



UM BREVE HISTÓRICO DAS HABITAÇÕES DE INTERESSE SOCIAL

A brief history of social interest houses

Gabriela Chiele¹; Marco Antonio Ribeiro Edler²

Resumo: O presente trabalho tem como objetivo contextualizar a temática de habitações de interesse social nos âmbitos mundial, nacional e local. A pesquisa realizada, identifica e expõe em formato cronológico, os principais marcos referentes a temática, que teve início com a Revolução Industrial em âmbito mundial, trazendo à tona problemas como a falta de moradia nas cidades em desenvolvimento acelerado, até as péssimas condições em que as pessoas eram forçadas a habitar. Enquanto no Brasil, o histórico das habitações acompanhou o desenvolvimento do país, passando por altos e baixos dos governos, sofrendo com desarticulações de programas e construções de moradias seriadas de baixa qualidade. O mesmo se repete no cenário local, onde foram identificadas as habitações de interesse social do município de Cruz Alta – RS, evidenciando o padrão segregado e de baixa qualidade que vem sendo utilizado em todo território nacional.

Palavras-chave: Políticas públicas. Habitação popular. História. Evolução.

Abstract: This paper aims to contextualize the theme of social housing in the world, national and local levels. The research conducted, identifies and exposes in chronological format, the main milestones related to the theme, which began with the Industrial Revolution worldwide, bringing to light problems such as homelessness in fast-developing cities, even the terrible conditions in which people were forced to dwell. While in Brazil, the history of housing followed the country's development, going through the ups and downs of governments, suffering from disruption of programs and construction of low quality serial housing. The same is true in the local scenario, where the social interest housing of the municipality of Cruz Alta - RS was identified, showing the segregated and low quality standard that has been used throughout the national territory.

Keywords: Public policy. Popular housing. Story. Evolution.

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O presente trabalho tem, como objetivo, caracterizar a evolução histórica das habitações de interesse social no âmbito mundial, nacional e local, sendo o município de Cruz Alta – RS

¹ Discente do curso de Arquitetura e Urbanismo, da Universidade de Cruz Alta - Unicruz, Cruz Alta, Brasil. E-mail: chielegabi@gmail.com

² Docente da Universidade de Cruz Alta - Unicruz, Cruz Alta, Brasil. E-mail: medler@unicruz.edu.br



o foco da análise local. De acordo com a história, como se verá a seguir, pontos como qualidade e quantidade, sempre foram os maiores desafios encontrados desde o princípio de produção deste tipo de habitação, pois a cultura de prover grandes quantidades de moradias para atender a demanda nacional, quase nunca acompanhava os princípios básicos de conforto e qualidade primordiais de um lar.

A temática das habitações de interesse social surgiu a partir de marco na história mundial, a Revolução Industrial, que teve início no século XVIII e originou uma série de problemáticas em relação às habitações construídas em série e de maneira acelerada a fim de suprir a enorme demanda proporcionada pela geração de empregos nas cidades, conforme salienta Almeida (2007, p.23) “os principais centros europeus cresceram consideravelmente em número de habitantes, e significativas transformações no modo de vida e na moradia de grande parte da população ocorreram”. Resultando em mudanças no uso do solo e na paisagem das cidades.

Enquanto no cenário brasileiro, o surgimento das políticas nacionais de habitação de interesse social está diretamente ligado a evolução histórica do país, conhecido pelo grande crescimento econômico, mas também pela instabilidade do governo. Estes fatores, acrescidos ao crescimento desordenado dos grandes centros no início do século XX, ocasionaram novos problemas para grande parte da população, como a desigualdade social e segregação.

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O presente trabalho foi realizado na disciplina de Trabalho de Curso I do Curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Cruz Alta. Para contextualização da temática, partiu-se de uma revisão bibliográfica acerca dos assuntos levantados, identificando os marcos mais relevantes da história das habitações sociais nos três âmbitos citados acima, expondo-os em formato cronológico.

