

## **POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS: PERCEPÇÕES DOS BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA NACIONAL DE HABITAÇÃO RURAL<sup>1</sup>**

**Tárcio Ricardo Thomas<sup>2</sup>, Edemar Rotta<sup>3</sup>**

<sup>1</sup> Artigo desenvolvido através da pesquisa de dissertação para o mestrado em Desenvolvimento e Políticas Públicas da Universidade da Fronteira Sul – UFFS.

<sup>2</sup> Mestre em Desenvolvimento e Políticas Públicas. Universidade Federal da Fronteira Sul - UFFS. E-mail: thomastarcio@gmail.com

<sup>3</sup> Doutor em Serviço Social. Mestre em Sociologia. Professor do Campus de Cerro Largo da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS). E-mail: erotta@uffs.edu.br

### **RESUMO**

No intuito de reverter o cenário de déficit e de atender às demandas ligadas ao meio rural, o Governo Federal, em 2009, criou o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), tendo como finalidade possibilitar o acesso a moradia digna aos agricultores familiares, trabalhadores rurais e as comunidades tradicionais. O objetivo deste artigo é de apresentar o Programa Nacional de Habitação Rural como política pública social e as percepções das famílias beneficiadas no Município de Bozano/RS. O Município de Bozano foi selecionado para a pesquisa em virtude de ter se habilitado como Entidade Organizadora (EO) do PNHR, viabilizando a construção de 42 unidades habitacionais, concluídas em 2015. Com base nos referenciais da abordagem fenomenológica, realizou-se revisão bibliográfica, pesquisa documental e entrevistas com gestor da entidade organizadora, integrantes da Comissão de Representantes do Empreendimento e Beneficiários. Constatou-se através das expressões dos beneficiários que o PNHR, como política pública social de habitação contribui para a (re)produção do espaço rural analisado; que o processo implantado possibilitou o desenvolvimento da concepção da importância social e econômica do campo ao público beneficiário e envolvidos; e que o projeto contribuiu para a geração de condições de segurança social e inclusão dos beneficiários apresentando melhorias na qualidade de vida através do acesso a moradia.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas. Habitação Rural. Moradia Digna.

### **ABSTRACT**

In order to reverse the deficit scenario and meet the demands related to the rural environment, the Federal Government, in 2009, created the National Rural Housing Program (PNHR), within the scope of the Minha Casa Minha Vida Program (PMCMV), with the aim of purpose of providing access to decent housing for family farmers, rural workers and traditional communities. The aim of this article is to present the National Rural Housing Program as a social public policy and the perceptions of beneficiary families in the municipality of Bozano/RS. The Municipality of Bozano was selected for the research due to having qualified as an Organizing Entity (EO) of the PNHR, enabling the construction of 42 housing units, completed in 2015. Based on the references of the phenomenological approach, a bibliographical review was carried out, documentary research and interviews with the manager of the organizing entity, members of the Commission of Representatives of the Enterprise and



Beneficiaries. It was verified through the expressions of the beneficiaries that the PNHR, as a public social housing policy, contributes to the (re)production of the analyzed rural space; that the implanted process enabled the development of the conception of the social and economic importance of the field to the beneficiary public and those involved; and that the project contributed to the generation of social security conditions and inclusion of beneficiaries, showing improvements in the quality of life through access to housing.

Keywords: Public policy. Rural Housing. Decent Housing.

## INTRODUÇÃO

A Constituição Brasileira, em seu art. 23, parágrafo IX, define que “é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”. O acesso a condições de habitação para as populações menos favorecidas da sociedade deve ser caráter prioritário, dadas as condições de grupos sociais vulneráveis sem condições econômicas para aquisição de moradia dotada de estrutura básica para residir. Assim, é preciso implantar políticas habitacionais eficazes e contínuas que proporcionem a inclusão destes indivíduos na sociedade (Monteiro; Veras, 2017).

As políticas públicas habitacionais brasileiras constituíram-se a partir de diversos momentos ocorridos ao longo da história, decorrentes de processos característicos de cada período, motivados pelo deslocamento das massas populacionais e pelas pressões sociais exercidas sobre o cenário político. A partir da década de 1930, devido ao avanço do processo de industrialização no Brasil, as cidades assumiram papel de destaque na produção econômica e passaram a concentrar a maior parte da população, que se deslocava do meio rural para a zona urbana com objetivo de inserção no mercado de trabalho<sup>1</sup>.

