

## **POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO NO BRASIL: UM PANORAMA HISTÓRICO**

### **PUBLIC HOUSING POLICIES IN BRAZIL: A HISTORICAL OVERVIEW**

#### **RESUMO**

O avanço industrial trouxe o crescimento das cidades e a modificação dos espaços. As pessoas, que na grande maioria, habitavam em áreas rurais, mudavam-se para a área urbana cada vez mais, devido as novidades e promessas de trabalho que apresentava, em busca de liberdade e melhores condições de vida. Visto isso, criam-se os bicos e os problemas de higiene e saneamento básico começam a surgir, foi então que as habitações pobres começaram a ser vistas como problemas a serem resolvidos. Medidas começaram a ser tomadas apenas no século XX a partir do ano de 1900 com a criação do Instituto Soroterápico Federal (atual Fiocruz). A partir de então, ações foram criadas com a tentativa de resolver problemas habitacionais, porém, somente no ano de 1964 foi criado, para tratar exclusivamente de financiamentos de habitações, o Banco Nacional de Habitação-BNH. Outro marco para o urbanismo brasileiro foi a criação do Estatuto das Cidades em 2001, o qual regulamentou a moradia como direito básico para toda população. Em 2003, foi criado o Plano Nacional de Habitação Rural-PNHR, beneficiando também os moradores rurais. O Programa Minha Casa Minha Vida-PMCMV, criado em 2009, ampliou as políticas de moradia e o PNHR mudou-se como subprograma do PMCMV, passando a ser chamado de Minha Casa Minha Vida Rural – MCMV-R, beneficiando trabalhadores rurais, comunidades quilombolas, bem como povos indígenas. Este artigo tem o objetivo de apresentar a história das políticas públicas de habitação e como elas se desenvolveram no Brasil, até chegar na criação e efetivação do Programa Minha Casa Minha Vida Rural.

**Palavras-chave:** História da habitação, políticas públicas, habitação rural.

#### **ABSTRACT**

The industrial advance brought the growth of cities and the modification of spaces. People, who, in the great majority, lived in rural areas, moved to the urban area more and more, due to the news and promises of work that presented, in search of freedom and better living conditions. In view of this, alleys are created, hygiene and sanitation problems begin to appear, and it was then that poor housing began to be seen as problems to be solved. Measures began to be taken only in the twentieth century from the year 1900 with the creation of the Instituto Soroterápico Federal (now Fiocruz). Since then, actions have been created in an attempt to solve housing problems, however, it was only in 1964 that the National Housing Bank-BNH was created to deal exclusively with housing financing. Another milestone for Brazilian urbanism was the creation of the Statute of Cities in 2001, which regulated housing as a basic right for the entire population. In 2003, the National Rural Housing Plan - PNHR was created, also benefiting rural residents. The Minha Casa Minha Vida-PMCMV Program, created in 2009, expanded housing policies and the PNHR changed as a subprogram of the PMCMV, becoming known as Minha Casa Minha Vida Rural - MCMV-R, benefiting rural workers, quilombola communities, as well as indigenous peoples. This article aims to present the history of public housing policies and how they developed in Brazil, until the creation and implementation of the Minha Casa Minha Vida Rural Program.

**Keywords:** History of housing, public policies, rural housing.

## **1. INTRODUÇÃO**

De uma forma geral, o processo de urbanização acelerada e a intensificação da industrialização resultaram em modificações na ocupação dos espaços das cidades. A sociedade eminentemente agrícola passou a ser, cada vez mais, urbana em busca de trabalho sob a promessa de que as cidades e as indústrias representavam a liberdade e melhores condições de vida. O Brasil, por muitos séculos esteve atrelado ao sistema mercantilista, ocupando-se com a produção de determinados itens agrícolas lucrativos para a Metrópole (Portugal). Com a abolição da escravatura (1888) e a Proclamação da República (1889) a realidade modificou-se, aumentou o número de imigrantes europeus, o comércio nacional e internacional ampliaram, as cidades cresceram, os problemas sanitários se agravaram e o Estado sentiu a necessidade de ampliar a sua atuação através do ordenamento e estruturação urbana. Contudo, diferentes políticas públicas, objetivavam mais atender as necessidades do mercado do que das pessoas que necessitavam de habitação.

Nas primeiras décadas do século XX, a carência de habitação foi suprida através da criação de bairros operários e de ações de rentistas que construíam casas para a locação. O mercado imobiliário era controlado principalmente pela iniciativa privada (ALMEIDA E SOUZA, 2018). Políticas de habitação com maior impacto surgem com a atuação das Caixas de Aposentadoria e Pensão-CAPs e o Instituto de Aposentadoria e Pensão-IAPs que tiveram a maior produção de unidades nas décadas de 1940 e 1950. O governo também buscou interferir na política de aluguéis através das Leis de Inquilinato. Outra medida, com o intuito de suprir a necessidade de habitação para as camadas sociais de baixa renda, foi a criação da Fundação da Casa Popular. Após a implantação da Ditadura Militar (1964), modificou-se a política de previdência, as CAPs e os IAPs foram incorporados pelo Instituto Nacional de Previdência Social- INPS que unificou as ações de saúde e aposentadoria. As atividades de moradia passaram a ser gerenciadas pelo Banco Nacional de Habitação- BNH, que ficou em vigência até 1985, quando passou a carteira para a Caixa Econômica Federal- CEF.

