundar o entendimento em torno do que McGee (2004) chamou de “processo político das políticas públicas”, mais especificamente o processo de idealização, constituição e implementação das ações, dos programas e das políticas públicas, utilizou-se três distintas abordagens teóricas, visto que para compreender tal processo é necessário analisar a decisão dos atores sociais e políticos em participar do mesmo.

Para aferir a ideia e a decisão das organizações sociais e sindicais rurais brasileiras em participar do processo político das políticas públicas, utilizou-se a abordagem teórica da mobilização de recursos. Já a abordagem teórica da permeabilidade do Estado foi utilizada para compreender a opção do Estado, via seus governantes, em implementar suas ações em tal processo. Por fim, também foram utilizados alguns dos princípios da abordagem teórica das redes de atores, que proporcionaram a compreensão das relações desenvolvidas conjuntamente pelos atores sociais e políticos em torno das políticas, programas e ações públicas voltadas para a agricultura familiar.

#### **3.1 A POLÍTICA DA MOBILIZAÇÃO DE RECURSOS**

Mobilização e desmobilização social são questões que têm estado constantemente presentes nos estudos da Sociologia. Destaca-se ainda que a maior parte dos estudos sobre os movimentos sociais no Brasil, no restante da América Latina e na Europa foram guiados pela teoria dos Novos Movimentos Sociais. Segundo Alonso (2009), essa teoria, que nasceu de um enquadramento macro-histórico relacionado aos debates sobre a revolução devido à exaustão dos debates marxistas sobre as possibilidades da revolução, centrou-se num viés não economista ou de operacionalização, contrapondo-se às “explicações deterministas e economicistas da ação coletiva e contra a ideia de um sujeito histórico universal” (ALONSO, 2009, p. 53). Ou seja, essa abordagem teórica se alicerçou fundamentalmente na mudança cultural e social. Autores como Touraine (1989) e Sader (1988), entre outros, utilizaram também a teoria dos Novos Movimentos

Sociais para explicar o surgimento e a proliferação de novos atores e novos movimentos sociais no Brasil<sup>38</sup>.

No presente trabalho, porém, optou-se por mobilizar uma abordagem distinta sobre os movimentos e as organizações sociais e sindicais rurais, visto que essa abordagem teórica não explica as questões relacionadas ao porquê do surgimento das novas organizações vinculadas ao sindicalismo rural, que visam a operacionalização e a participação, de forma conjunta com as organizações sindicais, no processo político de formulação das ações, políticas e programas públicos voltados para a agricultura familiar. Além disso, optou-se por mobilizar uma abordagem teórica que pudesse oferecer suporte para o entendimento das novas tarefas e novas funções que passaram a ser desenvolvidas pelos dirigentes, funcionários e assessores das novas e das tradicionais organizações sindicais rurais brasileiras, bem como para entender a participação desses atores nos processos políticos de formulação das ações, políticas e programas públicos voltados para a agricultura familiar.

Dessa forma, analisar-se-á a organização ou reorganização social no meio rural brasileiro no período pós-constituinte de 1988, a partir das ideias, definições e características da abordagem da Mobilização de Recursos – TMR<sup>39</sup>. Tendo em vista que essa teoria compreende os movimentos reivindicatórios como ações institucionais que buscam distintas fontes para suas mobilizações e ações; tais movimentos estruturam-se por meio de possibilidades e oportunidades políticas (OBERSCHALL, 1973; MCCARTHY & ZALD, 1977).

Muitas das organizações sociais, como é o caso da COOPERHAF, foram instituídas pelas próprias organizações sindicais com o propósito de participar, de forma ativa e permanente, do processo político das ações, políticas e programas públicos voltados para o meio rural e, desse modo, contribuir na manutenção e viabilização das ações sindicais. Essa forma de ação pode ser compreendida como uma forma de mobilização de recursos por parte das organizações, pois as mesmas têm como variável mais importante os recursos, sejam humanos, econômicos, de

---

<sup>38</sup> No meio rural brasileiro, destacam-se os seguintes movimentos: Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST, Movimentos das Mulheres Camponesas – MMC, Movimento dos Atingidos por Barragens – MAB, Movimento dos Pequenos Agricultores – MPA, Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar – FETRAF, entre outros.

<sup>39</sup> Destaca-se que, no presente trabalho, as reflexões sobre os movimentos sociais centram-se nas mobilizações e nas ações desenvolvidas pelas organizações sociais rurais. Nesse sentido, a discussão sobre o movimento social em análise parte do pressuposto que o sindicalismo rural brasileiro é um movimento social dos trabalhadores rurais brasileiros.

infraestrutura ou de comunicação. Assim, muitas organizações sociais se viabilizam e, muitas vezes, surgem quando se estruturam oportunidades políticas para ações coletivas. Os autores que defendem a abordagem da mobilização de recursos apontam que a ação coletiva é fruto de um cálculo racional dos indivíduos sobre os custos e benefícios da participação. O envolvimento desses indivíduos com os movimentos sociais dependeria, portanto, do acesso a recursos materiais e não materiais que esses movimentos propiciariam.

Nesse sentido, de acordo com Alonso (1999), a TMR originou-se, na década de 1970, diante de um novo fenômeno mundial em debate que demandava novas explicações sobre os movimentos e as mobilizações sociais da época, surgindo, portanto, numa ruptura com os aportes clássicos. Os autores das primeiras teses apoiaram-se amplamente na teoria organizacional<sup>40</sup>, considerando os movimentos a partir de um exame da variedade de fontes de recursos disponíveis, da relação dos movimentos com os públicos e da interação entre as organizações de movimentos sociais, buscando demonstrar que os movimentos sociais são ações organizadas levadas a campo por atores motivados racionalmente. Logo, segundo Alonso (2009), a TMR avalia os movimentos sociais igualando-os a um fenômeno social como outro qualquer, sendo que a explicação privilegia a racionalidade e a organização, negando, contudo, relevo a ideologias e valores na conformação das mobilizações coletivas.

Também é importante destacar que a teoria parte da premissa de que o sucesso das organizações dos movimentos sociais depende tanto dos recursos de que estas dispõem quanto das oportunidades presentes no contexto e da permeabilidade que as instituições políticas apresentam em suas reivindicações.

De maneira analógica, McCarthy e Zald, pioneiros da TMR<sup>41</sup>, definem um movimento social como um conjunto de opiniões e crenças presentes em uma população, “que manifesta preferência por mudar alguns elementos da estrutura social ou da distribuição de recompensas, ou ambos, numa sociedade” (1990, p. 20).

---

<sup>40</sup> Com conceitos auxiliares, como SMO/*Social Movement Organization*, SMI/*Social Movement Industry* e SMS/*Social Movement Sector*, McCarthy e Zald (1977) definem as SMOs, ou Organizações dos Movimentos Sociais como organizações complexas ou formais que identificam suas metas com as preferências de um movimento social ou um contramovimento. O conjunto de todas as SMOs, que têm como objetivo a realização das preferências mais amplas dos movimentos sociais, constitui uma Indústria do Movimento Social (SMI), que representa a analogia organizacional de um movimento social. Já o Setor do Movimento Social (SMS) é composto por todos os SMIs, independentemente de qual movimento fazem parte.

<sup>41</sup> Entre os principais teóricos encontram-se também Mancur Olson e Anthony Oberschall.

Disso decorre que os movimentos sociais são abordados como grupos de interesse e, por isso, conforme é ressaltado por Gohn (1997), são “vistos como organizações e analisados sob a ótica da burocracia de uma instituição” (p. 50-51). Enquanto grupos de interesse, tais movimentos estariam em franca competição, de modo não muito diferente de organizações mercantis, num mercado de bens que inclui recursos, adesão e atenção de agências governamentais (GOHN, 1997, p. 52). Seriam, portanto, como aponta Santos (2009), organizações com uma estrutura formal e hierárquica bem definida, contando com lideranças profissionalizadas e com características empresariais, adotando estratégias e planejamentos bem definidos.

Conforme McCarthy e Zald (1977), quanto maior o envolvimento e a racionalização de atividades políticas, mais os movimentos sociais se burocratizam no processo. Isso acarreta o fato de que, gradualmente, os movimentos sociais podem necessitar de mais normas, mais hierarquia interna e externa, o que levaria seus membros a se tornarem especialistas no processo. Os autores apontam ainda que esses membros, em especial as lideranças sociais, necessitariam cuidar da gerência, do controle administrativo e financeiro, além de terem que coordenar as ações e as mobilizações sociais. Nessa vertente teórica, busca-se demonstrar que os movimentos sociais não podem ser entendidos sem sua configuração estrutural e suas relações com o “processo político”. Como explicam McCarthy e Zald, “uma organização de movimento social é uma organização complexa ou formal, a qual identifica seus objetivos a partir das preferências de um movimento social ou um contra-movimento e se esforça para implementar aqueles objetivos” (1977, p. 121).

Quanto mais velhos e mais atuantes os movimentos sociais, mais burocráticos tendem a se tornar. No caso em estudo, ao analisar as atuais estruturas do sindicalismo rural brasileiro, bem como as estruturas das organizações sociais ligadas a ele, percebe-se uma consonância nos quesitos atribuídos acima pelos pioneiros da TMR.

Esse processo organizacional, segundo Alonso (2009), fez com que a TMR obtivesse forte resistência da esquerda no mundo todo e, conseqüentemente, que não fosse seguida de forma consistente, em especial na Europa e na América Latina, como foi nos EUA. Tal resistência se relaciona à discordância da concepção de relacionar os movimentos sociais a uma ação ou uma vida empresarial. Porém, percebe-se que a mobilização de recursos para a concretização de ações no campo social e sindical é parte relevante no processo, ainda mais ao analisar-se o caso

brasileiro, o qual demanda estruturas organizacionais elevadas, visto que o país é continental e dispõe de um dos maiores territórios do mundo. Tal situação levou o sindicalismo rural brasileiro a trilhar os caminhos da prestação de serviço, bem como da operacionalização das políticas públicas disponibilizadas pelo Estado para a sociedade.

A partir dos anos de 1990, numa perspectiva relativamente distanciada em relação à teoria original, Zald (1992) posiciona-se favoravelmente ao rompimento dos laços com a teoria organizacional enquanto manancial de respostas, e busca proximidade com novas abordagens desenvolvidas em outras frentes de pesquisa. Isso permite a incorporação de outras questões, antes deixadas de lado, e constitui o que ele mesmo chamou de uma “virada cultural” na teoria. Em relação à mudança no eixo das interpretações, Zald (1992) chama a atenção para o peso que se deu à teoria organizacional nas análises dos movimentos sociais, afirmando que a teoria da Mobilização de Recursos apropriou-se excessivamente da teoria organizacional. Infelizmente, segundo ele, a teoria organizacional se apresenta com uma linguagem que, devido à sua orientação para a burocracia e para a estrutura formal, “pode arquear as análises das mais ilimitadas e frágeis formas de organização, geralmente encontradas em movimentos sociais” (ZALD, 1992, p. 336).

Dessa forma, as novas abordagens devem estar atentas à dinâmica organizacional dos movimentos, e não apenas à estrutura organizacional. Em outras palavras, destaca-se a necessidade de incorporação das questões deixadas de lado nas teses iniciais da teoria da Mobilização de Recursos, assim como o abandono da exclusividade ou do peso excessivo que recaiu sobre a análise organizacional, especificamente no que se refere aos movimentos sociais (SANTOS, 2009).

De um modo geral, a teoria da Mobilização de Recursos focalizou as dimensões micro e macro-organizacional e a dimensão estratégica da ação coletiva, bem como praticamente excluiu o simbolismo na explicação, centrando-se na organização do processo operacional. No arcabouço das teses iniciais, McCarthy e Zald (1990) enfatizam que a Mobilização de Recursos se desenvolveu mais significativamente no momento em que incorporou três possíveis dimensões para a análise dos movimentos sociais: a variedade de fontes de recursos, a relação dos movimentos com os veículos de mídia e a interação entre organizações de movimentos sociais. De acordo com Alonso (2009, p. 72), na visão teórica da Mobilização de Recursos, “os movimentos sociais não surgem pela simples



presença de desigualdade, nem resultam diretamente de cálculos de interesses ou de valores”. Essas organizações, que guiam suas ações por uma visão teórica<sup>42</sup>, surgem ou se reorganizam visando “tanto a ação estratégica, crucial para o controle sobre bens e recursos que sustentam a ação coletiva, quanto a formação de solidariedades e identidades coletivas” (ALONSO, 2009, p. 72).

Isso pode ser explicado pelo fato de que os caminhos trilhados pelas organizações sindicais rurais brasileiras culminaram na divisão sindical ocorrida a partir do início do século XXI, período em que, de acordo com Medeiros (2004), passaram a existir três movimentos políticos (CONTAG, FETRAF, MPA) em torno das organizações sindicais em um mesmo campo político de representação social. Isso ocorre em função de que uma organização de movimento social é uma organização complexa ou formal, como já ressaltado, que identifica suas metas com as preferências de um movimento social ou um contramovimento e busca contribuir para implementar tais metas (MCCARTHY; ZALD, 1990).

No que se refere à disponibilidade ou captação de recursos, uma organização de movimento social abrange também atores aderentes e constituintes. Os aderentes são indivíduos ou organizações que acreditam nas metas daquele movimento. Os constituintes são aqueles que proporcionam os recursos para a ação (MCCARTHY; ZALD, 1990). Em muitos casos, a organização esforça-se para converter os aderentes em constituintes ou, pelo menos, obter recursos e empenho destes para campanhas sazonais.

É importante mencionar ainda que, entre os teóricos da Mobilização de Recursos, alguns se destacam por terem feito uma distinção/classificação de tipos, como McCarthy e Zald (1977), que subcategorizaram os movimentos em duas grandes categorias: os de consenso e os de conflito. Conforme a interpretação de Gohn (1997, p. 53),

[...] os movimentos da esfera do conflito objetivariam mudanças sociais – como os movimentos feminista, dos trabalhadores, de pessoas pobres, pelos direitos civis, etc. Os movimentos na área do consenso – que não contestam a ordem e o status quo vigente – buscariam apenas alargar algumas fronteiras dentro de seus objetivos.

---

<sup>42</sup> Ressalta-se que a proposta institucional e organizacional, os princípios, etc. das organizações são definidos em debates, palestras, entre outras atividades coletivas, das quais fazem parte atores que atuam em outros espaços que não os movimentos. Esses atores, considerados aliados das organizações sociais e sindicais, geralmente são pesquisadores que fazem alertas e reflexões a cerca do processo de encaminhamento organizacional a partir de concepções teóricas estudadas e analisadas por eles

Na visão de McCarthy e Zald (1977), o sucesso de um movimento seria atribuído àquele que mais se aproximasse de uma organização formal hierárquica, desde a dedicação de seus líderes à capacidade para mobilização efetiva de suportes externos, criando assim, com outros grupos, um setor de mercado totalmente livre em competições e ideias. Ainda nessa concepção econômica, a mobilização de base também estaria dependente de estratégias financeiras para a capitalização de recursos junto aos mandatários ou meros simpatizantes da causa em ação. Isso torna os movimentos não apenas organizações do tipo empresarial, mas indústrias econômicas.

De forma geral, para a teoria da Mobilização de Recursos a principal ênfase não está apenas na análise das alianças políticas e dos recursos humanos utilizados, mas também nas formas de reivindicação e no uso dos recursos institucionais. Nas palavras de Gohn (1997, p. 51), para os teóricos da mobilização de recursos, “(...) os movimentos sociais surgiram quando os recursos se tornassem viáveis. Posteriormente, essa asserção foi alterada: os movimentos surgem quando se estruturam oportunidades políticas para ações coletivas, assim como quando facilidades e líderes estão em disponibilidade”.

Além disso, o que sustenta alguns dos caminhos percorridos pelas organizações rurais brasileiras, de acordo com Alonso (2009), é o processo de globalização, pois os movimentos sociais, ao se aproximar o século XXI, trilharam caminhos de aprimoramento de muitas de suas ações, as quais passaram a ultrapassar fronteiras. Tal contexto demandou conviver com acontecimentos multilaterais e transnacionais, os quais influenciam e delimitam certas definições das ações das organizações rurais. Nas palavras de Clark (2003, apud ALONSO, 2009), “a expansão do *approach* da sociedade civil para o ativismo transnacional foi automática. Fala-se de uma *globalizing civil society* inovadora em temas e formas de ação”.

Warren (2009, p. 12) enfatiza que:

As teorias institucionalistas dos movimentos sociais, especialmente as teorias da mobilização de recursos e dos processos políticos, contribuíram para a análise de oportunidades e de formas de participação de atores coletivos na esfera pública formal. Tais teorias auxiliaram no entendimento do cotidiano do fazer político institucionalizado, a partir da relação entre sociedade e Estado, onde encontra-se em jogo a relação entre investimentos (recursos humanos, simbólicos e materiais) e ganhos (políticos, materiais e no plano dos direitos), compreendidos, especialmente, através das teorias da escolha racional e do individualismo metodológico.

De modo geral, percebe-se que esses acontecimentos ocorridos no Brasil, tanto no quesito político quanto institucional, também podem ter levado as organizações sindicais rurais a trilhar os caminhos da organização e da mobilização de condições estruturais para realizar suas ações. Em suma, muito do que estava em jogo naquele momento era a redefinição das relações de poder e da composição das formas de poder. Na prática, o cotidiano de grande parte das organizações sociais rurais se alterou significativamente em meados da década de 1990, quando as organizações sociais rurais passaram a se organizar para atuar de acordo com as condições e as necessidades postas. Cabe destacar que a década de 1990 é caracterizada por um novo cenário, em que a relação com o Estado também mudava, como pode ser observado na Constituição de 1988, que incentivou a criação de canais formais para a participação de setores da sociedade civil no que diz respeito às políticas públicas.

Segundo Alonso (2009), os movimentos sociais se burocratizaram; alguns viraram partidos, outros desapareceram devido ao atendimento das demandas reivindicadas, outros ainda empresariaram-se ou assumiram a prestação de serviços estatais, esmaecendo, assim, o espírito de inovação política que os caracterizava no período anterior. Muito disso ocorre com a democratização, com a qual os movimentos, principalmente os populares, perderam a centralidade, e a participação passou a ocorrer pelos canais de participação e representação política que tinham sido abertos, sendo que, para muitos, a fase dos movimentos sociais já estava ultrapassada: no novo momento, bastaria atuar no plano institucional (GOHN, 1997; 2005).

Essas mudanças de eixo muitas vezes dificultam a tarefa de observação e compreensão dos movimentos sociais na sociedade contemporânea, pois, como aponta Melucci (2001)<sup>43</sup>, os movimentos contemporâneos estão organizados em redes, são difusos, com estrutura segmentada, reticular e policéfala. Para o autor “os movimentos nas sociedades complexas são redes submersas de grupos, de pontos de encontro, de circuitos de solidariedade que diferem profundamente da imagem do ator coletivo politicamente organizado” (MELUCCI, 2001, p. 97).

Nesse contexto, a partir da teoria da Mobilização de Recursos, é possível entender ou interpretar as questões organizacionais ocorridas com os movimentos

---

<sup>43</sup> Expoente da teoria dos Novos Movimentos Sociais (TNMS).

sociais rurais brasileiros nos últimos anos, em especial o sindicalismo rural, o qual passou a utilizar-se da organização do processo operacional das ações e das políticas voltadas para o meio rural. As organizações sindicais rurais brasileiras criaram organizações/instituições de crédito (CRENNOR, CRESOL, etc.), de produção (Cooperativa de Produção Agropecuária Constantina – COOPAC, Cooperativa da Agricultura Familiar de Floriano Peixoto – COPERFLOR, etc.), de comercialização (Associação de Comercialização de Produtos da Agricultura Familiar – ACPAF, Cooperativa de Produção e Comercialização da Agricultura Familiar de Cerro Largo – COOPACEL, etc.) e de prestação de serviços (COOPERHAF, COHAF, etc.), vinculando-as às suas organizações e visando a operacionalização de programas e de políticas públicas. Dessa forma, mantiveram o diálogo com os sindicalizados e também obtiveram uma determinada renda, a qual passou a auxiliar o processo de financiamento de suas ações. Com isso, essas lideranças sindicais e sociais passaram a conviver com o processo gerencial e administrativo/financeiro de suas organizações, além de terem que coordenar as ações e as mobilizações sociais.

Gohn (1997, p. 62) afirma que “o comportamento coletivo e os movimentos sociais têm moldado as instituições contemporâneas e provavelmente continuarão a fazer isto no tempo futuro”. A teoria da Mobilização de Recursos apresenta-se, então, como amplamente articulada entre conceitos e categorias econômicas e a sociologia política. O seu foco estaria direcionado para: i) examinar a variedade de recursos que precisam ser mobilizados; ii) examinar as ligações dos movimentos sociais com outros grupos; iii) examinar a dependência dos movimentos em relação ao suporte externo necessário para o sucesso da ação; e iv) examinar as táticas usadas pelas autoridades para controlar ou incorporar os movimentos sociais (MCCARTHY; ZALD, 1990, p. 16)<sup>44</sup>.

---

<sup>44</sup> Destaca-se que, especialmente a partir da década de 1980, a abordagem da Mobilização de Recursos, absorvendo muitas críticas, evolui para teorias que passam a considerar as limitações e oportunidades do contexto, sobretudo nas relações dos movimentos sociais com o Estado, na elaboração das estratégias dos movimentos. Tal perspectiva é denominada de Processo Político (PP), e o modelo enfatiza o contexto político e social, particularmente as mudanças estruturais na sociedade que abrem oportunidades para a mobilização. Também pode ser destacada a Teoria da Estrutura de Oportunidades Políticas (TEOP), considerada como uma abordagem complementar à TMR. Desenvolvida por Tilly (1978) e pesquisadores associados, nela o foco se transfere para o ambiente político como estrutura geradora de oportunidades e limitações; ou seja, em muitas situações, as condições para a ação coletiva são encontradas em arranjos sociais preexistentes – políticas institucionalizadas – que oferecem o capital social crítico para o sucesso de processos de mobilização emergentes (TILLY, 1978).

Em suma, tais organizações sociais, ao optar por criar organizações/instituições, vinculadas ou não a elas, passaram a compor uma situação concreta que vem ao encontro do centro do debate apresentado pela Teoria da Mobilização de Recursos. Ou seja, frente a diversas variáveis, como as dificuldades financeiras de manutenção de suas estruturas<sup>45</sup> e ações em todo o território brasileiro, podem ter definido a opção por vincular suas ações à operacionalização de ações políticas e programas públicos voltados para o meio rural, junto ao Estado. Segundo Zald,

O Estado gera muitos assuntos com os quais os movimentos sociais se debatem; além disso, o Estado facilita ou impede os movimentos, ameaçando ou aumentando os custos da ação coletiva, operando em coalizão com o movimento ou opondo-se a ele (ZALD, 1992, p. 339).

Nota-se, em geral, que a partir da abordagem teórica da Mobilização de Recursos é possível alicerçar os caminhos que a FETRAF-SUL e a COOPERHAF trilharam no processo de formulação das políticas públicas voltadas para a agricultura familiar, com ênfase no caso do PNHR. Porém, como essa abordagem recebeu muitas críticas, em especial por tratar os atores sociais de forma muito racional, ou seja, considerando que as tomadas de decisão destes eram centradas em ações tecnológicas ou reflexivas e que, em geral, eram autoexplicativas, optou-se por dialogar também com as demais vertentes teóricas, buscando compreender, de forma mais clara, o papel de cada um dos atores sociais no processo político de formulação das políticas públicas e a decisão destes em participar desse processo. Assim, também foram utilizadas as abordagens teóricas da Permeabilidade do Estado e das Redes de Atores.

A seguir, visando compreender os motivos que levaram o Estado a optar por uma maior aproximação com os demais atores sociais no processo político de formulação das políticas, dos programas e das ações públicas voltadas para a agricultura familiar, serão apresentadas duas abordagens teóricas distintas e correlacionadas às definições e determinações teóricas acerca do Estado e do processo político.

---

<sup>45</sup> Definem-se aqui estruturas como abrangendo recursos financeiros, humanos, físicos, entre outros.

### 3.2 A PERMEABILIDADE DO ESTADO E A COGESTÃO

A noção de permeabilidade do Estado, segundo Marques (2000, p. 35), “indica que o Estado e a sociedade não são entidades ou campos estanques e isolados”, mas que vivem em constante “relação” de afinidade ou de conflitos<sup>46</sup>, o que torna difícil delimitar contornos precisos. Tal definição nos remete ao entendimento de que, através dessa perspectiva, é possível compreender e destacar como ocorre/ocorreu a atuação e a “relação” do Estado brasileiro com as organizações sociais rurais, mais especificamente o sindicalismo rural, no processo político de constituição do PNHR. Nesse sentido, o conceito de permeabilidade tem papel central para a compreensão dos mecanismos e padrões que pautam as relações entre sociedade e Estado no Brasil.

As novas formas de ação do Estado e sua relação com a sociedade civil têm sido foco constante de pesquisas e estudos no âmbito acadêmico, sobretudo na esfera micro, no nível das relações e decisões. Tal movimento é dado pela nova visão que se busca ter do Estado, que está ligado, de inúmeras formas, a grupos e interesses presentes na sociedade, tendo em vista que sua ausência total não é mais tida como solução dos problemas (EVANS, 1993). Busca-se, então, entender a maneira como o Estado funciona para apreender como é possível alterá-lo, mas sem desconsiderá-lo. É com esse objetivo, fundamentalmente, que se desenvolvem as noções de permeabilidade do Estado e que se aplica a noção de redes sociais nos estudos da dinâmica da ação do Estado. A utilização das noções de permeabilidade e redes sociais lança luz exatamente sobre algumas lacunas na compreensão da relação entre sociedade civil e Estado.

Dentre as correntes de estudiosos que analisam o Estado e as políticas públicas, merece destaque o referencial do *State-in-Society*<sup>47</sup>, desenvolvido no Brasil sobretudo por Eduardo César Marques, sob o enfoque da Sociologia Relacional<sup>48</sup>, a

---

<sup>46</sup> Poderia ser aprofundado o entendimento centrando-se também na visão Pluralista Clássica, a qual, segundo Romano (2009), defende que o Estado deve ser democrático e/ou liberal contemporâneo. Assim, o mesmo propiciará um amadurecimento das demandas originárias das diferentes esferas da sociedade civil, seja esta vinculada ao setor público ou ao privado. Para o autor, no contexto em que o poder é disperso e não acumulável, o Estado é o regulador dos conflitos, e não o dominador do mercado ou da sociedade.

<sup>47</sup> Utilizaremos em português: Estado na Sociedade.

<sup>48</sup> A Sociologia Relacional tem como primado a importância das relações sociais existentes e dos processos. Essa Sociologia, que não é nova, mas ainda está em fase de consolidação, prioriza as relações, os contatos e conexões dos atores entre si, em detrimento dos resultados já consolidados, denominados de atributos (MULLER, 2007).

qual auxilia na compreensão da permeabilidade evidenciada hoje no Estado brasileiro. Nessa perspectiva, faz-se necessário entender aquilo que Evans (1993) denominou de “ondas” de pensamento sobre o Estado e o desenvolvimento, visto que a relação entre Estado e sociedade é diferenciada, dependendo do período histórico. De acordo com o autor, a perspectiva do Estado na Sociedade surge durante a terceira onda.

Na primeira onda (décadas de 1950 e 1960), predominava a compreensão de que o Estado era o principal agente transformador que deveria ser usado na promoção da mudança estrutural. Já a partir da década de 1970, surge uma nova imagem do Estado, agora interpretado como problema, devido ao fracasso em promover as mudanças estabelecidas na onda anterior. Fortalecem-se as visões que defendem que um Estado minimalista seria o ideal, pois o Estado não é visto como um agente econômico ativo. Ancorados nesse pensamento, os governos empreenderam a liberalização de suas economias e a privatização, símbolo da segunda onda de interpretação. Ao final da década de 1980, inicia a formação da terceira onda de pensamento sobre o Estado. A partir desse momento, reconhece-se novamente a centralidade do Estado no desenvolvimento, o que reacende a questão da capacidade de ação do Estado. Ocorre uma reorientação dos postulados em vigor na primeira onda: o problema não é o Estado em si, mas as deficiências institucionais que devem ser corrigidas (EVANS, 1993).

De acordo com Muller (2007) a preocupação, que é nova na terceira onda, é com instituições e mecanismos adequados à mudança ou ajuste estrutural, o que leva a pensar em um Estado que não deve ser desmantelado, mas sim reconstruído. A reconstrução do Estado requer um novo entendimento de seu funcionamento para que as relações internas a ele fiquem explícitas, ajudando a entender como ocorre o processo no interior do Estado. Para Evans (1993), um dos elementos estruturantes da ação do Estado é a relação de troca existente entre os ocupantes de cargos e seus apoiadores. A maneira como essas relações são estabelecidas, de acordo com o autor, fazem a diferença entre um Estado e outro.

Já Marques, considerado um dos expoentes nos estudos sobre a permeabilidade do Estado no que diz respeito à aplicação dos pressupostos do Estado na Sociedade, utiliza a categoria redes sociais, entendendo que “[...] trata-se de considerar as redes não apenas como metáfora da estruturação das entidades na

sociedade, mas também como método para a descrição e análise dos padrões de relação nela presentes” (MARQUES, 2000, p. 32)<sup>49</sup>.

Marques esclarece que a perspectiva das redes lança luz sobre os problemas da interpretação feita pelos estruturalistas da racionalidade dos indivíduos ou grupos representados, que constrange os movimentos dos atores. Por outro lado, essa perspectiva também evidencia os limites das teorias de escolha racional, que libertam excessivamente os atores das estruturas e contextos nos quais se inserem. A abordagem das redes sociais permite ir além das características já assumidas dos processos, que podem ser apenas descritos, permitindo estudar, portanto, o modo de estabelecimento dessas características através do estudo dos vínculos e relações entre os atores. Assim, estuda-se a interação entre sociedade e Estado “sem que se considere um padrão de relações a priori e dando espaço para que os dois campos se interpenetrem de forma complexa, reproduzindo de maneira mais precisa a realidade social” (MARQUES, 2000, p. 36).

A tal interpenetração entre Estado e sociedade foi atribuído o nome de permeabilidade, que se constitui enquanto uma categoria essencial nos estudos que visam entender a dinâmica interna do Estado do ponto de vista das relações e redes sociais que definem as ações de política pública. Segundo definição introdutória de Marques:

Entende-se por permeabilidade uma forma similar à descrita pelas categorias de anéis burocráticos, *lobby* e privatização do Estado. Embora a idéia geral dos conceitos seja assemelhada, sua especificação deixa claras inúmeras diferenças. A permeabilidade é produzida a partir de uma teia de relação e cumplicidades, construída ao longo da vida dos indivíduos, incorporando diferentes tipos de elo. Ao contrário do que seria de se prever pela utilização direta de uma perspectiva baseada no *lobby*, por exemplo, o dinheiro é apenas um dos tipos de vínculos lançados entre indivíduos e grupos. Relações pessoais e de amizade construídas ao longo de anos, algumas familiares, outras oriundas da formação profissional e outras ainda por vínculos de trabalho e militância política prévia constituem essa rede (MARQUES, 2000, p. 53).

Por permeabilidade entende-se ainda que as esferas públicas e privadas não se constituem de maneira absolutamente distinta, tomando decisões estritamente associadas à sua esfera. Permeabilidade subentende que as relações sociais existentes entre os indivíduos das esferas pública e privada possuem poder de ação

---

<sup>49</sup> Ver Marques (1998,1998b, 2000) para uma análise da construção das políticas públicas de saneamento no Rio de Janeiro e em São Paulo.



sobre as decisões, influenciando na direção que toma determinado processo (MULLER, 2007).

Segundo Offe (1989) e Fiori (1995), o Estado está ligando suas ações, políticas ou programas de inúmeras formas aos grupos e interesses presentes na sociedade<sup>50</sup>. Segundo Muller, Schneider e Silva (2007), é a noção de permeabilidade que permite romper com a visão do Estado como mera expressão de interesses de atores externos e com a visão de uma burocracia estatal que toma decisões e atua de forma autônoma e externa à sociedade. A partir da perspectiva de análise oferecida pela noção da permeabilidade, “Estado e sociedade deixam de ser consideradas esferas estanques e separadas; ao contrário, suas fronteiras são flexibilizadas, ocorrendo interpenetração de uma esfera sobre outra, em graus variáveis, numa relação de interdependência” (MULLER, SCHNEIDER e SILVA, 2007, p. 2).

Porém, a forma como ocorre a interpenetração desses interesses é ainda controversa, ou seja, pode ocorrer por meio de interesses partidários, econômicos, eleitorais, grupos de interesses, entre outros. De acordo com Müller (2007, p. 33), os estudos que buscam entender as dinâmicas ou as formas de agir do Estado para com a sociedade no processo político de formulação das ações e das políticas públicas, denominaram essas relações ou interpenetrações de “permeabilidade do Estado”. A autora ressalta que a permeabilidade se origina das “relações sociais” estabelecidas pelos indivíduos e organizações no decorrer de toda sua vida, independentemente dos elos sociais. No Estado, a permeabilidade, ainda segundo a mesma autora, aplica-se na fronteira entre este e os demais atores, a qual é “borrada” ou “transpassada”, sofrendo a permeabilidade, definida como zona de sombra por Evans (1993). No caso do Programa Nacional de Habitação Rural, a COOPERHAF é um suporte social utilizado para desenvolver essa interpenetração e a transposição da zona de sombra, correlacionando o Estado com os beneficiários do programa.

---

<sup>50</sup> Ponderação que vem ao encontro da afirmação de Romano (2009) de que o Estado é uma arena onde as vitórias e as perdas dos grupos de interesses são registradas, e não o ponto de origem ou de partida das demandas a serem implementadas. Segundo o autor, as políticas e as ações implementadas pelo Estado são resultado das negociações e debates realizados pelos grupos de interesse da sociedade juntamente com os funcionários públicos que atuam nos bancos de negociações representando o Estado. Em suma: segundo o autor, as políticas públicas e as ações públicas seriam interpretações bem sucedidas das demandas da esfera pública ou privada, sistematizadas e instituídas pelo Estado, com parceria ou não.