3 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Histórico da habitação social no âmbito mundial

Diante da nova realidade impostas as cidades durante a revolução industrial, diversos urbanistas, reformistas entre outros, propuseram modelos de cidades e habitações, que melhor



se adequasse ao constante desenvolvimento econômico, modelos como a Cidades-Jardim de Ebenezer Howard, a teoria dos Paralelogramos de Robert Owen, as proposições de Falanstério de Charles Fourier e a Cidade Industrial de Tony Garnier, (ALMEIDA 2007).

Posteriormente, de acordo com Rappl (2015) no início do século XX, a partir do Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (CIAM) que ocorreu em Frankfurt, 1929, é que a habitação econômica passou a ser objeto de estudo, as ideias concentraram-se na busca por moradia mínima que atendesse as necessidades básicas de famílias com menor poder aquisitivo e que se encontravam em condições insalubres.

Com o intuito apenas de suprir as demandas quantitativas, as novas soluções apresentadas a partir deste congresso, traziam projetos desprovidos de qualidade, sem nenhuma preocupação com o entorno, conseqüentemente, a cidade, tratava-se de projetos de aglomerados de residência, seguindo o modelo modernista que se instalava na época. Medrano (2010) *apud* Rappl (2015) comenta que esse modelo se deslocou das bases ideológicas e dos entraves históricos, ignorando valores inerentes ao homem (valores sociais, culturais, históricos, necessidades psicológicas e sensitivas).

Qualidade de vida passou a ser mercadoria para poucos que podiam pagar, o urbanismo já não era mais sustentável, pois os centros passaram a ser locais privatizados e disputados para fins comerciais.

Boa parte desse fenômeno é resultado do valor da terra e de políticas urbanas e habitacionais desarticuladas que têm reforçado a tendência de expulsão dos pobres das áreas bem localizadas para os terrenos mais baratos e periféricos, com a construção de grandes conjuntos habitacionais (ROLNIK, 2000 *apud* RAPPL 2015, p. 19).

Este cenário começa a mudar a partir de 1933 quando, durante Congresso Internacional de Arquitetura Moderna, Le Corbusier põe em questão o planejamento urbano, resultando a publicação da Carta de Atenas em 1942, que consistia em um manual para a concepção das cidades modernas, compostas de propostas e soluções reparadoras para os problemas relacionados a habitação, trabalho, lazer, transporte e pela primeira vez, aos edifícios históricos.

Le Corbusier projeta então as “*Unités d’Habitation*” por volta da década de 1940, época em que a França se encontrava em processo de reconstrução após a Segunda Guerra. Os edifícios propunham uma visão de habitação diferente do que já havia sido visto mundialmente até então, eram edifícios com mais de dez pavimentos, divididos entre centenas de células



habitacionais, pontos comerciais, equipamentos de serviço e lazer, construídos sob pilotis e com teto-jardim, com isso Le Corbusier queria transformar o edifício em um módulo autossuficiente (ALMEIDA, 2007).

Com este projeto, Le Corbusier contribui com um novo olhar para as habitações, almejando sempre a qualidade aliado a quantidade, logo, seu conceito de habitação foi adaptado para diversos projetos mundo a fora.

Por meio da análise das descrições esquemáticas de Owen, Fourier e Garnier observa-se semelhanças com diversas das propostas no campo da habitação, como nas Siedlungen, Höfes e Casas Comuns, onde foram concentrados os serviços e equipamentos, e em propostas como a “unidade de habitação” com instalações centralizadas. O número limitado de habitantes estipulado por Owen (1.200) e por Fourier (1.620) também se aproxima daqueles estabelecidos por Le Corbusier na “unidade de habitação”. Inclusive Ebenezer Howard, se apropriou das investigações dos reformadores sociais antecedentes, utilizando-as nas suas proposições de Garden Cities (ALMEIDA, 2007, p. 45).

Através deste panorama, é possível observar que as proposições e modelos propostos desde o início da problematização da moradia serviram principalmente de base de esquemas e elementos para a concepção das cidades modernas.