Após a extinção do BNH, no início da década de 1980, a crise econômica e a indefinição de uma fonte de receita para financiar a construção de casas fez com que, até o início do século XXI, não houvesse uma política nacional de habitação, ficando apenas com ações isoladas dos estados e municípios. No início do século XXI, com a ampliação da construção através do Programa de Arrendamento Residencial – PAR, com aprovação do Estatuto das Cidades(2001), com a Criação do Ministério das Cidades(2003) e a Conferência Nacional das Cidades (2003), esboçou-se novas perspectivas para a habitação objetivando atender a população rural e urbana que foram unificadas no Programa Minha Casa e Minha Vida (2009).

O objetivo deste artigo é apresentar o histórico do desenvolvimento das políticas públicas de moradia no Brasil, como forma de compreender a criação e efetivação do Programa Minha Casa Minha Vida Rural.

## **2. METODOLOGIA**

O presente artigo é parte integrante do relatório do projeto de pesquisa HABITAÇÃO RURAL: Uma análise da efetivação da política de Habitação Rural no Rio Grande do Sul, financiado pela FAPERGS e desenvolvido no âmbito do grupo de pesquisa Teoria história da habitação e da cidade. O Texto faz parte da reconstrução

histórica das políticas de habitação bem como dados sobre habitação rural desenvolvidos pelo PMCMV.

Metodologicamente, o estudo foi desenvolvido por meio, essencialmente, através de uma revisão bibliográfica e da legislação sobre o tema. Para a pesquisa bibliográfica utilizou-se de uma revisão de artigos científicos, teses e dissertações sobre o tema, bem como dados do Ministério da Cidade-MC e da Caixa econômica Federal- CEF

O texto está dividido em dois tópicos, nos quais, primeiramente é apresentada a trajetória da política habitacional no Brasil, resgatando a sua história. Posteriormente, nas considerações finais, será apresentado o resultado do estudo.

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

A partir da década 1870, com o crescimento das cidades no Brasil, foi possível visualizar as habitações pobres como um impasse. A falta de higiene, que na área urbana, já era apontada como um problema pelo desconforto que a sujeira causava, no campo era menos preocupante, por não haver concentração de pessoas como na cidade. O esgoto vertia pelas ruas misturando-se com afazeres cotidianos. As residências, localizadas próximas de indústrias, foram saturadas pela fumaça e pelos sedimentos que contaminavam todo o ambiente (ALMEIDA, 2007). Contudo, ações na área de saneamento e de moradia objetivando melhorar as condições de higiene e para garantir habitação para os trabalhadores surgiram apenas no século XX (ALMEIDA, 2007).

As condições de moradias dos trabalhadores eram consideradas, pela a elite, como um impasse social pois, não se encaixavam na condição de higiene consideradas necessárias. As críticas feitas eram, principalmente, vinculadas a má qualidade dos materiais, a deficiência de iluminação e ventilação natural, a aglomeração e a grande quantidade de esgoto a céu aberto (CORREIA, 2004)

Segundo Almeida (2007, p.51), a compreensão dos problemas habitacionais vinculava-se a perspectiva de que “o meio era responsável pela situação do indivíduo e estava na correção dos seus problemas a solução de todo os males sociais”. Neste sentido os bicos e a concentração de pessoas pobres em áreas urbanas, passaram a ser entendidos como problemas que afetavam toda a população e que era necessário a intervenção do Estado (ALMEIDA, 2007).

Como resposta aos problemas citados acima, surgiram propostas de saneamento e higienização de cidades e regiões portuárias. Exemplo disso foi a política formulada por Oswaldo Cruz, médico bacteriologista, que buscou sanear a cidade do Rio de Janeiro com ações de reestruturação dos espaços, construção de redes de esgoto, coleta de lixo, ruas que possibilitavam acesso a todas as casas provocando a desconstituição de bicos e remoção de grande número de pessoas. Além disso, as campanhas de vacinação, imposta a toda população, provocavam diferentes formas de reação, inclusive violentas como ocorreu na Revolta da Vacina (1904).

No ano de 1900 houve o surgimento da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), denominado de Instituto Soroterápico Federal, como consequência de uma crise sanitária ocasionada pela crescente ameaça da epidemia da peste bubônica do Porto de Santos e Rio de Janeiro. Objetivava substituir os produtos importados e desenvolver a tecnologia de soros e vacinas (BENCHIMOL, 1989).

Entre os anos de 1889 e 1930, período conhecido como República Velha, os governos não tinham políticas para minimizar o déficit habitacional principalmente para o crescente grupo de operários (BONDUKI, 2002). Mesmo que a economia brasileira fosse centrada na produção de café e a grande maioria populacional vivia no campo, durante a Primeira Guerra Mundial (1914-1918), ocorreu um crescimento industrial provocado pelo fenômeno conhecido como indústria da substituição, que obrigava o Brasil produzir o que, até então, era importado dos países que entraram em guerra.