A estratégia governamental de desenvolvimento e modernização da agricultura aplicada no Brasil ampliou as políticas públicas de ordem econômica e, com o passar do tempo, constatou-se que estas não eram suficientes para a permanência das famílias no meio rural, sendo que muitas vezes essas políticas favoreciam o êxodo rural. A partir desta percepção, vislumbrou-se que a permanência das famílias no campo depende também do seu

---

<sup>1</sup> FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. 32. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2005.

desenvolvimento, inclusão social e mínimas condições de vida, dentre as quais a moradia digna (Bolter, 2013).

A primeira política habitacional brasileira, relevante e formal, pode ser identificada a partir da criação da Fundação Casa Popular, em 1946. Em 1964, no início do Regime Militar decorrente do processo de reformas estruturais e conjunturais implantado na época, surge o Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e o Banco Nacional da Habitação (BNH). Em 1986, o BNH foi extinto e as suas atribuições foram transferidas para a Caixa Econômica Federal (CEF)<sup>2</sup>. Em 1988, com as alterações trazidas pela edição da nova Constituição Federal, cria-se o Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social (MBES). Neste período, com base na Constituição, promove-se o processo de descentralização no qual se estabelece uma redefinição de competências, passando atribuições aos Estados e Municípios para gerir os programas sociais, e, entre eles, o de habitação no meio urbano e rural, através da adesão a programas propostos por outros níveis de governo ou pela própria obrigação constitucional (Brasil, 2004).

Em 2003, decorrente de um modelo participativo e democrático elaborou-se um documento que apresentou as demandas para a construção da Política Nacional de Habitação (PNH), materializada pela edição da Lei nº 11.124/05. Essa lei criou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e o Conselho Gestor do FNHIS (Brasil, 2009).

A PNH institui um programa voltado ao meio rural, o Programa de Habitação Rural (PHR), com objetivo de reduzir o histórico déficit habitacional dos territórios rurais, oferecendo acesso facilitado à política social de habitação rural por parte dos agricultores familiares em condições socioeconômicas mais vulneráveis (Rover; Munarini, 2010). Tratava-se de uma linha de crédito específica junto à CEF destinada para habitação rural. Durante a execução deste programa várias reformulações foram sendo realizadas, decorrentes de reivindicações da população rural canalizada através das principais organizações sociais rurais do país, culminando na edição da Portaria Interministerial nº 326, de 31 de agosto de 2009, na qual o PHR reformulado passa a ser denominado de Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) (Bolter, 2013).

---

<sup>2</sup> Caixa Econômica Federal (CEF) é uma instituição financeira brasileira sob a forma de empresa pública, dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e autonomia administrativa, vinculada ao Ministério da Fazenda (Brasil, 1969).



O PNHR apresenta como seu objetivo principal: “Produzir novas unidades habitacionais nas propriedades rurais, posses e em agrovilas, ou reformar as existentes.” (Brasil, 2013, p. 1). Tendo como recursos originários para sua implementação o Orçamento Geral da União (OGU), como forma de subsídios, e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), em forma de financiamento, e com o apoio da CEF como agente operacional desta política de habitação, iniciando as primeiras contratações já no ano de 2009 (Konrad, 2016).

Do ano de 2009 a 2018 foram contratadas 215.749 unidades habitacionais através do PNHR, tendo uma média geral de quase 22 mil unidades habitacionais por ano. Entretanto, nos primeiros três anos, as contratações foram baixas, totalizando apenas 19.096 unidades. Uma das estratégias utilizadas para reverter esse quadro, a partir de 2012, foi estabelecer parcerias com entidades e prefeituras para gerar resultados expressivos. Em 2012 altera-se o panorama, com 41.704 unidades contratadas, e o ápice das contratações ocorre em 2013, com 53.398 unidades contratadas. Destas, 18.619 foram na região sul do país (CEF, 2019; Oliveira, 2020).

Neste sentido, este artigo tem como objetivo apresentar o Programa Nacional de Habitação Rural como política pública social e as percepções das famílias beneficiadas, resultado da pesquisa realizada para dissertação de mestrado em Desenvolvimento e Políticas Públicas da Universidade Federal da Fronteira Sul – UFFS.

