

## PROGRAMA NACIONAL DE HABITAÇÃO RURAL: ESTUDO DA EXPERIÊNCIA DE IMPLANTAÇÃO NO MUNICÍPIO DE BOZANO/RS<sup>1</sup>

**Tarcio Ricardo Thomas**<sup>2</sup>

**Edemar Rotta**<sup>3</sup>

Recibido: 24/10/21

Aprobado: 14/11/21

### RESUMO

O déficit habitacional, no Brasil, é problema crônico, atingindo tanto a área urbana quanto a rural. No intuito de reverter o cenário de déficit e de atender às reivindicações de movimentos sociais ligados 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 do estudo foi analisar o processo de implantação do PNHR no Município de Bozano/RS. Identificando os diferentes atores, suas ações, desafios durante a operacionalização do PNHR e resultados da implantação da política social ao longo do tempo. 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, contratadas através do PNHR-Grupo 1, em 2013, e 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 que o PNHR contribui para a (re)produção do espaço rural analisado; que a entidade organizadora

---

<sup>1</sup> Artigo elaborado a partir da Dissertação apresentada para obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento e Políticas Públicas na Universidade Federal da Fronteira Sul - Cerro Largo/RS.

<sup>2</sup> Mestrando em Desenvolvimento e Políticas Públicas. Universidade Federal da Fronteira Sul – Campus Cerro Largo/RS. [thomastarcio@gmail.com](mailto:thomastarcio@gmail.com)

<sup>3</sup> Professor Doutor em Serviço Social. Universidade Federal da Fronteira Sul – Campus Cerro Largo/RS. [erotta@uffs.edu.br](mailto:erotta@uffs.edu.br)

atuou de forma eficaz no processo de implantação e operacionalização do PNHR; 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. Os beneficiários tiveram melhorias na qualidade de vida, com acesso a moradia digna, assegurando a sua permanência no campo e permitindo a reprodução social.

**Palavras-chave:** Política Pública. Direito à moradia. Política de Habitação Rural. Moradia Digna.

### ABSTRACT

The housing deficit in Brazil is a chronic problem, affecting both urban and rural areas. In order to reverse the deficit scenario and meet the demands of social movements linked 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 providing access to decent housing for family farmers, rural workers and traditional communities. The objective of the study was to analyze the implementation process of the PNHR in the city of Bozano/RS. Identifying the different actors, their actions, challenges during the operationalization of the PNHR and results of the implementation of the social policy over time. The Municipality of Bozano was selected for the research because it qualified as an Organizing Entity (EO) of the PNHR, enabling the construction of 42 housing units, contracted through the PNHR-Group 1, in 2013, and completed in 2015. Based on the references of the phenomenological approach, a bibliographical review, documentary research and interviews were carried out with the manager of the organizing entity, members of the Commission of Representatives of the Enterprise and Beneficiaries. It was found that the PNHR contributes to the (re)production of the analyzed rural space; that the organizing entity acted effectively in the implementation and operationalization process of the PNHR; 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. The beneficiaries had improvements in their quality of

life, with access to decent housing, ensuring their permanence in the countryside and allowing for social reproduction.

**Keywords:** Public Policy. Right to housing. Rural Housing Policy. Decent Housing.

## INTRODUÇÃO

O homem sempre procurou um local para se abrigar. Isso significa afirmar, que independente de qualquer aspecto, é preciso morar. Portanto, a habitação é essencial, e todos carecem dela, independente da condição social, devendo ser compreendida como um produto de uma necessidade humana básica de todo o indivíduo. As peculiaridades intrínsecas da moradia a coloca em um patamar de relevância, sendo reconhecida como direito social, constituindo um fator determinante de inclusão social (MONTEIRO; VERAS, 2017).

Neste sentido, o Estado, através de políticas públicas, deve proporcionar a garantia dos direitos sociais dos indivíduos. A Constituição Federal (1988) define, em seu artigo 6º, que “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados [...]”. Dessa forma, o direito à moradia é direito de igualdade, considerando-se como um direito social de acesso, consagrado pelo simples fato de o indivíduo existir. Através dele, faz-se a justiça distributiva, repassando bens à sociedade por meio do capital produzido em certo período (BARIN, 2006).