Para Offe (1989), essa interpenetração entre Estado e sociedade civil ocorre via ação coletiva, ou seja, o transpassamento dessa região só ocorreria sob a pressão dos atores, e não por simples relação. Processo muito semelhante ao que ocorreu no país em meados da década de 1990: o Estado, ao perceber que as mobilizações sociais rurais passaram a ser mais constantes, começou a receber, negociar e se correlacionar com as lideranças dessas organizações sociais, culminando com a constituição de ações concretas que vieram ao encontro das demandas apresentadas pelas mesmas. A partir de então, nesse novo cenário, as lideranças sindicais rurais passaram a compor mesas de negociações e de elaboração de ações voltadas para o meio rural, intensificando as suas relações com o Estado brasileiro, que se tornou mais permeável.

Esse novo momento, em que um novo processo emergiu, corrobora o que Evans (1993) destaca: a efetividade das ações, das políticas e dos programas instituídos e implementados pelo Estado depende das relações existentes entre o Estado e a sociedade. Assim, o nível hierárquico e o período histórico em que está sendo implementada ou instituída a ação, política ou programa torna-se terminante. No caso brasileiro, a permeabilidade do Estado passou a se manifestar mais visivelmente a partir da Constituição de 1988, quando novos espaços de participação social foram instituídos<sup>51</sup> na esfera pública. Conhecida como “constituição cidadã”, a mesma proporcionou uma aceleração do processo de redemocratização do país, com novos princípios e novas bases institucionais, as quais produziram um aumento gradativo e contínuo nas relações do Estado com os demais atores sociais. Em meados da década de 1990, com o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, o Estado brasileiro intensificou a sua permeabilidade no quesito participação social na esfera pública federal. Mesmo que timidamente em um primeiro momento, a sociedade civil organizada passou a pautar e propor questões a serem desenvolvidas ou implementadas pelo governo federal.

Segundo Marques (1998), na literatura brasileira a permeabilidade do Estado também está correlacionada às relações e afinidades pessoais dos membros que compõem o campo político e institucional que cerca as teias ou anéis burocráticos<sup>52</sup>

---

<sup>51</sup> Conselhos, audiências públicas, etc.

<sup>52</sup> Os anéis burocráticos podem ser compreendidos, segundo Cardoso (1970), como múltiplos círculos baseados em relações pessoais que ligariam de forma perpendicular inúmeros interesses em subsistemas, englobando partes do governo, da burocracia, de empresas privadas, de sindicatos, etc.

existentes em torno das organizações de interesses. Segundo o autor, a permeabilidade do Estado brasileiro está muito mais constante e disseminada do que sugerem os autores dos “anéis burocráticos”, pois a mesma se baseia nas relações estabelecidas ao longo da vida dos indivíduos que fazem parte das redes de formulação das ações, das políticas e dos programas públicos. A permeabilidade envolve uma miríade de ligações e contatos de pequena, média e grande importância e em constante transformação. Cabe ressaltar que essa é uma alternativa que exige, por parte dos atores sociais, uma preparação tanto para legitimar a representação como para manipular e processar informações.

De um modo geral, a permeabilidade ocorre em todos os campos ou espaços (estatal, privado e social), em especial nos casos em que as ações são ou estão sendo instituídas via redes. Segundo Marques (1998), as ações via redes, instituídas graças à permeabilidade dos campos, disseminam também novas organizações e atores. No caso em análise, o Estado brasileiro, ao se tornar mais permeável, proporcionou uma proliferação das organizações sociais no meio rural brasileiro. Entre estas, surgem a FETRAF-SUL e a COOPERHAF, que passaram a atuar ativamente no processo político das ações do Estado para o meio rural.

Esse padrão de permeabilidade do Estado brasileiro permite, portanto, que movimentos e organizações sindicais coloquem suas reivindicações na agenda das políticas públicas, em virtude do ingresso no governo de atores que têm vínculos prévios com tais movimentos e organizações. A permeabilidade, nesse sentido, consiste na flexibilidade ou fluidez das “fronteiras” do Estado à penetração de grupos sociais organizados e em disputa por recursos, projetos e políticas.

Para Marques (2000), o Estado Brasileiro pode ser considerado permeável, pois o mesmo é parte da sociedade e, em muitos casos, é influenciado por ela tão ou mais do que a influencia. De acordo com o autor, esse novo processo se acentuou no país após a Constituição de 1988, abrindo caminho para um aprofundamento nas relações e interpenetrações dos distintos campos. Ou seja, nesse período os membros do campo político e institucional das esferas públicas e privadas passaram a participar do processo político de formulação dos programas e políticas públicas. No meio rural brasileiro, essa permeabilidade proporcionou, a partir de meados da década de 1990, a emergência de redes de atores em torno dos processos políticos de diversas políticas e programas públicos voltados para o meio rural, em especial para a agricultura familiar.

### 3.3 OS ATORES SOCIAIS E O PROCESSO DE FORMAÇÃO DE REDES

Na atualidade, como já apontado, a abordagem teórica das redes tem ganhado força nos estudos relacionados às políticas públicas, devido principalmente, segundo Portugal (2007), à interconexão do mundo contemporâneo. Além disso, segundo a autora, as políticas públicas não emergem dentro de um campo isolado, mas sim em um ambiente complexo e muito diverso, como é o caso do meio rural brasileiro. Segundo Schmitt (2011), a questão é tão representativa que a construção de uma abordagem capaz de dar conta das complexas dinâmicas sociais que configuram o mundo rural contemporâneo em sua diversidade, tem se constituído como um desafio para as ciências sociais.

No mesmo sentido, Schneider (2005, p. 37) aponta que a “produção de políticas públicas, a problematização e o processamento político de um determinado problema” ou situação social não é mais um assunto intrínseco do Estado e de sua administração, pois este está imerso num contexto em que estão envolvidos diversos atores sociais, tanto públicos quanto privados. Nesse contexto, a análise das redes possibilita identificar, a partir das ações e relações entre os atores, a dinâmica organizacional dos espaços em que os mesmos atuam.

Para analisar a história do PNHR, optou-se por partir da observação das redes sociais, as quais, segundo Kerbauy e Assumpção (2011), são um recurso metodológico que permite identificar “as relações”, os seus efeitos e as influências na composição da organização de uma determinada ação. Pretende-se analisar, por meio dessa estratégia, as possíveis relações existentes entre o Estado e os demais atores envolvidos no processo político de formulação do PNHR, uma vez que os trabalhos que utilizam análise de redes sociais têm como enfoque central as “relações sociais” existentes entre os atores que atuam no processo político observado<sup>53</sup>. Através das estruturas relacionais e da forma como elas se desenvolvem e atuam, foi possível entender quem é e como agem os atores no processo político de formulação das políticas públicas voltadas para a agricultura familiar no país.

---

<sup>53</sup> Para Wasserman e Faust (1994), a característica fundamental da análise de redes sociais é possibilitar a obtenção de dados que expressam relações diversas – os múltiplos e interativos vínculos estabelecidos em determinado contexto social.

Segundo Romano (2009, p 79), as “redes de políticas públicas” (*policy networks*) enfatizam questões institucionais e organizacionais, ou seja, visam atender ou compreender determinadas situações em que tais políticas estão inseridas. Conforme o autor, a teoria das redes nas políticas públicas, que surgiu a partir dos trabalhos britânicos do “pluralismo reformado”, difundindo-se como uma forma mais centrada de construção e formulação de políticas voltadas para o desenvolvimento, pode ser o ponto de partida para a eficiência das ações instituídas pelo Estado. Ou seja, tal perspectiva reconhece o papel da ação coletiva na vida de um programa/política, demonstrando que o Estado tem diminuído sua capacidade de definir e implementar as políticas de forma monolítica, ao passo que tem aumentado a participação de outros atores nesse processo (ROMANO, 1998). No meio rural brasileiro, essa eficiência começou a ser visualizada a partir de meados da década de 1990, com a institucionalização do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, o qual veio ao encontro de uma realidade social até então obscura no processo de desenvolvimento (SCHNEIDER, MATTEI e CAZELLA 2004).

As primeiras redes de políticas públicas foram instituídas, como enfatiza Romano (2009, p. 106), na década de 1960, nos Estados Unidos. As mesmas tinham como propósito “ser um suporte de contatos regulares e frequentes entre indivíduos provenientes de grupos de interesse e das administrações governamentais”. O autor aponta que um dos exemplos mais conhecidos dessas ações são os “triângulos de ferro” norte-americanos, conhecidos como relações estreitas entre as agências de governo, as comissões de parlamentares, os grupos de interesses sociais e a governança intermediária. No caso do PNHR, percebe-se previamente a existência de uma forte relação entre os atores que compõem o campo político e institucional das políticas voltadas para a agricultura familiar brasileira, os quais se encontram e dialogam constantemente. Nesse sentido, pretende-se mapear os atores do processo político do programa, localizando-os em um organograma para sistematizar as principais ações desses atores no processo.

De acordo com Romano (2009, p. 106), as redes devem ser amplamente abertas e perpassar “as discussões e a comunicação” entre os atores interessados na ação política de um determinado domínio, a fim de que as mesmas culminem em ações concretas em torno de uma determinada situação. Segundo Grisa (2010, p. 98), “um autor adepto das redes de políticas públicas argumentaria que a elaboração

e a execução de uma política pública passa pela contínua negociação com os atores sociais”.

De acordo com Romano (2009, p. 107), no início “os governos intermediários eram vistos como uma ameaça à orientação democrática do sistema político”. Porém, com o passar dos anos, as redes de políticas passaram a ser consideradas, de acordo com o autor, “como uma questão de aprimoramento da eficiência no campo das políticas públicas”, visto que, a partir das redes, passaram a ser institucionalizadas ações concretas e mais condizentes com a demanda.

Romano (2009, p. 102) considera que,

[...] a partir dos anos 1970, as sociedades teriam aumentado a sua “ingovernabilidade”, devido à diferenciação e autonomização de subsistemas na sociedade e à proliferação de redes de todo o tipo, ambas as formas com capacidade de resistir às iniciativas do governo. Essa situação leva a que a análise da política pública não focalize unicamente o governo, seus poderes e instrumentos, mas também se considerem os mecanismos alternativos de negociação entre os diferentes grupos, redes e/ou subsistemas.

Ao longo dos anos, os processos de administração via redes de políticas foram se multiplicando em diversos países. No Brasil, a redemocratização ocorrida em meados da década de 1980 foi um marco desse novo processo. Porém, como o país vinha de um período de regime militar, as redes não se constituíram de forma integral em um primeiro momento, foram apenas construídas em partes, como é o caso das câmaras setoriais instituídas após redemocratização (ARBIX, 1995).

Segundo Haassenteufel (1995, apud ROMANO, 2009), as redes de políticas, mais do que uma forma nova, são uma categoria geral que permite superar os principais paradigmas da política pública. Através das redes, os padrões políticos de implementação das políticas públicas são alterados, ou seja, a forma como as mesmas são idealizadas, constituídas e executadas altera-se significativamente. Romano (1998) salienta que as redes transformam o processo das políticas públicas, fazendo com que se recupere principalmente o papel dos atores coletivos (grupos e organizações), os quais passam a interagir de forma mais consistente no processo. No meio rural brasileiro, tal situação passou a ser percebida mais visivelmente a partir da institucionalização das políticas públicas voltadas para a agricultura familiar, frente às quais os atores sociais de representação política da categoria passaram a atuar, o que proporcionou ações/políticas/programas mais autênticos diante da demanda.

Para Sabatier (1986), esse processo fez com que ocorresse uma valorização da base social (*bottom up*), pois, ao optar-se pela formação das ações via redes, com uma maior participação social, rompeu-se a verticalização das ações, que passaram a ser instituídas de forma mais linear. Assim, todos os momentos tornaram-se relevantes e ponderados pelos idealizadores, formuladores e executores das políticas públicas. Segundo o autor, com a verticalização do processo e, por conseguinte, da política, todos os contextos ou realidades existentes podem ser contemplados ou incluídos, mesmo em uma situação complexa e diversa, como é o caso do rural brasileiro, onde, a partir da sistematização das políticas públicas via redes, passaram a surgir políticas, ações e programas voltados para as diversas categorias sociais rurais.

Conforme Le Galès (1995), as redes de políticas públicas se constituem numa forma de análise e resposta da ação, como também num elo de análise e interpretação da interação existente entre os diversos grupos de interesses e os agentes do Estado. Nesse sentido, as redes possibilitam uma melhor adaptação dos próximos passos a serem dados no decorrer do processo, os quais são instituídos sob uma determinada situação ou condição pré-estabelecida.

Nas palavras de Romano (2009, p. 242),

[...] as redes conformadas por laços institucionais, mas também por relações interpessoais, desempenhariam um papel importante na elaboração da agenda, no processo de decisão e na implementação da ação pública. As redes de políticas públicas seriam consideradas como uma categoria geral que permitiria englobar, mais que superar, diferentes abordagens e enfoques de políticas públicas.

Nesse sentido, as políticas públicas formuladas sob essa lógica tenderiam a superar obstáculos pontuais, além de contemplar as diferentes abordagens ou situações presentes em determinados contextos. Ou seja, as divergências e as diferentes concepções podem ser minimizadas mediante a formatação das “políticas por laços e interesses distintos e/ou categorias sociais”, contemplando, assim, uma maior gama possível de cidadãos, interesses ou visões (ROMANO, 1998).

De acordo com Long e Ploeg (2011), essas ações via redes são diferenciais porque possibilitam a participação de novos atores que não são vistos meramente como categorias sociais vazias e recipientes passíveis de intervenções. Essa forma de ação faz com que esses novos atores sociais passem a agir e a intervir no processo de forma mais centrada, fazendo com que suas ações mudem

consideravelmente. Esses atores passam a ser vistos não mais como inativos, mas sim como participantes ativos no processo, uma vez que os mesmos processam informações e, com elas, se articulam às demais esferas da sociedade (entre elas o Estado e a academia), agindo de forma centrada no contexto. Ao longo dos anos, podem-se identificar as seguintes transformações:

[...] atores organizados na vida política e social, e intervenientes nas políticas públicas; os programas de ação pública seguem uma tendência de diferenciação funcional; aumentou o universo de intervenção pública; descentralização e fragmentação do Estado; erosão das fronteiras entre o público e o privado e crescente participação deste último nas ações públicas; transnacionalização das políticas públicas; e importância da informação pela interdependência e complexidade dos assuntos políticos e sociais. O Estado tem diminuído sua capacidade de definir e implementar as políticas e tem aumentado a participação de outros atores neste processo, o que coloca [...] o desafio de estudar as organizações e de interpretar a ação pública em termos de ação coletiva (ROMANO, 1998, p. 214).

Em geral, nota-se, de acordo com os autores, que a partir da abordagem das redes de políticas é possível ir além das características pontuais. Por meio dessa abordagem é possível entender outras “questões” existentes no processo e, assim, estudar o método de estabelecimento dessas características através do estudo dos vínculos e relações entre os atores. Para Marques (2000), num processo via redes podem ser analisadas e previstas possíveis falhas e equívocos concretizados no processo antes da materialização das ações públicas.

Já para Schmitt (2011, p. 90),

Verifica-se uma crescente referência às redes como estrutura ou mecanismo de governança, capaz de integrar múltiplos “portadores de interesses” (*stakeholders*). A esses conjuntos articulados “em forma de rede”, são conferidos, a priori, inúmeros atributos ou propriedades emergentes: flexibilidade, horizontalidade, cultura democrática, entre outros. Essa visão normativa e positiva das redes orienta, atualmente, inúmeros projetos de intervenção “pró-desenvolvimento”, refletindo o lugar conquistado por essa noção no imaginário da sociedade capitalista contemporânea.

Ao analisar as ações e transformações significativas que ocorreram nos últimos anos no meio rural brasileiro, mais especificamente a partir das ações voltadas para a agricultura familiar, visualiza-se um processo semelhante aos traçados pelos atores destacados. As ações, as políticas e os programas públicos voltados para a agricultura familiar, em especial os que se originaram a partir do início do século XXI, foram idealizados, formulados e executados por diferentes atores sociais e políticos. Esse processo, segundo McGee (2004), formulado na



interface entre os atores governamentais e os demais atores envolvidos no processo, tende a ser dinâmico e salutar. Os atores, desse modo, possibilitam um amadurecimento das ações e das políticas públicas devido à troca de diferentes tipos de conhecimento entre os mesmos, proporcionando um fluxo contínuo e dinâmico das ações.

Esse processo passou a ser visualizado no Brasil a partir de meados da década de 1990, seguindo uma premissa internacional. Nesse período, de acordo com McGee (2004), os debates sobre o desenvolvimento político no âmbito internacional e a governança no processo de globalização aumentaram os desafios para a democracia convencional por causa das falhas nos processos democráticos. Desde então, os processos e as administrações de cunho democrático tornaram participativa a formulação das ações e das políticas públicas, constituindo intervenções não mais de forma linear, e sim horizontal. A autora entende que, no mesmo período, os regimes democráticos instituíram ações e políticas embasadas em evidências, as quais, diferentemente do modelo tradicional, são formuladas através de um determinado contexto apresentado e dialogado com os atores envolvidos ou interessados no processo.

De modo geral, esse novo processo político depende de uma ampla diversidade de atores e de seus conhecimentos, que passam a interagir de diferentes formas. Com isso, a política começa a ser entendida de um modo radicalmente diferente do modelo tradicional linear. No Brasil, tal processo se destaca e se evidencia no período pós-constituente de 1988, quando, de acordo com Malloy (1993), o mais importante era estruturar as relações que se estabeleciam entre os sindicatos e os grupos empresariais (no momento eram os principais grupos da sociedade civil). Nesse cenário, foram criadas condições e estruturas de redes nos processos de formulação das políticas públicas, de maneira mais abrangente.

Entre as muitas ações e programas que emergiram a partir desse novo cenário, está o PNHR, que, embora relativamente recente, retrata de maneira ímpar essa nova forma de constituição de ações/programas por parte das redes de atores que atuam no processo político. Nesse sentido, pretende-se, como já ressaltado, localizar e estruturar as possíveis redes formadas em torno do processo político de formulação desse importante programa no cenário brasileiro.

### 3.4 CONSIDERAÇÕES SOBRE O CAPÍTULO

No presente capítulo, foram destacadas as abordagens teóricas que nos permitem refletir sobre a relação existente entre os atores sociais e institucionais frente ao contexto em que emergem as ações, políticas e programas públicos voltados para a agricultura familiar.

Logo no início do capítulo, apresentamos a abordagem teórica da Mobilização de Recursos, a qual nos permite explorar algumas questões que parecem permanecer pouco exploradas academicamente e que determinam as novas ações e a emergência das novas organizações sociais a partir do ingresso das organizações sindicais rurais no processo de formulação das políticas e dos programas públicos voltados para o meio rural, mais especificamente para a agricultura familiar. Essas novas ações e organizações sociais não conseguem ser analisadas em um contexto teórico-metodológico centrado nas mudanças culturais e sociais da sociedade, nem através da ideia de um sujeito histórico universal.

As abordagens teóricas da Mobilização de Recurso, da Permeabilidade do Estado e das Redes de Atores possibilitam a compreensão das novas ações e tarefas que passaram a ser desenvolvidas nesse novo contexto político e institucional vivido no país a partir das normas e determinações da Constituição Federal de 1988. Desses espaços pré-estabelecidos, em especial os conselhos, grupos de trabalhos, etc., as organizações sociais e sindicais passaram a participar, a fim de fazer com que as ações do Estado chegassem de forma mais ágil para os seus associados. Com o aumento das suas ações, tais organizações começaram a ter mais a oferecer aos seus associados. Com isso, essas angariaram maior apoio e legitimidade frente aos demais atores envolvidos no processo político de formulação das políticas públicas voltadas para a agricultura familiar brasileira. Essa legitimidade, por sua vez, acentua o papel dessas organizações, permitindo que elas obtenham mais legitimidade e apoio de seus associados.

Em suma, as três abordagens teóricas apresentadas no presente capítulo permitiram a compreensão das novas ações que passaram a ser desenvolvidas pelos diversos atores no processo político de formulação das políticas, dos programas e das ações públicas voltadas para a agricultura familiar, pois nos auxiliam a entender as razões e as circunstâncias do desenvolvimento e da configuração desse processo via redes de atores. Tais ações tornam-se relevantes

na medida em que contribuem com informações e suporte teórico-metodológico para a análise desse contexto.

No próximo capítulo, será possível avaliar algumas das questões levantadas até então sobre a participação das organizações sindicais rurais nesse processo político. Para a continuidade da presente tese, serão analisados, na sequência, a história, a origem e os acontecimentos que marcaram a institucionalização do PNHR, dando especial atenção à participação da FETRAF-SUL e da COOPERHAF no processo político de constituição desse programa.

#### **4 AS ORGANIZAÇÕES SINDICAIS RURAIS E A COGESTÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO DA HABITAÇÃO RURAL**

Como visto no capítulo II as organizações sindicais rurais brasileiras passaram por três distintos períodos<sup>54</sup> ao longo dos últimos cinquenta anos. Inicialmente a atuação dessas organizações ocorria de forma contestatória e reivindicatória, essa forma de atuação perpassa as décadas de 1960, 1970 até meados da década de 1980. A partir de então até meados da década de 1990 as organizações adentraram ao processo de proposição de ações, políticas e programas públicos voltados para o meio rural. Isso fez com que emergisse diferentes políticas e programas públicos de valorização da pequena e da média produção agrícola. Além disso, emergiram deste contexto no meio rural brasileiro diferentes categorias sociais, dentre elas a categoria social dos pequenos agricultores e da agricultura familiar.

A emergência dessas políticas e programa bem como das diferentes categorias sociais proporcionou novos espaços de atuação para as organizações sindicais rurais, as quais passaram a atuar ativamente na organização e na criação de organizações sociais de pequeno e de médio porte. Surgiram deste contexto, inúmeras cooperativas e associações de produção e de comercialização dos produtos oriundos da pequena e da média produção agrícola, bem como emergiram organizações de prestação de serviços ligadas aos pequenos agricultores e a agricultura familiar, como veremos adiante. Isso fez com que o ambiente de atuação das organizações sindicais rurais brasileiras a partir de meados da década de 1990, se alastrasse para além da contestação, da reivindicação e da proposição. As organizações neste período passaram a atuar também no processo de cogestão das políticas e dos programas públicos voltados para o meio rural, mais especificamente para a agricultura familiar, a qual passou a contar com uma organização de representação exclusiva.

---

<sup>54</sup> Ressalta-se que mesmo que distintos esses períodos não foram exclusivo e nem estanques. O processo de contestação e reivindicação bem como o processo de proposição perpassam os períodos, inclusive frente ao processo de cogestão das políticas e dos programas públicos voltados para a agricultura familiar.

#### 4.1 A EMERGÊNCIA DE UM NOVO SINDICALISMO RURAL A PARTIR DA FETRAF-SUL

Ao final da década de 1990, em um período de estabilização econômica e institucional no país, as organizações sociais rurais passaram por um processo de reformulação nas suas ações, mobilizações e intervenções. As diferenças de concepções e de ideias em torno das possibilidades existentes no período fizeram com que as divergências internas no sindicalismo rural brasileiro aflorassem. Segundo o informante 16 (2012), “os dirigentes não divergiam dos pontos e das propostas encaminhadas, mas sim dos métodos de encaminhamento dessas”.

Exemplo clássico ocorreu em meados da década de 1990, quando após um longo período de estiagem no estado do Rio Grande do Sul, organizou-se no município de Sarandi – RS um acampamento com aproximadamente 25 mil pequenos e médios agricultores, objetivando negociar com os governos uma alternativa viável para garantir permanência desses agricultores no meio rural. Durante aproximadamente 45 dias, foram realizadas diversas reuniões e debates sobre os métodos de encaminhamento das negociações e das proposições desses atores para com os governos. Ao final desses debates, segundo o informante 16 (2012), “ocorreu uma redefinição do campo sindical e social rural do país”, ou seja, as lideranças sindicais rearticularam-se com as bases sociais em torno da criação de novas estruturas operacionais, com diferentes métodos. Assim, segundo o informante 19, emergiram do campo dos rurais da CUT duas organizações sociais: em 1997, com um viés mais combativo, foi criado o Movimento dos Pequenos Agricultores – MPA; e no ano de 2001 surge a FETRAF-SUL, esta com um viés mais propositivo e de diálogo com os governos<sup>55</sup>.

Sendo a maior parte dos dirigentes da FETRAF-SUL formada por integrantes do campo dos rurais da CUT, a federação foi criada com visão e objetivos diferentes do sindicalismo tradicional, representado pela Confederação dos Trabalhadores da Agricultura – CONTAG. Essas diferenças têm origem desde a década de 1980, quando as oposições sindicais começaram a surgir e manifestar-se no país, capitaneadas e estimuladas pela Secretaria e o Departamento dos Rurais da CUT (FAVARETO, 2001).

---

<sup>55</sup> Mais informações sobre esse processo podem ser obtidas junto aos trabalhos de Favareto (2001 e 2006), Coletti (1998), Piccolotto (2009 e 2011), Rodrigues (2007) e Medeiros (1997 e 2004).

Segundo o informante 16 (2012), a criação da FETRAF-SUL foi concebida no final da década de 1990, quando “os dirigentes e idealizadores da proposta não viam mais possibilidade de disputar e conquistar espaços importantes dentro das direções das centrais tradicionais, em especial as FETAGs”. Esses dirigentes consideravam os espaços de poder interno relevantes para a construção e a implementação de suas ideias e propostas sindicais para o meio rural. Além disso, de acordo com o informante 16 (2012), os dirigentes sociais que idealizaram a criação da FETRAF-SUL “não visualizavam mais espaços no sindicalismo tradicional para dialogar e construir alternativas a partir das suas visões e concepções”. Diante desta avaliação, os mesmos optaram pela criação de uma nova estrutura sindical para por em prática suas ideias. Dessa forma, surge nos três estados do Sul do Brasil a FETRAF-SUL, visto que nesses três territórios (Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná) as concepções e as questões centrais propostas e defendidas por esses dirigentes sindicais, considerados opositores do sindicalismo tradicional, tinham afinidade de longa época.

Fundada em 28 de março de 2001, na cidade de Chapecó, no estado de Santa Catarina, com a presença de mais de dois mil participantes, entre delegados, convidados nacionais, internacionais e observadores, a Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul do Brasil tem expandido significativamente suas ações ao longo dos últimos 11 anos. Em 2012, a Federação encontrava-se presente e atuando em 22 microrregiões, congregando 93 Sindicatos de Trabalhadores Rurais – STRs, Sindicatos de Trabalhadores na Agricultura Familiar – SINTRAFs, Associação dos Agricultores Familiares – ASSAF, Associação dos Pecuaristas e Agricultores Familiares – APAFA e Associações dos Sindicatos de Trabalhadores da Agricultura Familiar – ASSINTRAFs<sup>56</sup>. Presente em 288 municípios do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, conforme figura 1. A Federação atua em consonância com as ações rurais da Central Única dos Trabalhadores – CUT.

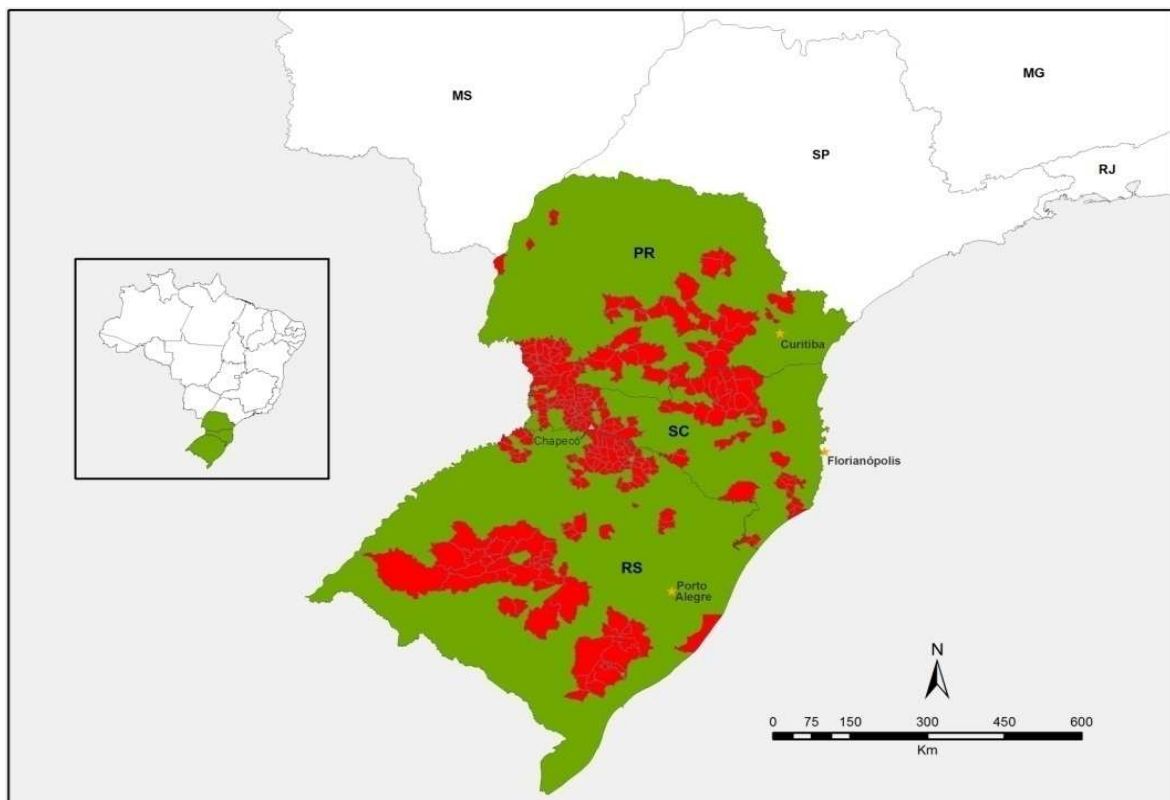
A FETRAF-SUL foi criada segundo o informante 1 (2011) com os objetivos específicos de:

---

<sup>56</sup> Já em nível nacional a FETRAFSUL está representada pela FETRAF-BRASIL/CUT - Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar. Criada em 2004, durante o I Encontro Nacional da Agricultura Familiar, a Federação está organizada em nível nacional, em 18 Estados (dentre os quais estão os três Estados do sul do país), com mais de 600 Sindicatos e Associações sindicais em mais de 1000 municípios em todo o Brasil, com aproximadamente 500 mil agricultoras e agricultores associados.

a) articular os trabalhadores da agricultura familiar em torno dos sindicatos, fortalecendo-os em sua representatividade; b) ser um espaço representativo dos agricultores e agricultoras nas negociações com os governos municipais, estaduais e federal; c) organizar projetos alternativos nas diversas áreas; d) ter uma prática não simplesmente assistencialista; e) debater com a sociedade a importância da agricultura familiar; f) implantar um sindicalismo novo, classista, democrático, massivo e propositivo, com capacidade de organização nas comunidades e municípios, de mobilização e pressão por melhores condições de vida e de elaboração e negociação de políticas com o Estado e a sociedade; g) articular as propostas do Projeto Alternativo de Desenvolvimento Sustentável e Solidário; h) organizar os espaços regionais, criando sindicatos regionais estruturados em novas funções e princípios, enraizados na base, por meio de grupos de produção, núcleos comunitários, associações e cooperativas.

**Figura 1:** Mapa da área de abrangência de atuação da FETRAFSUL



Fonte: SIGEL e COOPERHAF (adaptado), 2013.

De forma diferenciada das organizações sindicais tradicionais, ao longo de sua história a Federação atuou ativamente em torno o processo políticos das diferentes políticas e programas públicos voltados para a agricultura familiar. A partir das organizações de base ligadas a Federação os agricultores familiares passaram a organizar-se em diferentes frentes. Surgiram deste contexto organizacional, inúmeras cooperativas e associações de crédito, de produção, de comercialização e de prestação de serviços ligadas às organizações sindicais da agricultura familiar.

#### 4.1.1 As bandeiras de luta da Federação

A sistemática forma de encaminhar as agendas e as bandeira de luta da Federação tem sido um ponto diferencial da atuação da FETRAFSUL. As bandeiras de luta da Federação, mais especificamente as pautas da Federação, segundo o informante 2 (2012), “emergem basicamente da base social, através dos mutirões da agricultura familiar, ação atualmente denominada Programa do Tacho”<sup>57</sup>. Em tais atividades, os sindicatos e as associações de base da federação realizam, durante os três primeiros meses do ano, reuniões nas comunidades, dialogando com os sócios das instituições. Segundo o informante 6 (2012), “durante o Programa do Tacho organizamos debates, palestras, reuniões, cursos de formação, entre outras atividades”. Porém, o principal nesse momento, segundo o mesmo informante, é: “dialogar com a comunidade sobre possíveis percalços existentes, de forma contínua e/ou esporádica, junto às famílias que demandariam a necessidade de intervenção de uma determinada ação, política ou programa público”. Em geral, dessas atividades emergem o que Grisa (2012), ao analisar o processo político de formulação das políticas públicas voltadas para a agricultura familiar brasileira, chamou de ideias, que são posteriormente debatidas nas demais instâncias da Federação, em diálogo com as demais regiões.

O passo seguinte no encaminhamento das agendas e das bandeiras de luta são as instâncias regionais, onde são polidas as diferentes ideias oriundas das regiões e são definidas as questões centrais que convergem. Segundo o informante 2 (2012), “as propostas, as ideias e as sugestões convergentes são encaminhadas pelas regionais para a Federação e, assim, viram as pautas para os governos”. Os pontos que demandam diálogo com os governos estaduais são apresentados a estes pelas coordenações estaduais, e as questões nacionais passam a fazer coro à pauta da FETRAF-BR. Em todos os casos, a FETRAF-SUL é parte destaque no processo, ou seja, as pautas em todos os níveis vêm da base social para a Federação, que as organiza e envia para os governos, independentemente da situação geográfica da instância.

---

<sup>57</sup> Até 2010, a FETRAF-SUL desenvolvia anualmente nas comunidades os encontros denominados de “Mutirão da Agricultura Familiar”. A partir de meados daquele ano, a programação passou a ser denominada “Programa do Tacho”, que é caracterizado por um almoço, geralmente arroz de carreiro, que é realizado em um grande recipiente retangular denominado pelos agricultores de tacho.