Estudar o processo de implantação de uma política pública de habitação para o meio rural, no caso o Programa Nacional de Habitação Rural, justifica-se pela necessidade de se pensar que o acesso à moradia digna proporciona maior qualidade de vida para as populações rurais. Existe uma carência de estudos voltados às políticas públicas de habitação para o meio rural, conforme apontam os pesquisadores Rodrigues e Moreira (2016, p. 178) ao apresentar os resultados de sua pesquisa sobre produções científicas relacionadas à habitação e políticas públicas: “[...] percebeu-se o predomínio das pesquisas em âmbito urbano, isto é, nota-se a carência de pesquisas que contemplem a habitação e a realidade rural.” Assim, o presente artigo contribui em diminuir a lacuna existente de pesquisas relacionadas às políticas habitacionais voltadas ao meio rural, especificamente sobre o Programa Nacional de Habitação Rural.

## **METODOLOGIA**

O presente artigo é fruto da pesquisa realizada para dissertação do mestrado em





Desenvolvimento e Políticas Públicas da Universidade Federal da Fronteira Sul – UFFS a pesquisa alicerçou-se na pesquisa fenomenológica. A partir da essência vivenciada pelos atores envolvidos na constituição do PNHR no município de Bozano. Quanto à classificação da pesquisa trata-se de uma pesquisa aplicada, conforme afirma Gil (2010, p. 27), referindo que são “pesquisas voltadas à aquisição de conhecimentos com vistas à aplicação numa situação específica”

Em relação à classificação pelos objetivos está caracterizada como pesquisa descritiva e exploratória. Em relação aos procedimentos técnicos, esta é uma pesquisa bibliográfica, documental, com o uso da técnica de entrevistas e observação. As entrevistas realizadas na presente pesquisa foram semiestruturadas. Foram realizadas 22 entrevistas semiestruturadas, com o gestor municipal da época que participou da implementação do PNHR como gestor da Entidade Organizadora, com 02 membros da Comissão de Representantes do Empreendimento e 19 beneficiários do programa de habitação em Bozano/RS. As entrevistas foram realizadas nos meses de novembro e dezembro de 2020. A pesquisa foi submetida ao Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), com a finalidade de análise e aprovação no que concerne aos aspectos éticos da entrevista. Destaca-se que a gravação da entrevista somente ocorria por meio do consentimento do entrevistado, expresso no Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE). Os registros fotográficos também foram autorizados pelos participantes, através do Termo de Consentimento para Uso de Imagem e Voz e realizados com um aparelho *Smartphone*.

## **POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO NO BRASIL**

A habitação constitui-se um bem de extrema importância e um direito de todo o cidadão. Na esfera internacional ela surge como um direito no Artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada em 10 de dezembro de 1948, pela Assembleia Geral das Nações Unidas (Monteriro; Veras, 2017). A trajetória da política habitacional foi marcada por mudanças na concepção e no modelo de intervenção do poder público. Entretanto, ao longo do tempo, não se obteve resultados satisfatórios, especialmente no que se refere a solução do problema da moradia para a população de baixa renda. Somente nas últimas décadas houveram

resultados positivos proporcionando condições do acesso a programas habitacionais para a população mais necessitada.

Com a Constituição de 1988 e o Estatuto das Cidades ocorre uma transformação importante na política habitacional brasileira. A Carta Magna em seu artigo 6º, inclui a moradia como um dos direitos sociais, e os artigos 182 e 183, que visam nortear a política urbana. O Estatuto das Cidades, Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001, regulamentou o capítulo da Política Urbana (arts. 182 e 183) da Constituição Federal de 1988, estabeleceu as normas de interesse social e de ordem pública regulamentando o uso da propriedade urbana em benefício da coletividade, visando a segurança e o bem-estar dos cidadãos, e atendendo aos princípios do equilíbrio ambiental (Monteriro; Veras, 2017).

A Constituição estabelece como direitos do cidadão e dever do Estado: a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desempregados.

A partir da promulgação da Carta Magna os estados alinham as constituições estaduais e os municípios suas leis orgânicas aos institutos preconizados na Constituição Federal, ordenando-se ao modelo democrático, social e fiscal estabelecido pela norma constitucional. A partir deste modelo os recursos fiscais, bem como a sua gestão, passam a ser descentralizados. As políticas sociais passam a ser desenvolvidas pelas três esferas do governo, podendo estes implementar programas em diversas áreas, como é o caso da habitação urbana ou rural. Porém nenhuma das esferas é obrigada a tal, mas cria o precedente da atuação individual ou em conjunto para atender determinadas demandas sociais (Trzcinski, 2014).