Histórico da habitação social no Brasil

No Brasil, somente a partir de 1964 o governo passou a se responsabilizar pelas questões habitacionais devido à crise de moradia em que se encontrava o país. Neste momento foi criado o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) juntamente com o Banco Nacional de Habitação (BNH), esta diretriz teve como objetivo unir uma rede de agentes promotores e financeiros capaz de proporcionar ações em grande escala na área habitacional (RAPPL, 2015).

Os resultados destas ações foram expressivos, de acordo com Bonduki (2004) *apud* Rappl (2015) foram construídas cerca de 5 milhões de unidades habitacionais com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Contudo a qualidade das habitações ainda não se equiparava a quantidade produzida, enquanto todo o recurso era destinado a própria produção da habitação, questões técnicas, administrativas e até mesmo urbanísticas eram deixadas de fora do orçamento apertado. Como consequência, observaram-se projetos muito ruins do ponto de vista qualitativo, e o avanço do processo de urbanização informal, no geral



em locais periféricos, distantes das áreas urbanas e mal servidos de infraestrutura e equipamentos sociais (RAPPL, 2015).

Posteriormente, no início dos anos 80, o regime militar implementa um novo modelo econômico para o país, influenciando de forma negativa no SFH, pois o nível de desemprego aumentou por meio das recessões e inflação. Mesmo após o fim do governo militar, o governo optou pela extinção do BNH em 1986, devido à crise financeira. Surge então no cenário habitacional, a Caixa Econômica Federal (CAIXA), que passou a ser o maior agente operador da habitação no país até a criação do Ministério das Cidades em 2003. Neste âmbito, os estados e municípios ficaram responsáveis pelas políticas habitacionais, agindo na urbanização das favelas, nas habitações de áreas centrais e construção de moradias através de mutirões. Contudo, devido à instabilidade do governo federal e a falta de uma política nacional de habitação, acabou na desarticulação dessas ações que os municípios e estados vinham trabalhando (RAPPL, 2015).

De 1995 a 2002, o governo de Fernando Henrique Cardoso retoma o financiamento de habitações com recursos do FGTS. O mesmo ainda apresenta algumas inovações no cenário habitacional, conforme Bonduki (2008, p.78):

Princípios como flexibilidade, descentralização, diversidade, reconhecimento da cidade real, entre outros, foram adotados com novos referenciais, pelo menos na retórica, de maneira compatível com o ambiente e o debate nacional e internacional que, de uma forma bastante generalizada, passou a rejeitar os programas convencionais, baseados no financiamento direto à produção de grandes conjuntos habitacionais e em processos centralizados de gestão.

Ainda sob o governo de Fernando Henrique, em 1999 é criado o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), que teve como objetivo o arrendamento residencial com opção de compra ao final de contrato de conjuntos habitacionais construídos em áreas centrais, além de algumas reformas de edifícios desocupados no centro de São Paulo para produção de habitação social (TSUKUMO, 2007). Apesar do viés positivo socioespacial que este projeto proporcionou, questões como déficit habitacional continuaram sendo um problema, pois o PAR privilegiou o atendimento às classes de renda média. Rappl (2015, p. 53) demonstra que:

Entre 1995 e 2003, 78,84% do total dos recursos foram destinados a famílias com renda superior a 5 salários mínimos, sendo que apenas 8,47% foram destinados para



a baixa renda, de até 3 salários mínimos, faixa que concentra a maior parcela do déficit.

Sendo assim, em 2000, inicia-se o Projeto Moradia, o qual contou com a participação de técnicos, ONGs, acadêmicos e movimentos ligados a questão habitacional. O projeto propunha, de acordo com Cardoso e Aragão (2013) a criação do Sistema Nacional de Habitação, que atuaria sob a coordenação de um novo ministério, através dos três níveis da Federação (União, Estados e Municípios); criação da Gestão Democrática da Política Habitacional e Urbana que definiriam diretrizes para alocação de recursos da política habitacional nos 3 níveis de governo por meio de conselhos nacionais, estaduais e municipais; Aprovação do projeto de lei de iniciativa popular de instituição do Fundo Nacional de Habitação (PNH); Retomada do financiamento habitacional para as camadas médias (SBPE) através de empréstimos habitacionais, reduzindo o custo de financiamento com recursos do FGTS, a fim de concentrá-los ao máximo no financiamento para a baixa renda, e por fim, a articulação da política habitacional com a política de controle e recuperação da valorização fundiária e imobiliária.