A demanda por moradia é um dos elementos que justifica a criação de programas de habitação para a população residente no meio rural. Dessa forma, o estudo aborda a política de habitação, como ênfase à política de habitação rural, tendo em vista que a

moradia é um direito humano e também assegurado, dentre os direitos sociais, pela Constituição Federal de 1988, que, conforme Atiyel (2016), expressou as reivindicações e as necessidades do povo brasileiro, que vinham sendo solicitadas pelos movimentos sociais e pela sociedade civil, organizados em torno da conquista e ampliação de direitos civis, políticos e sociais, no contexto da redemocratização do Estado.

Apesar das garantias legais e de um longo período transcorrido pelas políticas públicas habitacionais, as políticas de habitação rural somente entram em evidência, de

fato, no ano de 2009, através do lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que apresentava como um dos eixos o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). O PMCMV possuía como objetivo principal diminuir o déficit habitacional através de dois subprogramas: o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) (BRASIL, 2013).

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).

A adesão ao PNHR, realizada pelo município de Bozano, visava suprir as carências identificadas pelo mesmo em termos de condições adequadas de habitação para a população residente no meio rural, resultante da falta de habitações e da precariedade das existentes. Deste processo emerge o questionamento básico dessa pesquisa: De que forma ocorreu o processo de implantação do PNHR no Município de Bozano?

Para tanto, este estudo tem como objetivo geral analisar o processo de implantação do PNHR no Município de Bozano/RS. Para alcançar o objetivo geral, têm-se os seguintes objetivos específicos: realizar uma retrospectiva histórica da política habitacional brasileira; compreender o processo de criação do PNHR; descrever o processo de implantação do PNHR no Município de Bozano/RS; caracterizar a atuação dos atores

envolvidos na operacionalização do PNHR; e analisar a consolidação do PNHR no Município de Bozano/RS, no período de 2015 a 2020.

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 estudo contribui em diminuir a lacuna existente de pesquisas relacionadas às políticas habitacionais voltadas ao meio rural, especificamente sobre o Programa Nacional de Habitação Rural.

Optou-se pelo estudo no Município de Bozano em virtude de ser uma entidade pública que desenvolveu o PNHR, constituindo-se como Entidade Organizadora, possibilidade que se constituiu na perspectiva de fortalecer e aumentar as contratações do PNHR, viabilizando a produção de unidades habitacionais em maior escala. Conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE), em torno de 70% dos municípios brasileiros possuem população até 30 mil habitantes. Estes municípios, em sua maioria, têm sua economia baseadas na agricultura, pecuária e extrativismo, e concentram um contingente populacional expressivo no meio rural. O município de Bozano é um destes municípios, possuindo 71,4% da população no meio rural. Ocupa uma área territorial de 201 km<sup>2</sup>, com uma densidade demográfica de 10,9 habitantes por km<sup>2</sup>, sua economia é essencialmente agrícola e apresenta um Índice de Desenvolvimento Humano (IDHM), em 2010, de 0,745, considerado alto.

Em virtude das políticas habitacionais voltadas ao meio rural, serem recentes no Brasil, em especial o PNHR, a relevância do estudo encontra-se pela necessidade de interpretação da sociedade diante das relações entre o acesso à moradia digna, como direito constitucional, a promoção da qualidade de vida no campo e a permanência da população no ambiente rural (KONRAD, 2019). O tema das políticas habitacionais ligadas ao meio rural instiga o pesquisador, no que concerne identificar as principais

estratégias e os resultados da implantação do PNHR, bem como, a situação consolidada em relação os beneficiários ao longo do tempo, diante da possibilidade da inclusão social, condições de moradia digna, (re)produção social e do ambiente rural, permanência no meio rural e melhoria da qualidade de vida.