Com a edição da Constituição Federal, em 5 de outubro de 1988, a questão da habitação rural foi inserida no art. 187, do capítulo III – Da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária, da seguinte forma:

Art. 187 - A política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como os setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, levando em conta, especialmente:

[...]

VII - a eletrificação rural e irrigação;

VIII - a habitação para o trabalhador rural (Brasil, 1988, p. 56).

Entretanto, não houveram consideráveis avanços no setor habitacional, mantendo-se um sistema estruturado em linhas de crédito controladas e executadas pela Caixa Econômica Federal (CEF), sem uma política definida para incentivar e articular as ações com Estados e Municípios no setor de habitação, principalmente políticas habitacionais que permitissem o acesso à população com menor renda (Brasil, 2004).

Em 2003, com a troca do governo federal ocorre uma mudança de viés nas políticas habitacionais. O qual passa a pautar-se pela gestão democrática e participativa de forma articulada com estados e municípios e com a sociedade civil, tendo a CEF como operadora dos recursos, viabilizando políticas de acesso habitacional para às diferentes camadas da sociedade, inclusive as com menor renda urbana e rural (Atiyel, 2016). Nesta gestão adota-se um conceito abrangente para o termo habitação, não se restringindo somente à moradia, mas também, considerando fatores importantes para a cidadania dos indivíduos como: saneamento, mobilidade, transporte coletivo, serviços urbanos e sociais (Brasil, 2004).

## **PROGRAMA NACIONAL DE HABITAÇÃO RURAL – PNHR**

O Programa Nacional de Habitação Rural - PNHR foi criado pelo Governo Federal no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida, através da Lei nº 11.977/2009, sendo uma política pública com a finalidade de possibilitar ao agricultor familiar, trabalhador rural e comunidades tradicionais o acesso à moradia digna no campo, seja construindo uma nova casa ou reformando, ampliando ou concluindo uma existente. A motivação para sua criação era reduzir o déficit habitacional rural, permitindo o acesso de desburocratizado para agricultores familiares de baixa renda a uma moradia digna, através da implantação de uma política de habitação voltada ao meio rural (Bolter, 2013).

O PNHR apresenta como finalidade subsidiar a produção ou reforma de imóveis residenciais localizados em área rural do território nacional, cujo público alvo é representado pelos agricultores familiares, trabalhadores rurais e comunidades tradicionais: quilombolas, extrativistas, pescadores artesanais, ribeirinhos e indígenas (Brasil, 2013).

Conforme o artigo primeiro da Lei nº 11.977/2009 o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV tem por finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de

habitações rurais, compreendendo os subprogramas denominados Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR).

O acesso aos recursos do PNHR é realizado por intermédio de grupo de agricultores organizados pelas Entidades Organizadoras (EO). As EO são organizações públicas, prefeituras, governos estaduais, distrito federal, e companhias de habitação, se houver, e as entidades privadas que são àquelas sem fins lucrativos e representativas dos grupos associativos, tais como: sindicatos, associações, condomínios e cooperativas. Além da organização dos grupos, as EO têm, dentre outras, as seguintes atribuições: prestar assistências técnica e social, elaborar a documentação necessária para a contratação das operações, realizar levantamentos sobre as necessidades de moradias em sua área de atuação, coordenar as reuniões dos comitês gestores dos projetos, atestar o fim das obras, do trabalho social e da entrega das residências (Oliveira; Karnopp, 2015, p. 12)

As diretrizes do PNHR visam projetos técnicos que valorizem as características regionais, climáticas e culturais da localidade. Além disso, considera a sustentabilidade ambiental através da utilização de recursos e materiais locais com desempenho adequado para a produção habitacional que não agrida o meio ambiente. Considera o atendimento preferencial para as mulheres e idosos. E, no final da obra, seja ela de produção ou reforma, devem estar dotadas de energia elétrica, abastecimento de água e esgotamento sanitário (Konrad, 2019).

O PNHR apresenta um fator diferencial no que diz respeito ao controle da gestão dos recursos públicos, podendo ser organizado, controlado e executado por movimentos populares, associações, municípios e cooperativas de habitação, os quais podem realizar a gestão do processo da produção da unidade habitacional, definição do terreno, do projeto, da equipe técnica que acompanhará os beneficiários, da forma de construção, da compra de materiais, da contratação de mão de obra, da prestação de contas e da organização da vida comunitária dos beneficiários. Porém, o recurso é repassado e liberado diretamente para as contas dos fornecedores e prestadores de serviço a partir da aprovação realizada por membros integrantes da CRE (Atiyel, 2016).

