



**ENAN
PUR** 2023
Belém 22 a 26 de maio



Fundo Nacional: da Moradia Popular à Habitação de Interesse Social¹

Fernanda Simon Cardoso

Instituto de Arquitetura e Urbanismo - Universidade de São Paulo

João Marcos de Almeida Lopes

Instituto de Arquitetura e Urbanismo - Universidade de São Paulo

Sessão Temática 5: Direito à cidade e habitação no Brasil

Resumo. Propomos discutir o papel do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, criado no governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2011). O fundo, que foi fruto da articulação de movimentos de luta por moradia desde os anos 1980, tornou-se a primeira lei proposta por iniciativa popular aprovada no Brasil, tendo como objetivo a descentralização dos recursos e das políticas públicas de habitação social, contando com controle e participação da sociedade civil em sua gestão. No entanto, em poucos anos o FNHIS foi relegado a um papel secundário e rapidamente esvaziado de recursos. Para compreender essas questões, demonstraremos seu breve período operativo, levantando hipóteses dos motivos pelos quais as políticas financiadas por esse sistema rapidamente se consolidaram e se desestruturaram, de forma a contribuir com reflexões acerca da política habitacional no Brasil. Para tanto, analisaremos a estrutura do fundo, a partir do cruzamento de informações referentes a normativas legais, estrutura de programas e orçamento público, assim como do contexto sócio-político no qual se insere dentro das políticas de habitação de interesse social no país.

Palavras-chave. política habitacional; habitação de interesse social; FNHIS; movimentos sociais; participação cidadã

National Fund: from Popular Housing to Social Interest Housing

Abstract. We propose to discuss the role of the National Social Interest Housing Fund, created during the government of Luís Inácio Lula da Silva (2003-2011). The fund, which resulted from the articulation of movements for social housing since the 1980s, became the first law proposed by popular initiative approved in Brazil. The objective was to decentralize resources and public policies for social housing, relying on control and participation of civil society in its management. However, in a few years FNHIS was relegated to a secondary role and quickly emptied of resources. In order to understand these issues, we will demonstrate its brief operating period, raising hypotheses to acknowledge the reasons why the policies financed by this system were quickly consolidated and unstructured. We intend to contribute to reflections on housing policy in Brazil. To do so, we will analyze the structure of the fund, starting with the intersection of information regarding legal regulations, structure of programs and public budget, as well as the socio-political context in which the fund is inserted within the social housing policies in the country.

¹ Agradecemos Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) pelo fomento fornecido a esta pesquisa. Processo 2018/19656-7

Keywords. housing policy; social interest housing; FNHIS; social movements; citizen participation

Fondo Nacional: de Vivienda Popular a Vivienda de Interés Social

Resumen. Proponemos discutir el rol del Fondo Nacional para Vivienda de Interés Social, creado en el gobierno de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2011). Resultado de la articulación de movimientos de lucha por vivienda desde la década de 1980, el fondo se convirtió en la primera ley propuesta por iniciativa popular aprobada en Brasil, con el objetivo de descentralizar los recursos y las políticas públicas para vivienda social, contando con el control y la participación de sociedad civil en su gestión. Sin embargo, en pocos años FNHIS quedó relegado a un papel secundario y rápidamente vaciado de recursos. Para comprender estas cuestiones, demostraremos su breve período de funcionamiento, planteando hipótesis sobre las razones por las cuales las políticas financiadas por este sistema se consolidaron rápidamente y se desestructuraron, con el fin de contribuir a las reflexiones sobre la política de vivienda en Brasil. Para eso, analizaremos la estructura del fondo, a partir del cruce de información sobre normativa legal, estructura de programas y presupuesto público, así como el contexto sociopolítico en el que se inserta dentro de las políticas de vivienda social en el país.

Palabras clave: política habitacional; vivienda de interés social; FNHIS; movimientos sociales; participación ciudadana.

1. Introdução

No Brasil, na década de 1970, moradores de favelas, cortiços e loteamentos precários começaram a se organizar coletivamente para pleitear seus direitos, construindo associações e movimentos sociais, que reivindicavam por melhorias na oferta de moradia, equipamentos públicos, transporte, entre outros. Entre muitas das demandas dos movimentos de luta por moradia que se desdobraram a partir daquele período, surgiu no final dos anos 1980 a proposta do primeiro projeto de lei de iniciativa popular no Brasil, para criação de um Fundo Nacional de Moradia Popular (FNMP), numa tentativa de instaurar uma política nacional de habitação voltada ao atendimento das classes mais baixas. Entre uma série de entraves e alterações, após 14 anos de tramitação, foi aprovada a lei que instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS).

A lei foi sancionada em 2005, num contexto político favorável em que foi realizada uma série de investimentos em políticas urbanas, como a criação do Ministério das Cidades em 2003, e a abertura de espaços de participação e gestão populares no âmbito do governo federal. O FNHIS também parte do mesmo pressuposto - caso a política habitacional fosse implementada de acordo com as normativas, teríamos um sistema descentralizado, com conselhos e fundos municipais e estaduais, com participação popular, e autonomia para aplicação dos valores repassados pelo fundo federal (BRASIL, 2005). Após 2005, recursos do Orçamento Geral da União foram direcionados ao FNHIS, quando começou a constituir-se a base de uma política nacional voltada à população de baixa renda, baseada nos princípios do Plano Nacional de Habitação¹ (PlanHab).

Mesmo em contextos favoráveis à criação de políticas públicas – como o momento em que o FNHIS foi sancionado por lei –, sua materialização passa por uma série de conquistas e entraves. Sônia Fleury (1994) destaca que uma demanda estruturada é a base de uma futura política social, mas sua concretização resulta de uma rede que se conforma pela *burocracia estatal*, *interesses políticos* de grupos distintos e *mobilização dos trabalhadores* (e não seria demais lembrar, o agenciamento de um volume de recursos compatível). Cabe ao Estado intermediar a relação entre esses agentes.

É a partir dessa ótica que buscamos apresentar como a operação do FNHIS foi consolidada, tendo como ponto de partida a identificação de dois momentos - o primeiro, de construção do Projeto de Lei do FNMP, até sua tramitação na Câmara dos Deputados; e o segundo, após instituição da Lei Federal 11.124/2005, quando foram estabelecidos ações e programas no âmbito do FNHIS. Para tanto, analisamos o contexto político, a legislação pertinente e os agentes envolvidos em cada um desses períodos. Dessa forma, iniciamos com o histórico da criação do Fundo Nacional de Moradia Popular - que deu origem ao FNHIS - relacionando-o às influências e motivações dos movimentos de luta por moradia na década de 1980, e ao contexto de abertura democrática, com o fim da Ditadura Militar (1964-1985). Nesse segundo momento, partindo das normativas pertinentes aos fundos e orçamento público, exploramos sua estrutura legislativa e operacionalização dos programas, e a seguir, os motivos pelos quais o fundo recém estruturado foi rapidamente desprovido de recursos e suas políticas tornadas obsoletas. Pretendemos, dessa forma, contribuir com reflexões acerca da estruturação das políticas e recursos voltados para a consolidação da política habitacional no Brasil.