Outro fator relevante no encaminhamento das pautas pela Federação é a proximidade desta com os governos, sendo que em muitas de suas atividades há a participação de políticos e gestores de setores importantes dos governos. Segundo o informante 2 (2012), “a participação de determinadas autoridades em eventos organizados pela FETRAF-SUL é importante”, porque essas autoridades, podem visualizar na prática as demandas e as questões que a Federação pauta junto aos governos.

De acordo com o informante 3 (2012), “a FETRAF-SUL prima por essa aproximação, pois vê que essa forma de relação é importante para a aproximação dos governos para com as bases sociais, bem como das bases sociais para com os governos”, o que faz com que a relação se torne mais verdadeira e mais consistente, pois ambas as instâncias normalmente acabam se motivando e se comprometendo com as questões levantadas e apresentadas nesses momentos<sup>58</sup>.

Outro ponto diferencial no processo de atuação da FETRAF-SUL em relação às demais organizações sociais e sindicais rurais é o foco das ações. Nos últimos anos, questões que não dizem respeito somente ao processo produtivo/econômico passaram a ser pontos de destaque das pautas finais da Federação. Entre essas questões estão a melhoria de qualidade de vida das famílias e o cuidado com o meio ambiente. Nos últimos anos, a FETRAF-SUL, segundo o informante 3 (2012), “se posicionou de forma diferenciada de muitas organizações sociais rurais do campo”. Em especial segundo o informante no debates sobre: “a permanência do jovem no campo e o debate sobre código florestal nacional”.

#### **4.1.2 A estruturação operacional e os aliados visíveis e invisíveis**

A FETRAF-SUL está dividida em três níveis. O primeiro deles é o “local”, por onde circulam os agricultores e os dirigentes locais. Nesse nível, as ações são

---

<sup>58</sup> Um dos primeiros e mais importantes eventos dessa natureza foi a realização, em 2002, da primeira caravana da agricultura familiar da Região Sul do país. Nessa caravana estava presente o então candidato a Presidente da República Luís Inácio Lula da Silva. Lula, ao participar da caravana, que foi idealizada e organizada pela FETRAF-SUL, pôde verificar na prática algumas questões que a Federação estava pautando, entre elas a necessidade de um programa de habitação para o meio rural. Segundo o informante 1 (2012), “acreditamos que a participação do Lula na caravana fez com que ele se motivasse e se aproximasse ainda mais da proposta social da agricultura familiar”, tanto que, durante seus oito anos de mandato, a agricultura familiar foi uma das categorias que mais se destacou e cresceu em conceito junto ao governo e também à sociedade civil.

desenvolvidas em torno de municípios ou, no máximo, de regiões (no caso das associações regionais). Um segundo nível seria o “regional/estadual”, em que circulam os dirigentes sindicais locais (presidentes, coordenadores municipais ou regionais dos sindicatos e das associações) e, em certos momentos (como na assembleia estadual), os delegados municipais. Nessa instância ocorrem, na maior parte das vezes, as ações estaduais, ou seja, cada regional/estadual define sua forma de agir e de pautar suas demandas, visto que existem simultaneamente governos diferentes (Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná), com diferentes visões ou interpretações do contexto social nos estados. Por fim, há o nível “regional/sul”, no qual circulam os dirigentes regionais/estaduais e os delegados regionais e locais (no caso das assembleias regionais/sul). Nesse nível são demandadas e pautadas as questões nacionais e regionais do sul.

No caso da representação sindical, a FETRAF-SUL tem uma direção denominada Regional Sul, composta e eleita de acordo com a representação dos três estados do sul do país (Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul). Cada estado dispõe de uma coordenação estadual, definida de acordo com a força e a representatividade das regionais do estado. Nas regiões, a Federação dispõe de uma coordenação regional (no caso das regiões e de municípios de menor porte) e municipal (nos casos das maiores regiões), que coordena as associações e sindicatos regionais/locais. Também nas regiões, são compostas coordenadorias regionais visando à organização e o planejamento das ações locais.

Os agricultores filiados aos sindicatos (dos trabalhadores rurais e da agricultura familiar) ou às associações (ASSAF, APAFA e ASSINTRAFs) ligadas à Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar, geralmente dispõem de pouca estrutura produtiva e operacional. Ou seja, são famílias que detêm, em geral, lotes de até quatro módulos fiscais e cujo processo produtivo é baseado no sistema operacional familiar, possuindo poucos maquinários e implementos agrícolas. Tais propriedades eventualmente necessitam contratar mão de obra ou serviços de equipamentos agrícolas de outras propriedades, visto que uma única unidade familiar, nessas condições, não dá conta de todo o processo produtivo. Esses agricultores, em geral, são pequenos produtores que, de forma integrada ou não, produzem fundamentalmente gêneros alimentícios, entre outras matérias-primas, geralmente não industrializados na referida propriedade. Nesse sentido, percebe-se

que esses agricultores focam suas ações na produção, e não no processo de industrialização ou comercialização.

Na interpretação de alguns entrevistados, o sindicato, e a Federação, têm sido um suporte para o encaminhamento de ações e demandas. Para tanto, tais organizações necessitaram ao longo dos anos viabilizar estruturas políticas, administrativas e técnicas para conseguirem executar suas ações. Processo que constitui de forma direta e indireta a mobilização de recursos e estruturas. Essa estrutura sindical que proporciona com que agricultor encontre abrigo para suas dúvidas e demandas se tornou fundamental para o desenvolvimento e a inclusão sócio econômica das famílias de agricultores familiares. Essa organização sindical é para o agricultor, de acordo com o informante 25 (2012),

Uma ferramenta importante para nós [...]. É no sindicato que vamos quando temos uma dúvida ou uma solicitação para fazer. O sindicato nos oferece suporte para encaminharmos o troca-troca, a DAP, a reforma e/ou construção de nossas casas [...], e também sabemos que é no sindicato que possivelmente iremos encaminhar a nossa aposentadoria. Eu vivo em constante contato com o sindicato e sua direção. Uma ou duas vezes por mês eu vou no sindicato [...]. Participo das reuniões, das assembleias e das mobilizações [...], sou um dos membros mais ativos no nosso sindicato.

Em geral, percebe-se que o agricultor acaba encontrando no sindicato muito mais que uma parceria de ação ou de encaminhamento de suas demandas. Ou seja, na maior parte dos casos, o agricultor se mantém em dia com as anuidades e busca contribuir com as ações do sindicato, para assim conseguir, via mobilização e ações de grupo, somar forças para garantir o encaminhamento e a conquista de suas demandas.

Percebe-se ainda que a nova proposta de atuação da FETRAF-SUL junto às bases sociais tem angariado muitos apoios e adeptos para as organizações sindicais, como relata o informante 24 (2012),

Nunca tinha participado do sindicato, nem eu nem meus pais. Até que o meu vizinho, que era membro da direção do sindicato me convidou para participar de algumas reuniões e palestras [...]. A partir deste momento, passaram a surgir várias possibilidades para mim [...]. Fui um dos primeiros beneficiários do PHR que existiu no RS. Graças ao programa de habitação rural, a minha lua de mel foi na nossa casa e não na casa dos nossos pais. Isso fez com que eu me tornasse um participante ativo do sindicato [...]. Aqui na comunidade, sou eu que organizo e convido os vizinhos para participarem das mobilizações e das ações que o sindicato tem desenvolvido [...]. Acredito que o sindicato é a nossa ferramenta de luta e de organização. Através dele nos organizamos e conseguimos chegar junto aos governos para reivindicar políticas importantes para nós [...]. Graças às políticas que conquistamos nos

últimos anos estamos conseguindo permanecer vivendo e produzindo alimentos em nossas propriedades.

O formato organizacional e a dinâmica de atuação junto à base social da FETRAF-SUL a partir da sua reestruturação constante via a mobilização de recursos, têm proporcionado um rejuvenescimento das lideranças e das direções da organização, processo que de acordo com o informante 2 (2012) é considerado salutar para a manutenção e o fortalecimento das ações da Federação. A constante renovação faz com que ocorram novas ações, com novas dinâmicas e novas ideias ao longo do tempo. Além disso, proporciona que, com o passar dos anos, um número maior de agricultores adquira experiência no interior das organizações sindicais e possa assumir tarefas e ações fora dessas instâncias, em especial no processo político de formulação das políticas públicas, tanto nos poderes legislativos, como nos poderes executivos. Em geral, os dirigentes sociais e sindicais rurais da base social da FETRAF-SUL acabam sendo muito mais que simples dirigentes, são pessoas que dispõem de um poder de influenciar e de agir frente a diferentes situações.

Divididas em três níveis: “local” (membros das direções dos sindicatos e/ou associações), “regional” (membros de coordenação regional e/ou estadual) e “nacional” (membros da direção nacional da FETRAF), as direções da Federação, acabam sendo compostas por diferentes atores, de diferentes níveis de formação e qualificação. Porém, como são atores que circulam desde as suas bases até os mais altos escalões de governos ou de instituições parceiras, acabam adquirindo habilidade no quesito comunicação. Conseguem, diante de muitas situações adversas, levantar a massa popular com palavras e expressão. Junto aos governos, esses atores conseguem sentar-se e dialogar, pois, segundo o informante 16 (2012), representam uma das mais importantes categorias sociais rurais, a agricultura familiar.

Em nível “local”, os dirigentes sindicais locais exercem mais que a função de dirigente e de agricultores, são administradores, agrônomos, técnicos agrícolas, advogados, professores, psicólogos, entre outras, pois vivem o dia a dia como informantes e conselheiros dos agricultores que circulam nos sindicatos/associações em busca de informações e conselhos. Esses atores de acordo com o informante 6 (2012), participam ainda de: i) audiências públicas locais; ii) sessões de câmaras de vereadores; iii) conselhos municipais e locais; iv) reuniões, debates, palestras, entre

outras atividades. Além disso, dialogam constantemente com prefeitos, vereadores e outros atores sociais que compõem o campo político e institucional do processo de formulação das políticas públicas voltadas para o rural no município e região. Esses atores têm uma atuação fundamentalmente centrada no diálogo, ou seja, buscam através do diálogo encontrar as melhores alternativas para a categoria.

As principais tarefas delegadas especificamente aos dirigentes locais de acordo com o informante 6 (2012), são: i) coordenar as assembleias locais dos sindicatos e das associações dos agricultores (nas quais são dialogadas e estabelecidas as metas de ações do próximo período e também debatidos os temas a serem apresentados nas próximas pautas); ii) participar de audiências públicas e seções nas câmaras de vereadores (local onde os mesmos buscam apoio público e institucional dos vereadores e dos partidos políticos, os quais propõem e encaminham moções de apoio aos agricultores e suas organizações, etc.); iii) representar o município nas discussões regionais e nacionais (local onde os mesmos buscam encaminhar as demandas oriundas das assembleias e ou regiões locais); entre outras.

Cabe destacar ainda que esses dirigentes sindicais locais, em grande parte, acabam trilhando os caminhos dos poderes legislativos e, em alguns casos, dos executivos municipais. Fortalecidos pelas relações pessoais e pela experiência de suas ações no sindicato ou associação, eles acabam sendo fortes candidatos tanto ao legislativo como em alguns casos ou ao executivo municipal. Pois no geral esses dispõem, de um poder representativo muito elevado nos referidos municípios. Nesses espaços políticos e institucionais, os dirigentes conseguem angariar mais legitimidade e mais apoio para as organizações sociais que representam.

Em nível “regional”, a atuação desses atores amplia-se um pouco mais. Os mesmos segundo o informante 7 (2012), passam a fazer parte de: i) conselhos estaduais; ii) audiências públicas; iii) reuniões; iv) debates; entre outras atividades em nível estadual. Nesse nível, os dirigentes sindicais atuam com o objetivo de encaminhar as demandas debatidas e apresentadas nos sindicatos rurais locais, nas assembleias estaduais e nas regionais da Federação.

Em geral, os dirigentes sindicais desse nível, no caso da Federação, atuam e circulam nas ações desenvolvidas pela Federação nos três estados do sul do país. Ou seja, organizam ações conjuntas, participam de negociações estaduais e nacionais representando a categoria dos agricultores familiares. No caso das ações

nacionais, os atores sociais regionais acabam se fortalecendo pelo conjunto e chegam às mesas de negociação com mais força e mais respaldo, por estarem representando um contingente maior que só um estado da federação.

Já os dirigentes sindicais que atuam em nível nacional demandam um aporte operacional muito elevado. De acordo com o informante 2 (2012) eles têm que participar de audiências com secretários, ministros, deputados, senadores, governadores e, em alguns casos, com a própria Presidência da República. Esses dirigentes, assim como os demais, dispõem de um poder de organização elevado. Geralmente, o respaldo social legitima-os a dialogar e propor ações concretas frente às necessidades demandadas pela base social. São esses atores que negociam e, na maior parte das vezes, definem, em conjunto com os demais atores, as ações prioritárias, bem como as regras a serem utilizadas para o encaminhamento das mesmas.

Visto que os atores de nível nacional representam um contingente elevado de agricultores, os mesmos se respaldam e acabam sendo provocados a novos desafios profissionais, ou seja, frequentemente disputam cadeiras no legislativo estadual ou nacional, assumem funções de secretário de estado, entre outras. Na maioria dos casos esses atores acabam mesmo em uma nova função falando e atuando ativamente em defesa da categoria social que representam. Suas ações, tanto em seus mandatos eletivos como em mandatos executivos, geralmente terminam por ser respaldadas pela categoria que representam.

Em geral, de acordo com o informante 2 (2012), os dirigentes sindicais (tanto nos níveis local/municipal e regional/estadual como regional/sul), com o poder e o respaldo que lhes são conferidos por sua representatividade social, atuam e dialogam com os poderes municipais, estaduais e nacional. Além disso, concedem entrevistas (em rádios, jornais, TVs), participam de debates e discussões em todos os níveis públicos. Em suma, a referida atuação ocorre ativamente em todo o processo político e institucional dos municípios, dos estados e do governo federal.

Em todos os níveis, de acordo com o informante 2 (2012) os dirigentes atuam em consonância com os seus assessores, ou seja, suas ações são respaldadas por uma equipe de assessoria técnica e em alguns casos políticas, a qual é custeada pelos recursos viabilizados pelas atividades cotidianas que passaram a serem desenvolvidas junto as organizações sociais e sindicais ligadas a FETRAF-SUL. No caso da Federação, há uma equipe no âmbito regional/sul e algumas assessorias

regionais/estaduais em locais onde há estrutura organizacional que suporte a manutenção dessas equipes. Os assessores (as) da FETRAF-SUL são, em geral, profissionais de diferentes áreas do conhecimento (agronomia, economia, desenvolvimento rural, sociologia, gestão e planejamento, técnicas agrícolas, etc.). Na maior parte dos casos, os assessores da Federação têm algum vínculo histórico com a instituição ou com suas bases conceituais. Às vezes esses assessores são oriundos da própria base social local da Federação.

Os assessores que acabam atuando na maior parte do tempo em nível regional/estado e ou até mesmo em nível regional/sul, atuam e oferecem o suporte técnico/institucional também para os municípios e as regiões/locais. Esses assessores são responsáveis ainda pelas partes legal e técnica do processo, ou seja, são responsáveis pelo monitoramento e acompanhamento das ações e negociações. Na maior parte dos casos, são esses profissionais que se sentam às mesas de negociações para finalizar ou implementar uma determinada ação, já acordada com as cúpulas institucionais. Ou seja, aos mesmos não convêm propor e negociar, a eles cabe operacionalizar e sistematizar os acordos pré-estabelecidos no contexto em que emergem os fatos.

Em alguns casos, porém, os assessores da Federação, segundo o informante 7 (2012), por terem uma determinada relação com as bases sociais ou por já terem convivido um longo período com as questões sindicais e sociais dialogadas (é filho de agricultor, é agricultor, é sócio do sindicato, etc.), se tornam assessores/dirigentes. Ou seja, sentam-se às mesas de negociação não só para sistematizar as discussões, mas também para pautar ou propor ações concretas, como destaca o informante 7 (2012):

Em muitos casos, somos nós (assessores) que vamos até as mesas de negociações e de debates representando a Federação [...]. Acabamos participando de reuniões e negociação em que, em muitos casos, acabam sendo formuladas ações concretas, como elaboração de um programa emergencial, aprovação de uma determinada legislação e/ou operação, onde a federação dispõe de cadeia cativa, etc. [...]. Um dos casos mais corriqueiros desta situação são os conselhos estaduais, onde a Federação dispõe de uma cadeia cativa, em que ocorrem encaminhamentos concretos de ações. Nesses espaços, acabamos, em muitos casos, sendo assessor e, indiretamente, dirigente [...]. É bom lembrar, ainda, que nossa presença nesses conselhos é respaldada por definições e decisões previamente estabelecidas por negociações que antecedem a aprovação. Vamos até lá, em muitos casos, para respaldar oficialmente as negociações que já estavam em andamento ou até mesmo já estavam pré-aprovadas.

Nesses casos, os assessores se tornam peças chaves no processo, visto que proporcionam à Federação uma representação qualificada e respaldada pelas lideranças das organizações sociais. Essa participação qualificada fortaleceu a instituição junto ao governo e aos demais atores do processo político e institucional das políticas e programas públicos voltados para a agricultura familiar.

Por sua atuação junto às bases sociais da Federação, alguns membros da Federação, ou parceiros desta, conseguem chegar ao poder público, tanto via legislativo como executivo, e a partir desses espaços conseguem apoiar e viabilizar alguns recursos estruturais necessários para o desenvolvimento das atividades que são desenvolvidas no dia a dia pelas organizações sociais. Esses atores (vereadores, deputados e assessores) na maior parte dos casos, são ex-dirigentes ou assessores sindicais, com uma bagagem repleta de conhecimentos e ações sociais desenvolvidas ao longo dos anos. No geral, esses atores são o elo entre o Estado e os demais atores sociais que constituem as redes de atores do processo político. São eles que dão suporte e principalmente incentivam a permeabilidade do Estado para com os demais atores sociais envolvidos no processo.

Nos poderes legislativos (municipal, estadual e nacional), esses atores lidam com ações corriqueiras das organizações sociais rurais. Ou seja, eles acompanham o dia a dia dessas organizações e as auxiliam de diversas formas (tanto ajuda física e financeira como pessoal). Em geral, participam das negociações, da elaboração das leis, dos programas e das políticas públicas que são direcionadas para a categoria. Tais atores participam de reuniões, mesas de negociações e audiências que envolvem os movimentos sociais e os governos (municipal, estadual e nacional). Essas ações ou intermediações acabam criando um elo desses atores com os governos e os demais atores sociais que atuam no campo político e institucional da categoria, nesse caso os sindicalistas vinculados à agricultura familiar.

Os gabinetes e as salas ocupadas por esses atores, geralmente são os espaços físicos de negociações e de reuniões da base social com os centros de governo. Via gabinetes parlamentares, os contatos são feitos, encaminhados e oficializados. Em certos momentos, o gabinete se torna a estrutura fixa dos atores nos centros urbanos em que estão atuando, tanto no caso das assembleias legislativas como no do congresso nacional. É a esses espaços que os dirigentes sociais se direcionam, na maior parte das vezes, quando estão encaminhando, negociando e ou construindo uma determinada ação em nível estadual ou federal.



Além desses atores e apoiadores, as ações da FETRAF-SUL têm angariado um seleto grupo de apoiadores, considerados no presente trabalho como os invisíveis. Esse grupo de atores está dividido em dois: os aliados e os críticos. São atores considerados chaves tanto para os governos como para as próprias organizações sociais, pois são os “termômetros” do processo. Esses atores atuam no campo político e institucional de duas formas: i) apoiando e respaldando as ações, no caso do grupo dos aliados; e ii) questionando e contestando as ações sociais e ou sindicais, no caso do grupo dos críticos.

Os atores aliados estão divididos em dois, os diretos (aliados D) e os indiretos (aliados I). Os atores aliados D estão fortemente relacionados aos movimentos sociais rurais. Atuam profissionalmente nos legislativos e nos executivos (aliados), intermediando ações, programas e políticas públicas que vêm ao encontro da agricultura familiar. Na maior parte dos casos, os espaços ocupados por esses atores são os de intermediar e negociar com os representantes sindicais as ações, programas e políticas a serem instituídos no processo. Esses atores atuam ainda em empresas estatais, em espaços políticos como os das assessorias gerais de bancada dos parlamentos, entre outros espaços. São aliados das organizações sociais e, assim, dos dirigentes sociais.

Em alguns casos, os aliados D compõem as mesas de negociações e mediações entre as demandas, as ações dos legislativos e dos executivos. Os mesmos acabam não sendo parte dos governos ou dos legislativos; são agentes sociais que, única e exclusivamente, atuam e ocupam espaços políticos e institucionais de representação, e nesses pautam, encaminham e executam as demandas sociais em consonância com os governos que representam. Esses atores, juntamente com os pesquisadores, em algumas situações participam do processo de formação e qualificação dos dirigentes e assessores sindicais. Ou seja, além de suas ações cotidianas, os mesmos participam das reuniões, das assembleias, dos cursos, etc., promovidos pelas organizações sindicais ligadas à FETRAF-SUL.

Por sua vez, os aliados I atuam de forma semelhante aos críticos, porém com propósitos e objetivos diferentes. Atuam fundamentalmente nos meios de comunicação, visando cobrir de forma concreta e real a situação social existente ou posta. São parceiros de causa, sem uma ligação direta com as organizações sociais, porém são defensores das ações e das mobilizações dos movimentos sociais. Esses

atores buscam, através da sua atuação, cobrir e respaldar as mobilizações sociais desenvolvidas pelas organizações. Atuam cotidianamente em busca de divulgar uma realidade pouco conhecida ou invisível para o público dos meios de comunicação social do país. Esses atores, nos últimos anos, com a expansão dos canais de comunicação, ganharam mais espaço e mais legitimidade em suas ações.

Além de atuar de forma direta no processo, buscam correlacionar as ações desenvolvidas por diferentes atores. Ou seja, divulgam estudos e pesquisas capazes de respaldar ações e mobilizações que visam a configurar uma política ou um programa público que venha em prol da sociedade civil organizada.

Já os críticos, são responsáveis por acompanhar as ações sociais desenvolvidas e divulgá-las de forma pontual ou parcial (esta última é a mais corriqueira). Esses atores, em geral, têm o papel de questionar as ações desenvolvidas tanto pelos governos quanto pela sociedade civil organizada. São ligados aos meios de comunicação, que atuam com o intuito de criar uma imagem pré-determinada distorcida do contexto.

No geral nota-se que a estrutura tanto operacional como de aliados da FETRAFSUL, proporciona uma ação e uma atuação nos diferentes níveis operacionais tanto em nível local, regional, como nacional. Para tanto, a Federação atua de forma global em todo o processo político das políticas e dos programas públicos, o que rende a viabilização das estruturas políticas, administrativas e operacionais necessárias para a manutenção das ações desenvolvidas e encaminhadas pela mesma.

A viabilização das estruturas através da mobilização de recursos está ligada tanto a parte administrativa e operacional local, basicamente a partir da operacionalização de serviços, como também através das parcerias existentes junto aos demais atores aliados. De forma diferencial, a Federação tem atuado ao longo dos anos para além da contestação e da reivindicação, como veremos a seguir, o que permitiu de certa forma a manutenção e o aumento gradativo de estruturas para o desenvolvimento das novas ações que passaram a serem desenvolvidas pelas organizações sociais e sindicais ligadas a FETRAFSUL.

### **4.1.3 As organizações sindicais e a atuação para além da contestação e da reivindicação**

As ações desenvolvidas no campo político e institucional pela FETRAF-SUL têm ido além do processo de contestação e reivindicação de programas e políticas públicas, como mencionado no item anterior. Desde o período em que as lideranças, dirigentes e assessores da Federação atuavam em outras frentes, como é o caso dos rurais da CUT, os mesmos já vinham agindo em torno do processo como um todo, ou seja, para além das ações e das proposições contestatórias e reivindicatórias. Em um primeiro momento, as ações mais amplas desenvolvidas pela Federação foram no sentido da formação e qualificação das lideranças sindicais, sociais e políticas.

O processo de formação e a qualificação dos dirigentes, assessores, funcionários e dos agricultores ligados aos sindicatos e às associações de base tinham por objetivo, fundamentalmente, prepará-los para atuar junto a novas questões. Foram realizadas ações em torno do processo de inclusão social e produtiva dos pequenos e médios agricultores, em especial os de regime familiar. A partir de então, as associações e os sindicatos de base local da FETRAF-SUL têm sido uma ferramenta de organização e mobilização social dos pequenos e médios produtores rurais, em especial os agricultores familiares. As organizações de base da Federação têm assumido uma postura que vai além da oferta de informação, de formação, de encaminhamento de ações e de organização e realização de mobilizações sociais de massa.

O destaque vai para a atuação local das organizações da FETRAF-SUL, que têm oferecido apoio para a emergência de outras organizações sociais, com o intuito de auxiliar os agricultores a obterem mais qualidade de vida e, assim, conseguirem manter-se na propriedade de forma digna e feliz. Essa forma de atuação da Federação nos remete e proporciona compreendermos as questões relacionadas e postas nos capítulos anteriores. Ou seja, os sindicatos e as associações de trabalhadores rurais passaram a atuar tanto no processo de contestação, reivindicação e proposição como também no processo de cogestão das políticas e dos programas públicos voltadas para a agricultura familiar, de forma direta ou indiretamente via as demais organizações sociais que emergiram em torno das organizações sindicais rurais, conforme destaca o informante 6 (2012),

A atuação do sindicato tem ido além de uma simples representação social e organizacional. Aqui o agricultor encontra, muitas vezes, mais que uma organização social. Encontra ações e encaminha demandas não condizentes com as ações desenvolvidas por um sindicato. Somos mais que um simples sindicato [...]. O agricultor, quando vem para a cidade, pode não passar em vários locais (prefeitura, câmara de vereadores, cooperativas, entre outros órgãos), porém no sindicato ele passará com certeza, pois somos e fizemos o papel de muitos atores no nosso dia a dia.

Os Sindicatos e as Associações de Trabalhadores da Agricultura Familiar têm sido o suporte necessário para a organização social geral dos agricultores. Conforme pode ser visualizado na Figura 2, percebe-se que muitas vezes ao redor do sindicato giram diversas e importantes organizações, que servem de ferramentas para o encaminhamento de ações dos agricultores. O sindicato passa a ser o responsável direto pela criação e gestão de muitas organizações de pequeno e médio porte existentes no meio rural brasileiro.

A Figura 2 destaca o prédio da agricultura familiar na cidade de Sarandi (RS), mostrando que o mesmo abriga inúmeras organizações além do sindicato, que vão desde a organização produtiva, com a presença da Cooperativa de Produção da Agricultura Familiar – COOPAFS, a organização comercial, via Associação de Comercialização de Produtos da Agricultura Familiar – ACPAF, organização de crédito rural através da Cooperativa de Crédito Solidário – CRESOL até a prestação de serviços a partir da Cooperativa de Habitação da Agricultura Familiar – COOPERHAF. Percebe-se que essa prática se repete frequentemente na base social da FETRAF-SUL, sendo considerada importante tanto pelos agricultores quanto pelos próprios dirigentes, pois em um mesmo espaço físico se agrupam organizações que visam, de maneira comum, à organização social e produtiva dos associados. Tal formato de organização e estruturação física busca atender o que é destacado pelo informante 5 (2012), que afirma que atualmente as organizações sindicais rurais de base da FETRAF-SUL “são responsáveis pelos encaminhamentos, organização e gestão de diversas organizações que atuam desde a produção, a agroindustrialização e comercialização dos produtos produzidos pelos agricultores familiares”.

Na COOPAFS, o agricultor encontra suporte para o planejamento e a execução de suas ações produtivas. A cooperativa de certa forma é um intermédio entre as empresas e os agricultores, pois adquirem produtos agrícolas como sementes, insumos agrícolas, agrotóxicos, entre outros, de forma coletiva e comercializa-os juntos aos agricultores familiares. Assim o agricultor consegue

acessar os produtos necessários para garantir a sua produção agrícola com um preço menor que o praticado no comércio normal. Além disso, na cooperativa o agricultor encontra informações relevantes e pertinentes ao processo produtivo a partir da equipe técnica disponível para lhe assessorar. O principal interesse da cooperativa não é o comercial, desta forma o agricultor acaba em muitos casos não sendo incentivado a comprar e aplicar certas técnicas se essas não forem viáveis e não vierem ao encontro do aperfeiçoamento produtivo e econômico da produção agrícola da família, diferente de outras situações onde o agricultor pode estar sendo induzido a adquirir e usar certos produtos.

**Figura 2:** Fachada do prédio da Agricultora Familiar do município de Sarandi – RS.



Fonte: Autor (2012).

Já na ACPAF o agricultor filiado a ela, dispõe de um espaço de comercialização direto com o consumidor. Além de eliminar em grande parte os atravessadores, a associação permite com que ocorra durante as feiras uma troca de experiência entre os agricultores que participam das feiras, bem como uma aproximação do agricultor com o consumidor, o que possibilita que ambos possam dialogar sobre a qualidade dos produtos e a satisfação dos clientes. No geral, nota-

se que as associações de comercialização também proporcionam com que os produtos produzidos pela agricultura familiar cheguem a grandes eventos, como feiras regionais, estaduais, nacionais e internacionais.

Junto a CRESOL o agricultor familiar além de ficar sabendo dos programas de crédito, tanto de custeio como de investimentos, consiga acessar os créditos de forma mais fácil que junto ao sistema de crédito tradicional. Tanto a direção, como os próprios funcionários da Cooperativa na maior parte das vezes conhecem a realidade de cada um dos agricultores filiados a cooperativa. Isso permite com que o agricultor se sinta mais seguro em estar encaminhando e acessando a uma determinada política ou programa de crédito rural voltado para a agricultura familiar. As cooperativas de crédito, em especial durante meados da década de 1990, foram em partes, fundamentais para com que os agricultores familiares conseguissem acessar as políticas e os programas públicos de crédito rural disponíveis na época, em especial os recursos do PRONAF. No geral, atualmente o maior destaque, e a principal diferença entre as cooperativas de crédito e os agentes financeiros públicos tradicionais, está relacionada com a tratamento relacional do agricultor com a instituição.

Por sua vez, a COOPERHAF, como veremos no capítulo V tem proporcionado com que os agricultores familiares consigam encaminhar os projetos de financiamento para a construção e ou a reforma de suas unidades habitacionais. Com isso os mesmos conseguem a partir da cooperativa acessar as políticas públicas de habitação rural.

No geral, o prédio da agricultura familiar em destaque é considerado pelo agricultor e sua família como uma extensão de sua propriedade e de sua casa. É o principal e mais importante espaço disponível para o agricultor na cidade. Lá o agricultor além de encaminhar suas demandas e reivindicações junto ao sindicato, consegue a partir das demais organizações encaminhar questões relevantes para o funcionamento e a viabilidade de sua propriedade. Além disso as organizações que circundam o sindicato, e ou as associações de agricultores familiares, possibilitam uma melhora substancial na qualidade de vida das famílias, pois auxiliam na inclusão sócio produtiva, como também possibilitam o encaminhamento e o acesso as políticas públicas e programas de valorização social e cultural das mesmas, como é o caso do PNHR.

Destaca-se assim que, ao longo dos anos, as organizações sindicais rurais de base da FETRAF-SUL têm ofertado suporte organizacional e institucional para a criação e a estruturação de diversas organizações sociais existentes no meio rural, como veremos nos próximos itens. Comumente as organizações sociais rurais ligadas à FETRAF-SUL passaram a atuar de forma conjunta com essas outras organizações também no processo de cogestão das políticas, dos programas e das ações públicas voltadas para a agricultura familiar, a partir da participação ativa no processo político e institucional como um todo.

#### **4.1.4 A opção pela cogestão**

As redes de atores que se configuraram em torno do processo político de formulação das políticas e dos programas públicos voltados para o meio rural, fruto da maior permeabilidade do Estado frente aos demais atores sociais e sindicais, proporcionaram um aumento nas ações dos demais atores, que passaram a se envolver com o processo político das políticas e dos programas públicos. No final da década de 1990, a participação desses atores se concentrou mais no processo de idealização e proposição das políticas e dos programas públicos.

As alterações mais expressivas ocorridas no âmbito das ações das organizações sociais e sindicais rurais aconteceram após o início da primeira década do século XXI, quando as organizações sindicais rurais da base social da FETRAF-SUL começaram a participar do processo de cogestão das políticas e dos programas públicos de forma mais direta. A atuação dos dirigentes e dos assessores passou a girar em torno do processo político das políticas públicas voltadas para a agricultura familiar, conforme destaca o informante 1 (2011),

na maior parte do tempo, estamos envolvidos com o encaminhamento de ações, políticas e programas públicos voltados para os agricultores familiares. No meu entender, somos o suporte de ligação das políticas e das ações do Estado para com os agricultores familiares que representamos. Para os agricultores, somos considerados parte do Estado, pois conhecemos e dispomos das informações sobre as políticas públicas e, em muitos casos, viabilizamos a execução das mesmas. Para o Estado, somos parte dos agricultores beneficiários das políticas públicas [...], pois conhecemos a realidade dos nossos sócios e levamos até o Estado a situação em que se encontram os agricultores [...]. No sindicato o agricultor encontra suporte para encaminhar o programa troca-troca, a DAP, os financiamentos e custeios agrícolas, os créditos emergenciais, os seguros, a aposentadoria e os programas de reforma e de construção de casas para suas famílias [...]. Tranquilamente, mais de 80% do tempo da nossa equipe é gasto com encaminhamento das políticas públicas.

A opção do sindicalismo em atuar com as políticas públicas vem ao encontro de várias questões que merecem destaque no presente trabalho. Em primeiro lugar, percebe-se que tais encaminhamentos colaboram para a manutenção e a ampliação das relações das organizações, bem como de seus dirigentes e assessores, com as suas bases sociais. Ou seja, a partir do momento em que as organizações começaram a participar do processo político das políticas públicas voltadas para agricultura familiar, passaram a ter maior prestígio e mais legitimidade frente aos seus associados. Além disso, angariaram mais legitimidade e mais respaldo da sociedade como um todo, pois o sindicato tornou-se o suporte de diálogo e de relações tanto do Estado para com a sociedade civil como também dos consumidores e empresários para com os próprios agricultores, via organizações ligadas à produção e comercialização de produtos oriundos da agricultura familiar, como visto na Figura 1.