## ASPECTOS METODOLÓGICOS

A presente pesquisa está alicerçada pesquisa fenomenológica. A partir da essência vivenciada pelos atores envolvidos na constituição do PNHR no município de Bozano, através de suas expressões, busca atingir a compreensão do processo de implantação e operacionalização desta política habitacional. 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”.

Quanto 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, ou seja, o pesquisador entrevistador pôde realizar perguntas, além das que estavam no roteiro de entrevista, para obter informações complementares ao tema ou derivada da situação apresentada. Através da observação foi possível constatar situações vividas pelos atores da pesquisa e identificar a situação atual dos beneficiários do PNHR.

## ANÁLISES DOS RESULTADOS

As políticas públicas são resultado das forças estabelecidas nas relações de poder constituídas na sociedade, resultando em atos do Estado para solução dos problemas econômicos, sociais e de desigualdades existentes (BONETI, 2011). O PNHR foi criado

como política pública pelo Governo Federal com a finalidade de promover o acesso à moradia digna no campo.

Sachs (2004) refere que a provisão de condições de moradia decente para todos é uma necessidade básica para o desenvolvimento incluyente da sociedade. A concepção do PNHR procura estabelecer meios para garantir a cidadania dos trabalhadores rurais, proporcionando condições de moradia, (re) produção da unidade social familiar e proteção social para os indivíduos e suas famílias.

A habitação é considerada um direito social do indivíduo e o PNHR representa a materialização deste direito no meio rural, o qual oportunizou o acesso habitacional para cerca de 210.000 beneficiários ao longo de 9 anos de sua execução (OLIVEIRA, 2020). Apesar de atender, ao longo do tempo, uma parcela relativamente pequena de agricultores e trabalhadores rurais, o PNHR é reconhecido como o programa de governo que se tornou importante política pública, promovendo acesso a moradia rural digna (KONRAD, 2019).

O PNHR visa atender beneficiários de baixa renda que não possuam 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 análise da implantação e operacionalização do PNHR no Município de Bozano, transcorrido o período de cinco anos de sua conclusão (2015 – 2020). Essa análise visa apresentar elementos que consolidam, ou não, o PNHR como programa que contribuí para a melhoria das condições de vida e manutenção dos beneficiários no meio rural.

A moradia pode ser entendida como um direito à dignidade humana, constituindo uma dimensão fundamental da existência do ser humano, lugar de privacidade, intimidade, conexo à sua identidade (GODOY, 2006). “A expressão "sentir-se em casa" revela o conforto e a necessidade da segurança de um espaço de intimidade” (MILAGRES, 2009, p.12).

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 edificase 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). Neste aspecto, foi verificado, através dos registros fotográficos fornecidos pela Entidade Organizadora e utilizados no encaminhamento das propostas que ocorreram em 2013, a precariedade das condições das residências existentes e a falta de recursos para construção de novas unidades habitacionais.

Conforme mencionou o beneficiário J.C.N, quando perguntado sobre os motivos que levaram a pleitear a casa do PNHR:

Precisava uma moradia em melhores condições, eu tinha uma casa, aquela que tá ali atrás fechada, mas não tinha dinheiro fui fazendo e nunca consegui terminar e foi mal feita, estava toda rachada, sabe com trincos, piso era bruto e as tábuas já estavam apodrecendo e eu nem tinha terminado, faltava muita coisa, eu tinha pensado até em vender tudo aqui e comprar uma casa na cidade [...] (J.C.N., BENEFICIÁRIO, Município de Bozano, 2020).

Na figura 01, apresentam-se as condições retratadas de sua antiga residência inacabada, a qual apresentava paredes sem reboco, partes do teto sem forração e rachaduras nas paredes, motivos que levaram a família a buscar o subsídio para uma nova habitação.

Figura 01 - Situação da residência anterior ao PNHR: (A) Frente da residência; (B) Teto da sala; (C) Paredes da cozinha com rachadura





Fonte: Imagens cedida pela Entidade Organizadora.