2. Fundo Nacional de Moradia Popular: da iniciativa popular à institucionalização

A concepção de um fundo de moradia popular nasceu junto com o ressurgimento dos movimentos de luta por moradia no Brasil, ganhando especial impulso no contexto paulistano, tendo em vista as mobilizações populares no final dos anos 1970 e início dos 1980. Foi em São Paulo que se promoveu, como ponto de partida, a organização da União de Movimentos de Moradia (UMM), que articula até os dias atuais movimentos sociais atuantes na área de favelas, cortiços, população sem-teto, ocupações e loteamentos no estado de São Paulo. Naquele momento, articularam-se algumas iniciativas e práticas de produção habitacional através de mutirões autogestionários². Segundo Paz (1996), uma série de fatores influenciou os movimentos na construção do FNMP. Destaca, porém, como relevantes estas experiências, realizadas em cidades como São Paulo, São Bernardo do Campo e Diadema entre os anos 1970 e 1990. De acordo com Ferreira (2014, p.90) uma grande influência foi o Programa FUNAPS Comunitário, vigente na cidade de São Paulo durante a gestão de Luiza Erundina (1989-1992). O Programa promoveu uma série de mutirões para produção de moradia popular - baseados nos pressupostos de autogestão e ajuda mútua - onde os futuros moradores e movimentos de luta por moradia estiveram envolvidos diretamente na gestão e tomada de decisões de todos os processos.

Além de tudo, a grave situação econômica pela qual o país passava no início dos anos 1990, junto às novas possibilidades de organização popular abertas com o fim da ditadura e a promulgação da Constituição de 1988, criaram um cenário propício para iniciativas dos movimentos sociais. Em jornal da UMM, datado de 1992, o movimento expõe suas motivações para criar o fundo:

A situação de crise, miséria e desemprego vigente em nosso país chegou ao limite... O trabalhador de baixa renda está sendo expulso do aluguel; nos cortiços, a exploração está cada vez maior; e as favelas, cada vez mais densas. [...] Diante da inércia do Governo, a própria população se organizou para "fazer a lei" [...] (UNIÃO DOS MOVIMENTOS DE MORADIA [UMM], 1992, p.3)
[...]

A partir de experiência com mutirões de construção de casas populares na cidade de São Paulo, financiadas pelo FUNAPS COMUNITÁRIO, notou-se que a casa construída em mutirão tem mais qualidade, e o preço é mais barato. O

mutirão é um avanço na conscientização e organização popular. E daí, nasceu a idéia de se criar uma linha de financiamento em nível federal, já que o dever de tratar da moradia cabe também ao Governo Federal. (idem, p.3)

Uma das ferramentas de luta da UMM era a promoção das “Caravanas da Moradia”, momentos em que se organizavam viagens coletivas à Brasília em ônibus rodoviários, junto com movimentos de outros estados, para apresentação de reivindicações ligadas às políticas habitacionais. A 1ª Caravana realizou-se em agosto de 1988, contando com 300 participantes de São Paulo e uma pequena delegação de Pernambuco. Foi na 2ª Caravana, realizada em 1989, que foi lançada a ideia do FNMP (PAZ, 1996).

Rapidamente a proposta expandiu-se e ganhou adesão de diversos agentes. Entre eles, representantes de outros movimentos de moradia, como do Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN) e da Pró-Central de Movimentos Populares (CMP), ambos previamente articulados em função da proposta de Emenda Popular de Reforma Urbana, formulada durante a elaboração da Constituição, em 1987 (FERREIRA, 2014, p. 120). A união entre esses grupos diversos não se desenvolveu sem conflitos entre as duas frentes - lideranças e técnicos envolvidos no movimento de Reforma Urbana, avaliavam o projeto do FNMP como limitado, por não contemplar todos os aspectos apresentados pela mobilização de caráter nacional. Não obstante, importa ressaltar que as duas propostas não se opunham, sendo o fundo parte de um projeto global ligado às políticas urbanas, abarcando os ideais de direito à cidade e democratização das condições sociais nos espaços urbanos.

A Emenda Popular de Reforma Urbana representa as diretrizes gerais defendidas pelos movimentos de moradia e entidades da sociedade civil, para a construção justa e democrática das cidades. O Projeto do FNMP é uma proposta operativa, inserida nas diretrizes gerais, que responde às demandas mais imediatas por habitação. (PAZ, 1996, p.121)

A rivalidade entre os movimentos permaneceu durante o processo, a exemplo de conflitos que ocorreram na 3ª Caravana da Moradia, em 1991, onde houve uma disputa pela condução das ações, chegando a ter dois carros de som no local que competiam pela atenção dos manifestantes. O caráter de massas da UMM e a crítica de seus representantes aos “movimentos de cúpula” são apontadas por Paz (1996) como grandes diferenças que distanciaram a UMM do MNLN e da CMP. No entanto, mesmo com esses impasses, haviam confluências que possibilitavam a articulação entre as distantes tendências.

Mesmo dentro do Movimento de Moradia, tomado assim genericamente, aparecem vertentes que recolhem e juntam referências que acabam, eventualmente, produzindo antagonismos praticamente inconciliáveis. No entanto, algum daqueles ‘vasos comunicantes’ acaba estabelecendo alguma possibilidade mínima de articulação entre as partes em conflito deflagrado – com era o caso das relações entre o Movimento Nacional de Luta por Moradia – o MNLN –, e a União de Movimentos por Moradia – a UMM –, visceralmente articulada a partir dos movimentos paulistas e, particularmente, paulistanos. (LOPES, 2011, p.44)

O fato é que a UMM, apesar de ter forte articulação em São Paulo e aproximação com alguns outros estados, não possuía a abrangência nacional do MNLN. A necessidade de atuação nacional, junto às pautas que se complementavam, levou ao acordo entre estes dois movimentos, para que se concretizasse a proposta do fundo. Para criar o Projeto de Lei de Iniciativa Popular, dispositivo que fora instituído na nova Constituição Federal, era preciso a aderência de pelo menos 1% do eleitorado brasileiro, sendo estes provenientes de no mínimo cinco

estados diferentes - o que tornava necessária uma forte articulação em escala nacional, além da união entre essas organizações sociais. Foi dessa forma que se estruturou uma campanha nacional, em busca da arrecadação de um milhão de assinaturas.

Cabe ressaltar que toda essa articulação surgiu num momento em que os movimentos sociais estavam fortalecidos por conquistas sociais - como a própria Constituição. A recente redemocratização do país trouxe um cenário mais favorável às iniciativas de construção coletiva - discussões sobre a Reforma Urbana, que haviam iniciado na década de 1960, foram retomadas e políticas públicas voltadas diretamente à população mais pobre, com a instituição de canais de participação popular, foram construídas (MARICATO, 2015). A luta por um fundo de moradia popular, portanto, foi também um reflexo desse contexto. Evaniza Rodrigues, líder da União Nacional de Luta por Moradia, ressalta esse aspecto:

A luta pelo FNHIS é uma resposta a dois momentos históricos importantes. Um é o processo de redemocratização. Apresentar uma proposta de lei pelo movimento popular, pelo povo sem teto, era uma consolidação do processo democrático, que vem desde o final dos anos 80, das mobilizações, das ocupações de terra, dos primeiros mutirões autogestionários. A construção de uma lei nacional por meio da iniciativa popular está dentro desse contexto de final da ditadura e início do período democrático, onde o movimento popular busca um protagonismo maior. Além de reivindicar, também de propor e construir marcos legais desde a constituinte. (Entrevista de Evaniza Rodrigues publicada em CARDOSO, 2021)

1.2. O Projeto de Lei encaminhado a Brasília

A partir de uma grande articulação dos envolvidos, foi iniciada uma campanha nacional para coleta de assinaturas, visando atingir a porcentagem prevista na Constituição. Na Figura 1, observa-se cartaz de divulgação da campanha, incentivando a população a aderir ao projeto e comparecer à Caravana da Moradia para Brasília.