Em seguida, percebe-se também que a opção por fazer parte do processo político das políticas públicas voltadas para a agricultura familiar, vem de encontro ao distanciamento do Estado para com a sociedade. Segundo o informante 2 (2012), “a atuação das organizações sindicais tem agilizado o encaminhamento de diversas políticas, programas e ações públicas voltadas para a agricultura familiar”. As mesmas estão chegando ao agricultor de forma mais ágil e mais condizente com a realidade enfrentada e vivida por este. Segundo o informante 6 (2012),

Antes as políticas públicas existiam, porém os agricultores tinham muita dificuldade em acessá-las, pois eram burocráticas e os agricultores não tinham as informações e as condições necessárias para acessá-las [...]. É mais fácil o agricultor chegar ao sindicato do que no banco, na prefeitura ou em uma determinada empresa privada. Aqui, (fazendo referência ao sindicato) o agricultor se sente em casa. Chega com as roupas que está usando na roça e ninguém se importa com formalidade e com a sua aparência, pois somos todos iguais [...]. Acho que no sindicato o agricultor se sente mais seguro para dialogar e para apresentar suas reais situações antes de qualquer encaminhamento [...]. Juntos, buscamos encontrar as melhores alternativas para o agricultor e sua família. Não temos a intenção de vender uma máquina e/ou um equipamento agrícola para o agricultor. Nem mesmo temos a intenção de disponibilizar um determinado valor financeiro para o mesmo [...]. Muitas vezes, junto com o próprio agricultor acabamos decidindo que a melhor alternativa para ele é não encaminhar a política ou o programa.

Essa forma de aproximação dos agricultores para com as políticas e os programas públicos voltados para a agricultura familiar, entende-se ser fruto de uma maior aproximação das organizações sociais para com o Estado e também para com



os seus associados. Em geral, percebe-se que a atuação das organizações sindicais rurais de base da FETRAF-SUL tem proporcionado benefício tanto ao produtor, que fica sabendo da existência de uma determinada ação do Estado via o sindicato, como também por parte do Estado, que consegue ver suas ações serem desenvolvidas e assim consegue angariar mais legitimidade e apoio político para o seu projeto de desenvolvimento.

Porém, a atuação das organizações da FETRAF-SUL no processo político de formulação das políticas públicas também favorece a mobilização de recursos estruturais, tanto operacionais como organizacionais. Ao analisarmos as estruturas operacionais, percebemos que, ao longo dos anos, ocorreu um crescimento das ações da Federação em relação aos demais atores, sendo que a Federação conseguiu viabilizar, próximas à sua própria estrutura, diversas organizações parceiras no processo político de formulação das ações, políticas e programas públicos voltados para a agricultura familiar. Ou seja, atualmente a Federação dialoga e participa diretamente ou indiretamente de todo o processo político de formulação e execução das principais políticas públicas voltadas para a agricultura familiar brasileira, tanto das políticas de produção, agroindustrialização e comercialização, como das políticas de valorização e inclusão social, como é o caso do PNHR. A Federação tem participado ativamente dos diversos níveis relacionados às políticas públicas: desde os conselhos municipais, passando pelos conselhos estaduais até os conselhos federais.

Essa atuação se deve, em especial, à forma como as organizações sociais ligadas à FETRAF-SUL têm atuado. No caso do PNHR, segundo o informante 21 (2012),

[...] os sindicatos da FETRAF-SUL e a COOPERHAF atuam de forma muito séria no PNHR. Eles atuam ativamente nas ações que desenvolvemos [...]. Eles conseguem apresentar para nós as reais situações vivenciadas pelos agricultores e, em conjunto, construímos as melhores alternativas possíveis para o bem de todos [...]. Nos últimos anos, conseguimos fazer ajustes significativos no PNHR, visando aumentar o acesso do agricultor ao mesmo [...]. Dificilmente o Estado conseguiria encaminhar algumas ações, como é o caso do PNHR, sem a parceria com as organizações sociais do campo, em especial a COOPERHAF, que tem atuado e participado ativamente do PNHR desde o início, quando era o PHR.

Em geral, percebe-se que a atuação da FETRAF-SUL e das organizações sociais ligadas a ela tem sido valorizada pelos demais atores envolvidos com a agricultura familiar. A atuação dos dirigentes, assessores e apoiadores da

Federação tem ido além da base social e organizacional. Atualmente, a FETRAF-SUL atua em todos os níveis da federação e em todas as ações dos estados voltadas para agricultura familiar. De acordo com o informante 15 (2012), “a Federação tem atuado na defesa dos agricultores familiares, em todas as esferas públicas. Acreditamos que os agricultores familiares só permanecerão no campo se conseguirmos incluí-los no processo produtivo e proporcionarmos a inclusão e a valorização social dos mesmos”.

Para o informante 2 (2012),

[...] quando dialogamos com os governos, tentamos passar a ideia de que o agricultor familiar dificilmente apoiará o seu filho a permanecer na roça se não houver as mínimas condições de vida [...]. Por isso, necessitamos de atenção e de políticas públicas adequadas para a nossa categoria, a qual representa 84% dos estabelecimentos rurais do país [...]. Temos obtido êxito em nossas negociações, pois tanto o município, o estado como o governo federal têm se preocupado com a permanência do jovem no campo. Todos eles têm a juventude como um dos objetivos centrais das ações desenvolvidas por eles no meio rural.

Percebe-se que a atuação da FETRAF-SUL junto aos governos tem lhe proporcionado apoio e legitimidade em todas as esferas públicas e privadas, pois essa federação representa os anseios e os interesses da agricultura familiar, considerada uma das principais categorias sociais existentes no meio rural brasileiro. Os governos, em geral, têm primado pelo apoio e, conseqüentemente, pela manutenção da agricultura familiar e sua sucessão, tendo em vista a relevância da mesma para o desenvolvimento do meio rural do país. Para tanto, os governos juntamente com os demais atores sociais e políticos que compõe o processo político das políticas públicas e dos programas públicos, instituíram conjuntamente um série de ações voltadas para a melhoria da qualidade de vida dos pequenos agricultores e dos agricultores familiar. Dentre tais ações, emergiu o PNHR que é objeto central da presente tese.

## 4.2 O PROGRAMA NACIONAL DE HABITAÇÃO RURAL

Mesmo previstos em várias Leis Federais<sup>59</sup>, com exceção dos investimentos realizados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA nos

---

<sup>59</sup> Entre as Leis Federais que tratam da habitação rural estão: a Lei 4.380, de 21 de Agosto de 1964, que “Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para a aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e sociedades de

assentamentos da reforma agrária e alguns investimentos em habitação rural realizados por estados da federação, como é o caso do Rio Grande do Sul<sup>60</sup>, muito pouco recurso foi investido pelo setor público em habitação rural no país até o ano de 2003. 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. Sendo a habitação um fator central no processo de desenvolvimento e inclusão social das famílias, necessitava-se encontrar alternativas viáveis para o problema.

Quando as organizações sociais rurais passaram a atuar junto aos debates e discussões das políticas e dos programas públicos voltados para o meio rural, passou-se a conhecer a realidade habitacional vivenciada pelos agricultores, em especial os pequenos e médios com produção de caráter familiar. As organizações sociais e sindicais rurais brasileiras passaram a reivindicar dos governos uma ação concreta para o problema habitacional no meio rural, devido à constatação de que a permanência das famílias nesse meio só ocorreria com o desenvolvimento e a inclusão social das mesmas, e que essas famílias, para conseguirem se desenvolver com inclusão social, necessitariam dispor das mínimas condições de vida, dentre as quais a habitação é fundamental. A partir desse contexto, emergiram várias discussões e debates em torno da permanência e do desenvolvimento com inclusão social das famílias que vivem no meio rural, dos quais passaram a fazer parte diversos atores sociais.

Em 1999, no estado do Rio Grande do Sul, foi instituído um grupo de trabalho para dialogar sobre uma série de ações, programas e políticas públicas de valorização e inclusão social das famílias rurais visando à permanência de famílias

---

crédito imobiliário, as letras imobiliárias, o Serviço Federal e Habitação e Urbanismo e dá outras providências”; o Artigo 1º da Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de novembro de 1988; o Artigo 187 da mesma Constituição; e o Artigo 87 da Lei Federal 8.171, de 17 de Janeiro de 1991, que “Dispõe sobre a Política Agrícola”.

<sup>60</sup> Em março de 2000, o Governo do Estado do Rio Grande do Sul, através da Secretaria Especial de Habitação – SEHAB e do Gabinete de Reforma Agrária – GRA, com o apoio da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, começam a operacionalizar recursos públicos estaduais em alguns projetos de habitação rural voltados para os Assentamentos da Reforma Agrária (para os assentamentos já existentes, a proposta era estruturá-los. Quanto a alguns assentamentos que estavam sendo criados pelo estado do Rio Grande do Sul no referido período, a proposta era criá-los com as mínimas estruturas necessárias, dentre as quais estava a unidade habitacional), (SEHAB, 2001).

no meio rural e ao retorno de famílias que já estavam vivendo nas cidades, tendo como foco, num primeiro momento, os assentamentos antigos e novos da reforma agrária. Uma das ações desenvolvidas foi o Programa Estadual de Habitação Rural – PHRRS, instituído em 1999. A partir desse momento, o grupo de trabalho responsável pela idealização, criação e execução das ações, passou a debater as regras para o desenvolvimento e a implementação do programa. Surgiram então várias organizações sociais ligadas ao campo com objetivo de operacionalizar e implementar o PHRRS em parceria com o governo. O programa, considerado relevante, foi operacionalizado no estado em um curto espaço de tempo, até o final de 2002.

Durante a caravana organizada pelos dirigentes sociais da FETRAF-SUL em 2001, da qual participava o então candidato à presidência da república Luiz Inácio Lula da Silva, este passou a ser indagado em relação à necessidade da existência de um programa nacional de habitação rural. Nesse momento, com o encontro entre os futuros gestores estatais (visto que muitos deles participavam da referida caravana junto com o candidato) e os demais atores que passaram a compor o processo político de definição das políticas públicas, foram iniciados o diálogo e a configuração de um programa de habitação voltado para a realidade existente no meio rural, tendo como norte a experiência gaúcha de habitação rural.

Em 2003, o ministro das Cidades, Olívio Dutra, ex-governador do estado do Rio Grande do Sul no período de 1999 a 2002, e o ministro do Desenvolvimento Agrário, Miguel Rossetto, ex-vice-governador do Rio Grande do Sul no mesmo período, foram designados pelo presidente Lula para coordenar um grupo de trabalho, composto por atores públicos e sociais, que ficou encarregado de dialogar sobre uma proposta concreta de habitação voltada para o meio rural<sup>61</sup>. Dentre os atores envolvidos no grupo de trabalho, responsável por idealizar a proposta, participavam diversas organizações sociais que, assim como os ministros, também atuaram ativamente do processo político de formulação do PHRRS. Esse grupo de trabalho propôs em 2003 a implementação de um programa de habitação rural nacional semelhante ao PHRRS. Denominado inicialmente Programa de Habitação

---

<sup>61</sup> Segundo o informante 1 (2012), possivelmente a presença de Olívio Dutra e Miguel Rossetto no grupo de trabalho foi determinante para a constituição do PHR nos moldes em que o mesmo foi idealizado, visto que ambos participaram do processo político do PHRRS.

Rural – PHR, o mesmo ficou vinculado ao Programa Nacional de Habitação, junto à Caixa Econômica Federal – CAIXA.

O programa emerge em um contexto no qual o déficit habitacional da área rural passava à margem das preocupações dos programas habitacionais públicos. Ou seja, os programas até então existentes não eram acessíveis à população rural, visto que as condições destes eram distintas das presenciadas no meio urbano, em especial nos quesitos relacionados a renda e receitas econômicas das famílias. A renda e as receitas no meio rural, além de não serem fixas mensalmente, muitas vezes são incertas, o que impedia que a população rural de baixa renda conseguisse acessar os financiamentos de habitação nos moldes urbanos. A realidade encontrada no meio rural demandou ao grupo de trabalho, responsável por idealizar o programa, pensar uma forma diferenciada de financiamento, adequando-o às diferentes realidades e situações vivenciadas pelas famílias.

Segundo o informante 2 (2012),

Tínhamos muitas dificuldades de financiarmos um projeto habitacional. Necessitávamos de uma linha de financiamento adequada às nossas condições e nossas realidades. As normas estabelecidas no programa deveriam minimamente levar em conta: o ciclo de atividades agrícolas da família e da região; as garantias de financiamento adequadas (evitar a hipoteca); a reduzida capacidade de pagamento dos agricultores familiares; entre outras dificuldades.

Para que o programa de 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. Para todos os atores que participavam do processo, em especial para os governos, tais ações se justificavam, devido ao “déficit habitacional rural” existente.

O fluxo operacional proposto estimulou que os futuros beneficiados se filiassem a uma entidade organizadora (associação, cooperativa). Além disso, o programa também poderia ser operacionalizado por um órgão do poder público que os representasse. Essa entidade precisava estar devidamente cadastrada na Caixa Econômica Federal – CAIXA e não ter fins lucrativos. Para o informante 21 (2012), a COOPERHAF, que havia atuado no PHRRS, foi um bom suporte inicial para a idealização do processo operacional do PHR.

Já a partir 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. Segundo o informante 2 (2012),

[...] Pautávamos constantemente junto nas mesas de negociações em que participávamos a necessidade de reconfigurarmos e reformatarmos o PHR [...]. No nosso entendimento, necessitávamos de um programa que, independente do governo e/ou de seus governantes, iria permanecer existindo e sendo disponibilizado para os agricultores familiares [...]. Defendíamos em todas as oportunidades a existência de um programa nacional de habitação rural permanente para os agricultores familiares do país [...]. Também achávamos que o PHR não contemplava e não era acessível para todos os que necessitavam ser beneficiados. No nosso entendimento, e procurávamos mostrar isso para os demais membros que participavam das reuniões e das negociações, que o programa era muito próximo de uma realidade urbana e que necessitávamos adaptarmos mais para a realidade vivenciada pelos agricultores familiares, em especial os mais vulneráveis, que até então não conseguiam acessar o PHR.

As negociações, reuniões, seminários, palestras, entre outras atividades desenvolvidas de 2003 em diante em torno da temática da habitação rural, culminaram, após diversas transformações, na criação, em 2009, do Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR, que passou a integrar o Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV, junto à CAIXA e ao Ministério das Cidades. Instituído pela Portaria Interministerial nº 326, de 31 de agosto de 2009, com diversas alterações das proposições iniciais, o mesmo tem hoje como objetivo principal financiar a construção, reforma ou ampliação da moradia dos agricultores familiares.

#### **4.2.1 As diretrizes e as principais características do PNHR**

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

- I - as unidades habitacionais produzidas ou reformadas no âmbito do PNHR terão soluções de abastecimento de água, esgotamento sanitário e energia elétrica, adotadas para a região;

- II - os projetos arquitetônicos deverão apresentar compatibilidade com as características regionais, locais, climáticas e culturais da localidade, e ainda prever a ampliação futura da unidade habitacional;
- III - atendimento à mulher responsável pelo domicílio;
- IV - atendimento a idosos e pessoas com deficiência, conforme demanda, observado o disposto no art. 73, inciso II, da Lei nº 11.977 de 2009;
- V - atendimento às famílias em situação de emergência ou calamidade pública reconhecida por Portaria da Secretaria Nacional de Defesa Civil do Ministério da Integração Nacional;
- VI - atendimento às famílias do Grupo I sem acesso a solução de abastecimento de água, em conjunto com o Programa Cisternas, a cargo do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome;
- VII - atendimento às famílias residentes em municípios constituintes do Programa Territórios da Cidadania, a cargo do Ministério do Desenvolvimento Agrário;
- VIII - atendimento a famílias integrantes de comunidades quilombolas, extrativistas, pescadores artesanais, ribeirinhos, indígenas e demais comunidades tradicionais;
- IX - atendimento a projetos que contemplem parâmetros de sustentabilidade ambiental; e
- X - atendimento a projetos que contemplem parcerias de capacitação, de Assistência Técnica - ATEC e Trabalho Social - TS com instituições públicas e privadas especializadas.

Quanto às características atuais do Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR, faz-se relevante destacar que o mesmo busca garantir subsídio financeiro para a produção de moradia aos agricultores familiares<sup>62</sup> e trabalhadores rurais. Com recursos do Orçamento Geral da União – OGU, de acordo com o informante 11 (2012), o Programa concede subsídio aos beneficiários enquadrados no Grupo I (com renda familiar bruta anual máxima de R\$15.000,00) e Grupos II e III (com renda familiar bruta anual entre R\$15.000,01 e R\$ 60.000,00), sendo que os beneficiários são organizados de forma coletiva por uma entidade organizadora (cooperativas, associações, sindicatos ou o poder público).

Destaca-se ainda que os recursos do programa são concedidos individual e diretamente às pessoas físicas, organizadas em grupos, para a aquisição de material de construção e pagamento dos serviços de mão de obra destinados à produção de unidade habitacional (construção/conclusão/reforma/ampliação).

Ainda na Portaria Nº 593, no Artigo 3º, dispõe-se que é vedada a participação de agricultores familiares e trabalhadores rurais que:

- I - tenham recebido, a qualquer época, subvenções ou subsídios de finalidade habitacional, bem como tenham figurado como beneficiários de programas habitacionais lastreados nos recursos orçamentários da União ou do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, ou seja,

---

<sup>62</sup> São considerados também beneficiários do programa e se enquadram como agricultores familiares: pescadores artesanais; extrativistas; silvicultores; aquicultores, maricultores, piscicultores; comunidades quilombolas; povos indígenas; outras comunidades tradicionais.

proprietários, cessionários ou promitentes compradores de imóvel residencial ou detentor de financiamento habitacional em qualquer localidade do país;

II - sejam detentores de financiamento imobiliário ativo, no âmbito do Sistema Financeiro Habitacional – SFH, em qualquer localidade do território nacional;

III - sejam detentores de área superior a quatro módulos fiscais, na forma definida pelo Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, gerido pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA;

IV - sejam assentados pelo Programa Nacional de Reforma Agrária – PNRA, gerido pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, do MDA;

V - constem do Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal - CADIN, de que trata a Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002; ou

VI - possuam débitos não regularizados junto à Receita Federal.

Nota-se que as atuais regras e as normas sobre o PNHR, corroboram com a afirmação de que é previsto a participação social no processo político do programa. Fato que legitima a existência da permeabilidade do Estado frente aos demais atores sociais e políticos. Essa permeabilidade legalmente prevista na legislação ocorrer e legitima-se na prática ao analisarmos a participação da COOPERHAF e da FETRAFSUL junto ao processo político do PNHR.

As principais diretrizes e características do programa são apresentadas fundamentalmente através de portarias interministeriais, constantemente atualizadas, e publicações de cartilhas explicativas por parte da Caixa Econômica Federal. Porém essas antes de serem apresentadas e disponibilizadas para o público geral são debatidas, aprimoradas e aperfeiçoadas pelos atores sociais que compõe as redes de atores em torno do processo político do PNHR.

#### **4.2.2 As alterações, as modificações e as atuais características do PNHR**

Quando surgiu, em 2003, de acordo com o informante 2 (2012), o PHR era uma linha de crédito especial dentro do Programa Nacional de Habitação – PNH, vinculado à CAIXA. O programa iniciou com três modalidades de contratos: a) Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH; b) Carta de Crédito com Operações Coletivas – FGTS – CCFGTS; e c) Crédito Solidário – FDS. O PHR tinha como objetivo principal atender às famílias com renda entre um e três salários mínimos. De acordo com dados do DIEESE (2006), esse montante correspondia, em 2004, a aproximadamente 74% dos estabelecimentos considerados de agricultura familiar, que representavam 84% dos estabelecimentos rurais brasileiros.



De acordo com o informante 2 (2012), no primeiro ano de execução, o programa beneficiou aproximadamente seis mil famílias de agricultores familiares e assentados da reforma agrária, dos quais 80% detinham renda de até três salários mínimos. Para atingir as metas foram investidos 54 milhões de reais, oriundos do governo federal, dos estados, dos municípios, das associações, das cooperativas, dos beneficiários e do Fundo de Garantia de Tempo de Serviço – FGTS.

Essa formatação do programa manteve-se até 2009, quando, através do Decreto Federal nº. 6.819/2009, novas regras foram instituídas e o PHR passou a denominar-se de PNHR. As novas regras apresentaram mudanças significativas e têm, segundo o informante 21 (2012), o propósito principal de “incluir e fazer com que os agricultores com maior vulnerabilidade socioeconômica consigam acessar o programa”. Anteriormente, as dificuldades eram acentuadas com a exigência da contrapartida financeira por parte dos beneficiários, que após 2009 passou a poder ser custeada também pela entidade organizadora, a qual, em muitos casos, consegue viabilizar a contrapartida a partir de convênios com estados e municípios.

Porém, mesmo sendo uma ação importante e necessária para a consolidação do programa e a inclusão social dos agricultores de pequeno e médio porte, em especial os que têm produção de caráter familiar, de acordo com o informante 11 (2012),

A habitação rural continuava sendo tratada, na prática, como uma política de segundo ou terceiro piso dentro de todos os agentes financeiros. Assim, tínhamos muitas dificuldades no encaminhamento da habitação rural [...]. Não existia um setor exclusivo que tratasse do tema dentro da Caixa. Todas as dúvidas, sugestões, questionamentos sobre encaminhamentos e sobre o programa eram encaminhados para um setor que respondia sobre habitação social dentro do banco. Por mais que se tinha vontade por parte dos funcionários do agente financeiro, a demanda não os permitia tratar os rurais como prioridade.

O processo político empenhado pelos atores sociais em torno da formulação e das reformulações do PNHR permitiu que o programa fosse sendo reformulado e ajustado frente às reais condições e situações enfrentadas pelos agricultores familiares. Uma das ações fundamentais no processo de consolidação do PNHR foi a institucionalização da Superintendência de Habitação Rural – SUHAR, junto à Caixa Econômica Federal, a qual, segundo o informante 11 (2012),

Veio no sentido de os rurais terem uma casa dentro da Caixa [...]. A SUHAR conseguiu fazer com que a habitação rural passasse a ser vista como mais

um negócio dentro do banco, ou seja, existem metas de cada agência/ Gerência de Desenvolvimento Urbano – GIDUR da Caixa para trabalhar com habitação rural [...]. Outro ponto importante foi que para coordenar a SUHAR foi escolhida a Sra. Noemi da Aparecida Lemes. Ela é funcionária de carreira da Caixa, já trabalhou em agência, foi assistente social em uma GIDUR, foi Coordenadora da GIDUR de Criciúma e depois de Chapecó [...]. Essa pessoa conhece a agricultura familiar, e conhece na prática o trabalho que se tem em operacionalizar o PNHR [...]. Isso fez com que algumas regras urbanas que estavam no PNHR fossem retiradas do programa, além de outras adequações importantes.

Outra alteração fundamental para a consolidação do PNHR foi, segundo o informante 11 (2012),

a entrada do Banco do Brasil – BB no PNHR. O BB esteve em Chapecó no ano passado, onde uma comitiva de técnicos da matriz de Brasília ficou uma semana visitando a COOPERHAF. Foram apresentados os procedimentos do PNHR, a forma de operacionalização hoje, dificuldades [...]. Foram visitadas obras, execução de projetos, etc. Ao longo de um ano, a Cooperhaf e o BB mantiveram contato para ajustes e dúvidas sobre a operacionalização do PNHR. Há duas semanas a COOPERHAF e o BB assinaram as primeiras 16 unidades habitacionais como piloto.

Estando o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal operacionalizando o PNHR, ocorrerá naturalmente um aumento no acesso dos agricultores familiares ao programa. Em muitos municípios onde a CAIXA não tem atuação, dificultava-se o encaminhamento dos projetos e, assim, dos financiamentos. Além do mais, segundo o entrevistado 11 (2012), “em alguns municípios onde a direção de uma das instituições financeiras não optar por apostar no programa, podemos encaminhar os projetos e os financiamentos na outra instituição”. No quesito operacional, percebe-se que tanto a criação da SUHAR como o ingresso do BB no processo operacional do PNHR vêm no sentido da consolidação e da manutenção do PNHR como uma das mais importantes políticas públicas disponíveis voltadas para a agricultura familiar brasileira.

Atualmente, para os beneficiários acessarem o programa, permanece o dever de estarem organizados de forma associativa por entidades sem fins lucrativos ligadas ao meio rural (cooperativas, associações, etc.) ou pelo poder público. Além disso, os mesmos devem ter uma renda bruta anual de, no máximo, R\$ 60 mil reais, havendo três faixas classificatórias de acordo com a renda: Grupo 1 – G1; Grupo 2 – G2; e Grupo 3 – G3.

Especificamente, no G1 são classificadas as famílias mais vulneráveis financeiramente, as quais na classificação proposta por FOA/INCRA (1996) se enquadram na “Agricultura Familiar Periférica e/ou de Subsistência”. Essas podem

ser beneficiadas com R\$ 25 mil para casa nova e R\$ 15 mil no caso de pretensão de reformas em seu imóvel. Desse montante, o beneficiário necessita devolver apenas 4% do capital em um período de quatro anos, sem juros e sem correção monetária. Para captar o crédito, o beneficiário terá que comprovar renda familiar anual bruta máxima de até R\$ 15 mil (BRASIL, 2009).

O G2 é destinado às famílias intermediárias economicamente, classificadas pela FAO/INCRA (1996) como uma “Agricultura Familiar em Transição”. Essas podem obter um financiamento de até R\$ 20 mil. Com subsídio de R\$ 7 mil, o beneficiário terá um prazo máximo de dez anos para pagar o restante do valor financiado, ao qual será acrescida uma taxa de juro de 5% mais a taxa referencial (TR) ao ano. Os agricultores, para se incluírem nesse grupo, devem comprovar uma renda familiar bruta anual de R\$ 15 mil a R\$ 30 mil (BRASIL, 2009).

O G3 é disponibilizado para as famílias consideradas mais estáveis economicamente e que se enquadram, de acordo com FOA/INCRA (1996), em uma “Agricultura Familiar Consolidada e Integrada ao Mercado”. Esses podem acessar um financiamento de, no máximo, R\$ 40 mil, com juros de 6% ao ano mais TR, a ser pago sem subsídio em até dez anos. Nessa faixa, o agricultor tem que comprovar uma renda bruta anual de, no máximo, R\$ 60 mil (BRASIL, 2009).

Para ser contemplado com o financiamento, o beneficiário deverá ainda: i) ser indicado pela Entidade Organizadora – EO; ii) ter capacidade civil; iii) possuir CPF de forma regular junto à Receita Federal; iv) ser brasileiro nato ou naturalizado (se estrangeiro, ter visto permanente no país); e v) apresentar DAP emitida no máximo seis meses antes da data da apresentação da proposta/projeto de intervenção (no caso de ser agricultor familiar).

O financiamento do PNHR é concedido a grupos de beneficiários de no mínimo quatro e no máximo 50 pessoas. Esses grupos, que são organizados pela EO, podem ter beneficiários oriundos de um único município, como também podem ser moradores de municípios vizinhos, no caso de municípios com pouca demanda de habitação rural. Os valores das propostas/intervenções individuais são definidos pela EO e aprovados pela equipe técnica da CAIXA. Posteriormente, o recurso para as unidades habitacionais é depositado, segundo o informante 6 (2012), na conta criada pelo grupo de beneficiários, o qual elege uma comissão de representação, que é encarregada de: i) gerenciar os recursos, ii) adquirir e pagar o material de construção; iii) realizar o pagamento dos serviços de mão de obra, em sendo

necessário; e iv) em conjunto com a EO e os demais parceiros, auxiliar na fiscalização do andamento da obra.

Segundo o informante 22 (2012), desde o início do PNHR (em setembro de 2009), até dezembro de 2012, mais de 57 mil famílias conquistaram o direito à moradia digna e quase R\$ 1 bilhão já foram investidos no setor em todo o país. De acordo com o informante 8 (2012), desse montante, a COOPERHAF foi responsável por 5.921 unidades habitacionais (aproximadamente 10%) somente nos três estados do sul do país, sendo: 2.099 em Santa Catarina, 1.778 no Paraná e 2.044 no Rio Grande do Sul.

#### **4.2.3 Os principais atores envolvidos no processo político do PNHR: suas ideias, razões e concepções**

Entre os principais atores envolvidos no processo político do PNHR, destacam-se, por parte do Estado: O Ministério da Fazenda – MF, responsável pelo repasse dos recursos financeiros destinados à aplicação no programa; o Ministério das Cidades – MC, que é o gestor da aplicação dos recursos do FGTS e OGU, e ainda é responsável por estabelecer os parâmetros operacionais do programa, bem como por acompanhar e avaliar os resultados obtidos na aplicação dos recursos; a Caixa Econômica Federal – CAIXA, que é o agente operador e financeiro, responsável direto pela operacionalização do programa<sup>63</sup>.

Segundo o informante 22 (2012), a CAIXA é responsável ainda por:

- i) controlar e acompanhar a execução orçamentária; ii) divulgar os procedimentos operacionais necessários à execução do programa; iii) repassar as informações sobre o programa ao MC; iv) repassar as informações aos gestores da aplicação e ao conselho curador do FGTS; v) definir e divulgar os procedimentos operacionais necessários à execução do programa; vi) receber as propostas/projetos de intervenção; vii) realizar a análise jurídica/cadastral, técnica de engenharia e do trabalho social, econômico-financeira da proposta; viii) contratar as operações com os beneficiários (os grupos de agricultores); ix) liberar os recursos; x) acompanhar o andamento das obras, (no caso dos projetos encaminhados pela COOPERHAF, esse acompanhamento é realizado em parceria com os sindicatos e as associações de agricultores familiares); e xi) receber do beneficiário (no caso dos beneficiários que necessitam fazer o pagamento

---

<sup>63</sup> A partir de 2013, o Banco do Brasil também passará a operacionalizar o PNHR, somando-se à CAIXA nesse processo. Para as organizações sociais e sindicais rurais, essa conquista trará reflexos positivos, visto que em muitos municípios o PNHR não consegue ser desenvolvido por falta de interesse do responsável local pela CAIXA, ou ainda por falta de presença da própria CAIXA.

do financiamento, quando este não for 100% subsidiado) as parcelas dos valores financiados.

Entre os demais atores envolvidos no processo estão ainda: as Entidades Organizadoras – EO, que são as pessoas jurídicas sem fins lucrativos que contratam ou formam parceria com a CAIXA para viabilizar a execução do empreendimento (no caso, a COOPERHAF). Essas segundo o informante 9 (2012), são responsáveis basicamente por:

i) organizar e acompanhar os grupos de beneficiários; ii) elaborar os projetos técnico, ambiental e financeiro e promover ações necessárias ao planejamento, elaboração e execução da proposta; iii) contratar responsável técnico – RT ou Assistência Técnica – ATEC necessária para encaminhar e acompanhar os projetos; iv) encaminhar os projetos para os agentes financeiros; v) construir (juntamente com o beneficiário) as Unidades Habitacionais – UH rurais, quando for o caso; vi) participar do investimento com recursos financeiros, bens e/ou serviços, quando for o caso; vii) assinar o termo de cooperação e parceria – TCP com a CAIXA; viii) participar como interveniente nos contratos firmados entre os beneficiários e a CAIXA; ix) acompanhar e fiscalizar o andamento e a execução das obras<sup>64</sup>, apresentando mensalmente a planilha de levantamento de serviços – PLS, conforme os projetos técnicos, especificações e cronograma físico e financeiro global aprovado, juntamente com os demais documentos necessários para a liberação das parcelas; x) elaborar e implementar os projetos sociais e ambientais previstos no projeto; xi) dar suporte e informação para os demais parceiros envolvidos no processo, bem como para os próprios beneficiários.

Ainda se envolvem no processo, no caso dos projetos encaminhados pela COOPERHAF, as associações e os sindicatos dos agricultores familiares, que de acordo com o informante 6 (2012) são responsáveis por:

i) proporcionar o espaço físico para as ações da COOPERHAF; ii) definir e indicar o coordenador local de habitação, o qual é custeado pela COOPERHAF; iii) divulgar o PNHR, nos meios de comunicação, para seus associados e a comunidade em geral, informando as regras, as exigências e determinações do mesmo; iv) cadastrar os interessados em encaminhar os projetos; v) receber e encaminhar para a COOPERHAF os documentos necessários dos beneficiários; vi) disponibilizar espaço físico para o desenvolvimento das atividades dos grupos de beneficiários; e vii) acompanhar juntamente com a COOPERHAF e a CAIXA o andamento e a execução das obras.

Fazem parte também do processo político de formulação do PNHR, em muitos casos, as administrações públicas estaduais e municipais. Em geral, as

---

<sup>64</sup> Nesse quesito cabe destacar o seguinte: caso ocorra algum problema com o andamento de uma determinada obra em execução, em qualquer grupo que seja, são suspensos futuros convênios/contratos da CAIXA com a devida entidade organizadora, até que esta regularize a situação e o andamento da referida obra. Após regularizar a situação, poderão ser encaminhados novos contratos/convênios entre a CAIXA e a entidade organizadora.

administrações públicas municipais, segundo o informante 6 (2012), 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 as administrações estaduais, segundo o informante 9 (2012), na maior parte dos casos, quando se envolvem no processo, disponibilizam um aporte extra de recurso financeiro, o qual geralmente entra como contrapartida do beneficiário para o encaminhamento da obra.

Por fim, compõe ainda esse campo do processo político do PNHR, o próprio beneficiário, o qual faz parte do grupo indicado pela EO e é, segundo o informante 6 (2012) responsável por:

- i) retornar à CAIXA a contrapartida do beneficiário, correspondente ao subsídio concedido para a construção da UH; ii) participar e acompanhar a execução das obras por meio da comissão de representantes eleita em assembleia realizada entre os beneficiários; iii) participar das atividades do Projeto de Trabalho Técnico Social – PTTS; e iv) participar das etapas da construção, quando o regime adotado para produção das unidades habitacionais for o de autoconstrução assistida<sup>65</sup> ou mutirão assistido<sup>66</sup>.

