

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO E GESTÃO DO TERRITÓRIO

PIERO BOEIRA LOCATELLI

**AS DISPUTAS, O DESENHO E A APLICAÇÃO DOS RECURSOS DO FGTS ENTRE
1998 E 2017**

São Bernardo do Campo, SP
2019

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO E GESTÃO DO TERRITÓRIO

PIERO BOEIRA LOCATELLI

**AS DISPUTAS, O DESENHO E A APLICAÇÃO DOS RECURSOS DO FGTS
ENTRE 1998 E 2017**

Dissertação apresentada como requisito à
obtenção do grau de mestre pelo Programa de
Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do
Território da Universidade Federal do ABC -
UFABC

Linha de Pesquisa:
Estado, políticas e instrumentos de
planejamento e gestão

Orientadora:
Prof^a Dr^a Rosana Denaldi
Coorientador:
Prof. Dr. Jeroen Johannes Klink

São Bernardo do Campo, SP
2019

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

E-mail do autor: pierobl@gmail.com

Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do ABC

Elaborada pelo Sistema de Geração de Ficha Catalográfica da UFABC
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

BOEIRA LOCATELLI, PIERO

**AS DISPUTAS, O DESENHO E A APLICAÇÃO DOS RECURSOS DO
FGTS ENTRE 1998 E 2017 / PIERO BOEIRA LOCATELLI. — 2019.**

111 fls.

Orientadora: Rosana Denaldi

Coorientador: Jeroen Johannes Klink

Dissertação (Mestrado) — Universidade Federal do ABC, Programa de Pós
Graduação em Planejamento e Gestão do Território, São Bernardo do Campo,
2019.

1. FGTS. 2. Política Habitacional. 3. financiamento habitacional. 4.
subsídios. I. Denaldi, Rosana. II. Johannes Klink, Jeroen. III. Programa de
Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território, 2019. IV. Título.

Este exemplar foi revisado e alterado em relação à versão original, de acordo com as observações levantadas pela banca no dia da defesa, sob responsabilidade única do(a) autor(a) e com a anuência do(a) orientador(a).

São Bernardo do Campo/SP de de

Assinatura do(a) autor(a): _____

Assinatura do(a) orientador(a): _____



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

Fundação Universidade Federal do ABC

Avenida dos Estados, 5001 – Bairro Santa Terezinha – Santo André – SP
CEP 09210-580 · Fone: (11) 4996-0017

FOLHA DE ASSINATURAS

Assinaturas dos membros da Banca Examinadora que avaliou e aprovou a Defesa de Dissertação de Mestrado do candidato, PIERO BOEIRA LOCATELLI realizada em 03 de Julho 2019:

Prof.(a) Dr.(a) ADAUTO LUCIO CARDOSO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO - Membro Titular

Prof.(a) Dr.(a) LUCIANA DE OLIVEIRA ROYER
UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO - Membro Titular

Prof.(a) Dr.(a) BEATRIZ TAMASO MIOTO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC - Membro Suplente

Prof.(a) Dr.(a) CAROLINA MARIA POZZI DE CASTRO
- Membro Suplente

Prof.(a) Dr.(a) ROSANA DENALDI
UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC - Presidente

* Por ausência do membro titular, foi substituído pelo membro suplente descrito acima: nome completo, instituição e assinatura

RESUMO

Este trabalho tem o objetivo de analisar as disputas, o desenho e a aplicação dos recursos do FGTS no período entre os anos de 1998 e 2017, com foco nos recursos destinados ao financiamento habitacional, e, mais especificamente, nos subsídios explícitos concedidos com os recursos do fundo. Criado em 1966 como fonte de recursos do Banco Nacional da Habitação e um dos pilares do Sistema Financeiro de Habitação, o FGTS ainda é a principal fonte de recursos para a habitação social no Brasil. Formado pela contribuição compulsória de trabalhadores, ele guarda características diversas de outros fundos lastreados no Orçamento Geral da União.

A partir da revisão da trajetória dos subsídios concedidos pelo FGTS nesses vinte anos, fica claro que o fundo cumpriu uma função central no atendimento habitacional para a população de baixa renda. Essa trajetória, porém, não é linear ou coerente. Ao mesmo tempo em que liberava o salário indireto do trabalhador ao prover habitação, o fundo também cumpriu seu papel como pressuposto da acumulação do capital.

Palavras-chave: financiamento habitacional; FGTS; política habitacional; subsídios.

ABSTRACT

The main goal of this study is to analyse the disputes, the subsidy design and the application of the Length-of-Service Guarantee Fund (FGTS) resources in the period between 1998 and 2017. The focus of this work is the FGTS' housing finance, and more specifically, the explicit housing subsidies granted with the fund.

FGTS was created in 1966 as a source of funding for the National Housing Bank (BNH) and the Housing Finance System (SFH). More than fifty years later, it is still the main source of funding for social housing in Brazil. Backed by the compulsory contribution of workers, it has different characteristics from other federal funds backed in the General Budget of the Union.

The review of the subsidy's trajectory in the last twenty years makes it clear that the FGTS fulfilled a central function in the housing provision for the low-income population. This trajectory, however, is not linear or coherent. At the same time it released the worker's indirect salary by providing affordable housing, the fund also fulfilled a role as a presupposition of capital accumulation.

Keywords: housing policy; FGTS; housing finance; housing subsidies,

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	7
1. FGTS, FUNDO PÚBLICO?.....	12
1.1 FGTS e <i>welfare state</i>	12
1.2 FGTS no processo de financeirização.....	17
1.3 FGTS e OGU.....	20
2. A CONSTITUIÇÃO DE UM SISTEMA DE SUBSÍDIOS HABITACIONAIS NO BRASIL.....	27
2.1 IAPs: O Começo dos subsídios	29
2.2 Fundação da Casa Popular: a primeira tentativa de universalização.....	31
2.3 BNH: Habitação no centro da agenda.....	34
2.4 Nova República: Fim do BNH e tentativas de reformulação.....	39
2.5 A retomada do FGTS nos anos 1990	42
3. A TRAJETÓRIA DOS SUBSÍDIOS DO FGTS.....	47
3.1 O SFI e a criação dos descontos.....	54
3.2 Expansão dos subsídios e financiamento do FAR	60
3.2.1 Os impactos do FCVS.....	63
3.2.2 O papel do FGTS na criação do FAR.....	64
3.3 Resolução 460.....	67
3.3.1 Desconto para cotistas	74
3.3.2 Criação do FI-FGTS e aquisição de CRIs	77
3.4 Minha Casa Minha Vida.....	81
3.4.1 Minha Casa Minha Vida 2	85
3.5 Subsídios em período de austeridade	86
3.5.1 A atuação do FGTS na Faixa 1 do MCMV	93
3.5.2 Mudanças nas possibilidades de saque e remuneração das contas.....	94
CONCLUSÃO.....	100

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Carga Tributária Bruta de acordo com a classificação econômica (2017-2018)	22
Tabela 2: Patrimônio dos maiores fundos federais	25
Tabela 3: Distribuição dos Recursos do FGTS por Programa Habitacional (1995-1998)	44
Tabela 4: Atendimento habitacional com recursos do FGTS entre 1997 e 2003 por programa e faixa de renda	46
Tabela 5: Orçamento do FGTS destinado à habitação entre 1995 e 2019 (em R\$ mil)	48
Tabela 6: Descontos concedidos pelo FGTS entre 1998 e 2019 (em R\$ mil)	51
Tabela 7: Mudanças nos descontos concedidos pelo FGTS com a Resolução	57
Tabela 8: Principais marcos regulatórios do FGTS entre 1998 e 2003	63
Tabela 9: Empréstimos concedidos pelo FGTS ao FAR entre 2009 e 2009	66
Tabela 10: Unidades habitacionais construídas pelo FAR no âmbito do PAR (1999-2016)	67
Tabela 11: Limite do valor de imóvel que pode ser financiado com recursos do SFH	75
Tabela 12: Orçamento do programa Pró-Cotista entre 1998 e 2018 (em R\$ mil)	77
Tabela 13: Aportes do FI-FGTS (em R\$ mil)	80
Tabela 14: Descontos do FGTS concedidos dentro do PMCMV/PNHU (em R\$ mil)	83
Tabela 15: Mudanças nas taxas de juros com o lançamento do Minha Casa Minha Vida 2	85
Tabela 16: Orçamento do FGTS por setor entre 2007 e 2016	87
Tabela 17: Aportes do OGU no FAR entre 2009 e 2016	88
Tabela 18: Orçamento final do FGTS entre 2012 e 2017 (em R\$ mil)	89
Tabela 19: Orçamento final do FGTS entre 2012 e 2017 (em R\$ mil)	90
Tabela 20: Descontos concedidos pelo FGTS em 2017 (em R\$ mil)	91
Tabela 21: Atendimento do programa Pró-Cotista em 2017	92
Tabela 22: Participação do FGTS no MCMV Faixa 1	94
Tabela 23: Arrecadação líquida do FGTS entre 2015 e 2017	95
Tabela 24: Saldo de contas ativas e inativas do FGTS (2017)	97

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Orçamento do FGTS para habitação (1995-2018).....	49
Figura 2: Descontos concedidos pelo FGTS entre 1998 e 2019 (em R\$ mil).....	52
Figura 3: Variação anual da concessão de descontos pelo FGTS entre 1998 e 2018 ..	53

INTRODUÇÃO

Quase todas as sociedades, se não todas elas, intervêm no mercado habitacional através da implementação de políticas públicas e da concessão de subsídios. Isso acontece de uma maneira heterogênea, como resposta a situações macroeconômicas ou políticas particulares (HOEK-SMIT; DIAMOND, 2003, p. 3).

No Brasil, o crédito regulado pelo Estado (CINTRA, 2009) e, mais especificamente, o fundo público (OLIVEIRA, 1988), são estruturais não só do provimento de habitação, mas de todo o processo de acumulação capitalista. Na habitação, o papel do Estado é extremamente central e evidente desde a década de 1930, quando o governo buscou a criação de fundos com esse fim (BONDUKI, 2008).

Ainda que o padrão de acumulação capitalista tenha se modificado profundamente na segunda metade do século XX em escala global (CHESNAIS, 2005), um fundo criado há mais de cinquenta anos mantém um papel central nessa provisão dentro do Brasil. Objeto deste trabalho, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço ainda é uma das principais, se não a principal, fonte de crédito para o setor habitacional no país.

O FGTS foi criado em 1966 para, entre outros objetivos, ser um dos pilares do Sistema Financeiro de Habitação e uma fonte de recursos para o Banco Nacional de Habitação. Desde então, o fundo manteve-se constituído em meio a outras mudanças institucionais, como o fim do BNH. Atualmente, é o principal alicerce das políticas habitacionais do país, e em especial do Programa Minha Casa Minha Vida: somente em 2017, o FGTS concedeu R\$ 61,3 bilhões para financiamentos habitacionais em suas diversas linhas de financiamento, além de R\$ 10,2 bilhões em subsídios diretos (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2018).

Este trabalho tem o objetivo de analisar as disputas, o desenho e a aplicação dos recursos do FGTS no período entre 1998 e 2017. Tais disputas possuem características particulares, já que se trata de um fundo multifacetado, que cumpre diversos papéis como pecúlio do trabalhador, fomentador de políticas sociais e fonte de crédito para a construção civil e outros setores. O foco deste trabalho são os recursos destinados ao financiamento habitacional e, especialmente, o subsídio explícito concedido com os recursos do fundo.

O subsídio explícito concedido pelo FGTS teria o potencial de ampliar as faixas de renda atendidas pelos créditos originados no fundo. Através dos chamados descontos, o fundo poderia “promover acesso à moradia adequada aos segmentos populacionais de menor renda”

(CCFGTS, 2018). Por esse motivo, esses subsídios ganham especial atenção, sendo o foco principal da análise empírica deste trabalho.

Para que isso seja possível, discute-se, na primeira parte do trabalho, o caráter público do FGTS. Como se verá adiante, trata-se de um fundo de características particulares, dificilmente enquadrado em uma dicotomia rígida entre o privado e o público. Ao fazer essa discussão sobre o fundo, não se busca uma definição taxativa sobre a sua natureza pública ou privada, mas elucidar as suas particularidades. Essas especificidades, por sua vez, podem ajudar na compreensão do papel do FGTS como promotor de políticas sociais e fonte de financiamento habitacional no país.

No início do primeiro capítulo, discute-se o FGTS a partir da concepção de fundo público presente em Oliveira (1988), e busca-se entender como o fundo se encaixa no padrão de acumulação de um estado de bem-estar social.

Na segunda parte do primeiro capítulo, aborda-se os padrões de acumulação capitalista, que mudaram desde a criação do fundo, em 1966, quando predominavam políticas keynesianas de caráter anticíclico, típicas do capitalismo do pós-guerra. Especialmente desde os anos 1980, o capital portador de juros passou a se situar cada vez mais no centro das relações econômicas e sociais (CHESNAIS, 2005). Busca-se, então, discutir como o FGTS pode ser abordado diante dessas mudanças, que serão tratadas principalmente a partir do conceito de financeirização presente em Aalbers (2015, 2017).