Figura 1: Cartaz de divulgação da campanha por 1 milhão de assinaturas (fonte: acervo dos autores).

O projeto foi finalmente levado à Brasília na 4ª Caravana da Moradia, em 19 de novembro de 1991. Foi um momento emblemático, mobilizando cerca de 5.000 integrantes e sendo noticiado em diversos meios de comunicação nacional.

A Iniciativa Popular deu visibilidade à problemática habitacional. Estimou-se que 5.000 pessoas de todo o Brasil compareceram ao ato de entrega das assinaturas, que foi noticiado pelos principais jornais, entre eles, O Estado de S. Paulo, Folha de S. Paulo, Folha da Tarde, Jornal do Brasil, O Globo, Jornal de Brasília, Correio Brasiliense, Diário Popular, Notícias Populares. As redes de televisão deram cobertura em seus jornais, com destaque no Jornal Nacional, da Rede Globo de Televisão. (PAZ, 1996, p. 126)

O volume de pacotes com assinaturas era tamanho, que representantes carregando vários carrinhos de mão subiram a rampa do Congresso para entregá-los ao Presidente da Câmara, como pode-se observar na Figura 2, em notícia estampada no Jornal da União (UMM, 1992). Apesar de muitos afirmarem que foram arrecadadas mais de um milhão de assinaturas, era praticamente impossível realizar sua contagem e certificar-se de que o número estava de acordo com o dispositivo da Constituição.

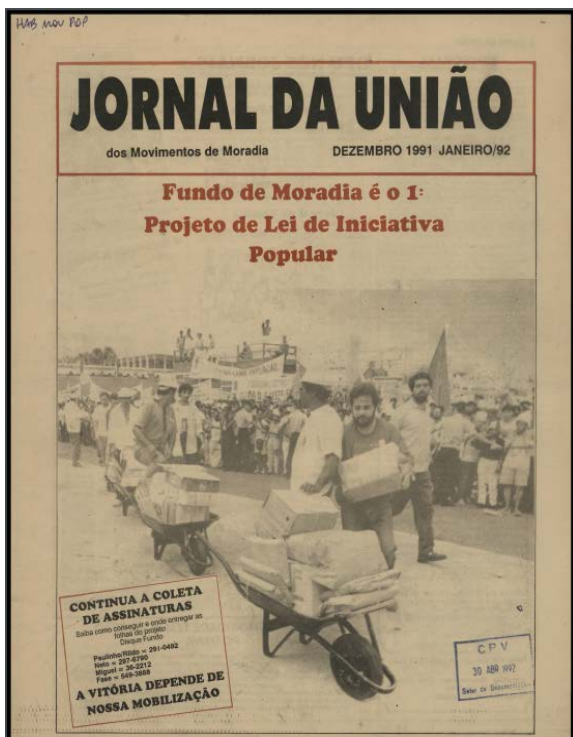


Figura 2: Capa do Jornal da UMM, onde é ilustrado o momento de entrega das assinaturas à Câmara (fonte: UMM, 1992).

Inicialmente, o Projeto de Lei 2710/92 previa a criação do Fundo Nacional de Moradia Popular e do Conselho Nacional de Moradia Popular. Este último tinha como objetivo atuar como o órgão representativo e deliberativo do Fundo, com a competência de fiscalizar e aplicar seus recursos.

No que concerne ao conteúdo, ressaltam-se alguns aspectos inovadores - em relação ao que se via nos programas habitacionais brasileiros até então. Entre eles, a diversidade de programas habitacionais, incluindo além da produção de novas moradias, regularização fundiária, assistência técnica e jurídica e ações em cortiços e em habitações coletivas de aluguel - todas, porém, sempre balizadas pelas diretrizes de participação popular e autogestão. Nesse contexto,

o PL reconhecia, como agentes promotores, as organizações comunitárias, associações de moradores e cooperativas habitacionais (BRASIL, 1992).

Contudo, a grande novidade desta proposta popular fica por conta do mecanismo de **autogestão** dos recursos públicos, prioritariamente em mãos do movimento popular de moradia. Esta demanda vem expressa tanto na proposta de destinação dos recursos que deverão ser transferidos aos movimentos através de suas próprias organizações (os movimentos tornam-se agentes promotores), quanto no artigo do projeto que prevê que o FUNDO será gerido por um Conselho Nacional de Moradia Popular [...] (UMM, 1992, grifo original)

Apesar da articulação dos movimentos sociais, o projeto não foi aprovado naquele momento. Foi somente nos anos 2000 que se formou uma conjuntura favorável para aprovação da lei, durante a gestão de Luiz Inácio Lula da Silva na Presidência da República (2003-2011). A luta dos movimentos de moradia não cessou naquele momento, ainda que o FNMP estivesse na agenda do governo recém-eleito, no ano de 2002. Ferreira (2014) aponta que a proposta de um Sistema Nacional de Habitação, na qual se incluía o FNMP, já havia sido incorporada ao Projeto Moradia, do Instituto Cidadania³, em 2000. A posse de Lula deu continuidade a esse projeto, a partir da Secretaria Nacional de Habitação, ligada ao Ministério das Cidades. Até então, haviam se passado 14 anos da apresentação da primeira proposta, formulada pelos movimentos sociais, até a aprovação do derivativo - como veremos - da primeira lei de iniciativa popular pelo Congresso Nacional. Sancionada em 2005, a Lei nº 11.124 instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS).

Desde a concepção do projeto até a sanção da lei, uma série de intercorrências políticas e burocráticas levaram à sua reestruturação. Num primeiro momento, como aponta Paz (1996), uma barreira foi a ausência de regulamentação do dispositivo constitucional de Projeto de Lei de Iniciativa Popular. A solução encontrada foi encaminhar o projeto à Câmara através do Legislativo. Foi assim que o deputado mineiro Nilmário Miranda, do Partido dos Trabalhadores, assumiu sua autoria, buscando adequá-lo para posterior aprovação.

Podemos aqui destacar dois momentos na construção do FNMP: o primeiro, com grande protagonismo dos movimentos populares, que leva à apresentação do PL em Brasília, ao final do ano de 1991; e o segundo, quando entram outros agentes para discussão do teor do projeto, coordenados por Nilmário Miranda. Nesta segunda etapa, além da presença de representantes do setor empresarial, há também uma adequação do projeto a certas exigências constitucionais (PAZ, 1996). Curiosamente, foi a “Constituição Cidadã” que abriu portas para a iniciativa popular, mas também a razão de diversas “travas” no processo.

Segundo a Constituição Federal de 1988, é o Poder Executivo quem tem a atribuição de criar ações, políticas e programas que oneram o orçamento público. Ou seja, apesar do projeto ser de iniciativa popular, um fundo que traz mais despesas ao orçamento da União só pode ser criado pelo Executivo. Ainda nesse viés, a criação de órgãos da administração pública, como o Conselho Nacional de Moradia, proposto no projeto de lei, também é de atribuição exclusiva do Executivo.

Como solução a essas limitações, o projeto transformou-se em uma proposta de estruturação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), com inspiração advinda do Sistema Único de Saúde (SUS). Isso explica por que o SNHIS/FNHIS acabou vinculado ao Executivo, operado pelo recém-criado

Ministério das Cidades. Com a presença de outros setores para debater o teor do projeto, a estruturação do Conselho Gestor passou a ter uma composição mais ampla, com representantes de diversos setores que interferem no desenho das políticas habitacionais - administração pública, movimentos sociais e setor empresarial.