Segundo Bonduki (2002), desde a segunda metade do século XIX, investir em locação de imóveis de vários modelos valia muito a pena, devido ao rendimento certo e seguro. Com o crescimento urbano, os investidores de imóveis puderam contar com a valorização imobiliária, além de terem uma renda mensal. O principal motivo que atraía investidores de moradias de aluguel, era poder reservar valor e fonte de renda. A cidade estava em crescimento constante e os terrenos sendo mais valorizados (BONDUKI, 2002).

A crescente industrialização, o aumento do número de operários, as más condições de trabalho e de moradia provocaram o surgimento de movimentos em busca de salário mais dignos, bem como melhores condições de vida (ALMEIDA, 2012). Em 1923, numa tentativa de diminuir a tensão social o parlamento, através de Elói Chaves, propôs a criação da Caixa de Aposentadoria e Pensões—CAPs com o objetivo de estabelecer controle nas ações dos sistemas previdenciários privados pré-existentes (BONDUKI, 2002).

Em 1930 deu-se início a um novo período histórico, chamado de Era Vargas, o qual foi marcado pela queda da bolsa de valores de New York, pela crise do café no Brasil e pelo processo de industrialização. O período foi marcado também pela criação de diferentes leis trabalhistas abarcadas na Constituição de 1934 e posteriormente na Consolidação das Leis Trabalhistas CLT. Outra ação do governo de Getúlio Vargas foi a substituição dos CAPs pelo IAPs que unificaram o antigo sistema promovendo uma maior arrecadação e capacidade de prestação de serviços. Primeiramente criados para ordenar a previdência do Brasil, também representaram a construção de um número significativo de habitações e são considerados como o início dos financiamentos de habitações para trabalhadores no país.

Porém, os IAPs forneceram casas de maneira limitada até 1937, pois, o decreto nº 1749, criou as Carteiras Prediais de cada um dos Institutos de aposentadorias e pensões, os quais foram permitidos a financiarem ou construir suas moradias sociais, podendo ter um investimento de até a metade de suas economias (ALMEIDA, 2007).

A crise habitacional, que aumentou depois da II Guerra Mundial, provocou a ampliação dos limites para a utilização das Carteiras Prediais dos IAPs. Desta forma, foi criada a Comissão de Aplicação das Reservas da Previdência Social (CARPS), com o intuito de que as ações fossem controladas e fiscalizadas (ALMEIDA, 2007).

A forma de agir dos IAPs foi através de regime de capitalização, destinando os fundos com o objetivo de atingir retorno financeiro futuros. No entanto, os trabalhadores, eram os que mais contribuam para os financiamentos de habitações, sendo os principais encarregados, pois, o governo não disponibilizou de grandes recursos para a resolução do impasse do déficit habitacional (ALMEIDA, 2007).

Em 1942, foi instituída, novamente, a Lei do Inquilinato<sup>1</sup>, que pretendia regular a relação entre o usuário e o dono do imóvel estabelecendo o congelamento dos valores de locação. A Lei do Inquilinato tinha como intuito, impossibilitar a elevação do custo dos aluguéis na medida que o trabalhador não tivesse seu salário comprometido (ALMEIDA, 2007). A partir da década de 1950, o preço de imóveis e aluguéis aumentavam, conforme as taxas de juros, (BONDUKI, 2002). Pelo fato dos juros serem baixos, o valor de aluguéis e de investimentos passou a ser desvalorizado. Ao mesmo tempo, aumentou a quantidade de casas sem moradores, feitas pelo IAPs, bem como subiu o número de invasões nesses imóveis (FARAH, 1983).

Uma outra tentativa de política estatal com o objetivo de diminuir o déficit habitacional foi a criação da Fundação da Casa Popular – FCP<sup>2</sup>, sendo considerada o primeiro movimento efetivo para construir moradias para as pessoas com menor condições financeiras de áreas urbanas e rurais de todo o Brasil, bem como a construção de projetos de abastecimento de água, esgoto e energia elétrica, atendendo suas necessidades de moradia (ALMEIDA, 2007).

O contexto político do final da década de 1950 e início da década de 1960 foi bastante conturbado. Ampliaram-se os movimentos sociais urbanos e rurais exigindo medidas conhecidas como “reformas de base” entre estas reformas encontrava-se a reforma urbana reivindicando a democratização da terra urbana, maiores investimento e políticas habitacionais.

O golpe militar de 1964 interrompe estes movimentos e estabelece um longo período conhecido como ditadura militar. Entre as primeiras ações do regime militar com o objetivo de construção rápida de milhares moradias, destinadas para a população de baixa renda. No dia 21 de agosto do mesmo ano, foi criado o Banco Nacional de Habitação- BNH, considerada um marco no país por ter sido a primeira política pública de moradia com estrutura para resolver impasses habitacionais no Brasil (ALMEIDA, 2007). Um dos motivos da criação do BNH, foi a extinção dos Institutos de aposentadoria e Pensões, desta forma, seria um órgão financeiro com a função estritamente para o financiamento de habitação, retirando o tema habitacional do sistema previdenciário.

O BNH atribui-se o objetivo de “estimular a construção de habitações de interesse social e o financiamento da aquisição da casa própria, especialmente pelas classes da população de menor renda” (BRASIL. Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, Art.1º). Na época, segundo o Art.25, parágrafo único, o recurso inicial do BNH para realizar operações em financiamento, compra e venda, bem como construção de moradias, era de um de bilhão de cruzeiros (BRASIL, 1964a).