Bonduki (2009) comenta que, para sucesso do programa moradia, que tinha como objetivo resolver o problema habitacional por meio de diversas soluções conforme citado acima, não seria possível caso não houvesse uma profunda reforma nas bases fundiárias, com isso indica a importância da aprovação do Estatuto da Cidade, para que pudesse haver instrumentos urbanísticos e econômicos capazes de incentivar o cumprimento da função social da propriedade, estabelecida na Constituição Federal de 1998.

Em seguida o Ministério das Cidades, atuou de forma consistente na elaboração de uma política habitacional, sendo a primeira vez que um órgão federal foi destinado exclusivamente para tratamento das questões urbanas. O mesmo organizou-se em quatro Secretarias: Habitação, Saneamento, Transportes e Mobilidade e Programas Urbanos. Já em 2003, é realizada a primeira Conferência Nacional das Cidades, na ocasião, segundo Cardoso e Aragão (2013) cerca de 2.500 delegados municipais, regionais e estaduais participaram, mobilizando mais de 3.000 municípios, ampliando a proposta do Projeto Moradia para todas as políticas urbanas através da aprovação dos princípios gerais da política urbana e criação do Conselho Nacional das Cidades, instalado em 2004. Ainda neste período, foi aprovada a Política Nacional de Habitação (PNH), conforme Bonduki e Rossetto (2008, p.35), afirmam:



A nova PNH, de modo coerente com a Constituição Federal e com o Estatuto da Cidade, reconhece a função social da propriedade e a habitação como questão do Estado e direito básico do cidadão, determinando-a como atribuição corrente dos três níveis de governo e preconizando a inclusão social e a gestão participativa e democrática.

No âmbito da PNH, formulou-se também o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), segundo Balbim e Krause (2014) as formas de atendimento habitacional ao qual o PlanHab propunha, resumem-se a diversidade de soluções habitacionais de acordo com as necessidades específicas de cada município e região, diferenciando as necessidades conforme o tamanho do município e local de inserção, direcionando a maior responsabilidade ao poder público em locais com maior déficit habitacional, proporcionando soluções habitacionais de baixo custo e propondo a verticalização das habitações em metrópoles e áreas prósperas, além da indicação de materiais de construção associado a assistência técnica.

Em 2005, de acordo com Lima e Zanirato (2014), completando o aparato político-institucional, foi anunciado o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) por meio da lei federal 11.124/2005, que teve como objetivo estabelecer a participação dos três níveis do governo na condução das questões habitacionais, impondo aos municípios a elaboração de suas próprias Políticas Municipais de Habitação.

No entanto, segundo Bonduki (2009) *apud* Lima e Zanirato (2014, p. 8), “atropelando”, a construção do PlanHab, em 2009, como resposta à crise imobiliária dos Estados Unidos, que passava paulatinamente a afetar negativamente o quadro macroeconômico internacional, o Ministério da Fazenda, em conjunto com o Ministério da Casa Civil, anuncia o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) como uma estratégia anticíclica que, por meio de aporte massivo de recursos públicos, previa o estímulo as atividades econômicas do setor da construção civil em toda a sua cadeia.