3. Estrutura do SNHIS/FNHIS

O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social foi constituído com a finalidade centralizar os programas destinados à habitação de interesse social, buscando viabilizar para a população de baixa renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna, através de investimentos, subsídios, e apoio a órgãos e instituições que desempenham funções no setor da habitação. O SNHIS busca integrar as políticas habitacionais e de desenvolvimento urbano das diferentes entidades federativas, mediante princípios de democratização, descentralização e controle social dos procedimentos decisórios (BRASIL, 2005).

Integram o SNHIS uma série de órgãos, como entidades da administração pública e do setor privado voltados à habitação, agentes financeiros e a Caixa Econômica Federal (operador do FNHIS). O Ministério das Cidades é o órgão central de coordenação do sistema, dispondo do Conselho das Cidades (ConCidades) para garantia da participação e controle social. O mesmo princípio criou o Conselho Gestor do FNHIS (CGFNHIS), responsável pela gestão do fundo, principal fonte de recursos do SNHIS. Além desses, o sistema também pode obter recursos provenientes do FAT - Fundo de Amparo ao Trabalhador, e do FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, contanto que dentro das condições estabelecidas por seus respectivos conselhos deliberativo e curador.

O FNHIS caracteriza-se como um fundo de natureza contábil, com objetivo de arrecadar e centralizar em nível nacional recursos orçamentários para programas estruturados dentro do SNHIS. A descentralização é realizada a título de transferências voluntárias da União para estados, Distrito Federal e municípios. Como citado anteriormente, entidades sem fins lucrativos também tinham acesso aos recursos, através de chamadas públicas.

O CGFNHIS era composto por integrantes da administração pública e da sociedade civil. Órgão de caráter deliberativo, tinha por objetivo estabelecer diretrizes e critérios de alocação dos recursos do FNHIS, observados os dispositivos legais e o PlanHab, bem como as diretrizes do Conselho das Cidades. De fato, era o ConCidades que avaliava previamente as entidades representantes da sociedade civil, para então indicá-las à presidência do CGFNHIS, responsável por sua designação. O CGFNHIS era composto por 22 cadeiras, sendo duas da presidência e vice-presidência, ocupadas pelo Ministério das Cidades, e o restante ocupadas por 7 integrantes da administração pública e 12 representantes da sociedade civil - entre os quais, a maioria oriunda dos movimentos populares. Foram incorporados ainda um representante da Caixa Econômica Federal e um do setor empresarial.

3.1. Programas, recursos e repasses

O FNHIS iniciou suas atividades no ano de 2006, quando foram estruturadas as ações que passariam a receber recursos do fundo. Sendo um fundo orçamentário, a previsão de destinação de receitas deve ser incluída anualmente no processo de elaboração do Orçamento Geral da União (OGU), sempre no ano anterior à sua execução. Este é constituído pelo Plano Plurianual (PPA),

elaborado a cada quatro anos; e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), de elaboração anual; que por sua vez orienta a Lei Orçamentária Anual (LOA), onde se especificam receitas e gastos do governo.

O fundo passou a abarcar ações de dois programas de governo, previstos no Plano Plurianual do quadriênio 2004/2007, que se encontravam sob responsabilidade do Ministério das Cidades: o Programa Habitação de Interesse Social (HIS) e o Programa de Urbanização de Assentamentos Precários (UAP). A partir de 2011, as ações foram centralizadas em apenas um programa, denominado Moradia Digna. Na Tabela 1 pode-se observar a totalidade das ações e seus principais objetivos:

Tabela 1: Programas e Ações Financiadas pelos FNHIS (fonte: elaboração dos autores, com informações dos manuais publicados pelo Ministério das Cidades.

Programa	Ação	Objetivo
HIS	Apoio à elaboração de Planos Habitacionais de Interesse Social – PLHIS	Contribuir com Estados, DF e Municípios na formulação dos Planos Locais de Habitação com foco na habitação de interesse social
	Ação Apoio à Provisão Habitacional de Interesse Social	Apoiar estados, Distrito Federal e municípios no acesso da população com renda familiar mensal de até 3 (três) salários mínimos à habitação digna, regular e dotada de serviços públicos, em localidades urbanas ou rurais
	Prestação de Serviços de Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social	Apoiar estados, DF e municípios na melhoria dos padrões de salubridade, segurança e habitabilidade das edificações produzidas, reformadas ou ampliadas no âmbito do processo de auto-gestão habitacional no país, por intermédio de apoio à prestação de serviços de assistência técnica
	Apoio à Produção Social da Moradia	Apoiar entidades privadas sem fins lucrativos no desenvolvimento de ações integradas e articuladas que resultem em acesso à moradia digna, voltada a famílias de baixa renda
UAP	Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários	Apoio a intervenções necessárias à regularização fundiária, segurança, salubridade e habitabilidade de população localizada em área inadequada à moradia ou em situações de risco, intermédio da execução de ações integradas de habitação, saneamento ambiental e inclusão social
	Apoio à Provisão Habitacional de Interesse Social	Apoiar o poder público ou entidades privadas sem fins lucrativos no desenvolvimento de ações integradas e articuladas que resultem no acesso à habitação digna, regular e dotada de serviços públicos, destinada à população de baixa renda
Moradia Digna	Apoio à Urbanização de Assentamentos Precários	Elevar os padrões de qualidade de vida das famílias de baixa renda, que vivem em assentamentos precários, por meio da implantação de ações necessárias à regularização urbanística, fundiária, segurança, salubridade e habitabilidade, visando a sua permanência ou reassentamento, com a execução de ações integradas de habitação, saneamento e inclusão social por intermédio do apoio ao poder público.

Exceto pela Ação Apoio à elaboração de Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS), que era destinada ao Poder Público estadual, municipal e do Distrito Federal, as demais tinham como destinatárias as famílias de baixa renda. A forma de acesso aos recursos ocorria através das chamadas

públicas do Ministério das Cidades, que selecionava entre as propostas inscritas, aquelas que receberiam os repasses do FNHIS. É importante ressaltar que, para receber devidamente os repasses, os municípios deveriam primeiramente assinar o termo de adesão ao SNHIS, e em seguida elaborar os PLHIS e instituir seus respectivos fundos locais de habitação e conselhos participativos. No ano de 2008, mais de 80% dos municípios brasileiros já haviam assinado o termo, porém poucos haviam cumprido as exigências seguintes, acarretando em atrasos na adesão ao sistema. Ainda que se tenha atingido um bom resultado no primeiro passo, um número extremamente inexpressivo de apenas 5 municípios logrou cumprir todas as etapas, considerando que 4.624 termos de adesão haviam sido firmados (BRASIL, 2009b) - isso num universo de 5.570 municípios brasileiros. Nos anos seguintes situação semelhante se repetiu, provocando ampliações consecutivas nos prazos, para que os municípios passassem a cumprir todas as exigências (BRASIL 2010; BRASIL, 2011; BRASIL, 2012).

No ano de 2007, resolução do CGFNHIS aprovou os critérios de alocação de recursos para as ações do FNHIS. A distribuição deu destaque para a ação de Provisão de HIS, com 55% dos recursos, e para a ação de Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários, com 40%. Do restante, 3% foram destinados à Elaboração de PLHIS, e 2% à Prestação de Serviços de Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social (BRASIL, 2007).

Embora a conquista do fundo tenha sido fruto de demandas e da luta dos movimentos de luta por moradia, não havia inicialmente a possibilidade de associações de moradores e cooperativas receberem os recursos diretamente. Foi somente no ano 2007, com a Lei nº 11.578, que foi aprovada a possibilidade de repasses às entidades privadas sem fins lucrativos. A lei ainda dispôs sobre a transferência obrigatória de recursos financeiros para ações incluídas no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Ao final de 2007, as operações do FNHIS foram inseridas no Programa, e o fundo passou, em diversos momentos, a priorizar o auxílio às ações que de alguma forma já fizessem parte do PAC - e, portanto, ações promovidas através de empreiteiras. Veremos mais detalhes adiante.