O BNH autorizava o financiamento para quem comprovasse uma renda mínima de 3 salários mínimos, o que gerava desvantagens para a classe mais desfavorecida, impedindo-as de acessar os benefícios. No decorrer da década de 1970 a política de moradia aumenta a renda do grupo beneficiário para 5 salários mínimos piorando a situação da população mais pobre (BONATES, 2008).

Em 1985, o regime militar acabou, com a expectativa de que o BNH e seus agentes fossem reformulados e, que a política habitacional fosse renovada como um seguimento pelo regime político (BONDUKI, 2008). Porém, sem contribuições do

---

<sup>1</sup> A primeira Lei do Inquilinato foi criada em 1921 pelo Decreto nº 4403, determinando que o período para o indivíduo alugar uma residência fosse de no mínimo 1 ano, e que para cancelar o contrato da locação o inquilino deveria apresentar aviso prévio de três meses (BONDUKI, 2002).

<sup>2</sup> A FCP foi regulamentada pelo Decreto 9.218 em maio de 1946 e passou a ser a primeira entidade federal, criada para tratar somente de assuntos relacionados a produção de moradias no país (ALMEIDA, 2007)

Estado, depois de 22 anos em exercício, o BNH chegou ao seu fim pelo Decreto-Lei nº 2.291, de 21 de dezembro de 1986 e suas atividades foram repassadas para a Caixa Econômica Federal- CEF.

Assim, as atuações do governo a respeito das políticas habitacionais, foram interrompidas, sem a formulação de uma nova política nacional de minimização do déficit habitacional. O período pós-BNH foi marcado pela inexistência de uma política federal, sobrando para os municípios, na medida de suas possibilidades, suprir as necessidades das pessoas mais carentes (BONDUKI, 2008; BARCELOS, 2011).

Uma nova política federal só foi lançada em meados da década de 1990 através dos programas como o Pró-Moradia e Habitar-Brasil (posteriormente Habitar-Brasil-BID-HBB) (BONATES, 2008). Esses novos projetos tinham como objetivo, atender as pessoas com renda de até três salários mínimos em áreas ruins e danificadas, tendo em vista melhores condições de moradia.

Em 1995, no mandato do Fernando Henrique Cardoso, benefícios passaram a ser utilizados os recursos do FGTS para financiar obras de habitação e saneamento. Em 1996 a secretaria de Política Urbana apresentou o Documento Nacional de Habitação, adicionando novos projetos, porém, sem fonte de financiamento compatível (BONDUKI, 2008).

Em 1999, foi criado o Programa de Arrendamento Residencial – PAR, um projeto do governo federal gerenciado pela Caixa Econômica Federal, objetivando construir unidades habitacionais financiadas pelo FGTS. Os recursos beneficiam família com renda de até seis salários mínimos e o prazo de pagamento de até 15 anos. Segundo Bonduki (2008), os empreendimentos do PAR não interferiram no tamanho do déficit habitacional, pois a população de classe média foi mais favorecida do que a população mais carente (BONDUKI, 2008).

Um dos avanços significativos para regulamentar políticas de urbanização e moradia foi o Estatuto das Cidades, a Lei Federal nº 10.257 de 10 de Junho de 2001, regulamentando a moradia como um direito básico para toda população. A lei foi criada pela necessidade de ordenar os espaços urbanos, devido ao acelerado crescimento populacional diante da distribuição desordenada das áreas terrestres. O documento representou um marco para o urbanismo brasileiro.

Em 2003, inicia o governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva que ganhou a eleição tendo como uma das suas plataformas de campanha a democratização da cidade, o fim da fome e o direito à moradia. Já na composição do seu governo foi criado o Ministério das cidades - MCidades, como um retorno aos movimentos que lutavam por uma melhor política de desenvolvimento urbano no país. Este programa tinha o objetivo de trazer políticas urbanas para a melhoria de habitações, saneamento, mobilidade e reduzir os impasses das cidades, para isso, contavam com a ajuda do Estatuto da Cidades e suas ferramentas. No mês de outubro deste mesmo ano, aconteceu a 1ª Conferência Nacional das Cidades, e a criação do Plano Nacional de Habitação – PlanHab, com o intuito de resolver impasses habitacionais estabelecendo como prazo estratégico 15 anos (BONDUKI, 2009).

Em 2007, durante o segundo mandato do Presidente Lula foi lançado o Programa de Aceleração do Crescimento-PAC, como uma resposta a necessidade de investimento infraestrutura para sustentar um crescimento econômico. Após a crise de 2008, iniciada por um colapso imobiliário nos EUA, O governo brasileiro ampliou o PAC com o propósito de manter a economia aquecida. Dentro destas iniciativas, em 2009, criou-se o Programa Minha Casa Minha Vida objetivando ampliar a política pública habitacional do Governo Federal no país atendendo as demandas do PlanHab.

Uma das ações do programa MCMV foi a unificação das ações destinadas a habitação rural no Minha Casa Minha Vida -Rural MCMV-R. Cabe ressaltar que as políticas públicas de habitação rural, historicamente, receberam poucos recursos. Um dos motivos apontado pela literatura é a baixa densidade demográfica, ocasionando baixa rentabilidade para as instituições, por isso não se sentiam atraídas para empreender no meio rural. (ROVER, MUNARI, 2010).