O beneficiário relata a vontade que tinha de sair do local em virtude das condições de sua casa anterior, porém, quando continua seu relato, apresenta os motivos que o fazem permanecer. Continuação do relato:

[...] mas nós gostamos daqui, me criei aqui. Agora eu ando com problema de saúde, não posso forcejar [...], mas aqui dá pra ter uma hortinha, tem meus pés de fruta, planta uma mandioca [...]. O custo de vida aqui é menor, luz, água [...], a estrada é boa, se um de nós não tá bem a gente liga pro plantão da saúde eles buscam pra consultar, fazer exames [...]. Agora até essa internet tem, a cooperativa da luz colocou os cabos vieram oferece pra nós [...] a minha esposa tá aposentada tem o ganho dela também. Com a nova casa ficou bom, consegui ampliar, sabe, economizamos e entrou um dinheiro fiz a ampliação, era meio pequena [...], tenho o filho que mora comigo e quando vem as filhas tem lugar pra todos ficarem (J.C.N., BENEFICIÁRIO, Município de Bozano, 2020).

Na figura 02, apresenta-se a casa do beneficiário quando finalizada e entregue no ano de 2015 e a mesma casa em 2020 com a ampliação realizada pelo beneficiário. Destaque para a torre do reservatório de água. A partir dela percebe-se, externamente, as mudanças realizadas.

Figura 02 - Residência do PNHR finalizada e ampliada: (A) Residência do PNHR finalizada; (B) Residência ampliada - situação atual



Fonte: Imagem (A): cedida pela EO; e Imagem (B): Trabalho de campo (2020).

As condições existentes no ambiente permitem segurança para que a família possa (re)produzir-se socialmente no ambiente que está inserida e exerça o direito da moradia com dignidade. O acesso a nova unidade habitacional contribuiu para que a família continuasse vivendo em seu ambiente e, conseqüentemente, melhorou a sua qualidade de vida. Milagres (2009) explica que por mais que o ser humano tenha a oportunidade da mobilidade, a qual se manifesta em vários momentos de sua vida, a necessidade de manter-se fixado em um local está ligada às condições que o ambiente pode proporcionar, sejam elas, financeiras, culturais ou sentimentais.

Diante do exposto, pode-se dizer que a habitação rural permitiu a melhoria na qualidade de vida das famílias beneficiárias que já viviam no espaço rural. Mas, também, possibilitou que novas famílias passassem a morar, mesmo que algumas em condições transitórias, reconhecendo o espaço rural também como espaço de moradia, das relações sociais e culturais. Mesmo com os problemas e as dificuldades apontadas, o PNHR reconheceu e assegurou a moradia enquanto direito a uma parcela importante da população rural do Município de Bozano.

## CONCLUSÕES

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). As políticas públicas de desenvolvimento eram focadas na perspectiva do setor industrial e auxiliavam para que houvesse o deslocamento do meio rural para o urbano.

Após transcorridos cinco anos de execução do PNHR em Bozano, foi possível verificar, através das entrevistas, que as principais causas de adesão dos beneficiários ao PNHR foram as condições precárias das residências existentes e a condição de coabitação. A precariedade das habitações existentes, na implantação do programa, foi igualmente comprovada através de registros fotográficos disponíveis junto ao setor de engenharia da EO e a coabitação, através da estruturação de nova células familiares habitando em separado dos seus familiares.

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 no decorrer dos cinco anos, 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.

BARIN, Erico Fernando. **A Efetivação do Direito Social Constitucional à Moradia como Pressuposto à Dignidade da Pessoa Humana**. 2006. 132 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Santa Cruz (UNISC), Santa Cruz do Sul, 2006.

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.

BONETI, Lindomar Wessler. **Políticas públicas por dentro**. 3. ed., Ijuí: Ed. Unijuí, 2011.

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

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Programa Nacional de Habitação Rural**: manual de normas e procedimentos operacionais. [S.l.]: CAIXA, mar. 2013.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GODOY, Luciano de Souza. **O direito à moradia e o contrato mútuo imobiliário**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

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.

MILAGRES, Marcelo de Oliveira. **Direito à Moradia**: Direito especial de personalidade? Tese (Doutor em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2009.

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

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.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento**: incluyente, sustentável, sustentado. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.