4. FNHIS como Fundo Orçamentário: entraves burocráticos

Ainda que existisse a previsão de gastos com as ações destinadas ao fundo, de modo geral, a instituição do FNHIS não garantia o repasse de recursos para as políticas habitacionais de interesse social. Conforme observa Fleury (1994), mesmo que haja uma demanda da sociedade bem estruturada, podem haver impedimentos pela própria burocracia estatal, impossibilitando a consolidação de políticas sociais.

Há que se ter em conta que uma necessidade socialmente problematizada transforma-se assim em demanda política, passando a fazer parte da agenda de problemas socialmente reconhecidos ou vigentes. No entanto, isto não garante, por si, seu enquadramento ou solução. [...] Portanto, é necessário considerar tanto a coalizão que dá sustentação à emergência desta questão quanto os diferentes atores que possam se posicionar contrariamente, bem como a postura da burocracia estatal face à urgência no seu enquadramento ou à sua postergação, relegação ou repressão. (FLEURY, 1994, p.131)

A burocracia - trava desde a elaboração do FNMP, como vimos anteriormente - foi uma das questões que impediram a consolidação do FNHIS como principal

fonte para programas de Habitação de Interesse Social. Um dos entraves ocorreu pela necessidade de adesão dos Municípios, Estados e Distrito Federal ao SNHIS, o que exigia a elaboração dos PLHIS e a instituição de fundos e conselhos próprios, sendo que muitos municípios tinham dificuldades em estruturar todos esses órgãos. Isso pode ser um dos motivos da baixa execução orçamentária do FNHIS, que ficou muito aquém do que era previsto no OGU. Na Tabela 2, pode-se observar o orçamento sob responsabilidade do FNHIS, para os programas Habitação de Interesse Social e Moradia Digna. Constata-se que grande parte dos repasses do fundo não foram executados. Nos anos de 2006 a 2011, a execução ficou abaixo de 15%. De 2012 a 2020, abaixo de 29%.

Tabela 2: Execução orçamentária de recursos do FNHIS no período de 2006 a 2016. Valores em milhões de reais (fonte: elaboração dos autores, com dados do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria Geral da União)

Ano	Programa	Orçamento FNHIS	Executado (pago)*	Execução FNHIS %
2006	HIS	150.779.904	2.244.196	1%
2007	HIS	296.071.089	227.849	0,1%
2008	HIS	487.978.389	61.999.576	13%
2009	HIS	503.102.098	47.049.123	9%
2010	HIS	204.194.702	14.963.194	7%
2011	HIS	114.852.872	12.266.697	11%
2012	Moradia	548.305.850	133.929.587	24%
2013	Moradia	213.203.575	11.040.956	5%
2014	Moradia	46.843.068	7.428.155	16%
2015	Moradia	64.444.694	2.343.649	4%
2016	Moradia	40.790.591	9.405.847	23%
2017	Moradia	69.276.351	6.221.014	23%
2018	Moradia	19.259.386	5.675.724	29%
2019	Moradia	24.400.000	4.925.414	20%
2020	Moradia	79.809.705	1.917.878	2%

* Valor pago ao credor no ano considerado, para exercícios encerrados, e valor pago até o mês considerado para o exercício corrente.

Outro entrave é a forma como a legislação inclui o fundo na estrutura orçamentária brasileira. De acordo com a Constituição, a vinculação de receitas de impostos a determinado fundo ou despesa, salvo aquelas destinadas aos serviços públicos de saúde, manutenção e desenvolvimento do ensino, são vedadas. Por essa questão, não existe uma vinculação obrigatória de receitas às políticas públicas de habitação de interesse social - ainda que parte dos recursos do FNHIS fosse proveniente de dotações orçamentárias da União. Soma-se a isso o fato de que a Lei 11.124/2005 foi criada por iniciativa do Legislativo. Para que sua operacionalização fosse viabilizada, o fundo ficou vinculado ao Poder Executivo (Ministério das Cidades). No entanto, isso não significa que haja obrigatoriedade de repasses do OGU.

Essa situação pode ser observada na Tabela 3, que compara os recursos previstos na LOA, e aqueles que foram transferidos ao FNHIS. Com exceção de 2010, o valor de repasse fica abaixo de 61%. Destaca-se o ano de 2014, com repasse de apenas 11% dos recursos previstos, e o ano de 2006, onde excepcionalmente foi destinado ao fundo um valor acima do previsto.

Tabela 3: Repasses de recursos ao FNHIS em relação ao previsto na LOAs para o período de 2006 a 2014. Valores em milhões de reais (fonte: elaboração dos autores, com dados das LOAs de 2006 a 2020 e do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria Geral da União).

Ano	Programa	Previsto LOA	Orçamento FNHIS	Repasso ao FNHIS %
2006	HIS	556.487.404	150.779.904	27%
2007	HIS	650.583.857	296.071.089	45%
2008	HIS	814.168.833	487.978.389	60%
2009	HIS	880.246.098	503.102.098	57%
2010	HIS	212.086.702	204.194.702	96%
2011	HIS	290.173.333	114.852.872	40%
2012	Moradia Digna	902.872.802	548.305.850	61%
2013	Moradia Digna	530.129.000	213.203.575	40%
2014	Moradia Digna	441.156.710	46.843.068	11%
2015	Moradia Digna	166.648.917	64.444.694	38%
2016	Moradia Digna	26.833.638	40.790.592	152%
2017	Moradia Digna	138.779.603	69.276.351	50%
2018	Moradia Digna	63.031.179	19.259.386	31%
2019	Moradia Digna	234.400.000	24.400.000	10%
2020	Moradia Digna	144.005.386	79.809.705	55%

Com base no exposto, percebe-se uma das fragilidades do FNHIS: não havia garantia de que os valores previstos seriam destinados ao fundo. Mais ainda, mesmo com a instituição de todo o aparato legislativo voltado às políticas urbanas no momento de sua institucionalização, e a luta e pressão dos movimentos sociais desde os anos 1990, qualquer programa ou ação governamental custeados pelo fundo deveria disputar os recursos ano a ano, entre as demais prioridades de governo. Por essa conformação, a ação do Estado sobre políticas de HIS ficam sujeitas a interesses de grupos diversos, e à própria burocracia estatal, como observado por Fleury:

para o campo das políticas sociais confluem interesses de natureza contraditória, advindos da presença de cada um destes atores na cena política, de sorte que a problemática da emergência da intervenção estatal sobre as questões sociais encontra-se quase sempre multideterminada. (FLEURY, 1994, p.43)

A *multideterminação* de que trata a autora pode ser observada nas prioridades do governo relacionadas às questões urbanas e habitacionais. Enquanto foi estruturada uma série de instrumentos normativos, participativos e de construções coletivas com o Ministério das Cidades, foi o próprio Estado, que por pressões econômicas, alterou suas prioridades.

É o caso do ofuscamento do Sistema SNHIS/FNHIS pelo PAC e, posteriormente, pelo Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), lançado em 2009. Segundo análise de Cardoso, Aragão e Araujo (2012), um dos impactos imediatos nos programas desenvolvidos no âmbito do FNHIS foi a redução de recursos para ações de provisão habitacional.