Na terceira e última parte do primeiro capítulo, discute-se o FGTS a partir da literatura sobre o orçamento público e políticas sociais brasileiras. Nesse ponto, busco entender de que forma o FGTS se diferencia do fundo público lastreado no Orçamento Geral da União, que alicerça outras políticas sociais.

Na segunda parte do trabalho, resgata-se como o Brasil, desde os anos 1930, constituiu um sistema de subsídios habitacionais em que o FGTS, na década de 1960, será inserido. Para que esse histórico dos subsídios seja possível, será antes explicitado o conceito de subsídio utilizado neste trabalho.

Na terceira parte, será abordado o seu objetivo principal. Nesse capítulo, busca-se entender o papel que o FGTS cumpriu na provisão habitacional para as famílias de baixa renda desde a virada do século. Ao contrário do segundo capítulo, em que o sistema de subsídios habitacionais brasileiro é abordado como um todo, ali a análise é focada somente nos recursos do FGTS. Outros mecanismos de subsídio, políticas públicas e fundos aparecem somente quando e se ajudarem na compreensão do objetivo principal do trabalho.

O recorte temporal do estudo se inicia no ano de 1998 e termina no em 2017. O início desse período foi arbitrado por dois motivos: o primeiro é a relevante retomada dos financiamentos habitacionais com os recursos do fundo, que ficaram praticamente estanques durante a década de 1990; o controle inflacionário, a criação de novos programas habitacionais e a tentativa de superação do SFH antecedem esse momento. O outro motivo para a escolha da data é o começo da concessão de subsídios explícitos e com contabilidade própria pelo FGTS. O ano de 2017 é arbitrado como fim por conta da disponibilidade de dados e relatórios consolidados do fundo, com o uso eventual de dados posteriores quando eles estiveram disponíveis.

A dinâmica desses descontos será o fio condutor dessa parte do trabalho. De maneira complementar aos descontos, serão mostrados outros fatores considerados relevantes para a compreensão do seu atendimento à baixa renda, sejam eles convergentes ou divergentes desse objetivo. De forma marginal, este trabalho tratará, eventualmente, da remuneração do fundo e do seu acesso pelos cotistas, já que eles também afetam a concessão de descontos pelo FGTS.

Este trabalho, assim, busca contribuir com a compreensão do papel do fundo dentro da política habitacional brasileira e de todo o sistema de provisão habitacional instituído no país. Isso é feito sempre sob o pressuposto de que o FGTS possui um importante papel social a cumprir, especialmente na efetivação do direito à moradia, ainda inalcançável para parcela significativa da população brasileira.

Esta pesquisa não tem a pretensão de exaurir o seu tema. Ao delimitar o foco deste trabalho, algumas questões relevantes sobre o fundo são deixadas de lado. Uma delas é o papel relevante que o FGTS cumpre no financiamento do saneamento básico e da infraestrutura urbana. Em 2017, os agentes financeiros do fundo alocaram R\$ 3,94 bilhões para saneamento básico e 227,7 milhões para infraestrutura.

Este trabalho também não abordará algumas questões centrais para a compreensão do provimento de habitação no Brasil, como o impacto dos subsídios do FGTS sobre o preço da terra e a inserção territorial dos empreendimentos produzidos com o crédito originado no fundo. As consequências territoriais das políticas de habitação e os seus impactos na reconfiguração espacial das cidades brasileiras têm sido abordado por outros trabalhos no campo do planejamento urbano (CARDOSO, 2013), mas fogem ao escopo desta pesquisa.

Metodologia

O ponto de partida desta pesquisa foi uma revisão bibliográfica de trabalhos acadêmicos sobre políticas habitacionais no Brasil, especialmente dentro do campo do planejamento urbano e da Ciência Política. Subsidiariamente, também foi buscada literatura que ajudasse na compreensão do objeto e do seu contexto em outras áreas do conhecimento, como a Sociologia e a Economia.

As duas primeiras partes do trabalho referem-se especialmente à revisão bibliográfica. Pontualmente, outras fontes foram usadas para complementar a análise, como dados orçamentários, decretos e leis.

A terceira parte do trabalho, que constitui sua análise empírica, também teve a revisão bibliográfica como ponto de partida. Em seguida, esse trecho do trabalho foi estruturado a partir da análise qualitativa de leis e resoluções do FGTS, além da análise quantitativa dos seus dados orçamentários. Essas análises permitiram traçar uma cronologia da dinâmica dos subsídios do fundo, que consiste na estrutura e linha de raciocínio desse capítulo.

Diversos dados do FGTS foram coletados e sistematizados para subsidiar a análise, entre eles: demonstrações financeiras do FGTS, relatórios de gestão anuais do FGTS, demonstrações financeiras do FI-FGTS, relatórios de gestão anuais do FI-FGTS e resoluções do conselho curador do FGTS emitidas no período estudado. Subsidiariamente, dados orçamentários, relatórios de outros fundos públicos, documentos de entidades de classe e de outros agentes também foram utilizados. Esses dados e documentos foram analisados com base nas reflexões teóricas feitas a partir da bibliografia inicialmente levantada.

Em um segundo momento, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com o objetivo de elucidar o que havia sido encontrado anteriormente. Foram feitas dez entrevistas com agentes do governo e do setor privado por telefone, pessoalmente ou por e-mail. Entre os entrevistados, há três ex-secretários de Habitação do Governo Federal e dois ex-presidentes da Caixa Econômica Federal. Assim, as entrevistas estabeleceram um processo novo de compreensão das fontes primárias, que foram reinterpretadas a partir das novas perspectivas, abertas com as entrevistas.

O projeto de pesquisa sofreu mudanças substanciais ao longo do seu percurso no programa de Planejamento e Gestão do Território da Universidade Federal do ABC. Buscava-se inicialmente analisar a reestruturação das estratégias de alocação do FGTS desde o esvaziamento do ciclo social-desenvolvimentista e da emergência de uma nova fase de políticas

e estratégias recortadas para a austeridade fiscal, tendo em vista as mudanças econômicas por que o Brasil passou de 2014 em diante, e que serão posteriormente descritas neste trabalho. A pesquisa, então, partia da hipótese apresentada por Cardoso e Jaenisch (2017, p.18) de que “Quanto aos recursos do FGTS, é também possível que ocorra um afrouxamento das medidas destinadas a ampliar o gasto em habitação e saneamento, e que esse recurso venha, novamente, a ser disputado pelo setor rentista”.

As entrevistas, os documentos e os dados levantados não permitiram testar a hipótese de maneira adequada. Os dados eram inconclusivos e erráticos, sendo difícil traçar um raciocínio conclusivo sobre o tema. Já os entrevistados negavam essa possibilidade, afirmando especialmente que não havia uma correlação direta entre a taxa de juros e uma possível diminuição dos gastos com habitação. Assim, não se descarta a hipótese inicialmente levantada, mas conclui-se que não seria possível testá-la de maneira adequada neste trabalho.

Principalmente a partir das críticas e contribuições da banca de qualificação, foi buscado um novo foco para a pesquisa, descrito aqui anteriormente. Ele não é apenas resultado da impossibilidade de desenvolver a pesquisa anteriormente proposta, mas da constatação, especialmente a partir de entrevistas, da importância dos subsídios concedidos pelo fundo para a política habitacional e a sua centralidade nas disputas sobre o fundo.

1. FGTS, FUNDO PÚBLICO?

A literatura sobre fundos públicos não traz uma definição homogênea a seu respeito. Como observa Costa (2012, p. 17), “os conceitos sobre fundos na literatura são fragmentados por áreas específicas e não existe uma definição abrangente que harmonize o orçamentário, o jurídico e o contábil”. Segundo o autor, “a legislação muitas vezes não é clara nas definições. A literatura a respeito é escassa e os conceitos não são pacificados em vários pontos”.

No primeiro capítulo deste trabalho, busca-se discutir como o FGTS pode ser enquadrado nessa discussão abrangente e pouco conclusiva sobre fundos públicos e privados. A literatura a respeito do assunto não permite uma definição estanque e conclusiva sobre a natureza do FGTS. Mas, ainda que não se chegue a uma definição clara sobre a natureza pública ou privada do fundo, essa discussão pode ajudar a elucidar particularidades do FGTS, essenciais para a análise central do objeto. Também será discutido como o FGTS, um fundo criado em um estágio do capitalismo diverso do atual, pode ser visto a partir das dinâmicas do atual processo de acumulação capitalista.

Na primeira parte do capítulo, demonstra-se a centralidade dos fundos públicos para a acumulação capitalista no Brasil, e a dinâmica do FGTS é abordada a partir da concepção de um fundo público ligado ao *welfare state*.

Na segunda parte, discuto como o FGTS pode ser analisado sob a perspectiva das mudanças posteriores dos processos de acumulação capitalista, amplamente definidos como financeirização – um processo de acumulação capitalista que substituiria aquele do *welfare state*, anteriormente descrito.

Na terceira parte do capítulo, é feita uma revisão das perspectivas sobre o FGTS presentes em estudos e documentos que abordam o orçamento público. Com essa revisão, busca-se demonstrar as particularidades do FGTS em relação a outros fundos públicos e ao Orçamento Geral da União, ressaltando assim as suas características singulares e quais são algumas das suas implicações.

1.1 FGTS e *welfare state*

Desde os anos 1950, o chamado *welfare state* (estado de bem-estar social) determinou o padrão do financiamento da economia capitalista. A formação capitalista sempre esteve ligada a recursos públicos, mas, a partir da consolidação do estado de bem-estar social, ela ganha outras características. A liberação desses recursos, antes pontual, torna-se abrangente. Com o

welfare state, essa distribuição de recursos deixa de ser fruto de pressões pontuais. Ela passa a ser feita a partir de regras perenes e pactuadas dentro da sociedade, em uma esfera pública ou em um mercado institucionalmente regulado. Assim, o fundo público torna-se um pressuposto da acumulação capitalista:

O fundo público é agora um *ex-ante* das condições de reprodução de cada capital particular e das condições de vida, em lugar de seu caráter *ex-post* típico do capitalismo concorrencial. Ele é a referência pressuposta principal, que no jargão de hoje sinaliza as possibilidades da reprodução (OLIVEIRA, 1988, p. 9).

A reprodução do capital deixa, então, de depender essencialmente do valor como seu pressuposto, já que o fundo público torna-se um componente estrutural insubstituível nessa equação.

Além do seu papel na acumulação do capital, esse padrão de financiamento estabelece as bases para a reprodução da força de trabalho através de um “salário indireto”, conforme apontado por Oliveira (1988):

A medicina socializada, a educação universal gratuita e obrigatória, a previdência social, o seguro-desemprego, os subsídios para transporte, os benefícios familiares (quotas para auxílio-habitação, salário família) e, no extremo desse espectro, subsídios para o lazer, favorecendo desde as classes médias até o assalariado de nível mais baixo, são seus exemplos (OLIVEIRA, 1988, p. 8).

Esse salário indireto serve, assim, para “liberar” parte do salário direto ou da renda domiciliar disponível para consumo. E, como aponta Oliveira (1988, p.10), o crescimento dos mercados de bens de consumo duráveis “teve, portanto, como uma de suas alavancas importantes, o comportamento já assinalado das despesas sociais públicas ou do salário indireto”.

Já a acumulação do capital é financiada de maneira ainda mais ampla. Esse processo acontece, por exemplo, com juros subsidiados para setores estratégicos e com interferências no mercado financeiro e de capitais através de bancos e fundos estatais.

A centralidade do financiamento estatal no capitalismo brasileiro também é constatada por outros autores de distintas correntes teóricas. Segundo Cintra (2009), a literatura econômica mostra que o Estado mobiliza-se para fomentar setores ou atividades consideradas prioritárias tanto em países industrializados quanto naqueles em desenvolvimento. Mas, no Brasil, esse fomento do Estado teria uma centralidade ainda maior:

É sabido que o modelo geral de estruturação financeira por meio do mercado de capitais pouco se desenvolveu no país. As relações entre o sistema bancário e as empresas tampouco se constituíram em uma base relevante de financiamento do investimento. Desenvolveu-se um modelo de crédito, com forte participação do Estado, não apenas no que diz respeito à administração de taxas de juros e condições de crédito, mas também no fornecimento direto de financiamento (CINTRA, 2009, p. 65).

O FGTS é parte deste modelo de estruturação financeira descrito por Cintra. O fundo tem como principal fonte de recursos a cobrança compulsória de 8% sobre a folha de pagamento dos empregados regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT)¹. A partir dessa contribuição, os trabalhadores tornam-se cotistas do fundo, com cotas individualizadas que são remuneradas a um índice anual de 3% acrescido da Taxa Referencial (TR) vigente.

Por conta da obrigatoriedade em sua captação, Cintra (2009) caracteriza o FGTS como um fundo de poupança compulsória. Segundo o autor, o FGTS e outros fundos dessa natureza² “contribuem de forma significativa para o financiamento de setores e atividades geradores de emprego e bem-estar social. São, portanto, instrumentos públicos de fomento ao desenvolvimento econômico e social” (CINTRA, 2009, p. 81).