Todos os atores envolvidos no processo atuam com o intuito básico de proporcionar aos beneficiários e suas famílias melhores condições de vida. Porém, várias são as razões para o envolvimento dos diferentes atores no processo. Os atores estatais, além do intuito básico, querem obter junto aos beneficiários, segundo o informante 16 (2012), “mais legitimidade política ao seu governo” e assim, subsequentemente, mais “apoio para as ações do governo e de seus aliados”. Além disso, segundo o informante 20 (2012), no caso específico, “o PNHR, bem como os demais programas de habitação, proporcionam a criação de empregos, estimulam a economia local e proporcionam vários outros benefícios para a população”.

Já os atores sociais, buscam atuar junto ao processo político do PNHR visando, além do intuito básico, segundo o informante 1 (2011), “fazer com que o programa chegue e beneficie mais rapidamente o agricultor de forma mais condizente com a sua demanda”. Além disso, atuando no processo, as organizações, segundo o mesmo entrevistado, “têm algo a mais para disponibilizar para os seus associados”. Com isso, as mesmas obtêm mais credibilidade e mais

---

<sup>65</sup> Quando a construção é executada pelo beneficiário com o auxílio de assistência técnica especializada (engenheiro, mestre de obras, pedreiro, eletricista).

<sup>66</sup> Quando a construção é executada pelos beneficiários junto com o auxílio de assistência técnica especializada (engenheiro, mestre de obras, pedreiro, eletricista).

apoio para as suas ações. Ainda, a atuação desses atores no processo proporciona uma determinada renda financeira, que por sua vez é utilizada para auxiliar suas ações e mobilizações sociais.

Em geral, percebe-se que a atuação dos atores no processo político do PNHR acontece em prol do desenvolvimento e da inclusão social das famílias de agricultores familiares que não dispõem de unidades habitacionais condizentes e com a mínima estrutura para viverem com suas famílias. Porém, essa atuação vai além, visa também obter mais credibilidade e apoio para os projetos desses atores, bem como recursos e estruturas para estes desenvolverem suas ações cotidianas.

Percebe-se que a dinâmica desempenhada pelo PNHR no meio rural é muito próxima à de outros programas desenvolvidos no país. Entretanto, o PNHR diferencia-se por envolver nos projetos habitacionais diferentes esferas: empresários, que comercializam os materiais de construção; pedreiros e carpinteiros, que atuam no processo de construção e reforma das unidades habitacionais; agentes financeiros, que atuam e disponibilizam os recursos financeiros para o encaminhamento das obras; funcionários das organizações sociais e sindicais, que atuam constantemente em todo o processo; membros dos poderes legislativos e executivos municipais, estaduais e federal, entre outros atores sociais e políticos.

Nota-se que a atuação dos diferentes atores políticos e sociais no processo político do PNHR, além da melhoria na qualidade de vida do beneficiário e de sua família, segundo o informante 20 (2012), “a geração de emprego e renda para outros atores que atuam com o programa [...], bem como proporciona mais credibilidade e o apoio político e institucional por parte da sociedade civil aos atores sociais que atuam na linha de frente”, em especial as organizações sociais e sindicais rurais.

Por fim, cabe destacar que o processo político do PNHR, no formato de rede, permite que as organizações sociais e sindicais, bem como os agentes de governo, atuem para além da execução do PNHR. Esses atores, em conjunto, participam do processo político do programa como um todo, participam conjuntamente desde sua idealização, institucionalização, implementação e execução. Segundo o informante 22 (2012), “a construção das normas e das regras que determinam o andamento do programa, são definidas conjuntamente pelos atores que atuam no PNHR”. Essas regras, segundo o informante 21 (2012):

[...] pensadas em conjunto, proporcionam que ocorram poucos problemas e percalços no processo de execução, visto que as entidades organizadoras, que operacionalizam as ações do programa junto aos beneficiários, no geral, encaminham os projetos tendo em vista as regras pré-estabelecidas e acordadas anteriormente.

#### 4.3 A OPERACIONALIZAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE HABITAÇÃO RURAL NA COOPERHAF

As alterações ocorridas no meio rural brasileiro nos últimos anos foram significativas, em especial nas questões que dizem respeito à valorização e à inclusão social dos pequenos e médios agricultores e da agricultura familiar. A partir de meados da década de 1990, as alterações mais significativas centraram-se na valorização da produção, com o intuito de incluir produtivamente essa parcela de produtores no processo produtivo. Para estes, mesmo representando, segundo dados do IGBE (2006), aproximadamente 84% dos estabelecimentos rurais, não havia políticas e programas públicos concretos.

As ações até então existentes não surtiam efeito suficiente para que o êxodo rural e o envelhecimento populacional no meio rural fossem estancados. Perante tais preocupações, os atores sociais que passaram a compor o processo político das políticas públicas instituídas pelos governos que se sucederam no comando do Estado ao longo dos últimos 15 anos, em especial a partir do início do século XXI, passaram a pautar, propor e instituir ações de valorização e inclusão social. Dentre tais políticas, emergem diversas ações, como o PNHR. Tal programa buscou proporcionar dignidade às famílias de pequenos agricultores e dos agricultores familiares que não dispunham de condições adequadas de moradia e viviam em situação social incompatível com a necessidade.

Originário do novo contexto e de um novo momento político e institucional vivenciado no Brasil, como visualizado nos capítulos anteriores, o PNHR é oriundo de um processo político onde diversos atores sociais, entre esses as organizações sindicais rurais, passaram a compor as redes de negociação em torno dos processos políticos de formulação de ações, políticas e programas públicos voltados para o meio rural. Os dirigentes sindicais que passaram a compor o processo político e as ações do Estado voltadas para a agricultura familiar, como visto nos capítulos II e III, passaram a propor ações mais concretas dos governos frente aos problemas habitacionais existentes no meio rural, visto que só as políticas de incentivo à



produção agrícola não estavam sendo suficientes para a manutenção dos agricultores familiares e seus filhos no campo, conforme destaca o informante 2 (2012):

Antes do PNHR, tínhamos linhas de créditos para financiarmos a construção de galpões, chiqueiros, investir na atividade leiteira, entre outras, porém continuávamos morando em casas precárias, que chegavam até a oferecer riscos para as famílias que viviam nelas [...]. Com isso, começamos a pautar nas negociações uma política de construção e reforma de banheiros e/ou casas. [...]. Nem banheiro adequado não tínhamos em nossas casas. Na maior parte das vezes, o banheiro era fora de casa e tínhamos muita dificuldade, principalmente nos dias de chuva e de frio.

A não existência de uma política, um programa ou ação do Estado que viesse de encontro à valorização e inclusão social das famílias, estava culminando com um êxodo rural lento e gradativo. Os filhos, a partir das dificuldades enfrentadas pelos pais, estavam desinteressados em permanecer no meio rural, constituindo assim um processo de não sucessão das famílias. Segundo o informante 24 (2012):

Antes do meu casamento, morava com os meus pais, ali em cima, na casa velha (indica com o braço). A nossa casa tinha furos e frestas por onde entrava vento e chuva. Você consegue imaginar a situação? [...] Infelizmente, não tínhamos, não morávamos com dignidade [...]. Minha mãe e meu pai até já tinham se acostumado, pois moraram nela desde os primeiros dias na propriedade. Eles não tinham condições financeiras para reformar ou construir outra casa [...]. Quando surgiu a possibilidade de eu construir a minha casa e poder vir morar nela, nem acredite! Ter uma casa nova para morar logo após casar foi algo muito importante para a nossa autoestima. Ficamos mais felizes e com vontade de continuar morando aqui na propriedade [...]. Hoje até a minha mãe, que veio morar comigo após o pai falecer, está mais feliz, pois mora em uma casa que nos abriga muito bem nos dias de frio e de chuva.

Com o objetivo de configurar um novo processo de desenvolvimento rural, com inclusão social e dignidade de vida para as famílias que vivem no rural, os atores sociais que passaram a compor o processo político das políticas públicas voltadas para o meio rural, começaram a formatar em conjunto uma série de ações para a manutenção também dos jovens com dignidade de vida no meio rural. Nesse sentido surgem, além de distintas políticas e programas públicos objetivando a inclusão social das famílias e seus familiares em um contexto de desenvolvimento, organizações com perfil diferenciado e direcionadas a determinadas atuações, como é o caso da COOPERHAF, fundada com o intuito de ação no âmbito da habitação rural, como veremos mais destacadamente no capítulo V.

#### 4.3.1 O funcionamento do programa na base social da COOPERHAF

As organizações sindicais da FETRAF-SUL, através de sua representação de base (seja ela sindicato ou associação), fazem a intermediação entre a COOPERHAF, que faz o papel de EO, e o beneficiário. É ao sindicato/associação que o beneficiário vai para encaminhar a solicitação/cadastro, e após a aprovação, é a esse local que o mesmo vai para encaminhar os demais papéis, além de participar das reuniões, etc. O sindicato local, de acordo com o informante 15 (1012), “é a porta de entrada e de saída para a unidade habitacional do agricultor. É no sindicato que o beneficiário encontra as informações sobre o PNHR, encaminha sua demanda, os documentos necessários, etc.”. Para atender as demandas, a maior parte das organizações sindicais de base da FETRAF-SUL dispõe de um coordenador local de habitação, o qual é formado e capacitado pela COOPERHAF para atuar junto às organizações com as demandas habitacionais do município ou da região.

Junto à base social da FETRAF-SUL/COOPERHAF, o PNHR é operacionalizado conforme a Figura 3: a) o agricultor faz um cadastro no sindicato local a fim de ser beneficiado com a construção ou a reforma de sua casa. Para fazer tal procedimento, o agricultor deve estar em dia com sua anuidade junto ao sindicato ou colocá-la em dia no momento do encaminhamento da solicitação<sup>67</sup>; b) o sindicato encaminha junto à cooperativa o cadastro e a solicitação para análise<sup>68</sup>; c) a cooperativa elabora um projeto de execução (geralmente o sindicato local já tem disponíveis alguns exemplos de projetos, dos quais o futuro beneficiário faz a escolha); d) o futuro beneficiário se associa na cooperativa e faz o pagamento da parcela que dele é cobrada para encaminhar a solicitação<sup>69</sup>; e) a cooperativa

---

<sup>67</sup> O sindicato dispõe de uma equipe de funcionários que são encarregados de encaminhar as demandas e reivindicações dos seus sócios. Os custos operacionais desta equipe são custeados pelos sócios, ou seja, o pagamento das anuidades e das prestações de serviços garantem ao sindicato o financiamento de suas ações.

<sup>68</sup> A FETRAF-SUL/COOPERHAF possui um sistema de informática, mantido pelas organizações, que visa agilizar a tramitação da documentação necessária para encaminhar o projeto. Esse sistema de informática é um diferencial fundamental no processo operacional do PNHR junto à base social da FETRAF-SUL/COOPERHAF. Visto que o mesmo torna o processo transparente, pois localiza em GPS as unidades habitacionais e armazenas as fotos tiradas da obra durante todas as etapas, além de registrar informações fundamentais para o bom andamento do projeto, tanto por parte do beneficiário como por parte do agente financeiro.

<sup>69</sup> A cooperativa dispõe de uma equipe técnica para elaborar o projeto de arquitetura e os projetos sociais necessários para a captação dos recursos por parte do agricultor junto às instituições

encaminha o projeto junto à CAIXA; f) contemplado, o beneficiário assina o projeto junto à instituição financeira; 7) a cooperativa coordena a criação de um grupo dos beneficiários, o qual irá abrir uma conta junto a CAIXA para fazer a captação dos recursos e os pagamentos, tanto de material de construção como dos serviços necessários (mão de obra, etc.); 8) a COOPERHAF, os sindicatos e, em alguns momentos, a CAIXA (essa não acompanha o andamento e as etapas de construção de todas as obras, somente de um percentual pré-estabelecido para cada situação vivenciada) fazem a vistoria, o acompanhamento e a fiscalização das obras<sup>70</sup>; 9) a COOPERHAF, em conjunto com os sindicatos locais, encaminha as demais etapas previstas no projeto.

#### **4.3.2 A decisão e a escolha dos beneficiários**

A escolha dos beneficiados pela COOPERHAF e seus parceiros ocorre de acordo com a procura dos interessados. Em um primeiro momento, os sindicatos e associações de trabalhadores rurais e os coordenadores municipais de habitação, quando é o caso, juntamente com os demais parceiros, os governos e os agentes financeiros, fazem uma ampla divulgação do PNHR. Essa divulgação ocorre via meios de comunicação, nos espaços públicos conforme figura 4, entre outras formas utilizadas.

---

financeiras, em especial a CAIXA. Essa equipe técnica é custeada pelas taxas pagas pelos sócios da cooperativa.

<sup>70</sup> Cabe aqui um breve comentário sobre esse processo, pois o mesmo é um diferencial na base social em análise. Os agentes municipais de habitação (pessoas ligadas aos sindicatos locais e à COOPERHAF) fazem o acompanhamento de todas as etapas da obra: fotografam-na, localizam suas coordenadas geográficas e, por fim, lançam as informações no sistema operacional da FETRAF-SUL/COOPERHAF. Essas informações podem ser acessadas pela COOPERHAF, pela FETRAF-SUL, pelos sindicatos locais, pelos agentes financeiros e também pelos agentes de governos em qualquer lugar que estejam. Para tanto, basta disporem de um computador com acesso à internet. Todos os atores podem, além de acompanhar o andamento das obras (pelas fotos, etc.), fazer ajustes de acordo com problemas que surgirem durante o andamento das mesmas.

**Figura 3:** Fluxo básico de encaminhamento de um projeto de habitação rural na base sindical da FETRAF-SUL/COOPERHAF



**FONTE:** autor (2012).

Os interessados, ao ficarem sabendo da existência do PNHR, procuram junto aos sindicatos e associações de trabalhadores rurais mais informações e esclarecimentos sobre o programa. Nesse momento ou assim que definem que efetivamente pretendem encaminhar a reforma ou a construção de sua unidade habitacional, os interessados realizam, no próprio sindicato ou associação, o cadastro como possíveis beneficiários e entregam os respectivos documentos necessários para o encaminhamento do projeto. Quando a organização dispõe de um determinado número de interessados<sup>71</sup>, estes são chamados para uma reunião, tendo como propósito criar os grupos (atividade essa que é realizada em conjunto com a COOPERHAF, que é encarregada de criar, organizar, legalizar e dar suporte institucional para os grupos) de beneficiários.

<sup>71</sup> Para que as associações e os sindicatos encaminhem, juntamente com a COOPERHAF, a criação do grupo, é preciso que este tenha pelo menos quatro participantes e menos de 50, segundo as regras do PNHR. Em alguns municípios ou regiões, os grupos são pequenos; em outros, os grupos são maiores, dependendo da demanda existente em cada local.

**Figura 4:** Foto do cartaz de divulgação do PNHR



**Fonte:** autor (2012).

No âmbito da COOPERHAF, a organização dos grupos ocorre por ordem de procura. Os beneficiários que procuram os sindicatos ou associações para se cadastrar entram em uma fila para a organização e o encaminhamento das ações. Em alguns casos, quando a demanda é elevada e as organizações não têm suporte para acompanhar e encaminhar os projetos de todos os interessados, os primeiros que se cadastraram têm prioridade de encaminhamento. Os que se cadastraram por último devem aguardar a sua vez. Porém, segundo o informante 9 (2012), na base social da FETRAF-SUL/COOPERHAF, em geral, as organizações “estão conseguindo encaminhar o projeto de todos os interessados”. O que tem proporcionado certa morosidade, segundo o mesmo informante é “o

encaminhamento e a organização dos grupos, o recebimento das documentações dos beneficiários e a aprovação dos projetos junto às agências financeiras”.

#### 4.4 CONSIDERAÇÕES SOBRE O CAPÍTULO

No presente capítulo, destacaram-se as alterações na forma de agir e atuar das organizações sociais e sindicais rurais, em especial ao longo dos últimos vinte anos. Essas alterações se acentuaram, mas não só pelas divergências que acarretaram a divisão do sindicalismo rural de base social da CUT. O novo sindicalismo que emerge dessa divisão, via FETRAF-SUL, passa a atuar de forma diferenciada das demais organizações, sendo mais propositivo e proativo, visando, entre vários objetivos, obter mais respaldo e mais espaço de atuação junto às suas bases sociais, bem como às demais bases do sindicalismo tradicional e também dos sindicatos ligados ao MPA.

Essa alteração na forma de agir e atuar da FETRAF-SUL representou um avanço substancial no processo político de formulação das políticas e dos programas voltados para o meio rural, em especial para a agricultura familiar. Como uma forma de se diferenciar no processo, bem como de ter mais o que oferecer aos seus associados, as organizações sindicais rurais passaram a participar do processo operacional das políticas e dos programas públicos, sendo a execução dessas políticas e programas, em muitos casos, a moeda de troca das organizações sociais e sindicais frente às bases sociais dos diferentes campos. Ter algo a mais para oferecer se tornou um dos pontos importantes para as bases sociais no momento destas definirem sua filiação a uma organização representativa maior.

Cabe destacar que a atuação das organizações sociais e sindicais rurais, ao longo dos anos, junto ao processo político de formulação das políticas e dos programas públicos, fez com que essas se tornassem mais condizentes e mais próximas das demandas, das necessidades e da realidade social vivenciada pelos pequenos e médios agricultores, em especial os de regime familiar.

Em meados da década de 1990, passaram a ser constituídas relevantes políticas públicas voltadas para a pequena e a média produção rural. As organizações sociais e sindicais tiveram um papel fundamental nesse processo: além de reivindicarem junto aos governos, participaram ativamente da organização social dos pequenos e médios produtores, com o objetivo de que estes pudessem

acessar e se beneficiar das políticas e dos programas públicos disponíveis. Isso fez com que nesse período surgissem inúmeras cooperativas e associações de produção e de consumo de pequeno e médio porte no meio rural. Por trás destas, na maior parte dos casos, estão as organizações sociais e sindicais rurais, que ofereceram auxílio para a idealização e a constituição dessas cooperativas e associações, além de proporcionar suporte político e estrutural para o funcionamento das mesmas.

Não satisfeitos com as conquistas e com as ações desenvolvidas pelo Estado no meio rural, que objetivavam incluir a pequena e a média produção no processo econômico/produtivo, as organizações sociais e sindicais rurais começaram a propor também aos grupos de trabalho políticas e programas de valorização e inclusão social das famílias. Nesse bojo surgem, no início do século XXI, inúmeras políticas e programas públicos que vão além da inclusão econômico-produtiva da pequena e da média produção. Dentre estes surge, em 2003, o PHR, transformado no PNHR em 2009. Essas políticas de valorização e inclusão social das famílias vêm ao encontro do interesse dos próprios governos, quando esses fazem questão e prezam pela manutenção e a sucessão das famílias de pequeno e médio porte no meio rural.

O PNHR, peça fundamental no processo de valorização e inclusão social das famílias, em especial das de regime de produção familiar, se tornou uma das principais ações cotidianas das organizações sociais e sindicais rurais, visto que essas organizações passaram a participar do processo político das políticas e dos programas públicos como um todo. O processo de operacionalização e execução do PHR e do PNHR passou a ser desenvolvido na maior parte dos casos pelas organizações sociais, muitas delas criadas pelas organizações sindicais rurais, visando à operacionalização das ações do Estado junto ao meio rural.

Programas como o PNHR fizeram com que o cotidiano das organizações sindicais se alterasse significativamente. Novas ações e tarefas passaram a fazer parte do dia a dia dos funcionários e também dos dirigentes dessas organizações. Essas ações, por sua vez, aproximaram os associados dos sindicatos e das associações de trabalhadores da agricultura familiar, tornando-os mais presentes tanto nas ações como no dia a dia das organizações. Além disso, essas ações foram atraindo cada vez mais associados, os quais passaram a ter mais motivos e mais razões para procurarem as associações e os sindicatos, pois estes se tornaram a ponte para o acesso aos programas e políticas.

A operacionalização de novas ações passou também a demandar mais pessoas e maiores estruturas física e financeira, a fim de atender as ações cotidianas das organizações. Além disso, novas estruturas passaram a ser necessárias para viabilizar a participação das lideranças sociais e sindicais no processo político das políticas e dos programas públicos, especialmente na parte de idealização, das negociações e alterações das regras e das determinações das políticas e dos programas públicos voltados para a agricultura familiar.

A necessidade de estrutura para além das tradicionais passou a ser fundamental também no que tange a ações e mobilizações de massa desenvolvidas pelas organizações sociais e sindicais rurais, visto que tais ações se tornaram um instrumento de medida entre as organizações. Ou seja, quanto maior a mobilização e o público participante de uma organização, maior será o espaço desta junto aos governos.

Em suma, nota-se que o processo que passou a ser consolidado ao longo dos anos pelas organizações sociais e sindicais rurais demandou destas um reordenação nas suas ações, mobilizações e estruturas. As novas tarefas e as novas ações que passaram a ser desenvolvidas culminaram com a conquista de inúmeras políticas e programas públicos para os agricultores familiares. Porém, essas novas tarefas fizeram com que as organizações sociais e sindicais rurais passassem a se preocupar também com questões antes consideradas irrelevantes ou até mesmo desprezíveis pelas lideranças e representações sociais e sindicais rurais.

Em geral, quanto mais as organizações sociais e sindicais participam do processo político das políticas, dos programas e das ações públicas, mais necessitarão de estrutura material e humana, e, por conseguinte, mais recursos serão necessários para garantir a funcionalidade e a participação dos funcionários e dirigentes nesse processo.



## **5 A COGESTÃO DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO RURAL: A OPERACIONALIZAÇÃO DO PNHR PELA COOPERHAF**

No quinto e último capítulo da tese, a questão central a ser abordada é o novo processo político de formulação das políticas e dos programas públicos voltadas para a agricultura familiar brasileira, que emergiu no país a partir do início do século XXI. Esse processo nomeado de cogestão é fruto das alterações políticas e institucionais vivenciadas tanto na esfera pública como social.

Como visto nos capítulos anteriores, a partir de um aumento da permeabilidade do Estado frente aos demais atores se constituíram redes sociais junto ao processo político das políticas e dos programas públicos. O que proporcionou uma alteração tanto na forma de encaminhamento como também no fruto desses, ou seja, as políticas e os programas que emergiram dessas transformações passaram da lógica do desenvolvimento e da inclusão econômica e produtiva para questões de valorização e inclusão social das famílias, sob um contexto de valorização e inclusão social, com um aumento da qualidade de vida e assim subsequentemente uma melhor auto-estima das famílias.

Além da alteração na forma de agir do Estado frente à situação, ocorreu uma ascensão social junto à esfera pública. As organizações sociais e sindicais rurais adentraram ao processo político e institucional das políticas e dos programas públicos fazendo com que essas chegassem de forma mais rápida aos beneficiários, como também se tornassem mais condizentes com a realidade e a situação vivenciadas por esses. As organizações sindicais participaram como pilar da constituição e da organização de diversas organizações sócias que emergiram neste novo contexto no meio rural. Com isso além de participar do processo de reivindicação e proposição essas organizações também passaram a participar do processo de cogestão das políticas e dos programas públicos voltados para a agricultura familiar brasileira, de forma direta ou indireta via as demais organizações como é o caso da COOPERHAF.

### **5.1 A ORIGEM DA COOPERHAF**

A Cooperativa de Habitação dos Agricultores Familiares – COOPERHAF foi criada no dia 11 de novembro de 2001, no município de Sarandi – RS, por 25 sócios

do Sindicato dos Trabalhadores Rurais, filiado à Federação de Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul – FETRAF-SUL/CUT. Inicialmente, a área de abrangência da Cooperativa era o estado do Rio Grande do Sul, tendo na cidade de Sarandi-RS sua sede matriz<sup>72</sup>, conforme figura 5.

A iniciativa de fundação da Cooperativa surgiu da necessidade do sindicato de organizar e dar suporte para que os agricultores familiares pudessem acessar os programas e os recursos públicos disponíveis para a construção, reforma e ampliação de suas moradias. Destaca-se também que os programas disponíveis demandavam que os agricultores, para acessarem os recursos, estivessem organizados em cooperativas ou associações.

De acordo com o informante 6 (2012),

A habitação, para nós (fazendo referencia à FETRAF-SUL/CUT), é fundamental para a população rural [...]. Acreditamos que a moradia digna é o ponto de partida para a manutenção da autoestima dos nossos associados [...]. A partir da habitação, acreditamos que poderemos melhorar outros fatores, como o desestímulo agrícola, o êxodo rural e o desânimo enfrentado pelos agricultores em relação à vida no campo [...]. Criamos aqui, no município de Sarandi, a COOPERHAF com o propósito de melhorar o nível de vida dos agricultores familiares partindo do básico, que é a moradia.

Neste sentido, tendo como propósito o intuito de melhorar a qualidade de vida dos associados a partir da operacionalização de ações, políticas e programas públicos, como o recém-lançado PHRRS, segundo o informante 6 (2012) o Sindicato dos Trabalhadores Rurais – STR de Sarandi/RS estimulou e auxiliou a criação da COOPERHAF. Sendo facilitador para tanto, o histórico envolvimento dos atores envolvidos na criação da cooperativa com o cooperativismo. Ou seja, além da necessidade de criar uma organização para encaminhar e executar as políticas e os programas públicos de habitação rural existia um envolvimento histórico contextual e conceitual dos atores sociais e políticos em torno do cooperativismo e do associativismo.

Neste sentido, surgiu a COOPERHAF com os seguintes objetivos: (a) planejar, construir e reformar conjuntos habitacionais, outorgando a seus associados o direito de uso e gozo das habitações; (b) efetuar os planos e projetos para

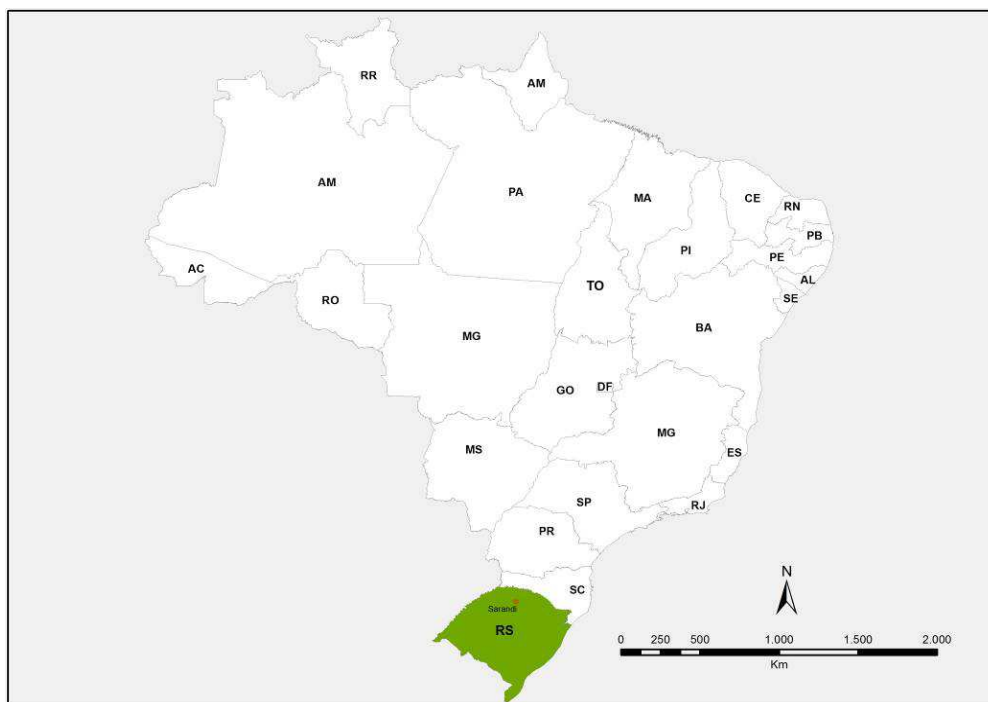
---

<sup>72</sup> Na sede matriz, além da coordenação, estão localizados os setores de: i) administração; ii) financeiro; iii) engenharia (civil, ambiental, arquitetura e urbanismo); iv) tecnologia social; v) recursos humanos; vi) tecnologia da informação; vii) contabilidade; viii) jurídico; e ix) comunicação e assessoria de imprensa. Todos os setores têm como responsabilidades gerenciar a cooperativa e assessorar as equipes das filiais dos estados.

melhoria das habitações dos agricultores familiares; (c) organizar serviços cooperativos que satisfaçam as necessidades dos sócios, assim como contribuir com o processo de dinamização do capital cooperativo e na melhoria do perfil socioeconômico do grupo; (d) fomentar a cultura em geral, enfatizando os princípios do cooperativismo; (e) adquirir áreas e buscar a construção de moradias dos associados; e (f) buscar capacitar os agricultores familiares, criando alternativas de permanência do agricultor no campo (COOPERHAF, 2001).

O primeiro programa operacionalizado pela Cooperativa foi o PHRRS, em 2001 e também em 2002. A partir desse programa, a Cooperativa e seus aliados passaram a participar ativamente dos processos políticos de constituição dos programas de habitação rural em nível nacional, auferindo conhecimento e experiência em relação ao tema.

**Figura 5:** Área de abrangência da COOPERHAF de 2001 a 2003.

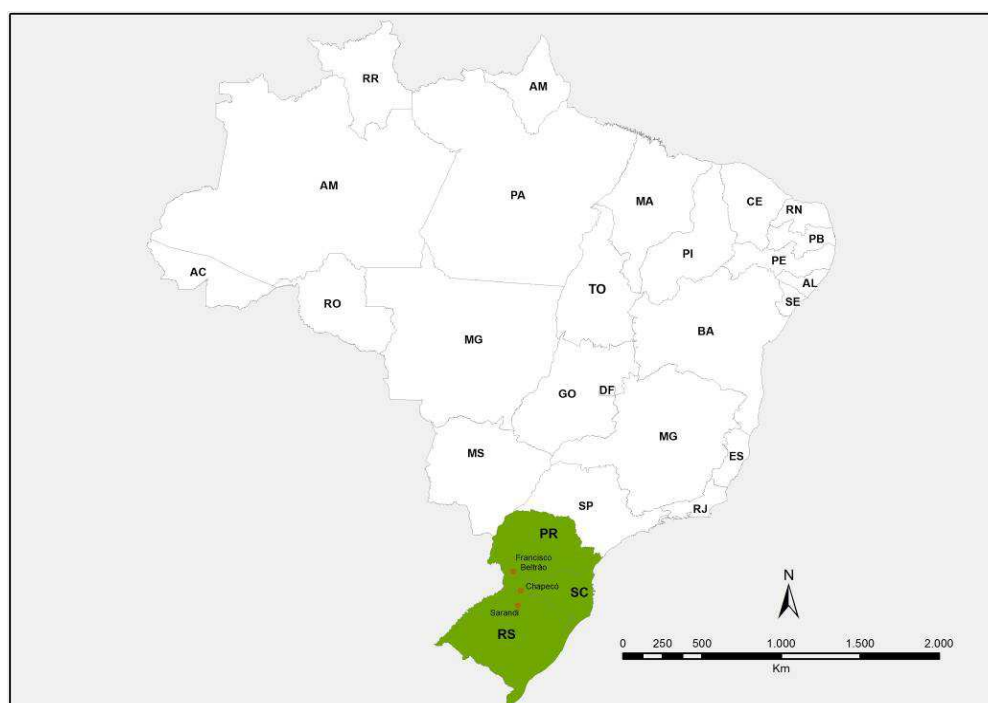


**Fonte:** SIGEL (adaptado), 2013.

Em 2004, a COOPERHAF, por sua experiência com o PHRRS, foi convidada a participar da idealização do PHR criado em nível nacional. Nos mesmos moldes do programa de habitação rural gaúcho, o PHR passou a ser operacionalizado por diversas organizações sociais ligadas ao campo, as quais foram criadas, na maior

parte, pelas organizações sociais e sindicais rurais<sup>73</sup>, dentre as quais está a COOPERHAF. Em 2004, visando participar do processo político do PHR, a COOPERHAF ampliou a sua área de atuação para toda a base social da FETRAF-SUL, ou seja, passou a atuar nos três estados do sul do Brasil – Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. A sede matriz foi transferida para a cidade de Chapecó, no estado de Santa Catarina, e sedes filiais foram instaladas em Sarandi, no Rio Grande do Sul, e em Francisco Beltrão, no estado do Paraná<sup>74</sup>, conforme figura 6.

**Figura 6:** Área de abrangência da COOPERHAF de 2004 a 2005 e a partir de 2010.



**Fonte:** SIGEL (adaptado), 2013.

Entre 2001 e 2005, segundo o informante 2 (2012), a COOPERHAF comandou a execução de projetos habitacionais em cem municípios no estado de Santa Catarina, em cinco municípios no Paraná e em 70 no Rio Grande do Sul, atingindo um total de 10.656 famílias. Os projetos executados eram vinculados

<sup>73</sup> CRENNOR, COOHAF, CRESOL, entre outras.

<sup>74</sup> Destaca-se que nas filiais existem: i) a coordenação estadual; ii) o setor de recepção; iii) a secretaria; e iv) o setor de análise documental (engenharia e social), no qual trabalham profissionais das áreas de administração, engenharia civil, arquitetura e urbanismo e serviço social. As equipes das filiais mantêm contato com os sindicatos e as associações da FETRAF-SUL, informando-os e orientando-os na organização e encaminhamento dos processos habitacionais. As equipes das filiais, em conjunto com a coordenação da cooperativa e com os sindicatos e as associações, realizam visitas aos municípios, divulgando e orientando os agricultores familiares sobre os procedimentos dos programas habitacionais.

fundamentalmente aos programas Carta de Crédito – FGTS, Crédito Solidário – FDS e ao Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH.