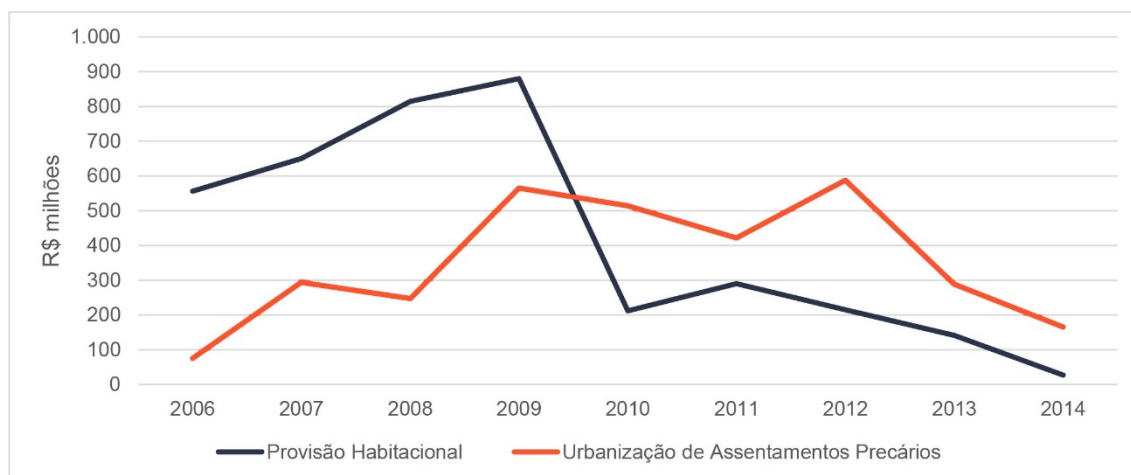
Desde o lançamento do PMCMV, o FNHIS passou a concentrar os seus recursos nas ações de urbanização de assentamentos precários e de desenvolvimento institucional, por orientação do MCid acatada pelo Conselho Gestor. Vale ressaltar que, para 2010, priorizou-se a alocação de recursos em obras complementares a projetos em andamento financiados com recursos do PAC, o que mostra o caráter subsidiário do FNHIS nas decisões de política habitacional, na atual conjuntura. (CARDOSO et al., 2012, p.5)

Em relatório do Ministério das Cidades do ano de 2010, aparecem os impactos do PMCMV no Programa Habitação de Interesse Social. O documento apontava êxito na execução do Programa HIS, que extrapolara em 270% o previsto na meta do ano de 2009. No entanto, não foi por conta do FNHIS: a justificativa para tal foi o aporte de recursos do PMCMV, que possibilitou a construção de imóveis novos, além de expandir a concessão de subsídios para famílias com renda familiar até 5 salários mínimos (BRASIL, 2010).

Diferente do SNHIS/FNHIS, construído por amplo processo participativo, o PMCMV tinha um desenho ancorado na participação do setor privado. Elaborado pelo Ministério da Casa Civil em parceria com onze grandes empresas do setor imobiliário nacional, tinha como clara finalidade o enfrentamento da crise econômica mundial de 2008. A partir de sua instituição, as medidas e debates acumulados em torno do PlanHab, como orientadores da política habitacional para as famílias de mais baixa renda, foram colocadas em segundo plano.

O aporte de recursos direcionado ao PAC Habitação também colocou o FNHIS em plano secundário. O programa causou um primeiro deslocamento na centralidade do FNHIS na política habitacional, visto que seus recursos não estavam sujeitos a mecanismos de controle social ou de redistribuição. “Inclusive do ponto de vista simbólico, visto que o PAC passa a ser uma *label* que submete à sua ordem todos os programas governamentais com impacto no crescimento econômico, entre eles o FNHIS.” (CARDOSO et al, 2012, p.4)

Em 2009, o CGFNHIS aprovou resolução que redistribuiu os recursos entre as ações integrantes dos programas vinculados ao FNHIS. Foi reduzida a destinação de recursos para provisão habitacional, e o fundo passou a dar prioridade às ações de urbanização de assentamentos precários, que passaram a receber 87% dos recursos. Dentre estes, 40% das ações se tornaram complementos de projetos inseridos no PAC (BRASIL, 2009a). A Figura 3 demonstra estas variações na previsão orçamentária. No ano de 2009, observa-se a inversão de prioridades, e uma tendência a queda de recursos destinados ao fundo.

Figura 3: Previsão de despesas com ações do FNHIS (fonte: elaboração dos

autores, com dados das LOAs de 2006 a 2014).

4.1. As dificuldades na implementação de ações financiadas pelo do FNHIS

A estruturação do FNHIS como fundo orçamentário dificultou a elaboração e conclusão de ações voltadas para habitação social. Evaniza Rodrigues ressaltava que essa estrutura trazia uma grande dificuldade, principalmente às associações sem fins lucrativos. Além dos rígidos processos de controle, o sistema como um todo foi desenhado para atender o poder público. Para as associações, o nível de complexidade exigido dos projetos e prestação de contas praticamente inviabilizava a sua atuação direta (Entrevista de Evaniza Rodrigues publicada em CARDOSO, 2021).

Um dos programas que não se concretizou por uma série de questões de ordem burocrática foi a modalidade Produção Social da Moradia (PSM) - uma demanda dos movimentos sociais. Para as entidades, que estavam habituadas a outros programas de habitação social em andamento naquele momento, a lógica do orçamento do FNHIS – que recebia repasses de recursos do Orçamento Geral da União, e, portanto, deveria seguir normativas específicas e processos de controle ligados ao Tribunal de Contas da União – era completamente diferente, e muito mais relacionada a estados e municípios. Segundo Rodrigues (2013), todo o processo era baseado na Lei de Licitações, o que induzia à contratação por empreitada global, inviabilizando a autogestão. Além disso, havia mais uma dificuldade para as entidades sem capital de giro, pois as regras do FNHIS não permitiam a antecipação de recursos para as obras. Sendo assim, o PSM não obteve resultados positivos. Houve apenas uma seleção, em 2008, onde 61 empreendimentos foram escolhidos, e poucos contratos foram efetivados. Destes, apenas uma proposta do MNLM se concretizou, na cidade de Fortaleza de Taboão, no estado do Tocantins (FERREIRA, 2012).

Outra modalidade que teve um nível baixo de execução foi a ação de Prestação de Serviços de Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social (PSATHIS). Com objetivo de viabilizar o trabalho técnico de profissionais que poderiam elaborar projetos e acompanhar a execução de obras de HIS, a ação se desenvolveu entre 2007 e 2011. Nesse período, foram contratadas 978 iniciativas, totalizando um montante de repasses de R\$ 89.328.641,84. Destas, apenas 18,2% foram concluídas (CARDOSO, 2021).

Para Mariana Estevão, arquiteta que trabalhou com projetos pela modalidade PSATHIS no município de Niterói, no estado do Rio de Janeiro, o rigor das

exigências dos órgãos de controle não condizia com a demanda real. Através da ONG Soluções Urbanas, em parceria com o Instituto Vital Brazil, a arquiteta coordenou 100 projetos de melhoria habitacional em favelas. Nesse caso, era necessária apresentação de projeto executivo completo, o que demandava um tempo que não era condizente com o das famílias beneficiárias. O nível de exigência “inviabilizava por um lado, porque tornava a assistência técnica muito demorada e muito cara, e também não atendia as necessidades das famílias.” (Entrevista de Mariana Estevão publicada em CARDOSO, 2021). Estevão relata que após seis meses desenvolvendo os projetos, muitas das casas já tinham sido modificadas pelos moradores; já outros, haviam se mudado. A arquiteta também critica o modelo de editais para ações desse teor: enquanto o edital atende pontualmente, essas políticas deveriam ser efetuadas de forma contínua, com ação no território.