O meio rural começou ganhar espaço através de manifestações dos agricultores familiares e das populações do campo, por meio de suas entidades. Um exemplo deste reconhecimento foi a elaboração Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar (1995) que instituiu políticas específicas para este público. Outro exemplo foi a criação, em 2003, foi a criação do Programa Nacional de Habitação Rural-PNHR, objetivando beneficiar e diminuir o número de moradias com más condições, nas áreas rurais. (SILVA, 2014).

O PNHR era regido pelo MCidades, uniu as intervenções dos programas voltados às habitações em territórios rurais, reunindo as ações do PSHR, a Carta de Crédito do FGTS - Operações Coletivas e o Crédito Solidário. Em 2004, deu-se a aprovação da nova política pública habitacional, a Política Nacional de Habitação e do Sistema Nacional de Habitação (SNH). No ano seguinte, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) foram criados (KUJAWA, ALMEIDA, 2019).

O programa, mudou consideravelmente depois que novas regras foram criadas para que as famílias mais necessitadas tivessem mais facilidade para acessar o programa (BRASIL, 2009), isso tudo pelo decreto nº 6819, de 13 de abril de 2009. Depois disso, o PNHR mudou-se como subprograma do PMCMV, chamado de Programa Minha Casa Minha Vida Rural (PMCMV Rural), instituído por meio da lei nº 11.977, de julho de 2009, e convertida na Lei nº 12.424, de 16 de junho de 2011 (BRASIL, 2011), com objetivo de beneficiar as famílias rurais, dando a oportunidade de construir ou reformar suas casas, valorizando e incentivando a vida no campo (WANDPAP, 2018). O programa tem o Orçamento Geral da União – OGU como financiador. O público beneficiário são os agricultores familiares e trabalhadores rurais, quilombolas, indígenas e outras comunidades tradicionais, pescadores artesanais, extrativistas, silvicultores, aquicultores, maricultores e piscicultores (KUJAWA, ALMEIDA, 2019).

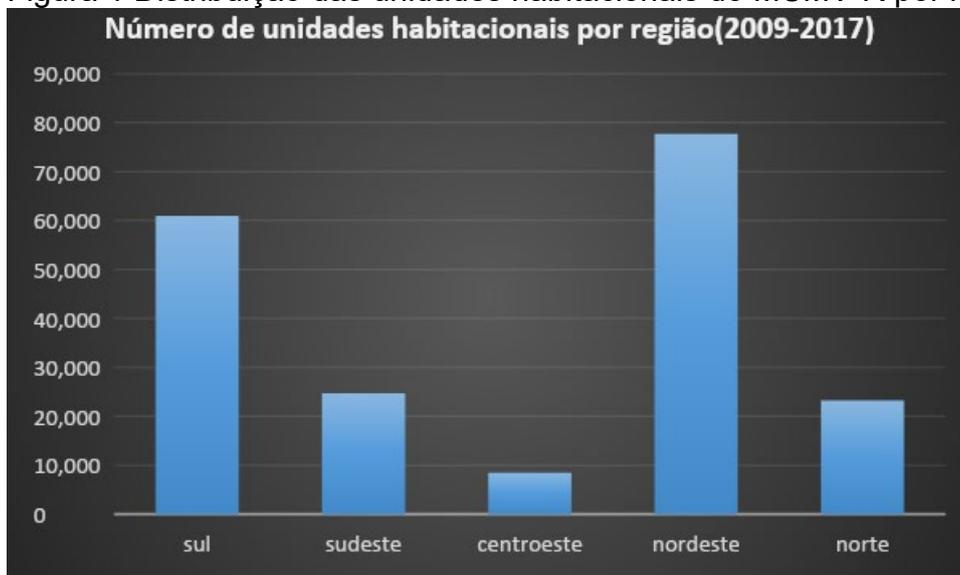
Os benefícios do PMCMV Rural, foram dividido em 3 grupos, de acordo com a renda anual de cada família. O grupo 1 é composto pelas famílias rurais com renda bruta de até R\$17 mil, com devolução de contrapartida de 4% do recurso fornecido para a construção ou reforma da moradia. O grupo 2 inclui as famílias rurais com renda anual de R\$17 mil a 33 mil, terá um ano para construir ou reformar com uma taxa nominal de juros de 5% ao ano e o valor do financiamento de até R\$ 30.000,00. No grupo 3, beneficia famílias com renda de R\$ 33.000,01 a R\$ 78.000,00/ano, com um prazo para pagar de 7 a 10 anos após o término da obra.

Mesmo que num curto espaço de tempo, o PMCMV Rural teve um grande impacto em todo o território brasileiro, principalmente entre 2009 e 2017. Por meio de dados estatísticos fornecidos pelo Ministério das Cidades, de 2009 a 2017, o PMCMV Rural realizou um total de 8.777 empreendimentos que totalizam 195.024 unidades habitacionais em todo Brasil. O investimento realizado foi de aproximadamente R\$ 4.700 bilhões.

Relacionando-se à classificação de empreendimentos realizados em todas as regiões do Brasil, pode-se analisar que as regiões com maior número de UH são a Sul, 43.712 unidades e Nordeste com 77.666, unidades por outro lado, a região Norte

tem o menor número de UH construídas pelo PMCMV Rural do país com 23.212 unidades.