O objetivo do PMCMV de criar condições de ampliação do mercado habitacional para atendimento de famílias de 0 a 10 salários mínimos, variando a taxa de juros conforme a renda (Lei 11.977 de 2009). O programa adotou um modelo baseado na parceria entre estados, municípios, governo federal e empreendedores. Buscava-se através do incentivo ao setor imobiliário privado atingir a demanda habitacional da classe social mais baixa, que até então, por motivos diversos, sempre esteve fora dos setores beneficiados pelas políticas habitacionais



no Brasil (BONDUKI, 2008 *apud* RAPPL 2015, p. 26). A primeira fase do PMCMV objetivou a construção de um milhão de residências até o final de 2011, com um subsídio de 34 bilhões de reais (Lei 11.977 de 2009). As unidades foram divididas conforme as faixas de renda (Tabela 01 e 02), sendo 400 mil unidades para famílias da faixa 1 (0 a 3 salários mínimos), 400 mil unidades para famílias da faixa 2 (3 a 6 salários mínimos) e 200 mil unidades para faixa 3 (6 a 10 salários mínimos) (CAIXA, 2009).

Apesar do sucesso quantitativo que foi o PMCMV, questões antigas ainda permanecem como legado ruim das habitações sociais, como a qualidade das moradias, a falta de relação do projeto com a cidade na localização do empreendimento, acarretando na segregação, dificultando o acesso a infraestrutura urbana, entre outros aspectos cruciais para o sucesso de um bom projeto. Considerou-se apenas duas tipologias padrão para todo o país, limitando o programa de necessidades e repetindo-o por várias vezes, e impossibilitando a readequação das moradias de modo a atender as necessidades dos moradores. Em 2010, a CAIXA lança o Selo Azul, com objetivo de melhorar a qualidade das habitações, dividido em seis categorias: qualidade urbana, projeto e conforto, eficiência energética, conservação de recursos materiais, gestão da água, e práticas sociais, contudo, esta ação está longe de resolver um problema antigo que acompanhando o histórico habitacional, mas que embora pensado tardiamente, deve ser o caminho para produção de habitações dignas para todas as classes necessitadas, além de colaborar para a desenvolvimento sustentável em todos os níveis dentro da sociedade brasileira.

Histórico da habitação social no município

Os dados a seguir foram obtidos do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) diagnóstico realizado por Damasio *et al* (2009) referente ao município de Cruz Alta. Os mesmos apontam que estudos desenvolvidos pela Fundação João Pinheiro (FJP), com base no Censo de 2000, que o déficit habitacional no município de Cruz Alta neste mesmo ano, era de 1.549 domicílios, em grande maioria localizados da área urbana do município. Estes dados representam uma taxa de 3,4% superior ao Estado do Rio Grande do Sul e em relação a microrregião onde o município está inserido, representa um índice de 3,4% inferior aos demais.

Damasio *et al* (2009) conclui que a inadequação das habitações do município de Cruz Alta apresenta uma demanda superior à do Estado, em relação a carência de infraestrutura,



problema este que atinge toda a cidade, sendo que as piores situações são encontradas na população que recebe até 3 salários mínimos.

Na história habitacional de Cruz Alta, ainda que houvesse projetos de habitação de interesse social e ter o Conselho e Fundo Municipal instituídos, não representou uma gestão efetiva de políticas habitacionais, resultando no atendimento de situações emergenciais, problemas decorrentes de uma política permanente (DAMASIO *et al*, 2009).

A produção imobiliária formal privada no ano de 2008 foi de 1.274,18 m² construídos, segundo informações do setor de aprovação de projetos da prefeitura municipal, este valor representa habitações aprovadas com até 50 m², o indica ser construção popular. Através da iniciativa privada, os dados de 2007, apresentam a urbanização de 32 lotes e a construção de 32 unidades habitacionais por meio da empresa SC Construções, empresa responsável pela construção de habitações populares no período (DAMASIO *et al*, 2009).

Ações mais estruturadas ocorrem a partir do ano de 2009, onde cerca de 100 unidades habitacionais foram produzidas em 2 anos por meio de ações de urbanização e regularização. O órgão responsável pela habitação até então era a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, o mesmo passou este encargo a Secretaria Municipal de Habitação, criada em 21/01/2009, sendo o órgão específico para tratar a questão habitacional (DAMASIO *et al*, 2009).