O FGTS serviu como fomento especialmente para o desenvolvimento urbano. Junto ao Sistema Brasileiro de Poupanças e Empréstimo, o FGTS alicerçou a criação de um mercado imobiliário no país a partir do Sistema Financeiro de Habitação e do Banco Nacional de Habitação, criado dois anos antes do FGTS, em 1964.

Isso foi possível pois a remuneração do FGTS ao seu cotista é, historicamente, menor que a do restante do mercado. Essa remuneração permitiu a formação de um *funding* barato e constante para a reprodução do capital, que é alvo de disputas das mais diversas sortes. Como apontam Almeida e Chautard (1976), o FGTS será a base de “duas políticas de bem-estar social”:

¹ O FGTS também conta com outras fontes para a formação dos ativos. Uma delas é o retorno de outros ativos acumulados ao longo do tempo. A outra fonte é a arrecadação que ocorre quando um trabalhador é demitido sem justa causa – uma contribuição de 10% sobre o saldo do trabalhador demitido.

² O Brasil conta atualmente com dois grandes fundos com essas características. Além do FGTS, o outro deles é o FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador). Criado em 1990, o fundo alterou as destinações das contribuições do PIS (Programa de Integração Social) e do PASEP (Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público). Da perspectiva trabalhista, o FAT cumpre a função de custear o seguro-desemprego e o abono salarial. De outro lado, o fundo é a principal fonte de recursos do BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), provendo ao menos 40% das suas verbas.

Conjugavam-se no âmbito do BNH duas políticas de bem-estar social: uma destinada à melhoria das condições do mercado de trabalho e promoção sócio-econômica dos trabalhadores e outra à melhoria das condições habitacionais e da infra-estrutura nas áreas urbanas, ou seja, ambas foram tornadas interdependentes, em virtude das múltiplas atribuições reservados ao Banco e da expressiva dependência financeira dessas instituições, vis-à-vis o FGTS (ALMEIDA; CHAUTARD, 1976, p. 65).

Assim, fica claro o papel do fundo como simultaneamente financiador da acumulação do capital e da reprodução da força de trabalho, encaixando-se na definição de Oliveira (1988), anteriormente descrita. Para o financiamento da acumulação do capital, o FGTS é a fonte de um *funding* barato, inicialmente gerido pelo BNH. Voltados especialmente para a construção civil, esses recursos também acabam sendo disputados e apropriados por outros setores, como será demonstrado ao longo deste trabalho.

Da perspectiva da reprodução da força de trabalho, o FGTS cumpre seu papel de duas formas. Uma delas é como provedor de financiamento para políticas de moradia, forma pela qual o fundo libera custos da força de trabalho, criando um “salário indireto” ao trabalhador. A segunda é através da liberação dos saques para os seus cotistas, ou seja, os trabalhadores. O fundo funciona, assim, como uma reserva pecuniária do trabalhador que só é acessível em ocasiões restritas, determinadas legalmente.

A caracterização feita por Oliveira (1988), em que ele descreve como são feitas as distribuições de um fundo público, também serve ao FGTS:

Na medida em que o padrão de financiamento público constituiu-se em uma verdadeira esfera pública, as regras da reprodução tornaram-se mais estáveis porque previsíveis e da competição anárquica emergiu uma competição segmentada. Por certo, não deixou de haver competição no capitalismo, mas essa se dá dentro de regras preestabelecidas e consensuais (OLIVEIRA, 1988, p. 14).

Objetos deste estudo, os subsídios concedidos pelo FGTS são alvo dessa “competição segmentada” descrita pelo autor. Como se demonstrará adiante, as diferentes alocações feitas pelo FGTS refletem a disputa entre setores patronais (imobiliário, financeiro e outros) e de trabalhadores (cotistas ou não do fundo).

Essa disputa em torno dos recursos do FGTS também acontece dentro de uma esfera com regras “predefinidas e consensuais”. Em sua criação, essa disputa se dava dentro do Banco Nacional da Habitação, integrado à administração pública federal. Atualmente, as decisões partem do Conselho Curador, órgão responsável por definir o orçamento e a aplicação do fundo. As determinações que precedem aquelas do Conselho, feitas no âmbito do poder legislativo

federal, também são altamente reguladas. Ainda que essas regras sejam alvo de disputa, elas em muito se diferenciam do processo “anárquico” da fase anterior do capitalismo.

Cabe ressaltar que o padrão de *welfare state* dos países centrais jamais foi implantado de forma plena no Brasil. Nas economias periféricas, as reformas de caráter social democrata tiveram menor expressão, com diversas particularidades e distinto grau de sucesso.

O Brasil construiu as bases necessárias para um novo sistema de proteção social entre os anos de 1930 e 1980, enquanto se industrializava e crescia em um ritmo inédito até então, mas jamais constituiu um sistema de proteção social a exemplo dos países centrais (POCHMANN, 2004, p. 7). Como aponta o autor:

A presença plena e mais avançada do Estado de Bem-Estar Social foi uma excepcionalidade das economias que constituem o centro do capitalismo mundial, ou seja, uma minoria de nações e também uma parcela relativamente pequena do conjunto da população mundial. Nas economias capitalistas periféricas, as reformas de caráter socialdemocrata foram de menor expressão, engendrando significativas variações no grau de proteção social (POCHMANN, 2004, p. 1).

Assim como em outras áreas, a tentativa de o Brasil prover habitação nesse contexto será distinta daquela dos países centrais. Essa diferença é explicitada em um relato de Mário Trindade, presidente do Banco Nacional de Habitação à época da criação do FGTS. Ao retornar de uma visita à Europa em 1967, ele descreve como o Brasil o fez tardiamente e sem o uso de recursos orçamentários:

Evidentemente, o fato de termos começado há pouco, com uma formulação numa conjuntura diferente, permitiu que o Brasil encaminhasse e conduzisse a solução do problema habitacional sem as pressões verificadas naqueles países e que agravaram os problemas e levaram a um financiamento maciço dos programas habitacionais através de recursos orçamentários. Esta solução para o Brasil seria impossível, por gerar pressões inflacionárias ou sobrecarga fiscal para a economia nacional (TRINDADE, 1971, p. 237).

Por fim, o FGTS também teve outro papel, que extrapola as funções típicas do fundo público anteriormente descritas. A sua criação cumpriu o papel de flexibilizar as relações de trabalho vigentes no Brasil. Até então, a Consolidação das Leis do Trabalho previa que um trabalhador demitido receberia uma indenização equivalente a um mês de salário para cada mês trabalhado e teria estabilidade plena em seu emprego após dez anos na mesma empresa

(BRASIL, 1943). O FGTS criava uma alternativa a esses dois artigos da CLT, que viriam a ser formalmente extintos com a Constituição de 1988 (BRASIL, 1988).

No lugar da estabilidade laboral, o trabalhador passou a contar com uma poupança compulsória que só poderia acessar em ocasiões específicas, o que teria claras consequências na disputa sobre o fundo, como se verá ao longo deste trabalho. Essa característica embasa a visão de Ferrante (1978) de que o FGTS não pode ser caracterizado como uma política de bem-estar social, já que o governo estaria somente canalizando a poupança dos trabalhadores. Conforme aponta a autora:

Por trás dessa medida apresentada pelo governo como de bem-estar social, percebe-se uma engrenagem altamente racionalizada, destinada a dinamizar o setor de investimentos através, principalmente, da canalização de poupanças populares. Entretanto, não se pode dizer que a referida medida supriu o “déficit” habitacional da classe trabalhadora, porque a mesma dificilmente terá acesso aos seus planos de financiamento (FERRANTE, 1978, p. 386).

Em suma, ainda que o Brasil nunca tenha implementado um estado de bem-estar social como o das economias centrais, o FGTS insere-se nessa tentativa inconclusa. Ele surge com uma série de características que em muito o diferenciam de um fundo típico do *welfare state*, como o fato de não ser ancorado no fundo público ou de ter tido papel fundamental na flexibilização de leis trabalhistas. Ainda assim, é inegável que esse fundo cumpre o papel claro de viabilizar transferências para o capital e de subsidiar o custo de reprodução do trabalho, conforme descrito por Oliveira (1988).

Apesar de nunca ter sido inserido de maneira plena no Brasil, o padrão de acumulação ancorado no fundo público descrito neste capítulo do trabalho, típico do *welfare state*, vem mostrando sinais de exaustão. Já na década de 1980, Oliveira (1988, p. 16) apontava que o padrão de financiamento público estava em crise, e que “o próprio fundo público dá visíveis mostras de exaustão como padrão privilegiado da forma de expansão capitalista desde os fins da II Guerra Mundial”. Em seguida, trato então de como o fundo pode ser enxergado sob a ótica dessas transformações.

1.2 FGTS no processo de financeirização

O padrão de acumulação anteriormente descrito, típico do *welfare state*, tem sido superado e modificado desde os anos 1980, quando o capital portador de juros tomará uma posição cada vez mais central nas relações econômicas e sociais (CHESNAIS, 2005).

Esse processo é descrito amplamente através do termo *financeirização*, que é utilizado por teóricos de diferentes vertentes (KLINK; BARCELLOS, 2017). Toma-se neste trabalho a definição de Aalbers (2015), segundo o qual esse processo pode ser entendido como:

A crescente dominância de agentes, mercados, práticas, métricas e narrativas financeiros, nas múltiplas escalas, o que tem gerado uma transformação estrutural das economias, das corporações (incluindo instituições financeiras), dos Estados e das famílias (Aalbers, 2015, p. 214, apud BARCELLOS; KLINK, 2017, p. 95).

A referida definição “ampla” de Aalbers é útil porque, como apontam Barcellos e Klink (2017, p.95), ela mostra:

A abrangência do processo de *financeirização*, que mobiliza diversas escalas, agentes (financeiros – não financeiros; públicos e privados), práticas (materiais e discursivas) e institucionalidades na transformação das economias, das corporações e da própria vida cotidiana. Além disso, essa conceituação abre a perspectiva de uma variedade de abordagens. (BARCELLOS; KLINK, 2009, p. 95)

Esses processos de mudança acontecerão especialmente a partir da desregulamentação do mercado de capitais em países centrais como os Estados Unidos e a Inglaterra (CHESNAIS, 2005). O processo de inserção do Brasil se dará de maneira periférica nesse processo, conforme descreve Paulani (2012):

Esse novo regime de acumulação vai encontrar no Brasil a demanda por empréstimos que faltava a um capital financeiro robusto e ávido por aplicações no contexto de uma crise de sobreacumulação irresolvida no Centro. É o modo de inserção do país nessa nova fase que o torna um dos principais personagens da chamada “crise das dívidas dos países latino-americanos” que acontece nos anos 1980, e que foi responsável por duas décadas de estagnação na economia brasileira, inaugurando, nos anos 1990, a quinta e atual fase da história da inserção da economia brasileira no processo mundial de acumulação (PAULANI, 2012, p. 91).

Como aponta Paulani (2017, p. 30), desde então é possível falar que já ocorre no país “uma hegemonia da finança e de sua forma predominante de funcionamento, o capital financeiro e o setor bancário-financeiro”.

De maneira geral, o desenvolvimento urbano no Brasil foi influenciado por esse processo de diversas formas: através de mudanças no mercado imobiliário na última década (FIX, 2011), da criação de fundos imobiliários e da proliferação de projetos de grande porte (SANFELICI, 2013) e da criação de empresas públicas de securitização, que usam ativos municipais como garantias para os seus títulos (CANETTIERI, 2017). No que se refere ao

financiamento habitacional, ainda nos anos 1990 aconteceram mudanças como a criação do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI) e de novos marcos regulatórios para o mercado imobiliário.

O SFI tinha o objetivo declarado, segundo o discurso do governo, de entidades patronais, agências internacionais de fomento, consultorias e parte da academia (ROYER, 2009) de superar o modelo do SFH e o uso do fundo público para o financiamento habitacional. Ao contrário do SFH, o SFI não estabelecia limites de financiamento, valores de imóveis ou taxas pré-estabelecidas. A captação aconteceria especialmente a partir de títulos negociados em um mercado secundário, como Certificado de Recebíveis Imobiliários (CRI). O SFI apenas estabelecia algumas condições para que a operação pudesse ser livremente pactuada pelas partes.

Mais de vinte anos após a sua criação, o SFI jamais cumpriu a declarada promessa de substituir o SFH. Como aponta Royer (2009):

O SFI, apesar de aparentemente renegar a importância do Estado na formação do setor, também evidencia, a seu modo, a importância do Poder Público na estruturação dos mercados, especialmente nos países periféricos, em que o processo de acumulação sempre dependeu do impulso estatal e da oferta de garantias institucionais ao seu pleno funcionamento. Assim, pudemos observar que, apesar da ambigüidade retórica, a política elaborada a partir da lei nº 9.514/1997 não ousou propor o fim do SFH ou negar o crédito dirigido como um importante agente de acumulação do setor imobiliário no Brasil (ROYER, 2009, p. 160).