Com a criação, em 2005, da FETRAF-BRASIL, a COOPERHAF ampliou novamente a sua base de atuação, com o objetivo de, juntamente com a Federação, participar do processo político do PHR em outros dez estados: São Paulo, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Ceará, Rio Grande do Norte, Bahia, Pernambuco, Maranhão, Piauí e Pará, além do Distrito Federal. Expandindo assim a sua base de atuação para 13 estados mais o Distrito Federal<sup>75</sup>, conforme figura 7. A atuação nesse nível se estendeu até o início de 2012, quando, de acordo com o informante 8 (2012), “a COOPERHAF resolveu estimular a criação de cooperativas habitacionais estaduais nos dez estados e no Distrito Federal e voltou a centrar a sua atuação nos três Estados do sul do país”<sup>76</sup>.

De acordo com o informante 11 (2012), atualmente, após uma série de alterações e ajustes no estatuto e no regimento interno, adequando-se aos contextos em que estava inserida, a COOPERHAF tem como objetivos:

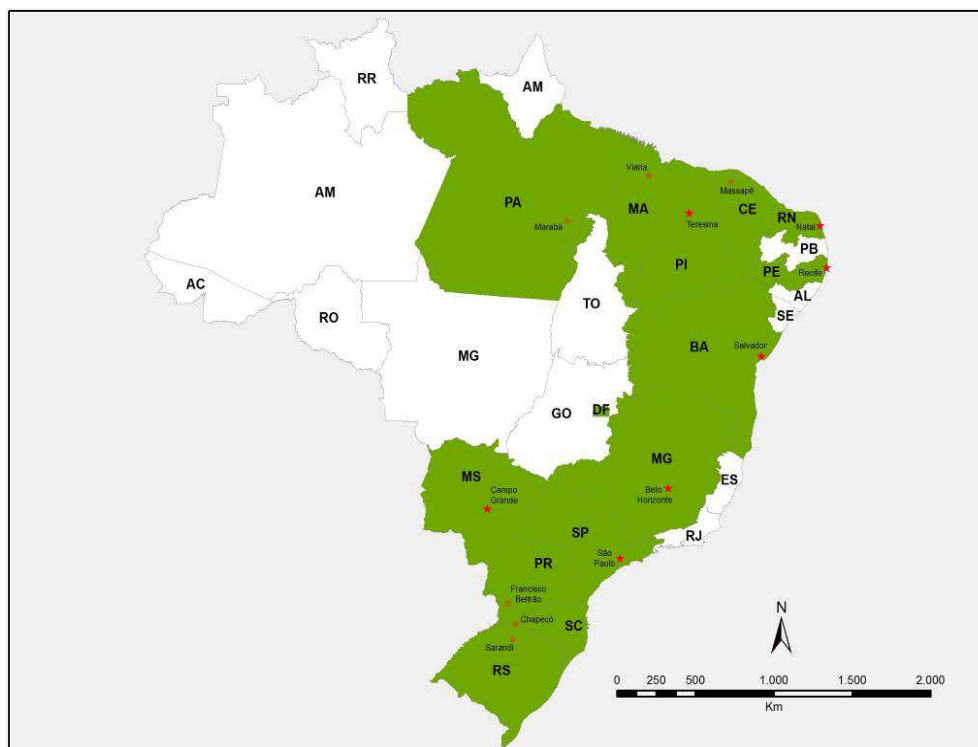
- i) planejar, construir e reformar conjuntos habitacionais, outorgando a seus associados o direito de uso e gozo das habitações; ii) efetuar os planos e projetos para melhoria das habitações dos agricultores familiares; iii) organizar serviços cooperativos que satisfaçam as necessidades dos sócios, assim como contribuir com o processo de dinamização do capital cooperativo e na melhoria do perfil socioeconômico do grupo; iv) fomentar a cultura em geral, enfatizando os princípios do cooperativismo; v) adquirir áreas e buscar a construção de moradias para os associados; e vi) buscar capacitar os agricultores familiares criando alternativas de permanência do agricultor no campo em todo o território nacional.

---

<sup>75</sup> Segundo o informante 8 (2012), a ampliação da base de atuação da Cooperativa para além dos três estados do sul do país foi estimulada pelo governo federal. “Desafiaram-nos a ampliar a nossa base de atuação para tentar ampliar os investimentos habitacionais nos demais territórios do país, que não dispõem de organização social para encaminhar os projetos e captar os recursos”. Segundo informante 21 (2012), a maior parte dos recursos destinados ao PNHR é captada pelos agricultores familiares do sul do país.

<sup>76</sup> Essa alteração ocorreu, segundo o informante 8 (2012), pela dificuldade de encaminhar e acompanhar de forma satisfatória os projetos habitacionais em longa distância: “não estávamos conseguindo acompanhar como deveríamos acompanhar os projetos nos estados fora da Região Sul”. Com isso, segundo o entrevistado, a Cooperativa optou por estimular, fornecendo ainda assistência e suporte técnico, a criação de cooperativas estaduais, para que assim esses territórios pudessem se emancipar de forma mais rápida. De acordo com a informante, as diferenças culturais em torno da questão da habitação e de outros projetos também foram um fator importante para essa decisão

**Figura 7:** Área de abrangência da COOPERHAF de 2006 a 2009



Fonte: SIGEL (adaptado), 2013.

Ao longo de sua história, a Cooperativa, como visto anteriormente, tem participado de maneira ativa no processo político de formulações das políticas e dos programas públicos voltados para a agricultura familiar. Durante mais de doze anos de atuação a cooperativa tem proporcionado que milhares de famílias da base social da FETRAF-SUL/COOPERHAF se beneficiem com os programas habitacionais disponíveis para o meio rural.

Segundo o entrevistado 8 (2012),

Da fundação da Cooperativa até agosto de 2012, foram atendidas no estado do Rio Grande do Sul 9.508 famílias, no estado de Santa Catarina, 10.401, e outras 6.255 famílias foram beneficiadas no Paraná. Ao total, foram 26.164 contratos assinados, só na Região Sul, de 2001 a 2012 [...]. Nas demais regiões do país (fazendo referência para as regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste e Sudeste) foram realizados mais de nove mil contratos [...]. Ao todo, a COOPERHAF operacionalizou mais de 35 mil contratos entre reformas e construção de moradias para os agricultores até o final de 2012.

Por sua atuação e pela forma como tem organizado e operacionalizado os projetos de habitação rural voltados para os agricultores familiares, a Cooperativa tem sido convidada para compor as mesas de negociação nas quais são discutidos os programas e as políticas públicas de habitação rural existentes no país. Por sua atuação e trabalho, a Cooperativa tem auferido prêmios e homenagens nacionais e

internacionais. Um dos mais importantes foi conquistado em 2009, o Prêmio Mundial de Tecnologia Social em Habitação, concedido pela ONG britânica *Building and Social Housing Foundation* (BSHF), entidade ligada à ONU. Tal prêmio foi concedido a cooperativa pelo projeto que a mesma implementou, como veremos a frente, denominado Caprichando a Morada.

### **5.1.1 Características, bandeiras de luta e atividades desenvolvidas pela COOPERHAF**

Ao longo dos anos, a COOPERHAF tem primado pela participação no processo político de formulação das ações, políticas e programas públicos habitacionais voltados para a agricultura familiar. Tendo como foco a melhoria da qualidade de vida de seus associados, a Cooperativa faz parte de todo o processo político, desde a concepção até a execução dos programas e das políticas públicas de habitação rural. Além de participar do processo de formulação dos programas, quando dialoga com os demais atores sociais e políticos sobre regras e determinações, atua no processo de divulgação e execução desses programas junto aos seus associados, informando-os, capacitando-os, assessorando-os, etc.

A atuação da COOPERHAF tem proporcionado a constituição e execução de milhares de projetos habitacionais, promovendo, junto com seus aliados, a melhoria da qualidade da vida e a inclusão social de muitas famílias de agricultores familiares, que até então estavam praticamente excluídos do processo político das políticas públicas. Atuando para além da habitação, a Cooperativa e seus parceiros têm proporcionado o desenvolvimento e a implementação de projetos socioculturais e ambientais, ganhando respaldo e legitimidade frente aos demais atores do processo político dos programas habitacionais. Segundo o informante 21 (2012),

A COOPERHAF tem sido nossa parceira no processo de construção dos projetos habitacionais votados para o meio rural. A Caixa Econômica Federal atua em parceria com a Cooperativa desde 2003. Neste período (até 2012), executamos milhares de projetos habitacionais em parceria [...]. Praticamente todos os projetos oriundos da Cooperativa que chegam até nós são aprovados, pois a Cooperativa tem atuado ativamente no processo de elaboração e criação dos programas, bem como das regras e das normas a serem utilizadas [...]. Nossa parceria é respeitosa e assim se torna promissora para todos: para nós, que aprovamos e encaminhamos os projetos sem muitos problemas; para a Cooperativa, que ganha mais confiança frente aos demais atores do processo; e aos beneficiários, que conseguem se beneficiar dos projetos de forma mais ágil e menos penosa.

O depoimento do informante corrobora com as questões levantadas nos capítulos anteriores. Ou seja, nota-se um claro envolvimento da cooperativa com os demais atores sociais e políticos do PNHR. Essa participação ativa em todo o processo político dos programas e das políticas habitacionais tem proporcionado um amadurecimento, um aprimoramento e um aperfeiçoamento nas ações desenvolvidas pela COOPERHAF. Ao longo dos anos, gestores, técnicos e assessores da Cooperativa têm buscado qualificação e diálogo em todos os níveis operacionais dos programas. Junto aos governos e aos agentes financeiros, a Cooperativa tem participado da construção e da elaboração das regras e normas dos programas habitacionais. Nesses espaços, a Cooperativa dialoga e mostra para os demais envolvidos, em especial os atores políticos representantes do Estado, os problemas e os empecilhos que são enfrentados pelos agricultores familiares, que, em certos momentos e sob certas normas e regras, estavam com dificuldades de acessar os programas. Junto às organizações sociais e sindicais e aos associados, a Cooperativa tem tratado dos empecilhos, dificuldades e problemas enfrentados no dia a dia dos atores.

Fazendo o papel de mediadora entre os beneficiários, os agentes financeiros e os demais atores envolvidos nas redes sociais constituídas em torno do PNHR, a Cooperativa tem sido um termômetro da funcionalidade do programa. Essa mediação constituída a partir de uma maior permeabilidade do Estado, frente aos demais atores sociais, fez com que a COOPERHAF se tornasse uma peça fundamental do processo, pois segundo o informante 22 (2012),

A mesma traz aos grupos de trabalhos informações muito relevantes sobre as condições e a situação que se encontram as famílias beneficiárias, bem como as famílias com possibilidade de serem beneficiárias com um projeto de habitação rural [...]. Esse entendimento é importante porque conseguimos aprimorar e ajustar as regras e os valores, para que assim mais pessoas possam ser beneficiadas com o PNHR [...]. Para nós, entendermos e conhecermos as condições que vivem as famílias no meio rural é importante, porque temos uma margem de ajustes e, caso necessário, também podemos dialogar com os níveis superiores, assim como já fizemos inúmeras vezes, inclusive, em momentos, nos unindo em parceria com a própria COOPERHAF, sobre possíveis ajustes no programa [...]. As primeiras regras e normas do PNHR praticamente impediam a sua funcionalidade, pois não atendiam às condições vivenciadas pelos beneficiários, os quais não conseguiam se enquadrar e captar os recursos disponíveis. Hoje acreditamos que as regras e as normas melhoraram consideravelmente [...]. Temos conseguido, em parceria com as EO, encaminhar milhares de projetos de habitação no meio rural. Acreditamos que isso só está ocorrendo graças à relação e o trabalho de todos os envolvidos no PNHR.



Em geral, nota-se que a atuação da COOPERHAF vai além do processo de organização dos agricultores, diálogo com os atores, organização dos projetos habitacionais, elaboração e ajustes das regras e normas, bem como da mediação das questões e realidades vivenciadas pelos diferentes atores nas diversas esferas e situações. Ou seja, um dos pontos diferenciais da atuação da cooperativa está na atuação para além dos programas de habitação, como aprofundaremos no item 5.3. A Cooperativa tem atuado também nos processos de capacitação, sensibilização e organização dos agricultores beneficiários desses programas. Segundo o informante 11 (2012), a Cooperativa tem procurado capacitar e acompanhar os agricultores associados “na elaboração do projeto de construção, execução da obra, organização da propriedade, organização e mobilização social, conforme os princípios de autonomia, intercooperação, democracia e compromisso com a comunidade”.

No geral, nota-se que a COOPERHAF tem atuado nas redes de atores sociais, constituídas a partir da maior permeabilização do Estado, em todo o processo político das políticas e dos programas públicos de habitação rural voltados para a agricultura familiar. Conjuntamente com as organizações sindicais rurais de base social da FETRAFSUL a cooperativa tem atuado como um elo entre os agricultores e o Estado. Essa atuação de mediação proporcionou uma ascensão das políticas e dos programas de habitação rural para a agricultura familiar, a partir de ajustes que esses sofreram. As políticas e os programas de habitação rural disponibilizados pelo Estado e executados pelas organizações sociais e sindicais rurais ao longo dos anos foram sendo ajustados e aperfeiçoados, para que chegassem aos beneficiários de forma mais condizentes com a demanda, e a realidade vivenciada por esses. Essa atuação rendeu frutos estruturais para a viabilização tanto as ações da cooperativa como também de alguns aliados.

Em conjunto com os sindicatos locais, segundo informante 14 (2012), a COOPERHAF realiza ainda as seguintes atividades: i) divulgação dos programas habitacionais disponíveis para os agricultores e de informações sobre esses programas (encaminhamento, modalidades de financiamento, liberação dos recursos, prestação de contas, etc.); ii) Formação e capacitação dos coordenadores municipais, responsáveis por orientar os agricultores familiares na execução das obras (esses são orientados sobre as construções habitacionais, organização, cooperativismo e associativismo na agricultura familiar, a construção de um ambiente saudável, a gestão financeira e social da propriedade e o uso do sistema

de informática, etc.); iii) Encaminhamento dos projetos de habitação; iv) Elaboração, gestão e acompanhamento dos projetos sociais (projeto social consiste em: métodos construtivos para habitação rural, organização e cooperativismo, relações e direitos sociais, organização da produção, organização da propriedade rural familiar (embelezamento, hortas, espaços de arborização com frutíferas e jardinagem), etc.; v) acompanhamento, participação e negociação em torno dos processos políticos das políticas públicas voltadas para a habitação rural (reuniões, seminários, palestras, etc.), junto aos governos municipal, estadual e federal.

A atuação da COOPERHAF busca sempre envolver diretamente os agricultores de sua base, por acreditar-se que a participação dos beneficiários no processo de construção, implantação e gestão das políticas públicas potencializa os benefícios trazidos por essas políticas.

### **5.1.2 Atuação, estrutura e gestão operacional da COOPERHAF**

Como visto anteriormente, até 2002 a COOPERHAF operacionalizou somente o programa de habitação rural do estado do Rio Grande do Sul. A partir de 2003, a Cooperativa ampliou sua base de atuação também para os estados de Santa Catarina e do Paraná, visando atuar junto aos programas nacionais de habitação rural em toda a base social da FETRAF-SUL. Os primeiros projetos habitacionais desenvolvidos pela Cooperativa em nível nacional foram financiados pelo Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH. O PSH, vinculado ao PNH da Caixa Econômica Federal, tem por objetivo oferecer para pessoas de baixa renda o acesso a uma moradia adequada por intermédio de concessão de subsídios.

Em 2005, a COOPERHAF começou a operar também os seus programas habitacionais por meio do Programa Carta de Crédito – Operações Coletivas – FGTS. O programa em questão concede financiamentos a pessoas físicas organizadas sob a forma coletiva em parcerias com a entidade organizadora (cooperativa, associação, etc.). Já em 2006, a Cooperativa começou a obter outros financiamentos além do PSH e do FGTS, também junto ao Programa de Crédito Solidário.

A partir da implementação em 2009 do PNHR, que é gerido com recursos do Orçamento Geral da União – OGU, a COOPERHAF passou a organizar os grupos de beneficiários, realizar os projetos de habitação para os grupos e acompanhá-los

nos demais encaminhamentos, visto que, de acordo com as regras e normas do PNHR, são os próprios beneficiários, por meio da formação de grupos, que captam os recursos para a realização das unidades habitacionais. A Cooperativa, a partir de então, passou a ser responsável pelo acompanhamento e o suporte técnico dos projetos, bem como pela organização e realização das demais etapas que compõem o programa.

Atualmente, a COOPERHAF atua com uma estrutura administrativa composta por um conselho administrativo e um conselho fiscal. O conselho administrativo tem sete membros titulares, eleitos pela assembleia geral para um mandato de três anos<sup>77</sup>. De acordo com o informante 8 (2012), esse conselho é composto pelo:

“Presidente, secretário, tesoureiro e quatro conselheiros [...] O conselho tem as seguintes atribuições: i) Elaborar propostas de objetivos, metas e políticas para orientação geral das atividades da Cooperativa; ii) Avaliar e providenciar o montante de recursos financeiros e os meios necessários ao atendimento das operações e serviços; iii) Estabelecer a forma de estrutura operacional da administração executiva dos negócios, criando cargos e atribuindo funções, reservando-se o direito de efetuar a contratação de empregados graduados e fixando normas para a admissão e demissão dos demais empregos; iv) Estimar previamente a rentabilidade das operações e serviços, bem como a sua vitalidade; v) Estabelecer sanções e/ou penalidades a serem aplicadas nos casos de violação ou abusos cometidos contra disposições da lei, do estatuto ou das regras de relacionamentos com a sociedade em geral que venham a ser oriundas de suas reuniões; e vi) Zelar pelo cumprimento da Lei do Cooperativismo e outras aplicáveis, bem como pelo atendimento da legislação trabalhista e fiscal.

Já o conselho fiscal de acordo com o informante 8 (2012), é composto por três membros titulares e três membros suplentes, que são eleitos e empossados em assembleia geral por um mandato de, no máximo, um ano. O conselho fiscal se reúne ordinariamente uma vez por mês e extraordinariamente sempre que necessário, com a participação obrigatória dos seus três membros. Segundo a informante compete ao conselho fiscal:

i) Conferir mensalmente o numerário existente em caixa, inclusive verificando se o mesmo está dentro dos limites estabelecidos pelo conselho de administração; ii) Verificar se os extratos de contas bancárias conferem com a escrituração contábil da COOPERHAF; iii) Examinar se as despesas e as operações realizadas estão de conformidade com os planos e decisões do conselho de administração; iv) Verificar se as operações realizadas e os serviços prestados correspondem em volume, qualidade e valor com as previsões e as conveniências econômicas e financeiras da COOPERHAF; v) Certificar se o conselho de administração vem se reunindo regularmente e

---

<sup>77</sup> Uma das questões diferenciais da Cooperativa está relacionada à constante renovação de seus quadros. Ao término de cada mandato de três anos, é obrigatória a renovação de, no mínimo, três componentes para a composição do novo conselho administrativo.

se existem cargos previstos na sua composição; vi) Averiguar se existem reclamações dos associados quanto aos serviços prestados.

Ainda, segundo o informante 8 (2012), anualmente a COOPERHAF realiza uma assembleia geral que delibera sobre:

i) Prestação de contas dos órgãos da administração, com parecer do conselho fiscal que compreende os relatórios de gestão, balanço geral, demonstrativos das sobras apuradas ou das partes, com parecer do conselho fiscal, e, plano de atividade da COOPERHAF para o exercício seguinte; ii) Destinação das sobras apuradas ou rateio das perdas, deduzindo-se, no primeiro caso, as parcelas para o fundo obrigatório; iii) Eleições e posse dos componentes do conselho de administração, do conselho fiscal e de outros, quando for o caso; iv) Fixação dos limites das remunerações conforme sua função dentro do mercado de trabalho, acompanhado pela pesquisa salarial; e v) Quaisquer outros assuntos de interesse social. As deliberações da assembleia geral são tomadas por maioria de votos dos associados presentes e habilitados a votar, sendo que cada associado tem direito a um só voto, qualquer que seja o número de suas quotas-partes.

A Cooperativa também utiliza, assim que necessário, para seu funcionamento, a realização de assembleias extraordinárias, as quais poderão deliberar sobre qualquer assunto de interesse da Cooperativa. Porém, de acordo com o informante 8 (2012), na maioria das vezes a assembleia extraordinária destina-se a deliberar sobre: i) Reforma do estatuto; ii) Fusão, incorporação ou desmembramento; iii) Mudança de objeto da sociedade cooperativa; iv) Dissolução voluntária e nomeação de liquidantes; e v) Prestação de contas dos liquidantes.

Além dessas atividades, são realizadas as miniassembleias e as reuniões de setores. As miniassembleias são realizadas em nível local anualmente, e nelas os agricultores sócios da cooperativa podem discutir assuntos relevantes relacionados ao andamento dos programas habitacionais, que serão considerados na assembleia geral ordinária. Já as reuniões de setores (gestão, contabilidade, técnico, financeiro e de projetos) ocorrem uma vez por semana na sede da Cooperativa, e têm como propósito discutir o andamento das atividades cotidianas. Para a referida reunião é elaborada uma pauta com três dias de antecedência em que são divulgados os assuntos a serem tratados. Ao final da reunião é elaborado um relatório com os respectivos resultados e encaminhamentos tomados.

Além dessas atividades gerais, a COOPERHAF, visando aperfeiçoar o funcionamento de suas atividades, instituiu em 2007 um sistema de informática, que tem como propósito aperfeiçoar, acompanhar e monitorar o funcionamento das ações da Cooperativa como um todo. Por meio desse sistema, a Cooperativa fica

interligada a todas as entidades relacionadas ao encaminhamento dos processos de habitação rural, o que garante maior agilidade e credibilidade aos cadastros. No sistema, que tem acesso restrito às entidades ligadas ao encaminhamento de grupos de financiamento, segundo informante 11 (2012), é possível: i) cadastrar os grupos de agricultores familiares por modalidade de financiamento e ii) lançar os dados sobre as obras (localização, gastos com os lojistas, relatórios parciais e finais) e postar fotos das diferentes etapas destas. O acompanhamento das obras via sistema pode ser realizado tanto pela equipe da COOPERHAF como pelos demais parceiros ou entidades envolvidas no processo, pois todos os atores que têm acesso ao sistema podem, independentemente do local onde estiverem, acessar as informações (para isso basta ter um computador com acesso à internet) que são disponibilizadas pelos coordenadores municipais de habitação e os técnicos da COOPERHAF.

Para a realização e o acompanhamento das obras, bem como para participar dos processos políticos dos programas de habitação rural existentes no país, a Cooperativa dispõe em sua sede matriz, segundo informante 11 (2012), a coordenação, e uma estrutura composta pelos seguintes setores: i) administrativo; ii) financeiro; iii) engenharia (civil, ambiental, arquitetura e urbanismo); iv) tecnologia social; v) recursos humanos; vi) tecnologia da informação; vii) contabilidade; viii) jurídico; e ix) comunicação e assessoria de imprensa. Todos os setores, em conjunto com a coordenação, têm como responsabilidade gerenciar a Cooperativa e assessorar as equipes das filiais dos estados.

Já na sede das filiais, segundo informante 9 (2012) a Cooperativa dispõe de uma equipe composta por: i) coordenação estadual; ii) setor de recepção; iii) secretaria; e iv) setor de análise documental (engenharia e social), no qual trabalham profissionais das áreas de administração, engenharia civil, arquitetura e urbanismo e serviço social. A equipe das filiais tem como propósito manter contato com os sindicatos e as associações da FETRAF-SUL, informando-os e orientando-os na organização e nos encaminhamentos dos processos habitacionais. A equipe das filiais, em conjunto com a coordenação da Cooperativa e com os sindicatos/associações, realiza visitas aos municípios, divulgando os programas habitacionais e orientando os agricultores familiares sobre os procedimentos necessários para participar desses programas.

Tanto a estrutura operacional quanto as demais ações desenvolvidas pela COOPERHAF são custeadas pelas joias<sup>78</sup> e demais taxas cobradas pela cooperativa dos associados interessados em encaminhar os projetos habitacionais. Os valores da joia e das taxas são pré-estabelecidos pela assembleia geral da cooperativa e servem para a manutenção da estrutura operacional e também para viabilizar as demais ações desenvolvidas.

### **5.1.3 Os sindicalizados cooperativados: as funções dos dirigentes**

As ações desenvolvidas pelos dirigentes sindicais se alteraram significativamente ao longo dos últimos vinte anos. Como vimos anteriormente, até meados da década de 1990, os dirigentes sindicais atuavam em poucas atividades além das ações sindicais (reuniões, organização e participação de mobilizações, etc.).

Segundo o informante 1 (2011):

Quando eu entrei para o sindicalismo no início dos anos 1990, era muito diferente de hoje. Praticamente não saíamos do município. As poucas viagens que fazíamos de fusca eram para ir às reuniões onde pensávamos e planejávamos as nossas mobilizações sociais [...]. Em muitos sindicatos, tínhamos no máximo um funcionário e nós [dirigentes] íamos até lá uma ou duas vezes por semana para assinar papéis e documentos. O sindicato, basicamente, era um espaço físico para realizarmos reuniões e nos encontramos [...]. O agricultor ia até o sindicato para pagar a sua anuidade, participar de alguma reunião [...]. Em alguns casos tínhamos convênios com médicos, oculistas, dentistas, entre outros serviços que disponibilizávamos para os nossos associados.

Com a Constituição Federal de 1988, que determinou a criação de conselhos, fóruns, entre outros espaços de participação popular na esfera pública, houve um alargamento no leque de ações que passaram a ser desenvolvidas pelos atores sociais e sindicais no processo político das políticas públicas voltadas para o meio rural. Em geral, os representantes da sociedade civil organizada, rural e urbana, passaram a dispor de assentos em vários conselhos e grupos de trabalhos.

Os espaços públicos que foram abertos para a participação da sociedade civil organizada possibilitaram um diálogo maior entre as lideranças dos movimentos sociais e os formuladores de políticas públicas, permitindo que estes últimos passassem a conhecer pontos de vista e questões vindas das bases desses

---

<sup>78</sup> Entende-se por joia o recurso financeiro pago pelo associado para a cooperativa no momento em que se torna sócio da mesma.

movimentos. Isso fez com que ocorresse uma reestruturação no viés e no foco das ações implementadas pelo Estado junto ao meio rural, em especial para a agricultura familiar.

Por outro lado, esses espaços de atuação exigiram dos atores sociais uma qualificação em questões que vão além das desenvolvidas pelo sindicalismo rural tradicional, já que no novo processo esses atores sociais não apenas demandam e reivindicam, mas também pautam, propõem e constroem conjuntamente as ações, políticas e programas estatais voltados para o meio rural. Os atores sociais e sindicais passaram a participar de todas as etapas do processo político de formulação das ações, políticas e programas voltados para o meio rural. Além disso, a ampliação dos espaços de participação exige que as lideranças sociais e sindicais disponibilizem mais tempo para as demais ações desenvolvidas. Isso trouxe a necessidade de novos funcionários e profissionais, além de aumentar os custos operacionais.

Diferentemente das ações promovidas nas décadas de 1960, 1970 e 1980, a partir de meados da década de 1990, as organizações passaram a necessitar de profissionais qualificados em determinadas áreas. Em muitos casos, os próprios dirigentes sociais passaram a se qualificar para aprimorar sua atuação. Segundo o informante 1 (2011),

No final dos anos de 1990, começamos a nos preocupar com a qualificação e a formação de nossos funcionários e dos próprios dirigentes sociais [...]. Sempre tivemos a preocupação com a formação das nossas lideranças, porém antes os cursos de formação que realizávamos tinham como propósito formar novas lideranças sociais e políticas. Não tínhamos a preocupação de formarmos profissionais para atuar em outras frentes [...]. O projeto Terra Solidária foi a primeira iniciativa diferenciada que nós tivemos, no quesito formação. Grande parte, talvez todos os nossos dirigentes, passaram por ele.

Esse processo, que ocorreu não só na base social da FETRAF-SUL/COOPERHAF, qualificou e aprimorou as ações e as intervenções das organizações sociais e sindicais rurais como um todo.

As novas ações se transformaram em novas necessidades<sup>79</sup>, e as organizações sociais e sindicais passaram a se organizar em relação às questões

---

<sup>79</sup> Relacionadas à participação dos dirigentes e assessores nos processos de formulação das políticas, ações e programas públicos e à execução destes. Tornaram-se necessários mais recursos para custear viagens, alimentação e hospedagem, por exemplo, além de maior estrutura física e operacional (prédios, telefone, água, luz, internet, etc.).

financeiras e estruturais. Em geral, o processo de operacionalização das ações, tanto dos sindicatos e das associações de trabalhadores da agricultura familiar como das demais organizações sociais, passou a custear o aumento dessas estruturas. Ou seja, para encaminhar alguma ação, política ou programa junto às organizações sociais e sindicais de base da FETRAF-SUL, o agricultor deverá estar associado, para tanto, necessitará pagar uma determinada joia anual. Além disso, o associado, na maior parte dos casos, também precisa pagar algumas taxas pré-estabelecidas. Os valores, tanto das taxas como da joia, são determinados pelas assembleias gerais das organizações. Na maior parte das vezes, o encaminhamento das ações, políticas e programas funciona na forma de prestação de serviços por parte do sindicato ou associação para com os seus associados.

## 5.2 AS RELAÇÕES PARA ALÉM DAS BASES SOCIAIS

A COOPERHAF que emergiu com o propósito de operacionalizar os programas e as políticas de habitação rural junto à base social da FETRAF-SUL tem atuado no processo político das políticas e dos programas públicos de habitação rural existentes no país como um todo. Em parceria com os atores sociais e políticos a cooperativa participa das mesas de negociações, dos grupos de trabalho, das reuniões, dos fóruns, entre outros espaços que são construídos por esses atores ao entorno do processo político das políticas e dos programas públicos de habitação rural.

Ao Estado se tornar mais permeável frente aos demais atores os mesmos necessitaram alterar significativamente as suas ações e também suas relações cotidianas. Desempenhando nas redes de atores um papel de mediação a COOPERHAF ao longo dos anos passou a atuar em consonância com inúmeros parceiros. Atualmente os principais parceiros com quem a cooperativa tem atuado, segundo o informante 8 (2012) são: i) as organizações sindicais ou organizações a elas ligadas (cooperativas, associações, etc.); ii) o Estado (em todos os níveis, municipal, estadual e federal) e seus governantes; iii) as instituições de pesquisa e financeiras; entre outros atores sociais, visíveis e invisíveis no processo.



### **5.2.1 A COOPERHAF e a sua relação com as bases sindicais da FETRAF-SUL**

As relações mais estreitas da COOPERHAF são com a base social da FETRAF-SUL. A atuação conjunta com os sindicatos e associações filiados à Federação é histórica. Como descrito anteriormente, a COOPERHAF é oriunda do campo político e institucional da FETRAF-SUL, que disponibilizou suporte para as ações desenvolvidas pela Cooperativa. Percebe-se que essas ações dependem substancialmente dos espaços e das estruturas disponibilizadas pelos sindicatos e pelas associações de agricultores familiares filiados à Federação. Além disso, a FETRAF-SUL e, a partir de 2005, a FETRAF-BRASIL têm proporcionado apoio político e institucional aos projetos de expansão da COOPERHAF.

Grande parte das ações desenvolvidas pela COOPERHAF em nível local é executada ou encaminhada por funcionários e dirigentes dos sindicatos e das associações de trabalhadores da agricultura familiar. São esses atores que fazem a divulgação e repassam as informações sobre os programas habitacionais disponíveis para os agricultores e realizam o cadastramento destes, bem como recebem dos beneficiários, e organizam os documentos necessários para encaminhar os projetos habitacionais. Além disso, auxiliam na criação dos grupos de agricultores e oferecem suporte aos mesmos durante o processo de negociação e aquisição de material de construção, bem como da mão de obra utilizada para a execução da obra. Também são os sindicatos e as associações que, juntamente com a CAIXA e os técnicos da COOPERHAF, em especial o coordenador municipal de habitação, realizam a fiscalização e o acompanhamento das obras. Em muitos casos, juntamente com os funcionários da Cooperativa, os funcionários e os dirigentes sindicais alimentam o sistema de informática com as devidas informações e ainda participam e auxiliam na organização das atividades desenvolvidas pela COOPERHAF nos municípios ou regiões.

As organizações sindicais locais e regionais vinculadas à FETRAF-SUL também disponibilizam a infraestrutura necessária para a execução dos projetos habitacionais desenvolvidos pela Cooperativa em nível local, com exceção do acompanhamento técnico. É no sindicato local que os agricultores encontram as informações, encaminham seus pedidos e as demais etapas do projeto de habitação, conforme é possível visualizar na figura 3.

No geral, nota-se que as ações desenvolvidas pela COOPERHAF em nível local dependem fundamentalmente da parceria e das relações com as organizações sindicais. Segundo o informante 11 (2012),

Somos uma cooperativa orgânica da FETRAF-SUL, que tem como essência atender às necessidades habitacionais dos agricultores familiares vinculados aos sindicatos da agricultura familiar da base da Federação. Por uma estratégia de fortalecimento da agricultura familiar, não atendemos agricultores que não sejam sócios de alguma associação ou sindicato filiado à FETRAF-SUL [...]. Não existiríamos se não fossem as parcerias que desenvolvemos com as organizações sindicais ligadas ao campo da agricultura familiar. Somos um suporte de encaminhamento e de realização dos projetos habitacionais para esses agricultores. Creio que não existiríamos se não estivéssemos desenvolvendo essas ações em conjunto.

Em cada sindicato ou associação de agricultores familiares da base social da FETRAF existe uma pessoa responsável pelos programas de habitação<sup>80</sup>. Essa pessoa, denominada de “coordenador municipal de habitação”, é responsável pela intermediação das ações desenvolvidas pela cooperativa no município. Esse coordenador é capacitado periodicamente pela COOPERHAF através de cursos ou reuniões que tratam das regras dos programas de habitação, das formas de encaminhamento dos projetos, ações e demandas, etc. É o coordenador municipal de habitação, que atua junto ao sindicato, e/ou a associação, que organiza as demandas para a COOPERHAF.

Em suma, caso o agricultor tenha interesse em encaminhar um projeto de habitação rural via COOPERHAF, deverá estar ligado ao sindicato ou às associações de base da FETRAF-SUL. Caso ele não seja sócio do sindicato ou das associações, é convidado para conhecer a proposta sindical e se filiar ao sistema.