Contudo, a maioria das produções habitacionais produzidos pelos órgãos públicos acabaram por denegrir o histórico de Cruz Alta em relação a questões habitacionais, um exemplo desta afirmação é o Núcleo Habitacional Santa Bárbara, conjunto constituído por 13 blocos de 48 apartamentos financiados pela CAIXA que, de acordo com Moreira (2017), os problemas deste Núcleo surgiram desde o momento de implantação do projeto, onde devido a invasões, houve dificuldade de adaptação da população, acarretando em abandonos e vendas das unidades, atualmente apenas 8 blocos estão em condições mínimas de uso e 5 blocos encontram-se condenados a demolição, devido a precariedade da estrutura.

Outro exemplo foram as 50 moradias construídas em 2008 no bairro Santa Helena. Moreira (2017) comenta que a produção dessas habitações contou com a ajuda da população, que trabalhou em conjunto com uma construtora civil indicada pela Prefeitura Municipal, após prontas as residências, sem o acompanhamento contínuo social, muitas famílias abandonaram as residências. Este fator também está relacionado a distância do centro urbano no qual foram



inseridas essas habitações, o que implicou na mudança da população em busca de maior acesso a infraestrutura urbana, fugindo da segregação.

O PMCMV atuou no município, entregando até o momento, segundo Moreira (2017) 296 residências através da Faixa 1 do programa, todas edificações horizontais construídas em terrenos doados pela prefeitura, não há previsão de um novo sorteio e desde então mais de 3.000 famílias aguardam serem contempladas como uma moradia.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As pesquisas evidenciam que as políticas de habitações de interesse social nos diferentes âmbitos, pouco receberam a devida atenção e investimentos coerentes com a dimensão da problemática, esta negligencia dos diferentes sistemas com o passar dos anos, reflete nos cenários caóticos de aglomerações encontrados nas grandes metrópoles, onde faltam moradias adequadas, que impõe a ocupação irregular à grande parte da população de baixa renda, até os cenários de habitações segregadas e de baixa qualidade identificadas no âmbito local.

Vale destacar a importância de haver um arquiteto e urbanista presente na produção e planejamento de habitações populares. Le Corbusier por exemplo, conseguiu transmitir uma nova maneira de habitação para pessoas de baixa renda, mostrando que é possível combater a desigualdade de qualidade presentes nas habitações até então, sendo o pioneiro na busca por alternativas frente a problemática e um exemplo a ser seguido.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Caliane Chritie Oliveira de. **Habitação social: Origens e produção** (Natal, 1889-1964). São Carlos-SP. USP. Julho/2007. 235 p.
- BALBIM, Renato; KRAUSE, Cleandro. **Produção social da moradia: um olhar sobre o planejamento da Habitação de Interesse Social no Brasil**. R. B. Estudos urbanos e regionais V.16, N.1, p.189-201, / maio 2014
- BONDUKI, Nabil. **Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula**. São Paulo, ARQ.URB, n.1, p. 70-101, 2008.
- DAMASIO, Cláudia et al. **Diagnóstico plano local de habitação de interesse social – PLHIS Cruz Alta/ Rio Grande do Sul**. Cruz Alta, dezembro de 2009
- LIMA, Bruno Avellar Alves de; ZANIRATO, Silvia Helena. **Uma revisão histórica da política habitacional brasileira e seus efeitos socioambientais na metrópole paulista**. SIPPEDS. Franca, setembro de 2014



MOREIRA, Vinicius Mastella. **Unidades habitacionais coletivas: Edificações verticais para habitação popular.** Cruz Alta: UNICRUZ, 2017. 65 p.

RAPPL, Katrin. **Políticas Públicas e Habitação de Interesse Social: similaridades e diferenças entre o caso Brasileiro e o Espanhol.** Campinas: UNICAMP, 2015. 220 p.

TSUKUMO, Isadora Tami Lemos. **Habitação social no entro de São Paulo: legislação, produção, discurso.** 201 p.: il. São Paulo. FAUUSP. 2007