O PNHR contempla agricultores familiares e trabalhadores rurais, com condição comprovada mediante Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) no caso de agricultores familiares. Para os trabalhadores rurais a comprovação desta condição pode ser realizada pela apresentação da carteira de trabalho, contrato de trabalho ou declaração em papel timbrado de cooperativa, sindicato e associação de que o proponente participa ou declaração pelo



empregador com firma reconhecida em cartório ou por comprovante de proventos do INSS, quando aposentado de caráter permanente (Brasil, 2009).

Conforme Fagundes et al. (2013) a criação do PNHR destinou-se a atender especificamente a população do meio rural em virtude das necessidade de moradia e devido às especificidades da área rural em relação à urbana, entre elas: 1) logística diferente, já que a construção de casas na área urbana é feita a partir de grupamentos, enquanto na zona rural costumam ser individualizadas; 2) as distâncias e as formas de chegada do material precisam ser consideradas; 3) a construção das casas obedece a especificidades culturais e climáticas, havendo diferenças nas habitações para comunidades indígenas e quilombolas, por exemplo; 4) a renda considerada tem apuração diferente, já que na região urbana, considera-se a renda mensal, enquanto na área rural a apuração é feita por safra; 5) na zona rural, o terreno em que será construída a habitação nem sempre tem a sua documentação regular.

De acordo com as normas do PNHR o financiamento subsidiado é concedido a grupos de beneficiários de no mínimo quatro e no máximo 50 pessoas ou famílias, não sendo exigida nenhuma espécie de garantia para a concessão do valor para a construção do imóvel, nem mesmo a inscrição do beneficiário no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. Porém, o terreno onde a unidade habitacional será construída deverá estar em posse do beneficiário, ou de propriedade de terceiros, parentes de até 3º grau e com cláusula de usufruto vitalício. A execução do empreendimento possui como prazo mínimo quatro meses e máximo de 12 meses, período este em que todos os integrantes do grupo deverão apresentar suas obras concluídas.

## **PERCEPÇÕES DOS BENEFICIÁRIOS DO PNHR**

O PNHR visa atender beneficiários de baixa renda que não possuem condições para construção ou aquisição de unidades habitacionais no campo. Tem como objetivo configurar um novo processo de desenvolvimento rural, inclusão social e dignidade de vida para as pessoas que vivem no ambiente rural (Bolter, 2013). As características presentes na população beneficiária e suas variações irão determinar os caminhos futuros e os resultados alcançados ao longo do tempo.



Nos registros realizados durante a pesquisa de campo e realização das entrevistas foi possível verificar algumas situações que apresentam elementos para identificar a importância do Programa Nacional de Habitação Rural como política pública social para as famílias beneficiadas no Município de Bozano. Essa análise visa apresentar elementos que consolidam o PNHR como programa que contribuiu para a melhoria das condições de vida e manutenção dos beneficiários no meio rural.

O gestor da Entidade Organizadora do projeto, em entrevista, apresentou a sua visão atual sobre o PNHR implantado e as condições de moradia existentes na época:

Nos dias atuais vejo que o programa foi de grande relevância. Tínhamos muitos que não tinham casa e essa foi a oportunidade de conseguir. Já outros, as condições das moradias eram precárias e não tinham condições para construir uma casa nova. Algumas casas não tinham como reformar, estavam péssimas. Buscar esse projeto foi importante, pois do contrário teríamos um êxodo das famílias para a cidade. Hoje posso te dizer que das 42 famílias não teria 05 famílias com condições para construir uma casa. [...] agora já tem uns que conseguiram melhorar a casa, outros não. [...]. A realidade mudou bastante de quando pensamos o programa até hoje. Exemplo, tinha lugares no interior que não tinha cobertura de celulares, hoje a realidade é diferente. Acesso à internet no interior não tinha, hoje tem opção ou via celular ou banda larga. Então, as condições melhoraram no interior tem o mesmo acesso da cidade. (G.M., ENTIDADE ORGANIZADORA (EO), Município de Bozano, 2020).