### **5.2.2 A COOPERHAF e sua relação com o Estado**

Com o campo político e institucional estatal, a COOPERHAF mantém uma relação estreita na idealização, constituição, alteração e adequação das ações, das políticas e dos programas habitacionais existentes para a agricultura familiar. Juntamente com o Ministério das Cidades, de acordo com o informante 11 (2012), a Cooperativa atua em três modalidades de financiamento para a construção de

---

<sup>80</sup> Em alguns casos, o coordenador local de habitação atua em nível municipal. Em outros, esse coordenador tem uma atuação regional. O que determina a abrangência é a atuação do sindicato ou associação de agricultores familiares. Nos casos em que os sindicatos ou associações são pequenos, o coordenador é regional (atua nas associações regionais) e desenvolve seu trabalho em mais de um município.

unidades habitacionais: Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS, Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH e Programa Crédito Solidário – FDS. A atuação da Cooperativa com o referido ministério é de cooperação técnica, dado que a COOPERHAF é responsável por prestar um acompanhamento técnico e social aos agricultores beneficiados pelos programas e políticas de habitação rural. Segundo o mesmo informante a COOPERHAF, juntamente com outras entidades da sociedade civil organizada, faz parte do Grupo de Trabalho da Habitação Rural existente no Ministério das Cidades, do qual também fazem parte o próprio governo e a Caixa Econômica Federal.

Junto ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, de acordo com o informante 11 (2011), a COOPERHAF atua em parceria com a Secretaria de Agricultura Familiar – SAF e com a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT). A SAF financia, via Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, os cursos de capacitação e organização social direcionados aos agricultores familiares beneficiários dos programas de habitação. A SDT financia, por sua vez, os seminários estaduais de habitação rural, além dos cursos de formação e capacitação direcionados aos coordenadores municipais de habitação, aos diretores das cooperativas, aos dirigentes e aos funcionários das organizações sindicais rurais parceiras no processo de operacionalização dos projetos de habitação rural.

Com o Ministério do Trabalho e Emprego, por meio da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE), segundo o informante 11 (2012), a COOPERHAF, atua na modalidade de cooperação técnica e financeira, formando e capacitando agricultores e agricultoras familiares, profissionais da construção civil (engenheiros, pedreiros, etc.), agentes sociais (coordenadores municipais e coletivos de mulheres) e os agentes multiplicadores (funcionários da COOPERHAF). Nesses convênios, a Cooperativa oferece cursos de: i) princípios básicos de habitação e construção habitacional; ii) políticas públicas; iii) organização da propriedade na agricultura familiar; iv) alternativas de geração de trabalho e renda na agricultura familiar; entre outros temas que integram o Plano Nacional de Qualificação – PNQ.

Porém, a relação da COOPERHAF com os governos, em especial com o governo federal, não fica restrita às ações e à execução de programas e políticas públicas. A cooperativa desde a sua formulação atua nas redes sociais de todo o processo político das políticas e dos programas públicos voltados para a agricultura familiar, visto que a mesma emergiu no início do processo de aumento da

permeabilidade do Estado brasileiro, frente aos demais atores. De acordo com o informante 11 (2012),

A COOPERHAF tem uma dinâmica diferencial no que tange às relações e à aproximação com os governos. Anualmente a Cooperativa realiza algum encontro, que pode ser em âmbito local, regional e estadual. Nestes encontros sempre contamos com a presença de membros dos governos [...]. Exemplo: em junho de 2006 realizamos em Chapecó – SC o II Encontro Regional de Habitação para Agricultura Familiar. Estiveram presentes mais de dez mil pessoas, dentre as quais contamos com a presença do então presidente da República, Luís Inácio Lula da Silva. Em 2010 não foi diferente [...]. Realizamos também em Chapecó – SC o II Encontro Nacional de Habitação para Agricultura Familiar. Participaram do encontro mais de oito mil pessoas. Neste evento participou a então ministra da Casa Civil, Dilma Rousseff, atual presidenta da República.

As relações da COOPERHAF, bem como da FETRAF-SUL, com os governos têm proporcionado uma aproximação destes com as entidades. É comum ocorrerem eventos da Cooperativa ou da Federação dos quais os governos são convidados a participar, e o contrário também acontece. A participação tanto das organizações junto aos governos como dos governos junto às organizações proporciona um conhecimento recíproco dessas instâncias e suas realidades. Isso porque, segundo Grisa (2012, p. 35), especificamente em relação à elaboração de uma política pública, a mesma “envolve primeiramente a construção de uma representação da realidade sobre a qual se intervém, e é através desta imagem, denominada ‘referencial de uma política pública’ que os atores interpretam o problema, confrontam possíveis soluções e definem suas ações”.

Ao participarem das atividades organizadas pelas organizações, os governos podem conhecer e acompanhar a dinâmica do meio rural, bem como visualizar, de forma mais consistente a situação ali vivenciada. Por outro lado, a participação das organizações junto aos governos proporciona que estas levem até os mesmos as reais situações e condições vivenciadas por sua base social, possibilitando o aprimoramento das ações, políticas e programas públicos voltados para o meio rural, que passam a estar mais de acordo com as demandas e as condições dos demandantes.

A parceria da COOPERHAF com o Estado perpassa as esferas nacional, estadual e municipal. Com as prefeituras dos municípios onde a Cooperativa implementa projetos de habitação, ocorrem parcerias em torno da organização do local das construções, sendo o serviço mais frequente realizado em conjunto o de terraplanagem do local da obra. Além disso, na maior parte dos casos, são os

municípios que proporcionam a infraestrutura necessária (água e luz) para a construção e a viabilização da obra. Percebe-se que as parcerias municipais ainda são limitadas, pois permanecem voltadas apenas para questões estruturais das obras.

Já com os governos estaduais, ocorrem parcerias em torno de financiamentos e de contrapartidas dos valores correspondentes às construções. Nos três estados do sul do país, existem projetos em andamento nos quais os Estados disponibilizam recursos financeiros, proporcionando um aprimoramento na construção/obra física. Em alguns casos, o valor financeiro oriundo dos governos estaduais entra no processo como a contrapartida do próprio agricultor, em especial quando o beneficiário dispõe de pouca estrutura financeira. Em todos os casos, as parcerias rendem aos agricultores familiares beneficiários um ganho em tamanho e/ou qualidade da habitação ou do entorno desta (organização do sítio). Como as parcerias municipais, as estaduais também parecem estar bastante vinculadas a questões meramente estruturais e ainda não avançaram para o campo das idealizações e discussões de novas propostas.

As diferentes formas de interação com o Estado (nos níveis municipal, estadual e federal) demonstram que para a efetiva participação das organizações é necessário muito mais que a realização de ações demandadas, são necessários um diálogo e um relacionamento constante, para que nos momentos de necessidade se tenha a possibilidade de apoio. Destaca-se que hoje a COOPERHAF acaba se configurando como o espaço em que os agricultores expõem suas reivindicações ao Estado, o espaço em que Estado e agricultores dialogam acerca dos programas e políticas. Assim, a permeabilidade do Estado, a interação entre os atores da sociedade e do governo, é de extrema importância no sentido de permitir que haja uma renovação nas ideias em torno dos problemas sociais.

### **5.2.3 A COOPERHAF interligada aos agentes financeiros e de pesquisas**

Historicamente, a COOPERHAF tem desenvolvido parcerias com agentes públicos e privados das empresas de assistência técnica e extensão rural, visto que estas atuam e convivem dia a dia com o meio rural, dialogando com os agricultores familiares. Em especial, segundo o informante 11 (2011), são desenvolvidas parcerias com a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural – EMATER e a

Empresa de Pesquisa e Extensão Rural – EPAGRI, a primeira do Rio Grande do Sul e a segunda de Santa Catarina. Ambas contribuem na elaboração dos conteúdos dos cadernos pedagógicos utilizados nas oficinas de formação e capacitação dos agricultores familiares. Além disso, ambas participam de reuniões, cursos e palestras em que são capacitados e formados agentes, diretores e funcionários da Cooperativa. Muitos funcionários das duas entidades participam de plenárias, reuniões, palestras, etc. desenvolvidas pela Cooperativa com o objetivo de dialogar e construir ações conjuntas.

A partir de 2011, a COOPERHAF passou também a atuar em parceria com a Cooperativa de Crédito do Sistema – CRESOL<sup>81</sup> (a primeira passou a executar os programas habitacionais da segunda). De acordo com o informante 6 (2012), a Cooperação nesse caso se restringe à parte técnica, dado que a COOPERHAF realiza os serviços de engenharia civil e de serviço social junto aos projetos habitacionais desenvolvidos e encaminhados pela CRESOL na base social da FETRAF-SUL.

Já com a Caixa Econômica Federal, que é o agente operador dos recursos provenientes do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, do Fundo de Desenvolvimento Social – FDS e da Secretaria do Tesouro Nacional, a COOPERHAF tem uma parceria técnica e também de organização e negociação das regras e das normas do PNHR, segundo o informante 11 (2012)

A Noemi foi indicada pela COOPERHAF para ser a coordenadora da SUHAR e foi a escolhida pela CAIXA [...]. A SUHAR surgiu depois do Encontro Nacional de Habitação Rural, ocorrido em 2010 em Chapecó, com mais de oito mil agricultores, onde a então ministra Dilma reconheceu a dificuldade do PNHR como estava, e assumiu o compromisso de criação da SUHAR, pautado e reivindicado pela COOPERHAF.

A relação da COOPERHAF com a CAIXA não fica restrita ao diálogo, à formatação e à proposição das regras e das normas do PNHR. Operacionalmente, a Cooperativa também elabora e organiza os projetos que são enviados para análise e aprovação da CAIXA. Após aprovados esses projetos, a CAIXA e a COOPERHAF, em

---

<sup>81</sup> Essa parceria se acentuou a partir de 2011, quando a CRESOL, a FETRAF-SUL e a COOPERHAF definiram conjuntamente que essa parceria deveria ocorrer. Até 2011, havia, em alguns casos, uma concorrência no processo operacional entre a COOPERHAF e a CRESOL, visto que a última também atuava no processo de encaminhamento dos projetos de habitação rural. A partir de 2011, a CRESOL passou a apenas encaminhar os financiamentos dos projetos de habitação e a acompanhar a fiscalização, e a COOPERHAF ficou responsável pelos demais encaminhamentos. Essa parceria existe apenas nas regiões da FETRAF-SUL. Nas demais regiões, onde a CRESOL tem base social e a FETRAF-SUL não, a primeira encaminha os projetos habitacionais como um todo.

parceria, fiscalizam e acompanham as obras, sendo que a última é responsável pela parte técnica, operacional e organizacional da execução da obra. Além disso, a CAIXA apoia técnica e financeiramente a realização de seminários e a publicação de cadernos de orientação desenvolvidos e utilizados pela cooperativa em suas ações.

A partir de 2013, a relação da COOPERHAF também passará a ocorrer com o Banco do Brasil, que se juntou ao processo operacional do PNHR em 2012. Essa parceria, reivindicada junto ao governo, buscará proporcionar um aumento no número de projetos habitacionais desenvolvidos pela Cooperativa junto aos agricultores familiares, visto que na maior parte dos casos em que a CAIXA não dispõe de atuação em nível local, o Banco do Brasil pode atuar.

A COOPERHAF tem mantido uma relação constante com todos os demais atores que participam do processo político de formulação dos programas e das políticas de habitação rural. Em alguns casos, a parceria desenvolvida fica restrita às negociações em torno das regras e normas de funcionamento do programa, porém na maior parte das vezes tais relações visam fortalecer o desenvolvimento do PNHR em nível local.

### 5.3 UM PROGRAMA DE HABITAÇÃO RURAL PARA ALÉM DA HABITAÇÃO

Uma das entidades pioneiras na operacionalização do PNHR, a COOPERHAF tem exercido um papel fundamental na configuração e reconfiguração das normas e determinações que estabelecem o funcionamento desse programa, e também tem atuado ativamente no processo operacional do mesmo. Ao longo dos anos, várias ideias foram sendo instituídas pela Cooperativa com o objetivo de melhorar a autoestima e a qualidade de vida dos beneficiários do programa, bem como aumentar o acesso dos aspirantes a beneficiários que não se enquadravam nas normas e regras exigidas.

Uma das mais importantes iniciativas da COOPERHAF em parceria com os aliados no processo político dos programas e das políticas de habitação rural tem sido a implementação de normas e ações que visam ir além das construções e das reformas habitacionais. Um dos exemplos de inclusão e valorização social é o projeto Caprichando a Morada, que oferece aos beneficiários informações sobre a reestruturação e o embelezamento da casa e de seu entorno, conforme figuras 8 e

9, bem como uma mudança na atuação das famílias, com ênfase na implementação de hortas, jardins, plantio de árvores frutíferas e produção de alimentos de subsistência visando a soberania alimentar da família, cuidados com o meio ambiente através do saneamento básico, abastecimento de água, instalações sanitárias para tratamento do esgoto, destino do lixo. Em resumo, busca-se dar ênfase na implementação de uma metodologia que agregue a construção da moradia a um diálogo com a propriedade, buscando na família a centralização dos trabalhos.

**Figura 8:** Unidade habitacional reformada em parceria com a COOPERHAF



**Antes**



**Depois**

**Fonte:** COOPERHAF (2008).

Segundo o informante 11 (2012)

A COOPERHAF forma, capacita e acompanha os agricultores associados na elaboração do projeto de construção, execução da obra e organização da propriedade, conforme os princípios de autonomia, intercooperação, democracia e compromisso com a comunidade [...]. Entre as principais atividades que desenvolvemos estão: 1) a sensibilização dos agricultores associados sobre os programas habitacionais e fornecimento de informação sobre o encaminhamento dos pedidos, as modalidades de financiamento, a liberação dos recursos, prestação de contas, entre outros assuntos; 2) a formação e capacitação dos coordenadores municipais pelos profissionais de engenharia civil. [...]. O coordenador municipal é responsável por orientar os agricultores familiares sobre o PNHR, acompanhá-los durante a



realização da obra e também por alimentar o sistema de informática [...]; 3) organizar a gestão e acompanhamento dos projetos sociais. Buscamos trabalhar com os beneficiários os temas: métodos construtivos para habitação rural, organização e cooperativismo, relações e direitos sociais, organização da produção, organização da propriedade como um todo.

Implementado em 2006, o projeto Caprichando a Morada foi criado visando, segundo o informante 6 (2012), “auxiliar os agricultores e suas famílias no planejamento, organização e na estruturação tanto da propriedade, como também da própria família”. Atualmente o projeto é desenvolvido com todos os agricultores que estão inseridos nos grupos de beneficiários. A participação no projeto não é obrigatória, entretanto, há uma média de participação acima de 70% entre as famílias.

O Caprichando a Morada tem como objetivo, de acordo com o informante 8 (2012):

i) Assessorar, planejar, construir e reformar habitações no meio rural, buscando a melhoria na qualidade de vida das famílias; ii) Efetuar os planos e projetos para melhoria das habitações dos (as) Agricultores (as) Familiares; iii) Assessorar e Intermediar a compra de materiais de construção, fiscalização e implementação de projetos; iv) Fomentar o associativismo, através da construção das casas em mutirões da Agricultura Familiar pela habitação; v) Incentivar processos de formação e capacitação dos (as) agricultores (as) familiares, buscando alternativas para permanência do (a) agricultor (a) no campo; vi) Ser um instrumento de apoio ao acesso dos (as) agricultores (as) as políticas de habitação rural.

Esse projeto, de acordo com o informante 8 (2012), também prevê uma capacitação para o agricultor, realizada em quatro momentos e mais um dia na propriedade, que tem como suporte quatro diferentes cadernos metodológicos: 1) Orientações para a construção habitacional; 2) Organização, cooperativismo e associativismo na agricultura familiar; 3) Construindo um ambiente saudável e sustentável; e 4) Gestão financeira e social da propriedade.

Segundo o informante 11 (2012)

O estudo dos cadernos metodológicos vai além de uma simples reunião. São apresentadas histórias de vida, dificuldades de conquistas e superação cotidiana [...]. Os cadernos buscam trabalhar questões sobre: a gestão e organização da propriedade; organização comunitária e ambiente sustentável (reflexões sobre as relações sociais das famílias e da sociedade); e trabalhamos também sobre a conjuntura societária atual (refletindo sobre as lutas e os desafios encontrados na busca pelos nossos direitos) [...]. Ao final de cada curso realizamos um dia na propriedade. Neste dia apresentamos e divulgamos os resultados do trabalho.

Esses cadernos metodológicos servem fundamentalmente para oferecer aos agricultores e suas famílias, bem como aos pedreiros, as informações básicas e complementares sobre cada assunto em questão. O material didático é utilizado e debatido em encontros entre técnicos, coordenadores locais de habitação e as famílias responsáveis pelas obras.

A seguir apresenta-se um breve resumo das principais informações e discussões contidas em cada caderno:

**Figura 9:** Pórtico de boas vindas de uma propriedade beneficiada com projeto de habitação encaminhado pela COOPERHAF.



**Fonte:** autor, (2012).

#### - Caderno I: Orientações para a construção habitacional

Apresenta conceitos, modelos, métodos e recomendações de construção, além de outras informações sobre a organização e o planejamento da construção, reforma ou ampliação da habitação, com o objetivo de auxiliar a realização da obra. Segundo a publicação, o local de construção da habitação é uma decisão muito importante, que precisa ser avaliada de acordo com uma série de fatores:

A proximidade do trabalho diário, a posição solar, o tipo de solo, os recursos físicos, materiais e financeiros que serão necessários, são fundamentais para que a moradia não se transforme num pesadelo para quem constrói. (COOPERHAF, 2008a, p.09)

Tendo como cerne tais preocupações, o caderno apresenta os seguintes objetivos:

i) transmitir noções básicas de construção de edificações; ii) mostrar as diferentes possibilidades de materiais existentes e como adquiri-los; iii) proporcionar o aprendizado dos agricultores e agricultoras no que se refere à medição de terrenos, propriedades e construção; iv) possibilitar a construção, reforma ou ampliação de maneira a aproveitar a mão de obra disponível na família de agricultores ou nas propriedades vizinhas; v) e incentivar a construção de habitações de maneira coletiva. (COOPERHAF, 2008a, p.09).

Através desse caderno evidencia-se a importância do fornecimento de informações simples e claras aos agricultores, pois são exatamente os pequenos detalhes da obra que garantirão uma melhoria na qualidade de vida após a conclusão da obra.

- Caderno II: Organização, cooperativismo e associativismo na agricultura familiar

O enfoque dessa publicação é oferecer ao agricultor familiar e sua família um roteiro de discussões que possa proporcionar oportunidades de crescimento pessoal, familiar e em grupo. São abordados temas como: a história da organização da agricultura familiar no país; a constituição do sindicalismo; a constituição da FETRAF-SUL/CUT, da CRESOL e da COOPERHAF; bem como o papel que essas instituições cumprem na melhoria da qualidade de vida dos agricultores e agricultoras das regiões e municípios onde tais entidades atuam. São temas que buscam tratar da própria história dos agricultores familiares e suas organizações (COOPERHAF, 2008a).

Além disso, o Caderno II tem como objetivo incentivar as famílias de agricultores familiares ao trabalho coletivo, cooperado e organizado no intuito de contribuir para o enfrentamento de problemas vivenciados no dia a dia do meio rural. O material proporciona ainda a compreensão da importância das organizações sociais, bem como da criação das mesmas. Trata-se também dos direitos, deveres e obrigações de cada um dos membros das organizações.

- Caderno III: Construindo um ambiente saudável e sustentável

Nesse caderno são abordados temas referentes ao ambiente em que se vive como fruto das ações diárias do indivíduo. São abordadas questões como meio

ambiente, organização da propriedade (jardim, pomar, etc.), incentivo ao resgate das sementes e mudas crioulas e à troca de conhecimentos entre as pessoas. Em geral, são tratados temas sobre o interior e o exterior da casa e da propriedade, como conhecer o tipo de solo e clima para saber se o que se deseja cultivar realmente irá se adaptar ao local. Prima-se pela vivência em harmonia com a natureza, para que o agricultor familiar e sua família possam permanecer no campo, com saúde, independência e renda.

Os cadernos buscam realizar proposições de melhores ações na propriedade, mas sempre caberá ao agricultor e sua família a decisão final da implementação ou não dessas ações.

#### - Caderno IV: Gestão financeira e social da propriedade

Nesse caderno são discutidos e apresentados temas como a gestão e a organização financeira da propriedade, bem como a importância do envolvimento de todos os membros da família nas decisões sobre o que produzir, como produzir, quando produzir e em que investir. É discutida a importância do planejamento na gestão da propriedade, pensando o presente e o futuro da mesma.

O caderno pretende ainda auxiliar na melhora do desempenho de todos os membros da família (mulheres, jovens, idosos) e suas ações, via planejamento e organização salarial (valor do trabalho na propriedade), bem como trabalhar as questões de gênero no processo operacional da propriedade rural.

Os mais velhos, com sua experiência de vida, podem contribuir com experiências no campo e na administração de bens, passando adiante o aprendizado que conseguiram com o tempo. Os mais jovens, por sua vez, mais dinâmicos e empreendedores, são importantes na oxigenação e na renovação da propriedade rural familiar. Homens e mulheres devem conviver sem desigualdades, com direito de opinião, livre expressão e reconhecimento pelo trabalho assegurado. (COOPERHAF, 2008d, p.07)

Ainda nesse caderno, realiza-se uma apresentação e uma discussão de fatores externos (mercados, clima, etc.) e fatores internos (relações de trabalho, organização da produção, da comercialização e dos investimentos de médio e longo prazo.) que afetam a produção da agricultura familiar, buscando instrumentalizar o agricultor e sua família nos momentos de decisão.

Para além da habitação, percebe-se que o projeto desenvolvido pela COOPERHAF retrata a preocupação dessa instituição com questões relacionadas a

qualidade de vida, inclusão social, desenvolvimento econômico, responsabilidade socioambiental e valorização das relações sociais e culturais das famílias beneficiárias dos programas e das políticas públicas executadas pela instituição.

Destaca-se que as mudanças ocorridas no âmbito da COOPERHAF ao longo dos anos também estão ligadas ao contexto vivido pela sociedade brasileira como um todo. Ou seja, a manutenção da estabilidade econômica no país e, de modo geral, o maior poder de compra da sociedade fazem com que os grupos sociais passem a refletir sobre sua condição enquanto atores. Noções de participação, empoderamento, transparência e controle social tornaram-se constantes, tornando os limites entre Estado e sociedade maleáveis, especialmente no que diz respeito às concepções e necessidades de políticas.

Buscar contemplar a participação e promover o diálogo e a negociação entre distintos atores constitui-se desafio contínuo, mas essa busca sinaliza claramente um amadurecimento das sociedades democráticas. A participação social qualifica e legitima a ação do Estado, promove a formação política da sociedade e contribui para a institucionalização de um referencial de política pública mais próximo ou adaptado às demandas dos atores diretamente envolvidos (GRISA, 2012).

#### 5.4 CONSIDERAÇÕES SOBRE O CAPÍTULO

No presente capítulo, trabalhou-se a história da COOPERHAF, criada para atuar no encaminhamento e na execução dos programas públicos de habitação rural voltados para a agricultura familiar, com o intuito de fazer com que esses programas e políticas de habitação rural chegassem aos agricultores familiares de forma mais ágil, permitindo que estes melhorem sua qualidade de vida e sua autoestima.

Ao longo de sua história, a Cooperativa atuou conjuntamente com a FETRAF-SUL no PHRRS, no PHR e no PNHR. Em todos esses programas, a Cooperativa teve uma participação ativa e fundamental, não só no que tange ao processo de execução e implementação dos mesmos, que seria seu principal objetivo, mas também no processo político de formulação e reformulação das regras e das normas desses programas.

Inúmeras vezes a Cooperativa alterou a sua área de atuação. Inicialmente, de 2001 a 2002, ficou restrita ao estado do Rio Grande do Sul, tendo como propósito operacionalizar o PHRRS. Em 2003, após pautar junto ao governo federal, em

parceria com a FETRAF-SUL, a necessidade de implementação de uma política ou programa nacional de habitação rural, a Cooperativa foi convidada para fazer parte do grupo de trabalho que formulou e implementou o PHR, já no referido ano. Em 2004, visando atuar junto ao processo político do programa, a Cooperativa alterou novamente sua base de atuação para os três estados do sul do Brasil, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná, tendo como propósito estender sua atividade a toda a base social da FETRAF-SUL.

Entre os anos de 2005 e 2011, a COOPERHAF, mais uma vez, alterou a sua base de atuação, passando a exercer suas atividades em mais dez estados e no Distrito Federal, totalizando uma base social de 13 estados, além do DF. Essa configuração, que foi estimulada por alguns dos principais parceiros do processo político (FETRAF-SUL, FETRAF-BRASIL, CAIXA e o próprio governo federal), durou até 2012, quando a Cooperativa voltou a atuar somente nos três estados do sul do país. Essa última alteração ocorreu, principalmente, pelas dificuldades em acompanhar e gerenciar os projetos de forma tão abrangente. Como a Cooperativa prima pelo acompanhamento constante das obras, houve a necessidade de diminuir a base de atuação para continuar desenvolvendo os trabalhos de forma satisfatória.

Caracterizada pelos demais atores como uma entidade termômetro, a COOPERHAF tem auferido respaldo e espaço cativo junto aos processos políticos dos programas e das políticas de habitação voltados para o meio rural. A Cooperativa, a partir de seus dirigentes, assessores e funcionários, em parceria com a FETRAF-SUL e os demais atores sociais envolvidos, traz para as negociações questões relevantes que se referem à situação e às condições vivenciadas pelos beneficiários ou potenciais beneficiários dos programas sociais e que são desconhecidas dos principais formuladores das políticas públicas.

A atuação da COOPERHAF e dos demais atores sociais junto ao processo político fez com que os programas e as políticas de habitação rural fossem ajustados e aprimorados de acordo com a realidade e as condições vivenciadas pelos agricultores familiares e suas famílias. Essas alterações proporcionaram um aumento substancial do número de beneficiários, visto que os programas foram sendo ajustados e aprimorados de acordo com a demanda, o contexto e as condições vivenciadas pelos beneficiários, que antes não conseguiam se enquadrar nas determinações e regras iniciais propostas.

Todo esse processo que envolve a atuação da COOPERHAF, acompanhado e estimulado pelos parceiros referidos anteriormente, é reconhecido e valorizado por estes. A Cooperativa é hoje considerada um dos principais atores do processo político do PNHR. Foi a COOPERHAF que reivindicou ao grupo de trabalho da habitação rural a criação da Superintendência de Habitação Rural dentro da CAIXA, que aconteceu em 2012. Cabe ressaltar ainda que a coordenação da referida superintendência foi uma indicação da própria Cooperativa.

Tendo como foco de atuação o todo da propriedade, e não somente a habitação como simples obra física, a Cooperativa conseguiu implementar e desenvolver o projeto Caprichando a Morada, que vem ao encontro da inclusão e da valorização social dos beneficiários do PNHR. Destaca-se que esse projeto é um dos principais pontos que diferenciam a atuação da COOPERHAF das demais organizações sociais que atuam junto ao processo político do PNHR. O Caprichando a Morada fez com que a Cooperativa passasse a ser premiada por entidades e organizações nacionais e internacionais, por essa preocupação com o bem-estar de seus associados.

Outro diferencial na atuação da Cooperativa, que fez com que a mesma ganhasse reconhecimento e valorização junto aos demais parceiros do processo político dos programas e das políticas de habitação rural, é o sistema de informática implementado pela COOPERHAF. Esse programa, que tem como propósito incluir todas as informações sobre os projetos habitacionais encaminhados pela Cooperativa, tornando mais transparentes tanto os dados relacionados ao andamento das obras quanto a atuação da própria Cooperativa, tem permitido que esses projetos habitacionais sejam aprovados pelas instituições financeiras sem a necessidade de muitos ajustes. Isso também ocorre porque a Cooperativa é parte fundamental na definição das normas e regras de funcionamento dos programas de habitação rural.

A parceria entre a COOPERHAF e a FETRAF-SUL tem proporcionado para ambas mais respaldo e legitimidade, tanto junto aos parceiros que compõem os processos políticos das políticas e dos programas públicos, em especial os governos, como junto à sua base social. Os associados de ambas as entidades encontram nas mesmas a resposta para muitos dos problemas enfrentados no dia a dia. Com isso, os mesmos têm participado de forma mais ativa e mais permanente das ações e mobilizações encaminhadas por essas entidades.

Em suma, a forma de atuação e as diversas transformações sofridas pela COOPERHAF demonstram seu intuito de ir além das proposições básicas das políticas, especialmente as relacionadas a habitação rural, por entender que, muitas vezes, obras meramente físicas não são suficientes para dar conta das aspirações dos agricultores familiares atualmente. Estes desejam ser mais que um simples número; querem ser atores com opiniões próprias, embasadas, que participam ativamente das decisões acerca das obras em sua propriedade, em sua comunidade, em seu município, definindo o que lhes pareça melhor.



## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento rural brasileiro foi marcado por significativas e distintas transformações ao longo dos últimos anos. As ações, as políticas e os programas públicos instituídos a partir de meados da década de 1990, contribuíram substancialmente para essa transformação, pois configuraram e alavancaram a existência de um rural até então desconsiderado e invisível para os formuladores das ações do Estado para o meio rural. A presente tese buscou analisar a partir do processo político de construção do PNRH as interações e interfaces envolvidas na formulação dessas ações, políticas e programas públicos voltados para a agricultura familiar. Para tanto, observou-se a atuação dos atores sociais e políticos nesse processo, as relações entre estes, bem como as causas e efeitos centrais dessas interações. Tal análise tornou necessário que, no decorrer do texto, em diversos momentos, se retrocedesse na história para configurar o contexto em estudo.

Conforme visto no segundo capítulo, configuraram-se ao longo dos últimos 50 anos, três distintos períodos. No primeiro, que corresponde às décadas de 1960 e 1970, o Estado, agindo de forma *top down*, instituiu uma série de ações, políticas e programas públicos, que tinham o intuito de modernizar a agricultura e estimular a produção de *commodities*. Essas ações foram executadas de forma concentrada, valorizando poucas unidades produtivas e deixando à margem do processo a maior parte dos trabalhadores rurais e das famílias de pequeno e médio porte. Esse cenário configurou um aumento da desigualdade social e da violência no campo, que fez com que emergissem e se consolidassem inúmeras organizações sociais rurais no Brasil.

Em meados da década de 1980, com a redemocratização do país, as organizações sociais que surgiram a partir da situação vivenciada anteriormente passaram a realizar importantes mobilizações sociais. Estruturadas sob a ótica da abordagem teórica dos Novos Movimentos Sociais, essas organizações sociais e sindicais, em um primeiro momento, atuavam de forma contestatória e reivindicatória ao sistema político e institucional do período. Especificamente, as organizações atuavam na luta pela redemocratização e pelos direitos políticos, trabalhistas e previdenciários.

Um segundo momento configurou-se a partir da Constituição Federal de 1988, que possibilitou um aumento da participação social na esfera pública, via

conselhos municipais, fóruns políticos, reuniões, grupos de trabalhos, espaços populares (no caso dos poderes legislativos), entre outros. Nesse período, as organizações sociais e sindicais rurais, em especial o Departamento dos Rurais da CUT, a partir de uma nova concepção de sindicalismo rural, passaram a atuar de forma mais propositiva no processo político das políticas, ações e programas públicos. O Departamento dos Rurais da CUT, além de fazer as devidas críticas e reivindicações, passou também a propor aos governos ações de valorização e inclusão da pequena e da média produção agrícola. Em meados da década de 1990, o aumento da participação social na esfera pública apresentou seus primeiros efeitos, pois passaram a surgir políticas e programas públicos de valorização e inclusão da pequena e da média produção agrícola, sendo o PROVAP, transformado no PRONAF em 1996, um dos primeiros e mais importantes programas desse novo contexto.

A institucionalização de políticas de valorização e inclusão da pequena e da média produção rural fez com que as organizações sindicais rurais passassem a criar diversas outras organizações sociais no seu entorno, visando auxiliar seus associados no processo de produção e comercialização. Surgiram, assim, diversas cooperativas e associações de crédito, de produção e de comercialização dos produtos da agricultura familiar, ligadas aos sindicatos e associações de trabalhadores rurais e da agricultura familiar.

Ao final da década de 1990, sob um período de estabilidade econômica e política no país, surgiram novas possibilidades de atuação para as organizações sociais e sindicais rurais. Essa reconfiguração levou à divisão dos Rurais da CUT, originando o MPA, em 1996, com um viés mais de luta e pressão, e a FETRAF-SUL, em 2001, mais voltada ao diálogo e à participação.

Como visto no quarto capítulo, é nessa época que inicia o terceiro e último momento analisado. A FETRAF-SUL surge com a proposta de instituir um novo sindicalismo no meio rural brasileiro. Um sindicalismo mais participativo, mais propositivo e também com atuação na cogestão. Essa federação, por meio de seus sindicatos e associações de base, passou a operacionalizar, sob a forma de prestação de serviços, inúmeras políticas e programas públicos voltados para a agricultura familiar, visto que tais políticas e programas, segundo a própria FETRAF-SUL, não estavam chegando aos beneficiários da forma como deveriam. A Federação criou então, em suas bases, cooperativas de prestação de serviços,

dentre as quais a COOPERHAF, que visa operacionalizar os programas e as políticas públicas de habitação rural que passaram a existir a partir de então.

Para concretizar essa proposta de um novo sindicalismo no meio rural, as lideranças sociais da FETRAF-SUL, funcionários, dirigentes e assessores, passaram por vários cursos de formação e qualificação profissional, sendo um dos mais importantes o projeto Terra Solidária, que tinha por objetivo formar multiplicadores sociais. A formação para além das concepções sindicais possibilitou que esses atores sociais passassem a se aprimorar e aperfeiçoar em relação às demais ações que passaram a desenvolver.

Ao longo do trabalho, percebe-se que, atuando de forma mais ativa e qualificada no processo de execução das políticas e dos programas públicos voltados para a agricultura familiar, a FETRAF-SUL, bem como as demais organizações ligadas a ela, passaram a ser convidadas e, em alguns casos, convocadas pelo Estado para participar das discussões e das ações no processo de idealização, formulação e ajuste das regras e normas das políticas e dos programas públicos voltados para o meio rural. A partir de então, percebe-se que as políticas públicas que foram sendo formuladas e aperfeiçoadas nessas redes de atores sociais e políticos, passaram a vir mais ao encontro da demanda e da situação vivenciada pelos demandantes.