Figura 1 Distribuição das unidades habitacionais do MCMV-R por região

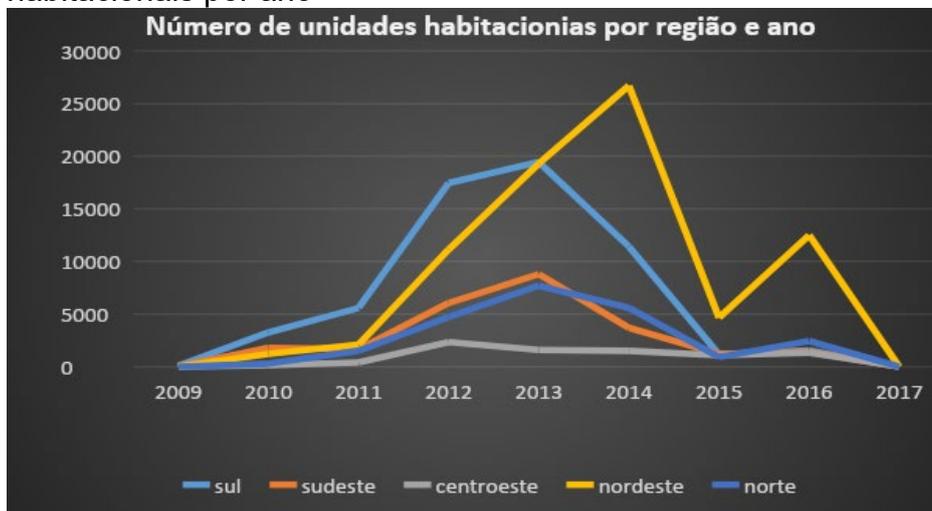


Fonte: Ministério das Cidades (2018)

Segundo Wendpap (2020), a distribuição geográfica acima, pode ser entendida maior número de UH instaladas pelo Programa, pelo fato de que as regiões Sul e Nordeste são regiões onde a população agrária, em grande medida é composta por propriedades rurais de pequeno porte, baseadas na agricultura familiar. Nessas regiões também há uma maior estrutura de movimentos sociais agrários e cooperativas que operam como entidades organizadoras, atendendo as necessidades dessa parcela da população.

No estado do Rio Grande do Sul especificamente, dados do Midades (2018) demonstram que entre os anos de 2009 e 2017 foram realizados 2.305 empreendimentos, totalizando 26.712 unidades habitacionais e um valor de R\$578.370, construídas em 381 municípios gaúchos (WENDPAP, 2020).

Figura 2- Gráfico comparativo, por região, da distribuição das unidades habitacionais por ano

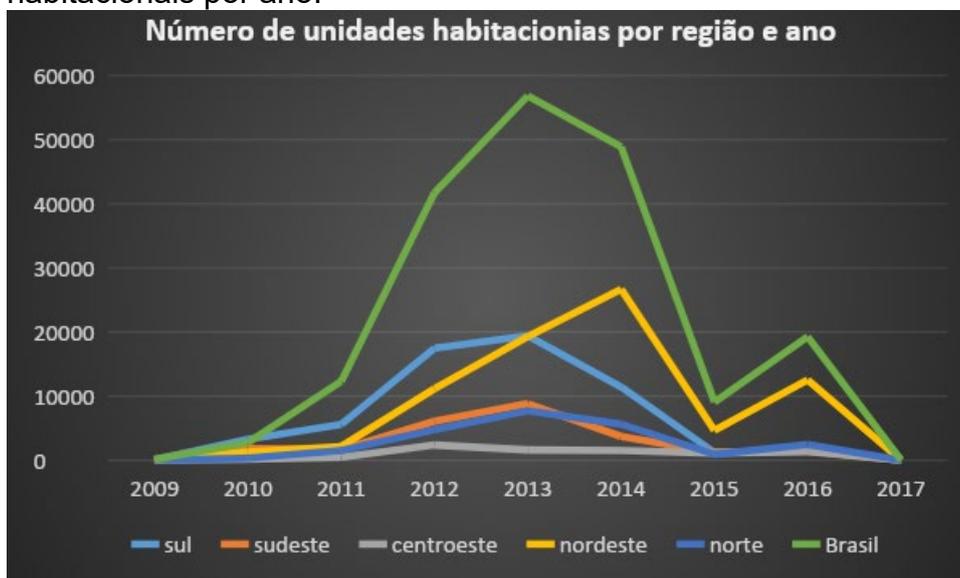


Fonte: Ministério das Cidades (2018)

Na distribuição por região e ano (figura 2) percebe-se que a única região que não possui um crescimento acentuado em 2013 é a região centro-oeste, que como vimos na figura 1, teve pouca representatividade na quantidade de unidades habitacionais. Em contrapartida as duas regiões que tem maior crescimento foram Sul e Nordeste coincidindo com as regiões que construíram maior número de unidades habitacionais. Outro elemento de destaque é o fato de que a região Nordeste teve o seu auge em 2014.