Esse processo, jamais concluído, não significa que o provimento de habitação no Brasil, tanto em geral quanto no caso específico do FGTS, não tenha sido influenciado por mudanças no processo de acumulação capitalista e em seus novos marcos. Royer (2016) mostra que o FGTS foi fundamental para a criação de um mercado de títulos de base imobiliária no Brasil:

Uma série de resoluções do CMN e do CCFGTS, editadas praticamente ano a ano desde 1998, mostram que os CRI e outros títulos de mesma natureza foram ganhando espaço no mercado de capitais, ampliando sua participação na captação de recursos do FGTS que seriam destinados inicialmente para o atendimento a empreendimentos destinados à baixa renda (ROYER, 2016, p. 46).

Outro aspecto que mostra a inserção do FGTS dentro do contexto da financeirização foi a autorização, ainda nos anos 1990, para que seus cotistas utilizassem 50% do saldo depositado para a compra de ações de empresas como a Vale do Rio Doce e a Petrobras, ao adquirir cotas do Fundo Mútuo de Privatizações do FGTS. No total, 312.194 trabalhadores aplicaram R\$ 1,6

bilhão nesses fundos (DEBASTIANI, 2004, p. 16). Essa iniciativa ia de encontro à pressão por maior rentabilidade dos depósitos dos cotistas. De acordo com Eloy (2013, p. 30), “essa prerrogativa tinha como justificativa melhorar o rendimento dos depósitos, ainda que com limitadas alternativas de investimento”.

Portanto, ainda que o fundo público continue a ser a principal fonte de recursos para a habitação no país, isso não significa que o provimento de moradia e os fundos com tal intuito não tenham sofrido influência do processo de financeirização. Conforme descrito por Aalbers (2017, p. 551): “O fato de que o setor financeiro em um país é menos desenvolvido, como no Brasil, não implica que a moradia não é financeirizada, mas faz ela acontecer de maneira distinta”.

Aalbers (2017) também aponta que a pesquisa sobre a financeirização de e por instituições públicas e semi-públicas é uma “fronteira” que deve ser explorada, pois as pesquisas sobre o tema ainda estão em sua “infância”, o que parece ser o caso do FGTS.

Assim sendo, é importante perceber de que maneira o processo de financeirização impacta um fundo como o FGTS, concebido em uma fase anterior do capitalismo, ditada por políticas de influência keynesiana. Ainda que o SFI nunca tenha substituído o SFH, o novo sistema e todo o processo de financeirização do qual ele faz parte influenciam o FGTS e serão essenciais na criação dos subsídios do fundo, como se verá adiante.

1.3 FGTS e OGU

Ainda que o FGTS possa ser conceituado como um fundo público sob a perspectiva apontada anteriormente, ele carrega uma série de particularidades que o diferenciam de outros fundos instituídos pelo Governo Federal, especialmente sob uma perspectiva orçamentária e contábil. Por conta dessas diferenças, textos produzidos no âmbito do Ipea (PINHEIRO, 1997), da Câmara dos Deputados (SANCHES, 2002), do Senado Federal (JOSUÉ ALFREDO PELLEGRINI, 2018) e da Secretaria do Tesouro Nacional (COSTA, 2012) fazem uma distinção entre o FGTS e os demais fundos públicos.

Em um texto produzido dentro da sua atividade no Ipea, Pinheiro (1997) caracterizou o FGTS como um fundo de poupança compulsória e, mais especificamente, como um fundo de natureza parafiscal. Sobre o primeiro ponto, ele assim define os fundos de poupança compulsória:

Os fundos de poupança compulsória são entidades públicas, de natureza contábil-financeira. Caracterizam-se por possuírem fontes compulsórias de receitas (impostos e contribuições) e destinações específicas, geralmente sob a forma de crédito. Têm, em geral, duplo objetivo: a proteção ao trabalhador (seguro-desemprego, aposentadoria, aquisição de moradia própria, complemento de renda, etc.) e o investimento em setores e atividades econômicos considerados prioritários pelas políticas de governo (PINHEIRO, 1997, p. 9).

O autor também diferencia o FGTS dos fundos de natureza fiscal, ancorados em impostos:

Faz-se aqui a distinção entre os fundos de poupança compulsória de natureza fiscal — i.e., cujos recursos são oriundos diretamente da arrecadação dos impostos por meio da vinculação de certos percentuais — e os de natureza parafiscal. Estes têm seus recursos originados na cobrança de taxas ou contribuições especialmente criadas para alimentá-los. Essas taxas podem incidir sobre uma infinidade de fluxos financeiros (lucros, receitas brutas, folhas de pagamento, etc.). Além disso, outra particularidade dos fundos parafiscais é o pagamento de benefícios (saques do FGTS, seguro-desemprego e abono salarial do FAT) (PINHEIRO, 1997, p. 9).

Segundo Pinheiro (1997), a criação de *fundings* com mecanismos de captação compulsória tem uma posição favorável em relação aos fundos do mercado privado, especialmente devido a uma estabilidade garantida nos seus fluxos de captação. Dessa forma, esses fundos se tornaram centrais para o financiamento de diversos setores no Brasil.

O fato de o FGTS ser constituído por cotas de trabalhadores faz com que ele seja descrito por diferentes autores como um fundo de caráter privado. Ao propor uma taxonomia dos fundos brasileiros, Costa (2012), por exemplo, conceitua o FGTS como um fundo privado, classificando-o, assim como Pinheiro, como um “fundo parafiscal de poupança compulsória”. Conforme descrito pelo autor, esses fundos são “os que embora não integrem o patrimônio do setor público, vinculam-se ao atendimento de finalidades específicas que a Administração Pública tem interesse em tutelar” (COSTA, 2012, p. 20).

Consultor da Câmara dos Deputados, Sanches (2002) ressalta o fato de que o FGTS é um fundo que não está contido no Orçamento Geral da União e classifica-o como um fundo de natureza parafiscal, assim descrito:

Cabe apontar a existência de fundos que, embora mencionados na Constituição e/ou leis específicas e sujeitos à supervisão de entidades da administração federal, fogem às características dos fundos especiais e não integram o patrimônio do setor público. Tais fundos, de natureza parafiscal, constituem soluções atípicas para a acumulação de recursos de terceiros com vistas ao atendimento de objetivos sociais que o Estado tem interesse em tutelar. Os exemplos mais característicos destes são o Fundo de

Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e os fundos dos serviços sociais autônomos (SEBRAE, SESI, SENAC, etc.) (SANCHES, 2002, p. 11).

Os autores destacam, assim, a particularidade do FGTS em relação aos outros fundos do governo, já que a captação e a alocação de recursos se dá de maneira totalmente distinta. O FGTS não integra o patrimônio do setor público. Por isso, é excluído do cálculo do superávit primário e não está submetido ao trâmite do orçamento e das três peças que o compõem – Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual.

O FGTS não só está excluído da Conta Única do Tesouro Nacional como tampouco é regido pela legislação que versa sobre os fundos de natureza contábil e financeira do governo. Ainda que esteja submetido a outras leis apreciadas pelo legislativo, o Conselho Curador do FGTS é quem determina o orçamento do fundo e autoriza a sua execução, em contraste com os fundos contábeis e financeiros que estão submetidos à tramitação do OGU.

Ainda assim, a Secretaria Nacional do Tesouro contabiliza as contribuições ao FGTS na arrecadação tributária brasileira. Conforme descrição em seu boletim, em que calcula a estimativa da carga tributária para o ano de 2018:

O governo central é composto por todas as unidades que integram o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, exceto o Banco Central do Brasil que, dadas suas características, compõe o subsetor de corporações públicas financeiras. Também são considerados dentro do governo central os dados do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), fundo de natureza privada e gestão pública cujos recursos são aplicados nas áreas de habitação, saneamento e infraestrutura urbana, cuja principal fonte de receita é a arrecadação compulsória de contribuição a cargo dos empregadores, bem como os dados das entidades do Sistema S (SESI, SENAI, SEBRAE, SENAC, etc.) (BRASIL, 2018).

Assim, o FGTS é enquadrado como uma contribuição social. Ele é colocado ao lado das contribuições previdenciárias na classificação do STN, representando 1,96% da carga tributária nacional no ano de 2017.

Tabela 1: Carga Tributária Bruta de acordo com a classificação econômica (2017-2018)

Carga Tributária Bruta Total	R\$ Milhões		% do PIB	
	2017	2018	2017	2018
Impostos	1.526.054	1.662.443	23,28%	24,35%
Impostos sobre renda, lucros e ganhos de capital	458.629	489.863	7,00%	7,17%

Impostos sobre a folha de pagamento e a mão de obra	40.478	43.606	0,62%	0,64%
Impostos sobre a propriedade	98.628	109.788	1,50%	1,61%
Impostos sobre bens e serviços	894.711	978.310	13,65%	14,33%
Impostos sobre o comércio e transações internacionais	32.350	40.704	0,49%	0,60%
Outros impostos	1.258	171	0,02%	0,00%
Contribuições sociais	582.049	602.782	8,88%	8,83%
Contribuições para o RGPS	355.518	373.838	5,42%	5,48%
Contribuições para o RPPS	75.929	80.962	1,16%	1,19%
Contribuições para o FGTS	128.732	124.428	1,96%	1,82%
Contribuição para o PASEP	11.589	12.272	0,18%	0,18%
Outras contribuições sociais	10.281	11.282	0,16%	0,17%
Outras receitas	29.531	27.590	0,45%	0,40%
Taxas administrativas	29.407	27.475	0,45%	0,40%
Outros	124	116	0,00%	0,00%
TOTAL	2.137.634	2.292.815	32,62%	33,58%

Fonte: (BRASIL, 2018).

Essa série de particularidades do fundo faz com que ele seja excluído de alguns trabalhos que tratam de políticas sociais e fundos públicos. Em tese sobre a importância do fundo público na garantia dos direitos sociais, Salvador (2008) exclui o FGTS da sua análise sob a seguinte justificativa:

Não incluí o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), pois, no nosso entendimento, o FGTS compõe a remuneração do trabalhador. Trata-se de uma renda diferida. Ver nesse sentido: DIEESE, “Encargos sociais no Brasil”, São Paulo, Pesquisa Dieese, no 12, agosto de 1997. Diversos autores e instituições oficiais incluem o FGTS na carga tributária. Santos, Ribeiro e Gobetti (2008, p. 15), apesar de considerarem o recolhimento do FGTS na carga tributária, ressaltam que “o FGTS é de propriedade dos trabalhadores, as contribuições para esse fundo não são formalmente receitas do governo e, portanto, não podem ser usadas para financiar gastos públicos correntes. O único motivo pelo qual essas contribuições são contabilizadas como ‘carga tributária’ pelo IBGE – e pela metodologia da Organização das Nações Unidas (ONU) – é o fato de o governo obrigar o setor privado a pagá-las” (SALVADOR, 2008, p. 186).

Ainda que o critério seja claro, ao fazer isso o autor exclui da sua análise o maior dos fundos federais. Como se vê abaixo, o FGTS é o maior dos fundos previstos em lei pelo governo

federal quando considerado seu patrimônio bruto, e o segundo maior quando se leva em conta seu patrimônio líquido:

Tabela 2: Patrimônio dos maiores fundos federais³

	Fundo	Patrimônio Bruto em 31/12/2011 (R\$ bilhões)	Patrimônio Líquido em 31/12/2011 (R\$ bilhões)	Contabilidade	Principais Finalidades do Fundo
1	FGTS	290,15	40,84	Privada	Poupança compulsória e Financiamento
2	FAT	191,92	182,38	Pública	Custeio e Financiamento
3	FCVS	89,04	-79,84	Privada	Garantidor
4	FNE	37,71	37,71	Pública	Financiamento
5	PIS – PASEP	36,08	36,08	Privada	Poupança compulsória e Financiamento
6	FAR	21,58	5,38	Privada	Financiamento
7	FGE	16,68	15,08	Pública	Garantidor
8	FSB	15,55	15,55	Pública	Poupança
9	FCO	15,21	15,21	Pública	Financiamento
10	FMM	14,44	13,88	Pública	Financiamento
11	FNO	13,27	13,24	Pública	Financiamento

Fonte: Costa (2012).

Como descrito anteriormente, há várias implicações no fato de o FGTS não estar contido no OGU, como a agilidade das suas alocações de recursos ou o fato de ele não ser considerado diretamente na conta do superávit primário⁴. O fato de ser formado pela poupança compulsória de trabalhadores também acarreta uma série de particularidades, tanto na alocação de empréstimos quanto na disputa em torno da sua rentabilidade.

A disputa em torno do fundo público não ocorre somente no orçamento da União. As resoluções do Conselho Curador do FGTS e a legislação que o precede também são alvo desse embate. Assim como o orçamento público financia grande parte das políticas voltadas à educação e saúde, o fundo cumpre o papel de fornecer uma mercadoria (no caso, a moradia) ao trabalhador. Assim, ele tem a capacidade de desonerar o salário direto pago por essas empresas, criando um salário indireto, conforme exposto por Oliveira (1988):

³ A grande diferença entre o patrimônio bruto e o líquido do FGTS refere-se especialmente às contas vinculadas dos trabalhadores. Em 2017, do total de R\$ 392,5 bilhões do seu passivo, quase a totalidade estava nas contas vinculadas – R\$ 383,7 bilhões.