Destaca-se que a participação dessas organizações no processo de formulação das políticas públicas passou a ocorrer basicamente no quesito político, institucional e de poder, e não meramente no que diz respeito aos aspectos econômicos. Ou seja, essas organizações adentraram ao processo político das políticas públicas buscando fundamentalmente a inclusão social e a valorização da qualidade de vida dos seus associados.

Como visto no quinto capítulo, os sindicatos e as associações de trabalhadores da agricultura familiar, bem como as organizações sociais ligadas a elas, se tornaram para seus associados um suporte no encaminhamento de dúvidas e ações. Os agricultores passaram a buscar informações, encaminhar as demandas e captar parte das ações públicas voltadas para a agricultura familiar nessas organizações sindicais e sociais. Nota-se que o balcão dos sindicatos e das associações dos agricultores familiares pode ser considerado um suporte institucional do próprio Estado, o qual, sem essa parceria, possivelmente não conseguiria colocar em prática parte considerável de suas ações. Os agricultores

passaram ir ao sindicato ou à associação para levar suas ideias e discuti-las. Depois, essas ideias, por meio das redes de atores sociais atuantes no processo político, são apresentadas para o Estado. Isso corrobora a ideia de que as novas políticas, ações e programas públicos surgem atualmente, em parte, da sociedade para o Estado, e não no sentido contrário, como nas décadas de 1960 e 1970.

Entre as políticas formuladas nesse novo processo político, está o PNHR, objeto de estudo deste trabalho. Esse programa, instituído com objetivos que vão além da inclusão produtiva/econômica, se tornou, atualmente, um dos principais programas públicos de valorização e inclusão social de agricultores familiares do país. Desde o seu surgimento em 2003, quando era denominado PHR, até a sua concretização em 2009, o Programa foi sendo constantemente ajustado e aperfeiçoado para se tornar mais acessível aos beneficiários.

Evidenciou-se que o processo político de formulação do PNHR, que é inovador frente às demais políticas e programas públicos voltados para o meio rural, proporcionou a emergência de inúmeras organizações sociais ligadas aos sindicatos e às associações de trabalhadores rurais e agricultores familiares, com o intuito de operacionalizá-lo. Porém, algumas dessas organizações, como é o caso da COOPERHAF, que surge com um propósito semelhante, passaram a fazer parte também do processo político das políticas e dos programas públicos de habitação rural como um todo. Essas organizações, em conjunto com as associações e sindicatos rurais e de trabalhadores da agricultura familiar, passaram a compor as mesas de negociações, a participar das reuniões, dos fóruns, entre outros espaços disponíveis, visando idealizar, instituir e ajustar as políticas e programas públicos de habitação voltados para o meio rural. Ainda percebeu-se que essas organizações sociais em conjunto funcionam como intermediárias, ou seja, dialogam constantemente com os agricultores, visando conhecer e entender suas reais condições, e com os governos, para apresentarem para estes as reais situações e condições dos agricultores. Esse processo político, intitulado de processo político em redes de atores, proporcionou ao longo dos anos importantes ajustes nas regras e nas normas dos programas, que se tornaram fundamentais para que esses programas pudessem ser acessados por um número cada vez maior de beneficiários.

Como visto nos capítulos IV e V, nota-se que, possivelmente, o PNHR não estaria sendo executado com agilidade e eficácia se as organizações sociais e

sindicais rurais não estivessem participando do processo político do programa. O total de beneficiários tem aumentado consideravelmente pela participação ativa das organizações sociais, pois as mesmas auxiliam na organização dos agricultores, na divulgação, no esclarecimento de dúvidas, no encaminhamento dos projetos, bem como na organização do PNHR como um todo.

Destaca-se também que a participação das organizações sociais no processo político do PNHR transformou-o em um programa de habitação rural para além da habitação. A FETRAF-SUL e a COOPERHAF criaram o projeto Caprichando a Morada, que tem por objetivo fazer com que os agricultores beneficiários do PNHR passem a pensar sua propriedade como um todo, a partir de uma visão sistêmica, e possam reestruturá-la. Esse projeto, desenvolvido junto à base social das organizações, busca trabalhar uma série de ações que vão desde o planejamento e a execução da obra, a organização social dos agricultores, a organização e o planejamento de suas propriedades, o cuidado com o meio ambiente e o convívio social. Com o Caprichando a Morada, muitas famílias beneficiárias têm aperfeiçoado suas tomadas de decisões em relação à propriedade, considerando diversos fatores anteriormente ignorados, como questões de gênero, por exemplo.

Esse novo formato de atuação, tanto das organizações sociais e sindicais rurais como do próprio Estado, vem ao encontro de várias questões que merecem destaque ao final do presente trabalho. Em primeiro lugar, percebe-se que a opção por tais encaminhamentos está relacionada à manutenção e ampliação das relações das organizações, bem como de seus dirigentes e assessores, com as suas bases sociais. Ou seja, a partir do momento em que as organizações começaram a participar do processo político das políticas e dos programas públicos voltados para agricultura familiar, obtiveram maior prestígio e mais legitimidade por parte de seus associados. Além disso, angariaram mais legitimidade e respaldo da sociedade como um todo, pois o sindicato passou a ser o suporte de diálogo e de relações tanto do Estado para com a sua base social, como também dos consumidores e empresários para com os agricultores via organizações ligadas a produção, comercialização e prestação de serviços.

Em segundo lugar, nota-se também que a opção dos sindicatos e organizações sociais rurais por fazer parte desse processo político colabora para diminuir o distanciamento entre o Estado e a sociedade. Essa atuação das

organizações sociais e sindicais, além de suprimir uma “lacuna”, tem agilizado o encaminhamento de diversas políticas, programas e ações públicas voltados para o meio rural, em especial para a agricultura familiar. Em geral, percebe-se que a atuação das organizações sindicais rurais de base da FETRAF-SUL tem proporcionado benefício tanto para o produtor, que fica sabendo da existência dos programas e consegue encaminhar uma determinada ação do Estado via sindicato, como também por parte do Estado, que consegue ver suas ações serem desenvolvidas e, assim, angariar mais legitimidade e apoio político para o seu projeto.

Praticamente todos os atores sociais e políticos envolvidos nesse processo o atuam com o objetivo de proporcionar aos beneficiários e suas famílias melhores condições de vida. Porém, há várias outras razões para o envolvimento dos diferentes atores. Os atores estatais querem obter mais legitimidade política para seu governo e suas ações. Já os atores sociais, buscam fazer com que os programas cheguem mais rapidamente ao agricultor e o beneficiem de forma mais condizente com a demanda, a necessidade e as condições deste. Além disso, as organizações sociais têm angariado mais credibilidade e apoio para as suas ações, visto que representam uma das principais categorias sociais existentes no meio rural, a agricultura familiar. Por fim, cabe ressaltar outro fator não tão determinante, mas também relevante: atuação desses atores no processo proporciona uma determinada renda para as organizações, a qual é utilizada para auxiliar na manutenção de suas equipes, funcionários, assessores e dirigentes, além de financiar ações e mobilizações sociais.

Em relação às causas e consequências do processo de formulação das políticas públicas em redes de atores muitas indefinições permanecerão, não podendo ser respondidas com exatidão no presente trabalho, visto que não se apresentaram elementos suficientes para isso, e também por não se pretender aqui um viés conclusivo, mas sim reflexivo. Entretanto, algumas questões merecem ser analisadas e pesquisadas em futuras pesquisas, por exemplo: Será que o Estado não está se eximindo das suas responsabilidades ao delegar funções e tarefas? O processo de cogestão das políticas e dos programas públicos não deixou as organizações sociais e sindicais rurais a reboque e à mercê do Estado? Será que as organizações sociais e sindicais rurais analisadas conseguirão se viabilizar e se mobilizar caso o governo não seja um aliado? As negociações e os acordos não

estão sufocando as ações e as mobilizações sociais de massa? Qual será a reação dos agricultores associados frente às suas organizações caso essas deixem de oferecer determinados serviços? Quais são os princípios e os principais objetivos dos atuais associados das organizações sociais e sindicais rurais analisadas?

Por fim, em relação aos conceitos e às definições apresentadas pelas abordagens teóricas utilizadas no presente trabalho e descritas no segundo capítulo, cabe ressaltar que os conceitos de empresa e de firma apresentados pela abordagem teórica da Mobilização de Recurso, não se aplicam e não se configuram ao analisarmos a emergência e a história das organizações sociais e sindicais analisadas, pois as mesmas não têm como intuito principal a renda ou o lucro, e sim a melhoria da qualidade de vida de seus associados. Além disso, em geral, essas organizações não têm fins lucrativos. Entretanto, os conceitos de organização, gestão e planejamento se aplicam, pois no momento em que as organizações sociais optaram por participar do processo político de formulação das políticas e dos programas públicos, passaram a conviver com tais questões, visto que essas são fundamentais para garantir a participação das organizações junto ao processo político das políticas e dos programas públicos.

Em relação às abordagens das Redes e da Permeabilidade do Estado, estas em geral se aplicam ao contexto analisado, pois quando o Estado se tornou mais permeável aos demais atores sociais, configuraram-se redes em torno das ações, políticas e programas. Essa nova configuração do processo político aparentemente proporcionou um amadurecimento e um aprimoramento tanto no que tange às ações desenvolvidas pelos atores sociais e políticos quanto às próprias ações, políticas e programas que emergiram desse contexto.

Em suma, através do presente trabalho é possível afirmar que diversas e significativas foram as transformações ocorridas no campo das políticas e programas públicos direcionados ao meio rural brasileiro nos últimos anos. Destacam-se nesse novo cenário a emergência e a atuação de importantes organizações, como a FETRAF-SUL e a COOPERHAF, e importantes programas, como o PNHR, que, a partir de suas configurações e formas de implementação, têm contribuído para uma nova configuração dos programas e das políticas públicas rurais no país.

Necessita-se, ao final, ressaltar que as considerações acima destacadas não tiveram um propósito conclusivo e que ainda há muito mais para aprender e explorar sobre o tema trabalhado. O trabalho desenvolvido e aqui sistematizado não é o fim, mas o início de novas indagações e de futuros desafios. Convicto de que o mais importante no caminho acadêmico traçado é a trajetória percorrida, convém, neste momento, destacar que muito se aprendeu na realização da tese, embora tendo que finalizá-la antes do tempo previsto e talvez com algumas limitações. Não se pretende com isso fugir da responsabilidade a respeito das questões que ficaram obscuras e sem considerações plausíveis, mas reconhecer e valorizar a trajetória de conhecimento percorrida.



## REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. Campinas (SP): Editora Hucitec/Editora da UNICAMP, 1992.

ALMEIDA J. A construção social de uma nova agricultura: tecnologia agrícola e movimentos sociais no sul do Brasil. 1 ed. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1998.

ALMEIDA J. e NAVARRO Z. (Orgs.). **Reconstruindo a Agricultura**: idéias e ideais na perspectiva do desenvolvimento rural sustentável. 1 ed. Porto Alegre: Editora Universidade/UFRGS, 1998.

ALONSO, Â. As teorias dos movimentos sociais: um balanço do debate. **Lua Nova**, São Paulo, v. 76, p.49-86, 2009.

ARBIX, G. A. T. **Uma aposta no futuro: os três primeiros anos na câmara setorial da indústria automobilística e a emergência do meso-corporativismo no Brasil**. 1995, Tese de Doutorado – Universidade de São Paulo, São Paulo. 1995.

ASSIS, W. S. de. **A construção da representação dos trabalhadores rurais no sudeste paraense**. Tese (Instituto de Ciências Humanas e Sociais) – UFRJ. Rio de Janeiro. 2007.

AVRITZER, L. Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: da Autorização à Legitimidade da Ação. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 50, 2007.

BARROS, G. S. de C. Política Agrícola na Brasil. In: Mouruzzi-Marques, P. E (Org.). **Política Agrícola, Desenvolvimento Rural e Sustentabilidade**: diálogo franco-brasileiro no âmbito da cooperação em ciências agrárias e florestais. Série Pesquisa. Departamento de Economia, Administração e Sociologia/Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”. Piracicaba, Esalq/USP, 2010.

BRASIL, Lei 4380, de 21 de agosto de 1964. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para a aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e sociedades de crédito imobiliário, as letras imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4380.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4380.htm), acessado dia 12 de janeiro de 2013.

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de novembro de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm), acessado dia 12 de janeiro de 2013.

BRASIL, Lei Federal 8.171, de 17 de Janeiro de 1991. Dispõe sobre a Política Agrícola. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8171.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8171.htm). Acessado dia 12 janeiro de 2013.

BRASIL, Lei 11.326, de 24 de Julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. **Diário Oficial da União**, dia 25/07/2006.

BRASIL, Lei 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm), acessado dia 10 de janeiro de 2013.

BRASIL. Portaria Interministerial nº 326. Dispõe sobre o Programa Nacional de Habitação Rural, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 02 de agosto de 2009. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Portarias/Portaria-326-2009-MCMV-PNHR.pdf>. Acessado em: 12 de julho de 2012.

CANEL, Eduardo. New Social Movement Theory and Resource Mobilization Theory: The Need for Integration. In: KAUFMAN, Michael.; ALFONSO, Haroldo Dilla (Orgs.). **Community Power and Grassroots Democracy: The Transformation of Social Life**. Atlantic Highlands, NJ: Zed Books, 1997. Disponível em: <http://www.crdi.ca/FR/Resources/Publications/Pages/default.aspx>. Acesso em: 03 de set. 2012.

CARDOSO, F. H. Planejamento e Política: Os Anéis Burocráticos. In: LAFER, B. M. (ed.). **Planejamento no Brasil**. São Paulo, Ed. Perspectiva. 1970.

COLETTI, C. **A Estrutura Sindical no Campo**: a propósito da organização dos assalariados rurais na região de Ribeirão Preto. 1ª. ed. Campinas (SP): Editora da Unicamp, 1998. v. 1.

Cooperativa de Habitação dos Agricultores Familiares – COOPERHAF. **Orientações para a construção habitacional** – Caderno 01. 3ºed. 2008a.

Cooperativa de Habitação dos Agricultores Familiares – COOPERHAF. **Organização, cooperativismo e associativismo na agricultura familiar** – Caderno 02. 3ºed. 2008b.

Cooperativa de Habitação dos Agricultores Familiares – COOPERHAF. **Construindo um ambiente saudável e sustentável** – Caderno 03. 3ºed. 2008c.

Cooperativa de Habitação dos Agricultores Familiares – COOPERHAF. **Gestão financeira e social da propriedade** – Caderno 04. 3ºed. 2008d.

CORTÊS, S. M. V. Participação de usuários nos conselhos municipais de saúde e de assistência social de Porto Alegre. In: **Democracia: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2002.

DAGNINO, E. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DELGADO, Guilherme C. Questão agrária no Brasil, 1950-2003. In: JACCOUD, Luciana (Org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília (DF): IPEA, 2005.

DELLA PORTA, D.; DIANI, M.. **Social movements: an introduction**. Great Britain: MPG Books Ltd, Bodwin, Cornwall, 1999.

ESTATÍSTICAS do meio rural. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural. Brasília: MDA: DIEESE, 2006.

EVANS, P. **O Estado como problema e como solução**. In: Lua Nova, nº 28, 1993.

FAVARETO, A. **Agricultores, trabalhadores** – Estudo sobre a representação sindical dos agricultores familiares brasileiro organizados na CUT. Dissertação (Instituto de Filosofia e Ciências Humanas), Universidade Estadual de Campinas, Campinas – SP. 2001.

\_\_\_\_\_. **Agricultores, trabalhadores: os trinta anos do novo sindicalismo rural no Brasil**. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 21, n. 62, out. 2006.

FAVARETO, A. da S. BITTENCOURT G. L. Agricultura e Sindicalismo nos anos 90 – notas para um balanço. In: TEDESCO J. C. (org.) **Agricultura Familiar. Realidades e Perspectivas**. 3ed. UPF, Passo Fundo, RS. 2001.

FIORI, J. L. **Em busca do dissenso perdido**: ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado. Rio de Janeiro, Ed: Insight. 1995.

FAO; INCRA. Perfil da Agricultura Familiar no Brasil: dossiê estatístico. **Projeto UTF/BRA/036**. Brasília: FAO/INCRA, 1996.

FRANÇA, C. G. de. Participação social na organização da agenda e na gestão de políticas públicas de desenvolvimento rural. **Desenvolvimento em Debate**, janeiro–abril e maio–agosto 2010, v.1, n.2.

FURTADO, C. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro (RJ): Fundo de Cultura, 1961.

GOHN, M. da G. **Movimentos e lutas sociais na história do Brasil**. São Paulo: Loyola, 1995.

\_\_\_\_\_. **Teorias dos movimentos sociais** – paradigmas clássicos e contemporâneos. São Paulo: Edições Loyola, 1997.

\_\_\_\_\_. **O protagonismo da sociedade civil**: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias. São Paulo: Cortez, 2005.

GRAZIANO DA SILVA, J. **A nova dinâmica da agricultura brasileira**. Instituto de Economia, Unicamp. Campinas: Unicamp, 1998.

GRISA, C. Diferentes olhares na análise de políticas públicas: considerações sobre o papel do Estado, das instituições, das ideias e dos atores sociais. **Sociedade e Desenvolvimento Rural on line**. v.4, n. 1 – Jun – 2010.

\_\_\_\_\_. **Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil**: produção e institucionalização das idéias. Tese (doutorado) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, 2012.

KERBAUY, M. T. M; ASSUMPÇÃO, R. P S. Redes sociais e capital político: uma proposta teórico metodológica para análise das organizações políticos partidárias brasileiras. **Política & Sociedade**. v. 10, nº 18, abril 2011.

LAMOUNIER, B. (coord.). **Determinantes políticos da política agrícola**: um estudo de atores, demandas e mecanismos de decisão. Brasília: IPEA, 1994.

Le GALES, Les Réseaux d'Action Publique entre Outil Passe Partout et Théorie de Moyenne Portée, in LE GALÈS et THATCHER Mark (direction) Les Réseaux de Politique Publique. **Debat autour des policy networks**. Paris, L'Harmattan, 1995.

LEITE, S. (org.). **Políticas Públicas e Agricultura no Brasil**. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 2001.

LEITE, S. P. Governança das políticas públicas para o desenvolvimento territorial rural no Brasil. In: Roberto J. M.; Regina B. (Org.). **Dimensões rurais de políticas brasileiras**. 1 ed. Rio de Janeiro: Mauad, v.1, 2010.

LONG, N. **Development sociology**: actor perspectives. London and New York: Routledge, 2001.

LONG, N. e PLOEG, J. D. Demythologizing planned intervention: an actor perspective. **Sociologia Ruralis**, Vol XXIX, 1989.

\_\_\_\_\_. Heterogeneidade, ator e estrutura: para a reconstituição do conceito de estrutura. In: Schneider, S; Gazolla, M. (Org). **Os atores entram em cena**, Porto Alegre: Editora da Universidade, 2011.

MALLOY, J. "Política Econômica e o Problema da Governabilidade nos Andes Centrais", in L. Sola (org.), **Estado, Mercado e Democracia**: Política e Economia Comparada. São Paulo, Paz e Terra, 1993.

MARQUES, E. C. Redes sociais e instituições na construção do Estado e da sua permeabilidade. **Revista brasileira de Ciências Sociais**, v.14, n.41, p.45-67, out.1999.

\_\_\_\_\_. **Redes Sociais e Permeabilidade do Estado:** Instituições e Atores Políticos na Produção de Infra-Estrutura Urbana no Rio de Janeiro. Tese (Doutorado). Universidade Federal de Campinas, 1998.

\_\_\_\_\_. As políticas de saneamento no Rio de Janeiro e seus aspectos espaciais. In: **XI Encontro da Abep**, Caxambu, 1998b.

\_\_\_\_\_. **Estado e redes sociais:** permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, Revan/Fapesp. 2000.

McCARTHY, J. D.; e ZALD, M. N. "Resource Mobilization and Social Movements: A Partial Theory". In.: McCARTHY e ZALD (org.). **Social Movements in a Organizational Society:** collected essays. New Brunswick (Nova Jersey), Transaction Publisher, 1990.

\_\_\_\_\_. Resource Mobilization and Social Movements: **A Partial Theory.** American Journal of Sociology, 1977.

MCGEE, R. Unpacking Policy: Knowledge, Actors and Spaces. In: Brock, K., McGee, R., and Gaventa, J. P. **Reduction in Uganda and Nigeria.** Fountain Press, Africa Book Collective. 2004.

MEDEIROS, L. S. de. **Questões sobre o sindicalismo rural.** Tempo e Presença, Rio de Janeiro, v. 11, n. 243, 1989.

\_\_\_\_\_. **Trabalhadores rurais, agricultura familiar e organização sindical.** São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 11, n. 2, 1997.

\_\_\_\_\_. **As novas faces do rural e a luta por terra no Brasil contemporâneo.** Nómadas (Santafé de Bogotá), Bogotá, v. 20, 2004.

MELUCCI, Alberto. **Challenging Codes:** Collective Action in the Information Age. Cambridge, CUP, 1996.

\_\_\_\_\_. **A invenção do presente:** movimentos sociais nas sociedades complexas. Petrópolis: Vozes, 2001.

MÜLLER, Ana Luiza. **A construção das políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil:** o caso do Programa de Aquisição de Alimentos. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural) - Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

MÜLLER, A. L.; SCHNEIDER, S.; SILVA, M. K. A construção das políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos. **Trabalho apresentado no GT de políticas públicas do 31º Encontro Anual da ANPOCS**, Caxambu/MG, 2007.

MÜLLER, A. L.; SILVA, M. K.; SCHNEIDER, S. A construção das políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: o programa de aquisição de alimentos. **Estudos Sociedade e Agricultura**, abril de 2012, vol. 20, n. 1, pp. 106-138.

MUNCK, Gerardo L. Formação de Atores, Coordenação Social e Estratégia Política: Problemas Conceituais do Estudo dos Movimentos Sociais. **Dados** [online]. 1997, vol.40, n.1. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52581997000100005](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000100005). Acesso em: 03 de set. 2012.

NAVARRO, Zander. "Democracia, cidadania e representação: os movimentos sociais rurais no Estado do Rio Grande do Sul, 1978-1990". In: NAVARRO, Zander (ed.). **Política, protesto e cidadania no campo**. Porto Alegre: Editora da Universidade. 1996.

OBERSCHALL, Anthony. Social conflict and social movements. **Englewood Cliffs**. New Jersey: Prentice Hall Inc, 1973.

OFFE, C. A Atribuição de Status Publico aos Grupos de Interesses. In: **Capitalismo Organizado**. Brasiliense, São Paulo, 1989.

PICOLOTTO, Everton L. A emergência dos "agricultores familiares" como sujeitos de direitos na trajetória do sindicalismo rural brasileiro. **Mundo Agrário**, v.9, nº.18, 2009.

\_\_\_\_\_. **As mãos que alimentam a nação: agricultura familiar, sindicalismo e política**. Tese (Doutorado de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Programa de Pós-Graduação de Ciência Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA/UFRRJ). Rio de Janeiro (RJ), 2011.

PORTUGAL, S. Contributos para uma discussão do conceito de rede na teoria sociológica. **Oficina do CES** (Centro de Estudos Sociais/Universidade de Coimbra), nº 271, março de 2007. Disponível em <http://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/271/271.pdf>. Acesso em 16/03/2012.

PRADO Jr., Caio Nova contribuição para análise de questão agrária brasileira. In: VEIGA, José E. **A questão agrária**. São Paulo (SP): Brasiliense, 2000.

RODRIGUES A. S. **A Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar: um novo sindicalismo em construção**. Dissertação. Pós-Graduação do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Paraná – UFPR. Curitiba, 2004.

\_\_\_\_\_. A Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar: um novo sindicalismo em construção. In BRANDENBURG A. [et al.] **Ruralidades e Questões Ambientais: estudo sobre estratégias, projetos e políticas**. Brasília: MDA, 2007.

ROMANO. J. Interesses privados na formulação e implementação de políticas públicas para a agricultura. In: SANTOS, R.; CARVALHO, L.F.; SILVA, F.C. (Orgs.) **Mundo rural e política: ensaios interdisciplinares**. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.

\_\_\_\_\_. **Política nas Políticas: um olhar sobre a agricultura brasileira**. Rio de Janeiro: Mauad X; Seropédica, RJ: EDUR, 2009.

SABATIER, P. Top down and Botton up Approachs to Implmentation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis. *Journal of Public Policy*, vol. 6, nº 1, 1986.

SADER, E. **Quando novos personagens entram em cena**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SALLUM JR., B. Metamorfoses do Estado Brasileiro no final do Século XX. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, nº 52, 2003.

SANTOS, Djalma Eudes dos. **O fenômeno consumerista e os movimentos sociais no Brasil**. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Sociologia) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

SCHNEIDER, S. **Agricultura familiar e industrialização**: pluriatividade e descentralização industrial no Rio Grande do Sul. Porto Alegre: editora Universidade/UFRGS, 1999.

\_\_\_\_\_. **A pluriatividade na agricultura familiar**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

SCHNEIDER, S.; GRISA, C.; GAZOLLA, M. **A "produção invisível" na agricultura familiar**: autoconsumo, segurança alimentar e políticas públicas de desenvolvimento rural. *Agroalimentaria (Mérida/Venezuela)*, v. 16, 2010.

SCHNEIDER S; MATTEI L.; CAZELLA A. A. Histórico, Caracterização e Dinâmica Recente do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. In: SCHNEIDER, Sergio; SILVA, Marcelo Kunrath; MARQUES, Paulo Eduardo Moruzzi (Org.). **Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural**. Porto Alegre, 2004.

SCHNEIDER, S.; SILVA, M. K. A participação dos agricultores nas políticas de desenvolvimento rural: uma análise do Pronaf Infra-Estrutura e Serviços no Estado do Rio Grande do Sul (1997-2000). In: SCHNEIDER, Sergio; SILVA, Marcelo Kunrath; MARQUES, Paulo Eduardo Moruzzi. (Org.). **Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

SCHNEIDER V. Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas. **Civitas**, vol. 5, nº 1, jan/jul, 2005.

SCHMITT, C. J. Redes, atores e desenvolvimento rural: perspectivas na construção de uma abordagem relacional. **Sociologias**, vol.13, nº. 27, Ago. 2011.

SEHAB - SECRETARIA ESPECIAL DA HABITAÇÃO. **A cidadania em construção**. Porto Alegre, Governo do Estado do Rio Grande do Sul. 2001.

SILVA M. K., **Construção da "participação popular"**: análise comparativa de processos de participação social na discussão pública do orçamento em municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre/RS. Tese (Programa de Pós-Graduação

em Sociologia) – UFRGS. Porto Alegre, 2001.

SILVA, F; JACCOUND, L; BEGHIN, N. Políticas sociais no Brasil – participação social, conselhos e parcerias. In: JACCOUND, L. (org.) **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005.

Sistema de Informações Georreferenciadas do Setor Elétrico – SIGEL. Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEL. Disponível em: <http://sigel.aneel.gov.br>. Acesso em 14 fev. 2013.

STADUTO J. A. R. et al. As Câmaras Setoriais do Agronegócio Brasileiro. In: **anais Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural**. XLV, Londrina, PR, 2007.

TAKAGI M. **Câmaras Setoriais Agroindustriais, representação de interesses e políticas públicas**. Rio de Janeiro: Annablume, 2004.

TEDESCO, João C. (Org.). **Agricultura familiar: realidades e perspectivas**. Passo Fundo, EDIUPF, 2001.

TILLY, Charles. From mobilization to revolution. **Reading: Addison-Wesley**, 1978.

TOURAINÉ, A. **Palavra e sangue. Política e sociedade na América Latina**. Campinas: Ed. Unicamp, 1989.

TOURAINÉ, A. “Os novos conflitos sociais. Para evitar mal-entendidos”. **Lua Nova**, nº 17, junho, pp. 5-18, 1989b.

TRICHES, Rozane Marcia, SCHNEIDER Sergio. Desestruturar para construir: interfaces para a agricultura familiar acessar o programa de alimentação escolar. **Estudos Sociedade e Agricultura**. Abril de 2012, vol. 20, n. 1, pp. 66-105.

VEIGA, José Eli. **O desenvolvimento agrícola: uma visão histórica**. São Paulo (SP): Editora da Universidade de São Paulo/Hucitec, 1991.

VILAÇA, Helena. Territórios e identidades na problemática dos movimentos sociais: algumas propostas de pesquisa. **Sociologias**, I Série, Vol. III. Porto: Faculdade de Letras, 1993.

WARREN, I. S.. **Ações coletivas, movimentos e redes sociais na contemporaneidade**, Palestra proferida na Mesa Redonda, no XIV Congresso Brasileiro de Sociologia, realizado de 28 a 31 de junho de 2009, Rio de Janeiro. Disponível em: [www.npms.ufsc.br/wpapers/Ilse%20-%20Texto%20SBS.doc](http://www.npms.ufsc.br/wpapers/Ilse%20-%20Texto%20SBS.doc). Acesso em: 20 mar de 2012.

WASSERMAN, S. & FAUST, K. **Social network analysis: methods and applications**. Structural analysis in the social sciences. Vol.8, Cambridge: Cambridge University Press, 1994.



ZALD, Mayer N. Looking Backward to Look Forward: Reflections on the Past and the Futures of the Resource Mobilization Research Program. In.: MORRIS, Aldon D.; e MUELLER, C. McClurg (ed.): **Frontiers in Social Movements Theory**. New Haven e Londres, Yale Univ. Press, 1992.

### APÊNDICE A: TABELA DE INFORMANTES

Informante número	Atuação
1	Dirigente Sindical Região Sul
2	Dirigente Sindical Região Sul
3	Dirigente Sindical Região Sul/Assessor
4	Dirigente Sindical Região Sul
5	Dirigente Sindical Estadual
6	Dirigente Sindical Estadual
7	Dirigente Sindical Estadual/Assessor
8	Dirigente COOPERHAF Região Sul
9	Dirigente COOPERHAF Região Sul
10	Dirigente COOPERHAF Região Sul
11	Dirigente COOPERHAF Região Sul
12	Equipe Técnica COOPERHAF
13	Equipe Técnica COOPERHAF
14	Coordenação Municipal/Regional de Habitação
15	Coordenação Municipal/Regional de Habitação
16	Governo/Dirigente Sindical
17	Governo/Dirigente Sindical
18	Governo
19	Governo
20	Governo/Caixa
21	Governo/Caixa
22	Governo/Caixa
23	Governo/Caixa
24	Agricultor Beneficiário
25	Agricultor Beneficiário
26	Agricultor Beneficiário

**Fonte:** Elaboração autor (2013)

## APÊNDICE B: ROTEIRO DE ENTREVISTA: AGRICULTORES E DIRIGENTES SINDICAIS

Nome: \_\_\_\_\_ Idade: \_\_\_\_\_ Cidade: \_\_\_\_\_

1. Qual é a sua função atual, quanto tempo exerce a mesma?
2. Conte-me um pouco de sua história e sua atuação no sindicalismo rural!
3. Relate, especificamente, um pouco da sua história na FETRAF!
4. Como é a relação da FETRAF para com os demais campos sindicais (FETAG E MPA, etc.)
5. Como é a atuação da FETRAFSUL no processo político de formulação das políticas públicas voltadas para a AF?
6. Como é a relação da FETRAF com os Estados e seus governantes?
7. Conhece a COOPERHAF? Qual é a sua relação com a mesma?
8. Conte-me um pouco da história da cooperativa.
9. Como ocorre a atuação da cooperativa com a sua base social (realiza reuniões, debates, assembléias, etc.)? Qual a periodicidade desses encontros?
10. Qual a relação da COOPERHAF com o Estado e seus administradores?
11. Para você, atualmente qual é a origem de uma determinada política pública (é uma demanda social e ou é uma política de governo)?
12. Tens lembrança de alguma ação social que culminou com uma grande ação de governo?
13. Para você, qual foi à origem do PNHR? Você fez parte do processo de formulação do mesmo? De que forma?
14. Na sua avaliação, quais as perspectivas do Programa?
15. Sabe me informar como ocorre o processo de execução do mesmo na base da FETRAF? Como são escolhidos os beneficiários? etc.
16. Qual a importância do PNHR para a FETRAF/COOPERHAF no momento?
17. Quais são as principais funções dos sindicatos hoje?

18. Na sua avaliação, porque o Estado e as organizações sindicais estão interagindo no processo político das políticas públicas?

19. O que você acha que irá acontecer com esse processo de interação nos próximos anos?

## APÊNDICE C: ROTEIRO DE ENTREVISTA: INTERMEDIADORES E MEMBROS DOS GOVERNOS.

Nome: \_\_\_\_\_ Idade: \_\_\_\_\_ Cidade: \_\_\_\_\_

1. Qual é a sua atual função?
2. Quais foram as suas funções que vieram a demandar diálogos com o sindicalismo rural?
3. Qual é a sua relação com o sindicalismo rural? Em que período (ano) isso ocorreu?
4. De acordo com as suas ações, como você faz parte do processo político de constituição de uma determinada política pública?
5. O governo e ou instituição que você faz parte, tem alguma relação com o sindicalismo rural? Qual? Como ela ocorre?
6. Na sua avaliação, qual é a origem da aproximação do Estado com as organizações sociais? O que está por trás desta aproximação?
7. Na sua avaliação, a que interessa essa aproximação?
8. Quais as causas?
9. Quais as conseqüências?
10. Tem recordação de uma ação que você fez parte que se transformou em uma determinada política pública? Qual? Conte-me como foi que você participou?
11. Quais as perspectivas futuras para tal processo? É salutar? Crê que o mesmo é importante?
12. Como é a sua relação com a FETRAF?
13. E com a COOPERHAF?
14. Conhece o PNHR?
15. Sabe me explicar a origem deste programa/demanda?
16. Você fez parte deste processo?
17. Na sua avaliação, quais as perspectivas do mesmo?
18. Na sua avaliação, qual o futuro do sindicalismo rural?