Quando compararmos a distribuição das unidades habitacionais por região e total no Brasil percebemos que o comportamento do Brasil é o mesmo das regiões tendo o maior número em 2013. Mesmo que a região nordeste sido em 2014, não foi suficiente para mudar o comportamento do gráfico.

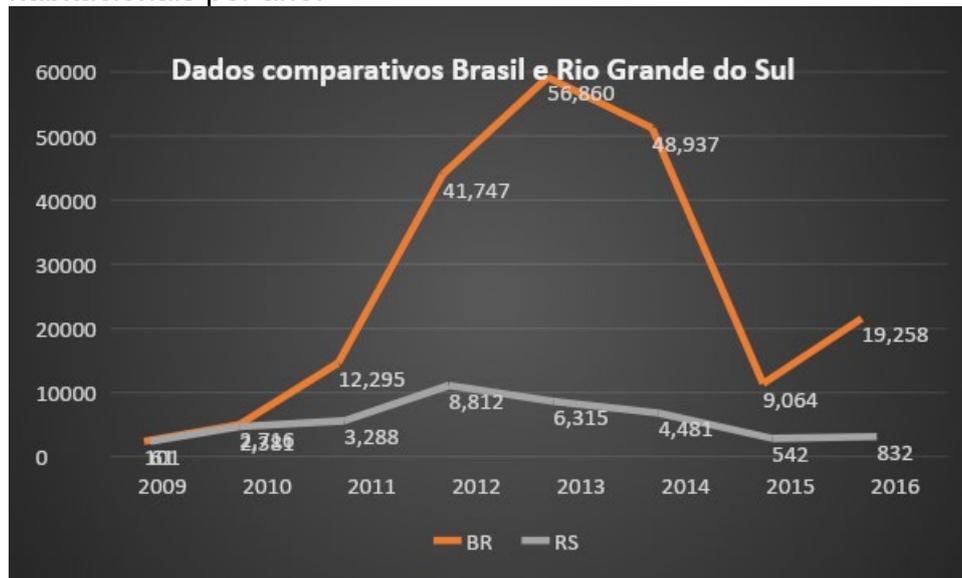
Figura 3- Gráfico comparativo, por região e Brasil, da distribuição das unidades habitacionais por ano.



Fonte: Ministério das Cidades (2018)

Ao compararmos o Rio Grande do Sul, isoladamente, com o Brasil (figura 4), percebemos que o comportamento diferencia-se um pouco. O Rio Grande do Sul teve o maior número de unidades habitacionais em 2012. Como vimos, este comportamento diferenciado do RS não alterou o gráfico comparativo das regiões (figura 2).

Figura 4- Gráfico comparativo, RS e Brasil, da distribuição das unidades habitacionais por ano.



Fonte: Ministério das Cidades (2018)

No Rio Grande do Sul, um dos públicos beneficiado pelo Programa MCMV-Rural foram as comunidades indígenas que, entre 2009 e 2017 tiveram a construção de um total de 1.712 unidades habitacionais indígenas (UHI) em TIs no Rio Grande do Sul, sendo 264 moradias (15,42%) localizadas nas TIs de Cacique Doble (101), Montes Caseros (71), Carreteiro (12), Ligeiro (50) e Ventarra (30) objetos de estudo deste estudo (Grupo de Pesquisa THCA-IMED Habitação Rural). Considerando a média da composição familiar indígena da região (quatro habitantes por UH) e o total da população indígena registrada oficialmente, estima-se que 47,7% das famílias residentes nas TIs situadas no norte do Rio Grande do Sul foram beneficiadas pelo Programa (KUJAWA, ALMEIDA, 2019). Embora discutir a qualidade das casas e a relação de suas implementações com elementos sociais, culturais e antropológicos é inegável que do ponto de vista numérico o impacto do programa é grande ao atingir praticamente 50% dos habitantes das respectivas comunidades.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas de moradia, de fato foram efetivas no país a partir da década de 1940, pois, apesar da contribuição dos IAPs permitir poucos recursos, a criação do BNH surge como uma nova perspectiva à população brasileira. A trajetória histórica demonstra diversas iniciativas de políticas objetivando atenuar a problemática habitacional nos espaços urbanos do Brasil. Contudo, as ações desenvolvidas pelas CAPs, pelos IAPs e, posteriormente pelo BNH, embora tenham atenuado o problema habitacional de determinados setores sociais, não atingiram a grande massa de brasileiros que não conseguiam obter as suas casas por recursos próprios.

No século XXI com a criação do Ministério das Cidades, houve uma significativa ampliação de políticas de moradia, apesar de não ter acabado com o déficit habitacional. O PMCMV ampliou significativamente o acesso a casa própria para milhões de brasileiros, contudo a sua inserção na malha urbana, a acessibilidade aos equipamentos urbanos, às condições biológicas e ambientais demonstram que as ações desenvolvidas historicamente não foram suficientes para suprir o déficit

habitacional. Neste sentido é possível indicar que o déficit habitacional está mais relacionado com a desigualdade social e ao preço do solo urbano que a efetiva dificuldade de construir casas. Por isso deve-se entender o espaço urbano, dialogando com os atores sociais, estabelecendo novas políticas públicas de moradia.