Outro caso onde ficou explícita a questão dos diferentes tempos ocorreu no município de São José dos Pinhais, no estado do Paraná. Dessa vez, a responsabilidade do contrato era da Associação de Moradores A Força de Um Poder Maior, filiada à UNMP. O movimento havia viabilizado a doação de um terreno junto à Secretaria de Patrimônio da União e pleiteou os recursos para o desenvolvimento dos projetos pelo FNHIS. O projeto foi concluído, mas a associação esbarrou em uma série de entraves burocráticos no decorrer do processo: a princípio, seriam viabilizadas 420 unidades, mas após sondagem do solo concluiu-se que só seria possível construir 180 unidades habitacionais. Além disso, não houve tempo hábil para aprovação na prefeitura, devido ao Estudo de Impacto de Vizinhança que não foi finalizado a tempo.

Por fim, o plano era de realizar a obra com recursos do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Apesar de a proposta ter sido selecionada pelo programa, isso ocorreu num momento desfavorável, quando o governo havia reduzido prazos para concretização dos contratos. Maria da Graça, líder da associação, relata em entrevista que no governo de Dilma Rouseff (2011-2016) havia um prazo de 90 dias – que muitas vezes era prorrogado - para entrega da documentação após seleção pelo PMCMV. No entanto, após Michel Temer assumir a presidência (2016), esse prazo foi reduzido para apenas 30 dias, sem possibilidade de extensão. Como vários anos já haviam se passado desde a conclusão do projeto e alguns documentos precisavam de atualização, não houve tempo hábil para entrega da documentação completa. Sendo assim, expirou o prazo para oficializar a doação do terreno, que dependia da contratação da obra. Como nesse caso o projeto já estava praticamente finalizado, o contrato com o FNHIS foi considerado concluído, mas outros contratos sob responsabilidade da UNMP não tiveram o mesmo desfecho – boa parte da verba teve de ser devolvida para o fundo (Entrevista de Maria da Graça publicada em CARDOSO, 2021).

Outras experiências foram realizadas no município Taboão da Serra, localizado na Região Metropolitana de São Paulo. Dessa vez, houve maior êxito na conclusão dos contratos, devido a uma estrutura pré-estabelecida. Naquele momento, além de a gestão à frente da prefeitura estar alinhada politicamente com a proposta do FNHIS, contava com uma equipe com experiência na área habitacional. Para Francisco Barros, diretor do Departamento de Provisão Habitacional da prefeitura de Taboão da Serra entre os anos de 2007 e 2008, mesmo com toda a burocracia era notável a estrutura institucional em funcionamento naquele momento. Havia um Plano Nacional de Habitação, um fundo nacional, conferências com participação da sociedade civil, e o FNHIS

permitia um leque de possibilidades para os gestores públicos. Todo o sistema estava tão claramente estruturado que parecia, de acordo com Barros, imbatível. Por outro lado, Barros observa que houve uma ruptura desde o momento em que a gestão federal “perdeu” o Ministério das Cidades⁴, o que levou, pouco a pouco, a um processo de desmonte das políticas que lá estavam sendo estabelecidas. (Entrevista de Francisco Barros publicada em CARDOSO, 2021)

5. De um sistema estruturado à ausência de políticas públicas para habitação

O sistema estruturado naquele momento parecia “imbatível”, porém o que se revelou foi justamente o oposto. Dada a grande quantidade de recursos investidos, o PMCMV acabou por centralizar e consumir todos os esforços para fazer prevalecer uma política habitacional no país, que vinha sendo construída com base na instituição de órgãos, leis e planos – contando com processos participativos e inclusão da sociedade civil nas decisões – mas que pouco saíram do papel.

Gradativamente o FNHIS foi abandonado até mesmo pelos próprios movimentos, que viram no Minha Casa Minha Vida, através da modalidade Entidades, uma oportunidade de viabilizar seus projetos com mais agilidade e recursos. Cabe observar que o PMCMV tinha um caráter voltado para o mercado, tendo como agente executor empresas privadas, enquanto no FNHIS seriam os estados, municípios e entidades sem fins lucrativos, o que permitia que associações, cooperativas e movimentos sociais tivessem alguma autonomia na produção da moradia. Através da modalidade Entidades, o PMCMV permitiu às associações sem fins lucrativos, caracterizadas como Entidades Organizadoras, acessar e administrar os recursos para a provisão habitacional de seus associados. Ainda assim, a modalidade pouco valorizou as propostas com autogestão e os investimentos voltados para essa modalidade não passaram de 0,6% do total de recursos voltados para o programa (CASTRO, 2018).

Outra questão está relacionada à uma mudança na gestão federal, que se iniciou em 2016, com o golpe que colocou Michel Temer na presidência. A partir de então, o governo, que dessa vez estava alinhado a políticas neoliberais, começou a efetuar cortes em políticas públicas e congelamento de gastos destinados à saúde e educação. Rodrigues, em entrevista a Cardoso (2021) relata que na época houve um adiamento, por parte do Ministro das Cidades, da conferência que elegeria a gestão seguinte do Conselho das Cidades, órgão que indicava os membros do Conselho Gestor do FNHIS. Com isso, encerrou-se o prazo do mandato, e o conselho ficou sem conselheiros para assumir a gestão. Mesmo entrando com ação no Ministério Público Federal, os representantes da sociedade civil não tiveram vitória nesse embate.

Em seguida, no ano de 2018, a eleição de Jair Bolsonaro para a presidência tornou a situação ainda mais crítica. Já no início do mandato extinguiu-se o recém criado Ministério das Cidades, que passou suas atribuições ao Ministério do Desenvolvimento Regional. Em seguida, anunciou que encerraria as atividades de todos os conselhos participativos em âmbito federal. Em tese, o ConCidades e o CGFNHIS não poderiam ser extintos, por terem sido instituídos por lei. No entanto, o governo não criou condições para que esses conselhos continuassem em funcionamento. Rodrigues explica como essa situação foi levada novamente ao Ministério Público Federal (MPF), mas sem obter resultados.

na Lei que cria o Ministério do Desenvolvimento Regional, que criava o Ministério das Cidades, e nas atribuições que foram transferidas do Ministério das Cidades para o MDR, existe o Conselho das Cidades. O que não tem são os decretos posteriores, que regulamentam, que instituem quantas pessoas compõem o conselho. Esses sim, poderiam ser revogados. Então a gente voltou com uma briga no MPF e não saímos do lugar com isso, infelizmente, dizendo que há uma ilegalidade em não dar as condições de instituir um Conselho. Os conselheiros do FNHIS são eleitos pelo plenário do Conselho das Cidades, e o conselho do FNHIS é uma exigência para aprovação das contas. Na nossa ação civil, a gente alegou que o FNHIS estava com as suas contas aprovadas indevidamente, porque não tinham passado pelo Conselho. (Entrevista de Evaniza Rodrigues publicada em CARDOSO, 2021)

Completando o quadro, o Programa Minha Casa Minha Vida foi encerrado, eliminando as possibilidades de produção habitacional de interesse social. O governo de Jair Bolsonaro lançou um novo programa, denominado Casa Verde e Amarela, alvo de inúmeras críticas, por não incluir subsídios para que famílias de baixa renda tenham acesso à habitação.

6. Conclusão

Procuramos expôr neste trabalho as contradições acerca da construção de uma política pública, a partir do estudo do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, órgão operativo, que tinha como objetivo descentralizar as políticas e recursos voltados para HIS no Brasil.