⁴ As consequências dessas particularidades serão tratadas ao longo do trabalho, especialmente na criação do programa Minha Casa Minha Vida em 2008 e nas alocações do FGTS para a Faixa 1 deste programa a partir de 2014.

O crescimento do salário indireto, nas proporções assinaladas, transformou-se em liberação do salário direto ou da renda domiciliar disponível para alimentar o consumo de massa. O crescimento dos mercados, especialmente do de bens de consumo duráveis, teve, portanto, como uma de suas alavancas importantes, o comportamento já assinalado das despesas sociais públicas ou do salário indireto (OLIVEIRA, 1988, p. 10).

A liberação do salário direto através do fundo público acaba por desfazer “os conceitos e realidades do capital e da força de trabalho, esta última enquanto mercadoria” (OLIVEIRA, 1988, p. 18), constituindo-se, assim, como antivalor:

O fundo público, em resumo, é o antivalor, menos no sentido de que o sistema não mais produz valor, e mais no sentido de que os pressupostos da reprodução do valor contém, em si mesmos, os elementos mais fundamentais de sua negação. Afinal, o que se vislumbra com a emergência do antivalor é a capacidade de passar-se a outra fase em que a produção do valor, ou de seu substituto, a produção do excedente social, toma novas formas. E essas novas formas, para relembrar a asserção clássica, aparecem não como desvios do sistema capitalista, mas como necessidade de sua lógica interna de expansão (OLIVEIRA, 1988, p. 19).

Isto posto, passo ao debate que insere o FGTS e seus descontos na constituição de um sistema de provimento habitacional feito pelo Estado brasileiro desde os anos 1930. Conforme será demonstrado, as particularidades do FGTS aqui descritas trazem uma série de implicações para as características da nossa política habitacional.

2. A CONSTITUIÇÃO DE UM SISTEMA DE SUBSÍDIOS HABITACIONAIS NO BRASIL

Como apontado na introdução deste trabalho, a adoção de subsídios e sistemas de provimento de habitação por parte de governos acontece de uma forma heterogênea, como resposta a situações macroeconômicas ou políticas particulares (HOEK-SMIT; DIAMOND, 2003). Neste capítulo, faço um breve panorama do papel do fundo público e da concessão de subsídios na constituição de um sistema de provimento de habitação no Brasil, com o objetivo de historicizar e contextualizar a discussão que será feita no capítulo seguinte.

Subsídios são comumente abordados de maneira simplista, como o ato de ganhar ou receber algo de graça, mas essa noção é enganosa (HOEK-SMIT; DIAMOND, 2003). Por isso, é importante explicitar qual a concepção de subsídio aqui utilizada.

Como apontam Hoek Smit e Diamond (2003, p. 8), a partir de uma definição utilizada no Congresso dos Estados Unidos, um subsídio é um estímulo dado pelo governo para permitir e convencer uma certa classe de produtores e consumidores a fazer algo que eles não fariam deliberadamente, baixando assim o custo de oportunidade ou aumentando os potenciais benefícios de fazê-lo.

Neste trabalho, utiliza-se uma definição de subsídios mais ampla e adequada à realidade brasileira, devido aos subsídios indiretos que, historicamente, moldaram a política habitacional constituída neste país⁵. Considero aqui que subsídios não são somente os aportes concedidos diretamente pelo governo, mas todas as medidas com efeitos na produção e distribuição de renda similares àquelas da concessão de subsídios diretos, como descrevem Georgescu-Roegen e Skills (1968, apud HAFFNER; OXLEY, 1999). Como apontado por Haffner e Oxley (1999):

Nem todos os gastos governamentais são considerados subsídios normalmente, assim como nem todos os subsídios envolvem gastos públicos. O benefício pode não ser contabilizado como um gasto público em termos contábeis técnicos ou o benefício pode não recorrer a fundos públicos, entretanto ele é sempre consequência de gastos regulados pelo governo.

É sugerido aqui, para resumir os argumentos, que um subsídio envolve uma ação iniciada por um governo que, por meio de fundos implícitos ou explícitos, reduz o custo relativo da produção e consumo habitacional. Ao reduzir o custo relativo da moradia, o subsídio resulta em um tratamento favorável à moradia em relação a outros produtos e bens de investimento (HAFFNER; OXLEY, 1999, p. 146, tradução nossa).

⁵ Esta opção ficará mais clara no capítulo seguinte, quando será feita a discussão sobre a criação dos descontos do FGTS.

Essa concepção de Haffner e Oxley (1999) aproxima-se dos dois “tipos amplos de subsídio” explicitados por Hoek-Smit (2008):

Um subsídio é um incentivo para mudar o comportamento de financiadores, produtores e consumidores a respeito da habitação com o objetivo de atender propósitos específicos. Ainda que essa definição de subsídios seja inclusiva, o foco desse trabalho é em dois tipos mais amplos de intervenções subsidiadas: (i) modificação regulatória ou legal de políticas relacionadas ao financiamento habitacional visando a mudar a atividade do mercado e alcançar objetivos econômicos e sociais, ou (ii) gastar recursos financeiros através da alocação orçamentária e políticas fiscais (HOEK-SMIT, 2008, p. 9, tradução nossa).

Esses subsídios, em seu sentido amplo, não servem somente ao propósito de aumentar o acesso de diferentes populações ao mercado habitacional, mas podem cumprir diversas outras funções. Hoek-Smit e Diamond (2003) especificam quatro motivos para a concessão de subsídios habitacionais:

- Melhora da saúde pública;
- Busca de estabilidade social;
- Superar ineficiências de mercado que produzem monopólios ou condições fracas e insuficientes de habitação, especialmente para o setor mais pobre;
- Estimular o crescimento econômico.

Com vista nesses motivos, é possível compreender como o Brasil constituiu um sistema de subsídios habitacionais desde os anos 1930, descrito brevemente a seguir. Ressalta-se aqui que há um foco nas finanças e nos marcos regulatórios relacionados a eles, excluindo assim outras medidas que poderiam ser consideradas subsídios sob uma perspectiva mais ampla – como a aquisição de terras ou isenções fiscais por parte do Estado, por exemplo.

O capítulo foi dividido cronologicamente a partir de marcos da política habitacional e econômica brasileira. Ainda assim, os processos descritos ao longo de cada período extrapolam essas divisões estanques. As instituições para o provimento de habitação e a modelagem dos subsídios muitas vezes continuam por um período mais longo do que aquelas condições econômicas ou políticas que as geraram. Um mecanismo descrito em uma dessas periodizações acaba por ter consequências por um período muito mais longo, especialmente devido ao longo ciclo do crédito habitacional. Por esse motivo, as políticas habitacionais se tornam uma

complexa teia de programas de subsídio, regulação e taxação muitas vezes contraditórias (HOEK-SMIT; DIAMOND, 2003, p. 1).

2.1 IAPs: O Começo dos subsídios

O Brasil não constituiu um fundo público para o financiamento da habitação até a ascensão de Getúlio Vargas ao poder. Até o final da Primeira República, o provimento e a comercialização da habitação era feito pela iniciativa privada com poucas restrições ou estímulos do Estado. Naquele período de urbanização incipiente, predominavam ideologias liberais, avessas à intervenção estatal, e o governo não construiu ou comercializou habitações, tampouco criou um sistema de financiamento ou um aparato institucional com esse objetivo (BONDUKI, 1998).

As únicas restrições impostas pelo Estado à produção e comercialização de moradias foram de cunho sanitário. As políticas de caráter higienista eram justificadas pelas péssimas condições de vida em cidades que cresciam rapidamente. Essa parca ação do Estado ajudou a transformar a construção de moradias em uma lucrativa atividade para investidores em busca de alta rentabilidade e baixo risco (BONDUKI, 1998, p. 35). A habitação não passava por um fundo público ou pela produção de moradias pelo Estado, conforme aponta Bonduki (1998):

A concessão de favores ao setor privado foi a única medida aceita pelo Estado para incentivar a produção habitacional. Rejeitou-se a possibilidade de produção direta de moradias por órgãos governamentais ou de uma legislação que regulamentasse as relações entre locadores e inquilinos (BONDUKI, 1998, p. 88).

Essa situação alterou-se a partir da década de 1930, quando o Estado passou a intervir na produção e financiamento da habitação. Com a ascensão de Getúlio Vargas ao poder, a abordagem higienista passou a segundo plano e o Estado começou a tratar a moradia como um problema social.

O governo criou então fundos de arrecadação compulsória que permitiram financiar a produção habitacional. Eles foram constituídos a partir dos IAPs, os Institutos de Aposentadoria e Pensões. Criados a partir da unificação das Caixas de Aposentadoria e Pensões, eles serviam como fundos previdenciários para diferentes categorias profissionais (ABREU, 2010). Seus objetivos prioritários não estavam relacionados à habitação, mas à aposentadoria dos seus cotistas:

Os IAPs tinham por objetivo primeiro garantir aposentadorias e pensões à previdência social, seguido do atendimento a saúde, vindo por últimos as inversões imobiliárias, em que estava incluída a possibilidade de produzir e financiar moradias para os associados dos institutos (BONDUKI, 1998, p. 46).

A atuação vigorosa dos IAPs na área de habitação começou em 1937, ainda que desde 1930 os institutos já pudessem investir na área. A mudança acontece com o decreto 1.749 (BRASIL, 1937), que cria as carteiras prediais. O decreto baixou os juros e estabeleceu a possibilidade de empréstimos de longo prazo. Mas, ao mesmo tempo, destinou crédito a camadas de renda mais elevada, para conseguir uma rentabilidade maior do que aquela obtida com os títulos da dívida pública, como aponta Bonduki (1998):

Essa tensão permanente entre uma perspectiva social e outra atuarial marcou as atividades das carteiras imobiliárias dos IAPs e, em consequência, o surgimento das políticas de habitação social no Brasil (BONDUKI, 1998, p. 112).

Apesar da busca de rentabilidade, que enfraquecia a produção de habitação social, as reservas previdenciárias vão declinar fortemente nos anos 1950 e inviabilizar a continuidade de qualquer tipo de produção (BONDUKI, 1998, p. 122).

Essa forma de subsídio, feito de maneira indireta, já era alvo de disputa. Nesse contexto, o fundo constituído nos IAPs serviu para capitalizar o Estado, com a compra de títulos da dívida, e fomentar diretamente o projeto de industrialização do Brasil, incluindo o financiamento de importantes indústrias como a Companhia Siderúrgica Nacional (BONDUKI, 1998, p. 10). Assim, a poupança compulsória dos trabalhadores, então organizada nos IAPs com um fim especialmente previdenciário, deslocou-se do setor imobiliário para o industrial.

Ao final do Estado Novo, o governo de Getúlio Vargas tentou a criação de um fundo em outras escalas para lidar com a questão habitacional. O governo propôs acabar com os IAPs e centralizá-los no Instituto de Serviços Sociais do Brasil. Com o ISSB, o governo pretendia unificar as carteiras previdenciárias de todas as categorias de trabalhadores, então individualizadas nos IAPs. Junto aos recursos previdenciários, também seriam unificadas as carteiras prediais dos institutos. Como aponta Mello (1991, p. 66), Vargas anunciou, em 1944, “que as reservas da Previdência não seriam mais usadas para financiar construções suntuárias”. Segundo Mello (1991):

Esta proposta de centralização da política habitacional e urbana em uma superagência federal – que antecipou a idéia do Banco Nacional da Habitação, criado vinte anos

depois – foi feita junto com a de criação do Instituto de Seguros Sociais do Brasil (ISSB), que em larga medida também prefigurou outra instituição importante na área social, o Instituto Nacional de Previdência Social, criado em 1966 (MELLO, 1991, p.66).

O projeto foi interrompido com a saída de Vargas da Presidência da República um ano depois, em 1945. Ao assumir o governo, Eurico Gaspar Dutra tentou formar um fundo para a habitação sem o caráter previdenciário do IAP e do projeto interrompido do ISSB.

Na chamada Era Vargas, o Brasil estabeleceu os primeiros fundos que serviram ao financiamento da habitação, mas eles jamais tiveram isso como sua prioridade. Os IAPs tampouco conseguiram a escala necessária para um enfrentamento da questão habitacional, que ao final desse período ganhava uma atenção sem precedentes na história brasileira, devido ao agravamento dos problemas de moradia e da rápida urbanização por que o país passava (BONDUKI, 1998, p. 124).

2.2 Fundação da Casa Popular: a primeira tentativa de universalização

Diante das dificuldades dos IAPs, o governo de Eurico Gaspar Dutra criou a Fundação da Casa Popular, o primeiro órgão nacional cujo principal objetivo era a produção de habitação para a população de baixo poder aquisitivo. A Fundação havia sido concebida por um governo de cunho populista, em busca de apoio nos setores de menor renda da população. Como descrevem Azevedo e Andrade (1982) :

Dupla estratégia foi empregada pelo governo para lidar com as incertezas políticas da época: por um lado, deflagrou medidas repressivas que culminariam com a declaração de ilegalidade do PC [partido comunista] e a cassação de seus parlamentares em 1947; por outro, tentou ganhar as simpatias dos setores populares através de ações de cunho social. A escolha de 1º de maio para a promulgação do Decreto-lei que criou a Fundação Casa Popular é reveladora do alcance político que se pretendeu dar a tal iniciativa (AZEVEDO; ANDRADE, 1982, p. 20).