Essa realidade é confirmada pelos beneficiários, quando perguntados se não houvesse o PNHR teriam conseguido construir uma casa nova, dos 19 beneficiários entrevistados, 17 responderam negativamente e apenas 02 responderam que talvez conseguissem. Descreve-se alguns relatos:

- **Não teria condições** [S.D.]
  - Acho que não, não, **não teria como**, a gente ganha pouco aqui, e varia conforme a época [E.S.]
  - Acho que teria, **daria um jeito**, precisava [A. L. S.]
  - Bah... de jeito nenhum, **não tenho condições**. [V.T.]
  - **Sem condições**, por mais que a gente economizasse, não daria. [F.T.]
  - Olha eu **acho que sim**, consegui fazer uma ampliação. Mas não estaria desse jeito se não tivesse o início [A. L. P.]
- (S.D.; E.S.; A.L.S.; V.T.; F.T.; A.L.P., BENEFICIÁRIOS, Município de Bozano, 2020, grifos nossos).

Através da figura 01, percebe-se a evolução das condições de moradia de uma das famílias beneficiárias do PNHR. Na primeira imagem é possível verificar a residência de madeira em condições precárias, fator que levou o beneficiário a solicitar o benefício para

construção de uma nova residência. Na segunda imagem, percebe-se a nova moradia concluída, já pronta para ser utilizada.

Figura 1 - Evolução da residência: (A) Antes do PNHR, (B) casa do PNHR concluída e (C) casa ampliada



Fonte: Imagens (A e B) disponibilizadas pela EO e imagem (C) coletadas no trabalho de campo (2020).

Na última imagem, registrada pela lateral da residência é possível verificar que a moradia foi ampliada. Conforme relatou a proprietária da casa:

A casa ficou boa, tudo novinho eu gostei bastante, mas as peças eram pequenas. A cozinha muito pequena não dava pra nós se mexer. Foi bem no inverno quando nos mudamos, o “Véio” estranhou achou o piso muito gelado, o piso de madeira é maisquentinho, né. Aqui não tinha fogão a lenha e lá tinha, ele fugia pra lá. Quando era muito frio, nós fazíamos fogo lá e dormia lá na casa velha. Mas daí, no verão seguinte já fomos nos ajeitando e fizemos o puxado, gosto de cozinha grande com fogão a lenha. Agora ficou bem bom, falta terminar a peça por fora agora (J.C.S., BENEFICIÁRIO, Município de Bozano, 2020).

Nesta propriedade a destinação indicada para a casa anterior era uso para galpão. Em muitas propriedades de beneficiários, as casas anteriores foram mantidas e têm sido utilizadas como depósito, local de armazenamento de materiais e instrumentos de trabalho, ou seja, o



denominado galpão. Mas, também tem servido como moradia dos filhos ou como complemento da casa atual.

A coabitação familiar também é marcada por contradições, tensões e conflitos intergeracionais, seja na organização e dinâmica da casa ou do próprio estabelecimento agropecuário. Em alguns casos, estes conflitos podem inviabilizar a sucessão, a reprodução social ou reduzir a qualidade de vida das famílias (Konrad, 2019). Para alguns jovens beneficiários, o PNHR proporcionou a realização de nova unidade familiar residencial, desvinculando-se da permanência na casa dos pais, o que, segundo relatado pela entrevistada, proporciona maior liberdade e conforto.

Figura 02 - Residência dos pais e a nova residência



Fonte: Trabalho de campo (2020).

A figura 02, apresenta a imagem da casa dos pais, onde também viviam a filha com dois filhos e seu marido, na época em que foi contemplada com a casa do PNHR, e a nova casa, já ampliada para atender as necessidades da família. Na imagem da nova casa é possível verificar um mini jardim, e segundo a proprietária, são as mudas distribuídas durante as reuniões do Trabalho Técnico Social desenvolvidos durante a implantação do programa, que plantou e vem cuidando. Conforme contou a entrevistada:

Para nós, ter a nossa casa foi a realização de um sonho, **nós morávamos com os meus pais** e já tínhamos os meninos na época. Nós queríamos a nossa casa para poder ter **mais liberdade e conforto**, tanto pra nós quanto pros nossos pais, né. Deu certo [...] agora já conseguimos ampliar para ter mais espaço. Fizemos uma sala maior e mais quartos, melhoramos um pouco a casa, as aberturas [...] **é um sonho realizado**, nós gostamos muito desse lugar e continuamos perto dos meus pais, mas cada um na sua casa. Melhoramos o nosso pátio, plantamos grama e colocamos brita [...] as mudas do



jardim são aquelas que nos deram nas reuniões, estamos muito felizes. (A. L. P., BENEFICIÁRIO, Município de Bozano, 2020, grifo nossos).