A proposta do FNHIS dispunha de uma *demanda estruturada*, base para a consolidação de uma política social, como constata Fleury (1994). Com a articulação do projeto de construção do FNMP, a organização dos movimentos sociais de luta por moradia nos anos 1990 logrou uma conquista inédita: promover uma intensa articulação nacional, que levou à aprovação da primeira lei de iniciativa popular no Brasil. Ainda que passadas dificuldades e conflitos, há de se reconhecer a força desses agentes para levar adiante o projeto de lei e concretizar a criação do FNHIS.

Além disso, os *interesses políticos* também estavam alinhados – ao menos inicialmente – com a *mobilização dos trabalhadores*. O Estado foi capaz de intermediar as demandas e interesses, criando normativas e arranjos institucionais voltados para a consolidação de uma política habitacional - compromisso que já vinha sendo firmado desde a criação do Instituto Cidadania, passando pela vitória de Lula nas eleições de 2002 e pela consolidação do Ministério das Cidades em 2003. Naquele momento, havia a esperança de que todo o arranjo político e institucional poderia finalmente concretizar-se em ações precisas de enfrentamento à questão habitacional no Brasil.

No entanto, vimos como rapidamente a estruturação do SNHIS/FNHIS era extremamente frágil. A consolidação de uma Política Nacional de Habitação, com todos os planos, leis e instâncias de participação popular, foi rapidamente “atropelada” por uma inversão de prioridades do governo. Envoltos em uma teia de travas legislativas – a própria *burocracia estatal* - e sujeitos a interesses e forças econômicas e políticas, o FNHIS passou de instituição central no financiamento de programas de habitação de interesse social, à mero subsidiário de programas voltados primordialmente às políticas econômicas.

Finalmente, a fragilidade se expõe também numa questão política: enquanto um governo com um caráter, digamos, mais progressista manteve-se no poder, havia uma coalizão entre entes governamentais e movimentos sociais que tornou possível a criação de todo o aparato legal que estruturou a Política

Nacional de Habitação. Ainda assim, cabe ressaltar que mesmo dentro desse governo, os interesses econômicos e políticos de grupos diversos também estavam presentes, afetando as prioridades e decisões.

A partir do momento em que um novo governo alinhado a concepções econômicas neoliberais assumiu a presidência, aquelas demandas sociais já não eram mais uma prioridade. Pelo contrário: foi empreendido esforço sistemático em dismantlar e desarticular toda e qualquer forma de política pública com participação da sociedade civil e, acima de tudo, voltada à população mais necessitada.

Por fim, neste momento em que Luís Inácio Lula da Silva inicia seu terceiro mandato, cabe refletir sobre a estrutura das políticas de habitação social. Tendo em vista que o PMCMV atendeu de forma muito superficial a demanda da população mais pobre, e o SNHIS/FNHIS com sua estrutura dura e burocrática também não logrou grande alcance, é necessário pensar sobre outras formas de construção da política pública, sendo através de novos dispositivos, ou pela transformação daqueles já existentes.

7. Referências

BRASIL. **Projeto de Lei 2710 de 1992**. Cria o Fundo Nacional de Moradia Popular - FNMP, e o Conselho Nacional de Moradia Popular - CNMP, e dá outras providências. Brasília, 1992. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=18521>>.

BRASIL. **Lei Federal 11.124, de 16 de junho de 2005**. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Brasília, 2005.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Instrução Normativa nº 50, de 30 de outubro de 2007**. Regulamenta as ações orçamentárias executadas com recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, válidas para o período 2008/2011, e dá outras providências. Diário Oficial da União, 31/10/07. Seção 1, pág. 80. Brasília, 2007.

BRASIL. Ministério das Cidades. Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. **Resolução nº27, de 3 de julho de 2009**. Aprova alterações nas diretrizes de execução e critérios de seleção de propostas e alocação de recursos, no âmbito dos programas do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS. Diário Oficial da União, 10/07/09, seção 1, págs. 47/48. Brasília, 2009a.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Relatório de Gestão Exercício de 2008**: Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. Brasília, 2009b.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Relatório de Gestão Exercício de 2009**: Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. Brasília, 2010.

BRASIL (2011). Ministério das Cidades. **Relatório de Gestão Exercício de 2010**: Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. Brasília, 2011.

BRASIL (2012). Ministério das Cidades. **Relatório de Gestão Exercício de 2011**: Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. Brasília, 2012.

CARDOSO, Adauto Lucio; ARAGÃO, Thêmis Amorim; ARAUJO, Flávia de Sousa. **Habitação de Interesse Social: Política ou mercado?** Reflexões sobre

a construção do espaço metropolitano. Anais do XIV Encontro Nacional da ANPUR. Rio de Janeiro, 2011.

CARDOSO, Fernanda Simon. **Entre o discurso e a construção da prática profissional do arquiteto e urbanista**: experiências contemporâneas em assessoria e assistência técnica para habitação de interesse social no Brasil. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2021.

CASTRO, Andrea Quintilhana de. **Às margens do Programa Minha Casa Minha Vida**: um estudo sobre a modalidade Entidades na Região Metropolitana de São Paulo. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2018.

FERREIRA, Regina Fátima Cordeiro Fonseca. **Autogestão e habitação**: entre a utopia e o mercado. Tese (doutorado em Planejamento Urbano e Regional). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional. Rio de Janeiro, 2014.

FLEURY, Sônia. **Estados sem cidadãos**: seguridade social na América Latina. [online]. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1994. Disponível em: <<http://books.scielo.org>>. Acesso em: dez 2018.

LOPES, João Marcos de Almeida. **Sobre arquitetos e sem-tetos**: técnica e arquitetura como prática política. Tese (Livre Docência). Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2011.

MARICATO, Erminia. **Para entender a crise urbana**. São Paulo, Expressão Popular, 2015.

PAZ, Rosângela Dias Oliveira da. **Fundo Nacional de Moradia Popular**: Marco Histórico de Participação da União dos Movimentos de Moradia de São Paulo. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1996. RODRIGUES, E. L. (2013). A Estratégia Fundiária dos movimentos populares na produção autogestionária da moradia (Dissertação de Mestrado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil.

UNIÃO DOS MOVIMENTOS DE MORADIA DA GRANDE SÃO PAULO E INTERIOR [UMM]. *Jornal da União*. dez/1991, jan/1992. São Paulo, 1992. Disponível em: <<http://cpvsp.com.br/upload/periodicos/pdf/PUMMOSP121991000.pdf>>.

¹ O PlanHab procurava formular uma estratégia de longo prazo, com objetivo de universalizar o acesso à moradia no Brasil, direcionando adequadamente os recursos existentes.

² Os mutirões de São Paulo tiveram influência das Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mútua do Uruguai. Com inspiração no sistema uruguaio foram estruturadas as primeiras experiências autogestionárias no Brasil, influenciando posteriormente o desenho do programa Funaps Comunitário.

³ O Instituto surgiu após a derrota de Lula nas eleições presidenciais de 1989. Estruturou-se então o chamado Governo Paralelo, com objetivo de apresentar propostas alternativas de políticas públicas, enquanto acompanhava, criticamente, o governo Fernando Collor de Mello (1990-1992). Posteriormente os projetos do instituto tornaram-se base para as propostas do governo Lula.

⁴ Inicialmente, o Ministério era comandado Por Olívio Dutra, vinculado ao Partido dos Trabalhadores, que ocupou o cargo de Ministro das Cidades até o ano de 2005. Quem assumiu a pasta em seu lugar foi Márcio Fortes de Almeida, indicado pelo Partido Progressista (atual Progressistas).