A maior oposição de Dutra vinha justamente do Partido Comunista, que havia conseguido 10% dos votos na última eleição presidencial e ganhava cada vez mais apoio nas cidades (SKIDMORE; DANTAS, 1988, p. 102). Ao criar a fundação, o governo Dutra reagia a esse processo, e “acitava com a casa própria como um meio de angariar legitimidade e alcançar penetração junto aos trabalhadores urbanos” (AZEVEDO; ANDRADE, 1982, p. 20).

O seu projeto inicial da FCP previa a unificação das carteiras dos IAPs e um atendimento universalizante, em contraste com os institutos, que só atendiam as suas categorias

profissionais. A proposta mais radical e abrangente da FCP sofreu grande resistência de diferentes setores da sociedade, e nunca foi implantada.

Entre os opositores, estavam promotores privados em busca de financiamento, dirigentes sindicais e também os defensores da aplicação dos fundos previdenciários em um projeto desenvolvimentista, todos beneficiados pelos IAPs e que disputavam os seus recursos:

A proposta de criação da FCP e de uma política habitacional de grande porte para o país no segundo pós-guerra expôs a disputa em torno do uso dos abundantes recursos previdenciários, instrumento central do padrão de financiamento da economia brasileira e, em especial, dos investimentos estatais no projeto de desenvolvimento nacional (BONDUKI, 1998, p. 49).

Sem os fundos dos IAPs, o FCP quase não contava com verbas não orçamentárias, o que contribuiu fortemente para o seu fracasso. Por causa disso, o governo instituiu uma cobrança de 1% sobre a aquisição de imóveis, que deveria ser direcionada ao FCP (BRASIL, 1946).

Mesmo prevista em lei, essa arrecadação praticamente não aconteceu. Empenhados em criar suas próprias burocracias para a produção de habitação, os estados mais ricos, como São Paulo, pouco aplicavam a sua cobrança. O imposto, que era a única fonte compulsória do FCP, será revogado em 1951 diante da sua baixa arrecadação (BRASIL, 1951).

Assim, apesar de ser um projeto mais ambicioso, o FCP produziu menos unidades do que os IAPs naquele período (AZEVEDO; ANDRADE, 2011; BONDUKI, 1982, p. 130). Conforme Azevedo e Andrade (1982):

Não se pode ignorar do ponto de vista quantitativo o peso dos institutos e das caixas de pensões. Frente a tais realizações, a Fundação da Casa Popular teve desempenho pouco expressivo. A despeito da pretensão de ser o carro-chefe da política habitacional, a FCP contribuiu com um pouco menos de 10% das moradias construídas por todas essas instituições no período populista. Pouco mais de 900 moradias foram edificadas, em média, por ano (AZEVEDO; ANDRADE, 1982, p. 19).

O fracasso do FCP adiará em vinte anos a formulação de uma política de subsídios consistente pelo Governo Federal. Naquele momento, as forças empenhadas na criação de um sistema abrangente e universal já estariam totalmente alijadas do processo de formulação dessas políticas (BONDUKI; KOURY, 2014).

Durante a vigência do FCP, foram gestados outros dois planos para substituí-lo dentro do governo federal – o Plano de Assistência Habitacional e o Instituto Brasileiro de Habitação,

que traziam uma série de inovações financeiras em relação ao FCP. Nunca concretizado durante o mandato de Jânio Quadros, o Instituto Brasileiro de Habitação já propunha a criação de uma contribuição sobre a folha de pagamento, que seria consolidada posteriormente com o BNH. Os dois projetos também aventavam a possibilidade de captar dinheiro junto ao mercado financeiro, com bônus de habitação e letras hipotecárias (AZEVEDO; ANDRADE, 1982, p. 52).

As tentativas de substituição da fundação eram ancoradas nos mesmos princípios que levaram à sua criação, ou seja, a busca de uma coesão social:

Foi a partir de uma percepção de que estava em marcha uma crise social em larga escala, com riscos de convulsão política, e econômica de consequências imprevisíveis, que se propôs a reformulação da política habitacional com o Plano de Assistência Habitacional e a criação do Instituto Brasileiro de Habitação (AZEVEDO; ANDRADE, 1982, p. 43).

A motivação de fazer um programa de habitação em larga escala diante do risco de “convulsão política” adianta, assim, os motivos que levarão à posterior criação do Banco Nacional de Habitação. Sem concretizar essa mudança, o Brasil perdeu a oportunidade de realizar uma política habitacional durante o período em que se industrializava e urbanizava.

Enquanto isso, o fundo público financiava de maneira massiva o capital industrial durante a quarta República. Com a criação do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE), em 1952, o Brasil criou “uma instituição ímpar na experiência mundial como principal financiador da acumulação de capital no país” (OLIVEIRA, 2018, p.45). Outras medidas também se somavam ao BNDE no estímulo à indústria, como a criação de bancos regionais de fomento, de subsídios à importação e controle cambial e de empresas como a Petrobras e a Eletrobras (OLIVEIRA, 2018, p.45-46).

Ao mesmo tempo em que mobilizava e disponibilizava fundos para a acumulação do capital ligado à indústria, o governo prescindia de um grande projeto relacionado à habitação. Não havia uma instituição capitalizada da escala do BNDE, e o FCP tampouco conseguiu os recursos necessários para fazer frente ao problema habitacional.

2.3 BNH: Habitação no centro da agenda

Confrontado com a necessidade de ter uma grande proposta social, o governo militar criaria a maior política habitacional já feita no Brasil até aquele momento. Isso acontece ainda em 1964, ano do golpe militar, com a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH):

Por trás das novas medidas está a intenção de demonstrar a sensibilidade do novo regime às necessidades das massas despertadas politicamente no governo Goulart. Reveladora dessa intenção é a carta endereçada por Sandra Cavalcanti ao presidente da República, onde é encaminhada a proposta do plano com a sugestão para a criação do BNH. “Aqui vai o trabalho sobre o qual estivemos conversando. Estava destinado à Campanha Presidencial de Carlos, mas nós achamos que a revolução vai necessitar de agir mais vigorosamente junto às massas. Elas estão órfãs e magoadas, de modo que vamos ter de nos esforçar para resolver a elas uma certa alegria. Penso que a solução dos problemas de moradia, pelo menos nos grandes centros, atuará de forma amenizadora e balsâmica sobre suas feridas cívicas” (AZEVEDO; ANDRADE, 1982, p. 39).

Assim como na criação da FCP, a criação do BNH foi fortemente guiada pela necessidade de buscar uma coesão social. Segundo Hoek-Smit e Diamond (2003), a criação de sistemas de subsídios é comum quando há o medo de que situações miseráveis de moradia possam levar a uma desestabilização social e política.

Em geral, programas usados para aliviar o medo de desestabilização política são mais constantemente focados em ocupações de casas próprias e estabilização de vizinhanças, ao invés de prover casas para aluguel. A casa própria dá às famílias uma participação em sua comunidade, e estudos mostram que a ocupação de casas próprias tem uma influência estabilizadora nos proprietários, considerando que outros elementos permanecem iguais (HOEK-SMIT; DIAMOND, 2003, p. 4, tradução nossa).

O aceno às classes populares não foi a única motivação para a criação do BNH; a geração de novos empregos, com a mobilização do setor da construção civil, também foi central nesse sentido (AZEVEDO; ANDRADE, 1982, p. 60), o que também vai de encontro a outro dos objetivos apontados por Hoek-Smit e Diamond (2003) na criação de sistemas de subsídios:

Políticas de moradia criam empregos não somente na indústria de construção civil, mas também nas indústrias que fornecem materiais de construção e móveis para as casas. A racionalidade por trás desses estímulos é que esse efeito multiplicador pode significar que os subsídios para habitação vão estimular a economia relativamente mais do que outras formas de gastos governamentais (HOEK-SMIT; DIAMOND, 2003, p. 6, tradução nossa).

Em um primeiro momento, o BNH buscou recursos governamentais para cumprir esses objetivos. Suas operações começaram com o capital de 1 milhão de cruzeiros (equivalente a 910 mil dólares no câmbio da época) e a cobrança de uma receita de 1% da folha de pagamento dos salários de todos os trabalhadores no mercado formal, sujeitos à Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) (AZEVEDO; ANDRADE, 2011, p. 61). Além disso, a criação do Banco previa outras fontes de recursos, como a contribuição compulsória de parte dos recursos dos IAPs, um percentual dos depósitos recebidos pela Caixa Econômica Federal, a captação de recursos através de Letras Imobiliárias emitidas pelo BNH, a aplicação compulsória pelo Sesi/Sesc de 20% de suas receitas em Letras Imobiliárias e o recolhimento anual, sob a forma de subscrição de Letras Imobiliárias, de 4% do valor dos aluguéis recebidos pelos proprietários de habitações (FAGNANI, 2006, p. 6).

Em sua criação, o BNH já carregava uma contradição entre seu arranjo financeiro e parte dos seus objetivos, uma vez que era prevista a auto-sustentação financeira e a lucratividade do sistema, “o que significa propor vender uma mercadoria de custo elevado – a habitação – presumindo que os adquirentes possam arcar com seus custos” (SILVA, 1989, p. 52).

Essas contradições ficarão ainda mais claras dois anos depois, quando é criado o Sistema Financeiro de Habitação, buscando assim superar a escassez de recursos que ameaçou a política habitacional do BNH em seus início (AZEVEDO; ANDRADE, 1982, p. 66). A criação do banco e do SFH apresentou uma ruptura em relação às políticas anteriores para a habitação por diversos motivos:

Primeiro, trata-se de um banco, ao contrário das soluções anteriores, baseadas na Fundação da Casa Popular e nas caixas de pecúlio e órgãos previdenciários. Segundo, os financiamentos concedidos prevêm um mecanismo de compensação inflacionária – a correção monetária – que reajuste automaticamente os débitos e prestações por índices correspondentes às taxas de inflação. Terceiro, constitui um sistema em que se busca articular o setor público (na função de financiador principal) com o setor privado, a quem compete, em última análise, a execução da política de habitação (AZEVEDO; ANDRADE, 1982, p. 43).

De um lado, o SFH tinha o objetivo de trazer habitação para as classes de menor renda e, dessa forma, ajudar na construção de conjuntos habitacionais para a população vinda de “favelas, mocambos e outras aglomerações em condições sub-humanas de habitação” (BRASIL, 1964).⁶

⁶ O artigo 8º da lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964 estabelece que “o sistema será destinado a aquisição de casas 'especialmente pelas classes de menor renda da população’”. Já em seu artigo 4, a lei estabelece prioridades como

De outro lado, o sistema previa a sua viabilidade financeira no longo prazo, especialmente através do uso de mecanismos de correção monetária⁷. Essa ideia de sustentabilidade estava presente na forma como foram estruturadas as duas principais fontes financeiras do sistema, criadas em 1966: o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE).

Gerido pelo BNH, o FGTS era voltado às camadas de mais baixa renda dentro do sistema, e tinha como fonte de recursos as cobranças sobre a folha de pagamento dos empregados regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), descritas no capítulo anterior. Em troca dessa contribuição, o FGTS garantia ao trabalhador uma indenização para demissões sem justa causa e um patrimônio para períodos de inatividade.

O outro pilar do SFH era o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). Sua captação acontecia através de cadernetas de poupança e letras imobiliárias, mantidas por agentes financeiros ao redor do país.

O SBPE guarda uma série de diferenças do FGTS. A primeira é um custo mais alto de captação, já que ele deveria remunerar os seus investidores a 6% ao ano mais a inflação, enquanto o FGTS remunera seus cotistas a 3% ao ano. Por isso, seu crédito deveria ser destinado às parcelas de maior renda atendidas pelo sistema.

A outra diferença é a obrigatoriedade da contribuição. Enquanto o FGTS é estruturado a partir de uma contribuição compulsória sobre a folha de pagamento, o SBPE é constituído por depósitos opcionais e que podem ser sacados a qualquer momento. Royer (2014) aponta que a incorporação das caixas econômicas ao SBPE foi o que deu mais fôlego ao sistema, já que sempre houve uma tradição desses depósitos e o sistema já contava com grande capilaridade.

O sistema trazia subsídios implícitos, já que suas duas fontes tinham custos de captação e financiamento estabelecidos pelo Estado abaixo do valor de mercado. Assim:

Havia, ainda, um sistema de subsídios internos e cruzados: taxas de juros crescentes diretamente proporcionais aos valores de financiamento e inferiores aos custos de captação para financiamentos mais baixos, de menor valor de prestação, a fim de viabilizar o acesso aos mutuários de menor renda. Mecanismo que, em tese, promoveria uma compensação interna e não comprometeria o equilíbrio financeiro do sistema (ELOY; COSTA; ROSSETTO, 2013, p. 3).