A construção da unidade habitacional em conjunto com a realização trabalho social com as famílias beneficiadas pelo PNHHR, pode ser apontada como um fator determinante para a inclusão social e para a criação de elementos úteis à consciência para a qualidade de vida dos beneficiários (Silva; Coto, 2015). A nova residência, para os que não possuam casa própria, representa dispor de um endereço, um lar; e para os beneficiários que substituem a antiga moradia por uma nova, desperta, juntamente com os demais, o sentimento de inclusão e fortalecimento perante a sociedade (Konrad, 2019).

O inciso II do art. 2º da Portaria nº 194 estabelece condições para os projetos arquitetônicos das unidades habitacionais construídas, os quais deveriam apresentar compatibilidade com as características regionais, locais, climáticas e culturais da localidade, e ainda prever a ampliação futura da unidade habitacional. Algumas características locais, presentes nas famílias residentes na área rural da região, constatada nas visitas, é o uso do fogão a lenha no dia a dia das famílias, utilizado para cozimento das refeições e, no inverno, para aquecer a casa, e dos congeladores horizontais, utilizados para condicionar e guardar alimentos. Aspectos mencionados nas entrevistas e presente no relato da beneficiária L. T. S.:

[...] a casa é muito boa, de alvenaria é bem melhor que madeira. Mas o problema é que era pequena a casa. Os quartos não, mas a cozinha era muito pequena, a gente gosta de usar fogão a lenha, precisava por ali na cozinha, a não cabia. o congelador a gente tem o com tampa era grande, também ficava apertado. Então, daí aumentamos essa parte nova da casa pra fazer uma cozinha, colocamos o congelador e a geladeira ali, nessa parte e uma mesa. Ah! e a arezinha [...] agora ficou boa (L. T.S., BENEFICIÁRIO, Município de Bozano, 2020).

Neste aspecto, é possível verificar que para elaboração do projeto arquitetônico das unidades habitacionais foi observado a possibilidade da ampliação da residência, adequando-se às necessidades futuras dos beneficiários.

A construção de uma unidade habitacional é o primeiro passo em direção ao direito à moradia. Ter uma habitação simplesmente não assegura o direito de moradia. O direito à moradia perpassa o simples fato de possuir uma casa. O direito pleno à moradia está ligado a elementos essenciais de garantia de um mínimo vital para que o indivíduo possa ser o que ele é, sobreviver e adquirir bens (Godoy, 2006; Milagres, 2009).

O acesso pleno ao direito à moradia está ligado ao direito à terra, na qual edifica-se a casa, o acesso à saúde, à segurança, à educação, ao saneamento e à infraestrutura adequada de habitação, compatíveis com o clima e cultura local, fatores ligados à efetivação da dignidade da pessoa humana (Godoy, 2006). As condições existentes no ambiente permitem segurança para que a família possa (re)produzir socialmente no ambiente que está inserida e exerça o direito da moradia com dignidade.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A habitação é premissa primária para que qualquer família tenha condições de se estabelecer e viver em condições dignas. Não existe vida com dignidade sem moradia, seja no ambiente urbano ou rural. Por muitos anos, no Brasil as políticas relacionadas às condições de moradia no campo não estavam em evidência, não eram consideradas como uma necessidade (Konrad, 2019).

A falta de atenção do Estado para o estabelecimento de políticas públicas para atender as prioridades do campo levou a população rural a tentar a vida na cidade. E a população que se manteve no meio rural acostumou a viver com a escassez, inclusive de moradias adequadas, ou seja, acostumou-se a habitar casas em condições precárias, rústicas, insalubres, muitas vezes coabitando com seus familiares, genros, noras, filhos e netos (Konrad, 2019).

Com a ascensão de governos com pautas sociais estabelecem-se condições para o desenvolvimento de programas sociais. Em 2009, é instituído o Programa Minha Casa Minha Vida com o objetivo de proporcionar o acesso à moradia aos cidadãos brasileiros, tanto em áreas urbanas como rurais. Apresentava como subprograma o PNHR, com o objetivo da produção de unidades habitacionais destinadas a agricultores familiares e trabalhadores rurais. O PNHR propunha-se a reduzir o histórico déficit habitacional rural, através do acesso facilitado aos agricultores familiares mais vulneráveis socioeconomicamente através de uma política de habitação rural (Bolter, 2013).