O PMCMV Rural, trouxe uma mudança efetiva na vida dos moradores rurais, sejam eles quilombolas, colonos ou indígenas, trazendo mais visibilidade a essa parcela da população que por muito tempo esteve desassistida pelo poder público. As análises comparativas demonstram que todas as regiões, conseqüentemente o Brasil, teve o maior número de unidades habitacionais em 2013, A região Nordeste, embora tenha um crescimento grande em 2013 o maior número de unidades habitacionais foi em 2014. Da mesma forma quando analisamos especificamente o Rio Grande do Sul o maior número de unidades foi em 2012.

A continuidade da pesquisa ampliará as análises comparativas, extrapolando a variável de distribuição das unidades habitacionais, para o valor médio de financiamento, as principais Entidades Organizadoras, entre outras.

## **AGRADECIMENTOS**

A Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul (FAPERGS) pelos recursos financeiros disponíveis para o desenvolvimento do projeto. Ao Grupo de Pesquisa THCA-IMED pela disponibilização de recursos humanos no cumprimento das etapas do projeto (HABITAÇÃO RURAL: Uma análise da efetivação da política pública de Habitação Rural no Rio Grande do Sul). E a IMED pela bolsa de Iniciação Tecnológica e Inovação PITI.

## **REFERÊNCIAS**

ALMEIDA, C.A.O. Habitação Social: Origens e produção (NATAL, 1889-1964). Dissertação de Mestrado em Arquitetura e Urbanismo - (EESC-USP), 2007.

\_\_\_\_\_. Habitação social do Nordeste: a atuação das CAPs e dos IAPs (1930-1964). 2012. 295p. Tese (Doutorado) – Instituto de Arquitetura e Urbanismo de São Carlos (IAU-USP), Universidade de São Paulo. São Carlos, 2012.

ANDRADE, Luis Aureliano Gama de; AZEVEDO, Sérgio de. Habitação de poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional da Habitação. Rio de Janeiro: Zahae Editores, 1982.

BARCELOS, K. A. Método para avaliação de projetos de habitação social: Mobiliamento, espaçosidade e funcionalidade. Cuiabá, Fev, 2011.

BENCHIMOL, J. Manguinhos, do sonho vida: a ciência na belle Epoque. Rio de Janeiro, Fiocruz/COC, 1989.

BONATES, M. F. O Programa de Arrendamento Residencial – PAR: acesso diferenciado à moradia e à cidade. Revista de pesquisa em arquitetura e urbanismo n°1 de 20058.

BONDUKI, N. G. Do Projeto Moradia ao Programa Minha Casa, Minha Vida. Teoria e Debate, n. 82, p. 8- 14, maio/jun. 2009.

\_\_\_\_\_. Origens da habitação social no Brasil: arquitetura, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria São Paulo: Estação Liberdade: FAPESP, 2002.

\_\_\_\_\_. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, n. 1, p. 70-104, 2008. Disponível em: [http://www.usjt.br/arq.urb/numero\\_01/artigo\\_05\\_180908.pdf](http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf).

BRASIL. Portaria Interministerial n. 326, de 31 de agosto de 2009. Dispõe sobre o Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV. Disponível em: <[http://www.unmp.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=318:programaminha-casa-minha-vida-rural-pnhr&Itemid=98](http://www.unmp.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=318:programaminha-casa-minha-vida-rural-pnhr&Itemid=98)>.

BRASIL. Portaria nº 406, de 02 de setembro de 2011. 2011c. Regulamenta o Programa Nacional de Habitação Rural - PNHR, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, para os fins que especifica. Brasília, DF: Ministério das Cidades, [2018]. Disponível em: [http://www.lexeditora.com.br/doc\\_22033879\\_PORTARIA\\_N\\_406\\_DE\\_2\\_DE\\_SETEMBRO\\_DE\\_2011.aspx](http://www.lexeditora.com.br/doc_22033879_PORTARIA_N_406_DE_2_DE_SETEMBRO_DE_2011.aspx).

BRASIL. Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964. 1964a. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo. Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4380.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4380.htm).

CHALHOUB, Sidney. Cidade febril: cortiços e epidemias na Corte Imperial. São Paulo: Cia das Letras, 1996.

CORREIA, Telma de Barros. A construção do habitat moderno no Brasil – 1870-1950. São Carlos, Rima: 2004.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Estado, previdência Social e Habitação. Dissertação de Mestrado em Sociologia. São Paulo: FFLCH-USP, 1983.

KUJAWA, Henrique; ALMEIDA, Caliane C. O. de. Política De Habitação Em Terras Indígenas: Continuidade do Assimilacionismo e do Etnocentrismo. Semina - Revista Dos Pós-Graduandos Em História Da UPF, Vol. 18, nº 3, Dec. 2019, p. 159-80, <http://seer.upf.br/index.php/ph/article/view/10506>. Acesso em: 22 jun. 2020.

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

SILVA, C.M.G. da. Habitação rural: uma luta por cidadania. Dissertação apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo – FAUUSP. São Paulo, 2014.

SOUZA, E., ALMEIDA C. Panorama da habitação social passofundense (1890-1980). Faculdade Meridional – IMED. Passo Fundo – RS, 2018.

WENDPAP, M. Políticas públicas nacionais de habitação rural: o programa minha casa minha vida rural e a atuação da cooperhaf/rs. Faculdade Meridional – IMED. Passo Fundo - RS, p. 51-53, 2020.