“a construção de conjuntos habitacionais destinados à eliminação de favelas, mocambos e outras aglomerações em condições sub-humanas de habitação”.

⁷ A instituição da correção monetária aconteceu dois anos antes, no mesmo ano da criação do BNH, através da mesma lei que criou o Banco Central e o Conselho Monetário Nacional.

Apesar do sistema de subsídios, as contradições iniciais entre o seu sistema de financiamento e a função social levaram o BNH a distanciar-se dos objetivos iniciais e tornar-se um sistema estimulador do capitalismo privado, o que leva Silva (1989) a apontar que o banco fracassou em cumprir a sua função social.

O BNH não foi suficiente para o saneamento do déficit habitacional e empregou somente cerca de 10% do seu orçamento em habitação popular. Em termos quantitativos, das 4,4 milhões de unidades financiadas, cerca de 1,1 milhão foram destinadas à população com renda inferior a cinco salários mínimos (SILVA, 1989, p. 105).

Isso não se deu de maneira homogênea nas duas décadas de atividade do banco, mas de forma distinta em suas diferentes fases. No primeiro período, entre 1964 e 1969, o banco se institucionalizou e criou um mercado de hipotecas baseado no sistema de *savings and loans* americano (ROYER, 2014, p. 103). Já naquele momento, o BNH procurou famílias com maior renda, em busca de melhor rentabilidade e menor inadimplência. Isso ocorreu devido às más condições financeiras do sistema naquele momento, como aponta Maricato (1987):

Em 1969, a política de habitação popular tinha se revelado o mais completo fracasso, devido ao total descompasso entre os rendimentos da clientela popular (e sua lenta velocidade de correção) e as dívidas relativas ao financiamento da casa própria (e sua acelerada velocidade de correção) (MARICATO, 1987, p. 38).

Já a partir de 1973, o banco fez uma tentativa de retomar os gastos com habitação popular. Os lançamentos do Planap e do Sifhap naquele ano foram o reconhecimento do fracasso dos objetivos iniciais do BNH e do SFH. O resultado só viria a partir de 1976, após uma série de medidas e do revigoramento das Cohabs, que permitiu atender as famílias com renda de 0 a 3 salários mínimos (MARICATO, 1987, p. 42).

A partir de 1977, o BNH tomou uma série de medidas buscando o atendimento das parcelas mais pobres da população, dentre as quais a principal foi o Promorar. Maricato elenca os diversos fatores que tornaram essa “popularização” do BNH possível:

Um aumento real da produtividade da indústria de construção, a adequação dos financiamentos (com incentivos) às faixas de renda média (ou média baixa) e o esforço de cooperação entre organismos federais, estaduais e municipais permitiram ao BNH um relativo sucesso na tendência à “popularização” dos seus investimentos em habitação (MARICATO, 1987, p. 56).

2.3.1 FCVS e o colapso financeiro do SFH

Apesar da constante busca de rentabilidade, o arranjo financeiro do sistema colapsou no início dos anos 1980, devido a um crescente descasamento entre o ativo e o passivo das empresas de crédito imobiliário que operavam no sistema. Esse descasamento ocorreu em função da adoção, pelo SFH, de planos de correção monetária para o saldo devedor que eram distintos daqueles dos reajustes das prestações (BARBOSA, 1993).

Inicialmente, o BNH continha dois planos de empréstimos com reajustes distintos para as prestações. No caso do plano A, cujo público-alvo eram moradores de favelas e de baixa renda, a correção das prestações era atrelada ao salário mínimo. Já no caso do plano B, as prestações eram corrigidas pela Unidade Padrão de Capital (UPC), instituída na criação do BNH. Em ambos os planos, o saldo devedor era corrigido pelo mesmo índice.

Ao vincular as prestações à elevação do salário mínimo, o plano A buscava tornar a aquisição de uma casa viável para parte da população de baixa renda. Porém, como havia uma diferença entre as prestações e o saldo devedor, o prazo para o fim do pagamento das parcelas poderia dilatar-se extremamente. Isso aconteceu nos primeiros anos de vigência do sistema, visto que o salário mínimo não era reajustado no mesmo índice da inflação naquele período. Segundo Azevedo e Andrade (1982, p. 51), “aos olhos do mutuário parecia que a dívida era uma coisa infundável e que por mais que ele pagasse ela continuava sempre crescendo”.

Buscando a solução desse problema, o governo cria, em 1967, o Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS), para arcar com a diferença acumulada no sistema. O fundo, que permanece constituído até hoje, absorveu as diferenças entre a correção das parcelas e a das prestações. Como apontam Azevedo e Andrade (1982):

Ao admitir que se saldasse a dívida apurada no prazo máximo, ainda que através de um fundo, o BNH estava de fato abrindo caminho para subsidiar⁸ parte da moradia, e reconhecendo, tacitamente, a inexecutabilidade de aplicação de uma política estritamente empresarial para as famílias de baixa renda (AZEVEDO; ANDRADE, 1982, p. 70).

A necessidade desse subsídio explícito irá aumentar nos anos seguintes. Em 1970, o BNH fez alterações nos planos que regiam os empréstimos inicialmente. O plano A foi substituído pelo Plano de Equivalência Salarial (PES). Ele mantinha as mesmas regras de correção das prestações, mas aumentava o seu atendimento para os mutuários de mercado

⁸ Nota-se aqui que o autor usa um conceito de subsídio, ainda que não definido de maneira explícita, distinto do usado neste trabalho.

econômico e médio. Assim, com a criação do PES, o BNH assumiu o risco de subsidiar diretamente não somente habitações populares, mas diversas construções da classe média e alta (AZEVEDO; ANDRADE, 1982, p. 70).

Diante dessas mudanças, o FCVS tornou-se insustentável ao longo do tempo. Com a incapacidade de os mutuários manterem os pagamentos, também ocorreram uma série de mudanças nos reajustes das parcelas. Esses reajustes das prestações por parte do governo constituíram-se, assim, como uma nova concessão de subsídios:

Como o custo do dinheiro no ambiente hiperinflacionário era superior à valorização dos imóveis, o saldo devedor resultava maior que o preço de mercado dos imóveis, garantia dos financiamentos. A saída, mais uma vez, é subsidiada: incentivo à quitação das dívidas por meio de descontos que se iniciaram em torno de 25% do saldo devedor e chegaram a atingir 100 %. O FCVS seguiu absorvendo os descompassos, gerando um desequilíbrio crescente, incompatível com o seu patrimônio e fluxo de caixa (ELOY; COSTA; ROSSETTO, 2013, p. 4).

Esses subsídios não serviram, então, para produzir novas unidades ou permitir acesso ao crédito para outras parte da população, mas tão somente para evitar uma crise imediata no SFH, em específico, e na economia de modo geral. Além disso, ao serem ofertados de maneira universal, esses subsídios beneficiaram especialmente os mutuários de alta renda (ELOY; COSTA; ROSSETTO, 2013, p. 4).

Como será visto adiante, o FCVS e a novação das suas dívidas terão consequências sobre a política habitacional ao longo das próximas décadas, e seu passivo mantém-se até os dias atuais.

2.4 Nova República: Fim do BNH e tentativas de reformulação

A partir de meados dos anos 1970, o Brasil passou por um processo intenso de reorganização política da sociedade civil. Como consequência, no início dos anos 1980, as forças oposicionistas começam a formular um “amplo projeto de reforma de cunho nacional, democrático, desenvolvimentista e redistributivo” (FAGNANI, 2005, p. 88). Em paralelo a isso, a situação inflacionária fora de controle fez com que o SFH tivesse grandes problemas financeiros.

Nesse período, foram elaboradas propostas visando a sua reformulação. Maior partido da oposição ao governo militar na retomada do pluripartidarismo na década de 1980, o PMDB defendeu o aporte direto de subsídios governamentais para baixar a taxa de juros e atender a

população de baixa renda. No documento que condensa as principais propostas do partido então, chamado *Esperança e Mudança: uma proposta de governo para o Brasil*, o PMDB assim descrevia sua proposta de reformulação do BNH:

No que se refere ao Banco Nacional de Habitação (BNH) é indispensável a introdução de mudanças significativas, visando rebaixar as taxas reais de juros para os financiamentos de baixa-renda, amenizando-as também para o caso das classes médias. A operação deste sistema certamente requererá um certo volume de recursos fiscais a fundo perdido, para que se possa diluir o "custo" financeiro dos programas de habitação popular sem risco de descapitalização dos fundos sociais, particularmente do Fundo de Garantia de Tempo de Serviço, FGTS, principal sustentáculo do BNH (PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO, 1982, p. 23).

Em 1985, o Governo também formou um grupo para a reformulação do SFH, composto por integrantes do governo, sociedade civil e entidades ligadas à indústria da Construção Civil (BRASIL, 1985). A proposta elaborada pelo colegiado contrariava a lógica de auto sustentação financeira do FGTS, sugerindo o aporte de recursos a fundo perdido para concretizar o atendimento às populações de rendas mais baixas. Como aponta Fagnani (2005):

Segundo o relatório, os trabalhos foram balizados pelas diretrizes do I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (I-PND/NR) que conferiam “prioridade absoluta” ao atendimento dos estratos de menor renda, residentes nas periferias urbanas. Dada essa premissa, o GT constatou o “evidente contraste” entre tais diretrizes sociais e econômicas e a estrutura e os procedimentos então vigentes no âmbito do SFH. Da mesma forma, constatou que os instrumentos reguladores da atuação do governo federal no setor eram “insuficientes ou ineficientes, tanto do ponto de vista conceitual como do operacional” (FAGNANI, 2005, p. 209).

O processo de reformulação do BNH será abortado e o banco extinto no final de 1986 (BRASIL, 1986). O governo de José Sarney passou a administração dos recursos do SFH para a Caixa Econômica Federal, no caso do FGTS, e para o Conselho Monetário Nacional, no caso do SBPE. Já as fontes financeiras do SFH foram mantidas com as suas antigas regras.

Essa desarticulação do sistema facilitou que houvesse um desvio na finalidade dos gastos do SFH, que se distanciaram ainda mais da produção de habitação social. Isso se deveu à pressão de setores dentro do governo, que buscavam minar a centralidade do BNH na gestão dos recursos do FGTS e do SBPE, levando todas as tentativas de reforma ampla do sistema e da política habitacional na Nova República a fracassar (ARRETCHE, 1996). Ao contrário de

outros setores, que foram reformados de maneira ampla com a constituinte de 1988, a política habitacional não foi modificada⁹.

O FGTS ganhou status constitucional em 1988, o que dificultaria tentativas de extingui-lo. O fundo, que não era citado nas cartas anteriores, foi elencado como um dos “direitos do trabalhador rural e urbano” no artigo 7º da nova carta (BRASIL, 1988). A inserção do FGTS na Constituição, assim, não é atrelada ao seu papel na política habitacional, mas somente na sua função de reserva do trabalhador.

O provimento à moradia é previsto como uma competência comum das três esferas da federação, e sua fonte de recursos não é mencionada ou atrelada constitucionalmente – como ocorre com a educação, por exemplo. O próprio direito à moradia só ganhará status constitucional posteriormente, em 2000, também sem nenhuma ligação com os recursos do FGTS.

Entre o fim do BNH e a metade dos anos 1990, aconteceram duas mudanças relevantes referentes à concessão de subsídios pelo governo. Uma delas foi a utilização do Orçamento Geral da União para a política habitacional. O governo iria aportar recursos diretamente na construção de habitação para aqueles que não fossem atendidos pelo FGTS, especialmente as famílias de zero a três salários mínimos. Mas esses gastos tiveram pouco alcance e foram executados de maneira pulverizada e clientelista (ARRETCHE, 1996, p. 120).

Outra mudança foi a atuação direta de municípios e estados na concessão desses subsídios na habitação, que agiam diante da omissão do governo federal. A maioria deles tiveram ações pontuais, mas alguns estados buscaram criar sistemas para financiar a produção habitacional de maneira perene (ARRETCHE, 1996, p. 115).¹⁰

Nesse período, o FGTS teve um uso político-partidário que ajudou a sustentar os frágeis acordos partidários da Nova República. Com o acirramento desse uso durante o governo Collor, o sistema chegaria perto da falência em 1993, e as contratações com o fundo seriam suspensas pelo Conselho Curador entre 1992 e 1994 (CARDOSO; ARAGÃO, 2013, p. 19).

Sob a perspectiva do subsídio, em 1993 foi criado o Plano de Comprometimento da Renda dentro do SFH, em substituição ao PES, o plano de reajuste de prestações que até então

⁹ A principal mudança referente às fontes de financiamento da habitação consta no parágrafo III do artigo 7º da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), que ampliou o alcance do FGTS também para os trabalhadores rurais, o que poderia, potencialmente, aumentar a sua arrecadação.

¹⁰ No primeiro caso, será criado um sistema para que isso seja feito – exemplo de Minas Gerais e São Paulo. Em São Paulo, por exemplo, uma parte do ICMS era destinado para a produção de habitação, especialmente para aquela parcela pouco coberta pelo SFH.

estava em vigência (BRASIL, 1993). Com a mudança, o encargo mensal foi reajustado com o mesmo índice e também com a mesma periodicidade de reajuste do saldo devedor. Assim, a garantia do FCVS foi suspensa nesse período e “descontos, seja pela redução do preço ou da taxa de juros, ampliação de prazo e mudança no sistema de amortização, foram novamente aplicados, comprometendo ainda mais a liquidez e a capacidade de financiamento do FGTS” (ELOY; COSTA; ROSSETTO, 2013, p. 5).