Desenvolver a pesquisa relacionada ao PNHR, com objetivo de apresentar a importância do programa como política pública através das percepções dos beneficiários. Sendo, o PNHR um programa recente na história das políticas públicas habitacionais no País, a importância deste programa está centrada na criação de condições para que os menos favorecidos tenham

condições de moradia digna para estabelecerem-se e reproduzir-se como células familiares dando continuidade na (re)produção do meio rural.

Os beneficiários são praticamente unânimes em afirmar que se não houvesse o PNHR não teriam condições, até o momento, de construir uma casa. As condições de vida ao longo do período não foram favoráveis para que os beneficiários pudessem estabelecer condições de autorrealização do acesso à moradia digna. Sendo assim, é visível a importância do papel da atuação do Estado na viabilização de meios distributivos, possibilitando o acesso aos direitos constitucionais dos menos favorecidos.

O PNHR possibilitou a permanência dos beneficiários no meio rural desenvolvendo as atividades relacionadas à agricultura familiar; criou condições para que os jovens permanecessem no campo; melhorou a qualidade de vida; e criou novas perspectivas e ânimo aos beneficiários. Algumas unidades habitacionais receberam investimentos de ampliação, adaptando-se às necessidades de seus moradores e, em sua maioria, percebeu-se que estão mantidas em boas condições de uso.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ATIYEL, Karima. **Análise da atuação dos atores no desenvolvimento do Programa Nacional de Habitação Rural no município de Cachoeira do Sul/RS**. Dissertação (Dissertação de Mestrado em Extensão Rural) – Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural/UFSM, 2016.

BOLTER, Jairo Alfredo Genz. **Interfaces e cogestão nas políticas para agricultura familiar: uma análise do Programa Nacional de Habitação Rural**. Tese (Tese de Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural/UFRGS, 2013.

BRASIL. **Cartilha do Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR)**. Ministério das Cidades. Brasília, DF: 2012a.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Política Nacional de Habitação**. Cadernos M. Cidades nº 4, Brasília, 2004.

BRASIL. **Plano Nacional de Habitação**. Ministério das Cidades. Brasília, 2009.

BRASIL. **Programa Minha Casa Minha Vida**. Ministério das Cidades. Ministério das

Cidades. Brasília, DF: 2013b.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Programa Nacional de Habitação Rural**: manual de normas e procedimentos operacionais. [S.l.]: CAIXA, fev. 2019.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. **Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris**. 10 dez. 1948. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH>. Acesso em: 04 jan. 2020.

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. 32. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2005.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

Graças, Elizabeth Mendes das. Pesquisa qualitativa e a perspectiva fenomenológica: fundamentos que norteiam sua trajetória. **Revista Mineira de Enfermagem**. Belo Horizonte, v. 4, n. 2, p. 28-33, 2000.

KONRAD, Jóice. **O Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR): agente, ações e desafios no território da cidadania Meio Oeste Contestado – SC**. Tese (Tese de Doutorado em Geografia) – Pós-Graduação em Geografia/UNESP, 2019.

MONTEIRO, Adriana Roseno; VERAS, Antônio Tolrino. A questão habitacional no Brasil. **Revista Mercator**. v. 16. UFC. Fortaleza, 2017.

OLIVEIRA, Cláudia Lúcia Soares de. **Um resgate da política de habitação rural em seus vários contextos: oportunidades para um olhar crítico e transformador**. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialista em Gestão de Políticas Agropecuárias) – Curso de Pós-graduação em Gestão de Políticas Agropecuárias. ENAP, Brasília, 2020.

OLIVEIRA, Gabriel Anibal Santos de.; KARNOPP, Erica. A política habitacional brasileira e a habitação rural: um estudo preliminar sobre Santa Cruz do Sul, RS – Brasil. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 7., 2015, Santa Cruz do Sul. **Anais** [...] Santa Cruz do Sul, 2015.

RODRIGUES, Lucas Pazolini Dias; MOREIRA, Vinícius de Souza. Habitação e políticas públicas: o que se tem pesquisado a respeito? Urbe. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**. Curitiba, v. 8, n. 2, p. 167-180, 2016.

TRZCINSKI, Clarete. **Método de avaliação da execução do plano local de habitação de interesse social em municípios de pequeno porte**. Tese (Tese de Doutorado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção/UFRGS, 2014.