2.5 A retomada do FGTS nos anos 1990

A estabilidade inflacionária e um ambiente econômico menos volátil permitirão uma retomada gradual da concessão de créditos habitacionais no âmbito do SFH na segunda metade da década de 1990. A partir de 1995, o governo brasileiro irá então buscar uma ruptura em relação ao padrão de financiamento e produção habitacional herdado do regime militar.

Arretche (2002) descreve esse processo como uma “mudança de paradigma” na política habitacional, que havia permanecido desde o período do regime militar, afinal os primeiros presidentes civis não possuíam uma agenda de reformas nesse sentido. Segundo a autora, o governo buscou introduzir princípios de mercado na provisão de serviços e descentralizar a alocação dos recursos federais.

Via gestão seletiva das linhas de crédito, ocorreu uma inflexão significativa na política habitacional: de um modelo centrado no financiamento à produção de habitações novas, e assentado em uma rede de prestadoras públicas, para um modelo centrado no financiamento ao mutuário final e, particularmente, destinado à aquisição de imóveis usados (ARRETCHÉ, 2002, p. 435).

Já Bonduki (2008) enfatiza que houve uma busca de rompimento com os pressupostos anteriores da política habitacional. Segundo o autor:

Se, por um lado, é exagerado dizer que se estruturou de fato uma política habitacional, os documentos elaborados pelo governo mostram que os pressupostos gerais que presidiram a formulação dos programas são fundamentalmente diversos daqueles que vigoraram desde o período do BNH (BONDUKI, 2008, p. 79).

No ano seguinte a sua posse, o governo de Fernando Henrique Cardoso criou dois programas habitacionais calcados no crédito do FGTS, o Pró-Moradia e a Carta de Crédito. O Pró-Moradia operava com empréstimos concedidos ao poder público, fosse ele um município,

uma unidade da federação ou uma empresa estatal. Conforme descrito em seu objetivo, ele visava a

apoiar o poder público no desenvolvimento de ações integradas e articuladas com outras políticas setoriais, que resultem na melhoria da qualidade de vida das famílias de menor renda, por meio da oferta de soluções habitacionais, da regularização fundiária e da urbanização de áreas (BRASIL, 1995).

O programa não se destinava somente à construção, mas também previa a destinação de verbas para a “recuperação de áreas degradadas para uso habitacional, compreendendo ações de urbanização, melhorias habitacionais e proteção ambiental”. O Pró-Moradia combinava os recursos do fundo com contrapartidas do governo local, que variavam de 10% a 20%, dependendo da região do país, e a taxa nominal cobrada pelo FGTS aos tomadores dos empréstimos era de 5,1% ao ano.

O programa previa a necessidade de os estados e municípios estarem adimplentes com outras obrigações relacionadas ao fundo, o que afetava a sua execução. Isso já tinha efeitos sobre o fundo ainda antes da aprovação da Lei da Responsabilidade Fiscal em 2000, que restringiu a capacidade de os estados e municípios contraírem dívidas (BRASIL, 2000). Como apontava Lorenzetti (2001):

O Pró-Moradia, que entre 1995 e 1998 investiu cerca de R\$ 790 milhões (eram mais de R\$ 2,17 bilhões orçados), encontra-se quase paralisado em função da incapacidade de Estados e Municípios contraírem novos empréstimos junto ao FGTS. Isto põe em claro a dificuldade de equacionarem-se as necessidades habitacionais da população e a situação financeira de Estados e Municípios como mutuários. Se poucos têm condições sequer de habilitarem-se ao Programa, não podem também arcar com a parcela de subsídio requerida para compensar o baixo poder aquisitivo da população-alvo (LORENZETTI, 2001, p. 22).

Já a Carta de Crédito era um programa de financiamento direto a pessoas físicas, que “ampliou o poder de barganha dos tomadores de empréstimos frente às empresas construtoras e aos vendedores de imóveis em geral” (CARDOSO; ARAGÃO, 2013, p. 23). Criada pelo Conselho Curador do FGTS em 1995, ele estabelecia regras para o financiamento individual dentro do fundo para famílias com renda de até R\$ 1.200. O programa tinha três modalidades: aquisição de unidade habitacional nova ou usada, construção de unidade habitacional e a conclusão, ampliação ou melhoria de unidade habitacional (BRASIL, 1995).

De acordo com Arretche (2002), houve um apoio dos mutuários ao modelo de financiamento da Carta de Crédito, já que ele era uma antiga reivindicação de diversos críticos

do modelo que vigorava até então. Segundo a autora, “a estratégia de desfinanciamento das empresas públicas, via gestão seletiva dos financiamentos habitacionais, encontrava suporte político entre os beneficiários da política habitacional” (ARRETCHE, 2002, p. 441).

O programa também contou com uma modalidade associativa, focada em pessoas físicas organizadas em condomínios, associações e sindicatos que visassem à construção de pequenos condomínios. Voltado inicialmente à baixa renda, já naquele momento ele não cumpriu essa função:

Esse programa, embora mantenha-se em funcionamento regular, está estruturado numa condição operacional que deixa de priorizar os critérios sociais na seleção dos beneficiários, como o número de pessoas da família, para colocar em primeiro plano a análise da capacidade de pagamento, segundo parâmetros de uma linha de crédito bancário convencional (LORENZETTI, 2001, p. 23).

Tabela 3: Distribuição dos Recursos do FGTS por Programa Habitacional (1995-1998)

Programa	Valor Contratado (em R\$ mil)	% do total
Pró-Moradia	772.953	11,41%
Carta de Crédito Individual	5.136.520	75,8%
Carta de Crédito Associativo	821.207	12,12%
Apoio à produção	45.197	0,67%
Total	6.775.877	100%

Fonte: (ARRETCHE, 2002, p. 440).

Entre os dois programas, a Carta de Crédito recebeu a maior parte dos recursos, conforme mostra a tabela acima. Segundo Arretche (2002), isso não decorreu somente das taxas de inadimplência das empresas públicas, mas de uma estratégia deliberada, já que “o desfinanciamento das empresas públicas fez parte de uma estratégia cujo objetivo central era introduzir mecanismos de mercado na gestão das políticas de desenvolvimento urbano” (ARRETCHE, 2002, p. 441).

Sobre o programa Carta de Crédito, Bonduki (2008) destaca que os imóveis usados, a compra de material de construção e a carta de crédito associativo consumiram 83% dos empréstimos com o orçamento da Carta de Crédito feito pelo FGTS. Assim, segundo o autor:

As alterações promovidas, embora à primeira vista pudessem expressar uma renovação na maneira como a questão da habitação passou a ser tratada pelo governo federal, rompendo a rígida concepção herdada dos tempos do BNH, de fato não conseguiram alavancar uma nova política e acabaram por gerar um conjunto de efeitos perversos, do ponto de vista social, econômico e urbano. O financiamento para aquisição de imóvel usado, que absorveu 42% do total de recursos destinados à habitação (cerca de 9,3 bilhões), é um programa com escasso impacto, não gerando empregos e atividade econômica. O financiamento para material de construção, embora tenha o mérito de apoiar o enorme conjunto de famílias de baixa renda que auto-empreeende a construção da casa própria e de gerar um atendimento massivo (567 mil beneficiados no período, a de maior alcance quantitativo), tende a estimular a produção informal da moradia, agravando os problemas urbanos. Ademais, o baixo valor do financiamento e a ausência de assessoria técnica não permitem que as famílias beneficiadas alcancem condições adequadas de habitabilidade (BONDUKI, 2008, p. 79).

Paralelamente a esse processo de mudança nas linhas de crédito do Sistema Financeiro Habitacional, a gestão de Fernando Henrique Cardoso também buscou implantar o SFI, buscando a integração entre o mercado de crédito imobiliário e o mercado de capitais, especialmente através da securitização de títulos imobiliários. Associações patronais e o governo apontavam que o SFI deveria substituir o SFH, o que jamais aconteceu (ROYER, 2014).

Com taxas de juros superiores ao SFH, o SFI não teria como atender a população alvo das políticas de subsídio vigente. Assim sendo, “até 2003, o desempenho do SFI foi pífio, muito aquém do esperado, não obstante o surgimento de agentes especializados e de estímulos diversos” (ELOY; COSTA; ROSSETTO, 2013, p. 8).

Por fim, no que se refere à concessão de subsídios, o governo de Fernando Henrique Cardoso também implantou o Programa de Arrendamento Residencial, a partir de um fundo formado por recursos não onerosos do governo e onerosos do FGTS – que será descrito em detalhes mais adiante neste trabalho.

Tabela 4: Atendimento habitacional com recursos do FGTS entre 1997 e 2003 por programa e faixa de renda

Programa	Até 3 SM	3 a 5 SM	5 a 10 SM	10 SM ou mais
PAR			100%	
Pró-Moradia	100%			
Apoio à produção				100,00%
Carta de Crédito Associativa	1,90%	13,90%	34,50%	49,70%
Carta de Crédito Individual	6,20%	15,10%	50,10%	28,60%
Total	8,50%	12,60%	50,40%	28,50%

Fonte: (BONDUKI, 2008, p. 80)

Em suma, como se pode ver na tabela acima, os créditos do FGTS, nesse período, acabaram concentrados em faixas de renda elevadas, e não naquelas abaixo de 3 salários mínimos, em que se concentra o déficit habitacional. Do total do crédito concedido pelo fundo, somente 8,5% atendeu as famílias dessa faixa de renda.

Nesse mesmo período, o FGTS irá começar a conceder subsídios explícitos e com contabilidade própria, os chamados descontos, que serão tratados no próximo capítulo.

3. A TRAJETÓRIA DOS SUBSÍDIOS DO FGTS

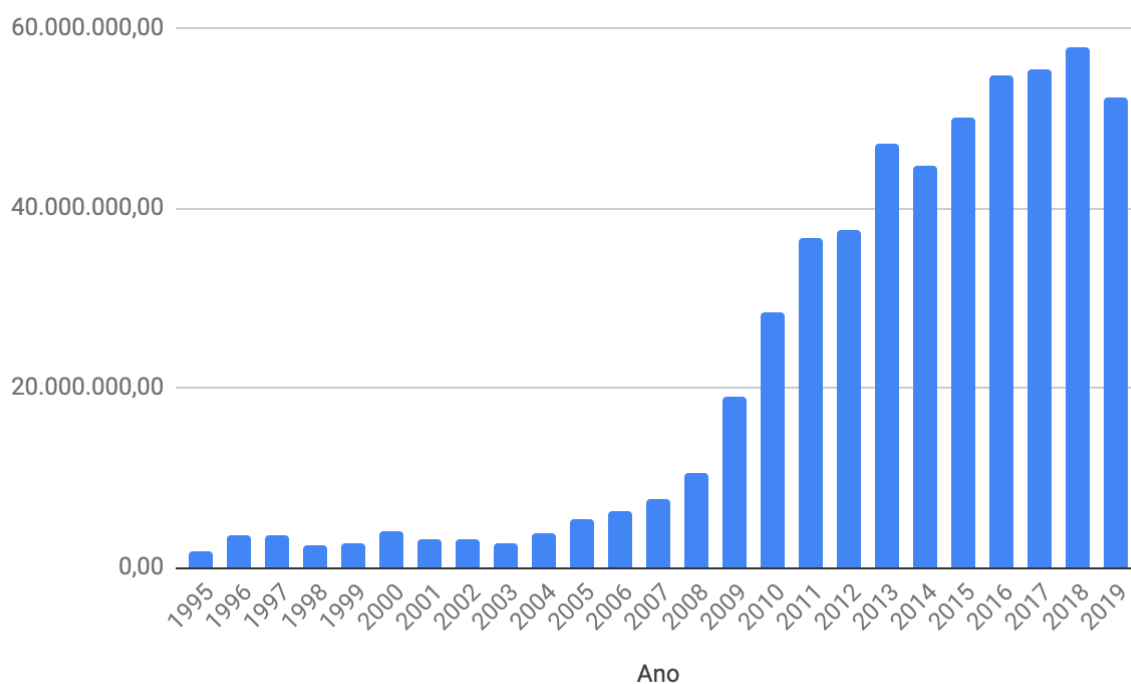
Criado em 1966, o SFH permanece sendo a principal base do financiamento de habitação no país mais de cinquenta anos após a sua criação. Dentro do arranjo estabelecido pelo SFH, o FGTS continua a ser a maior fonte de financiamento para a habitação de interesse social no país e, em determinados momentos, torna-se a principal fonte do mercado imobiliário como um todo. Em 2018, o FGTS concedeu R\$57,3 bilhões em empréstimos para a habitação (BRASIL, 2019) enquanto o SBPE concedeu R\$54,9 bilhões naquele mesmo ano (CBIC, 2019)¹¹.

¹¹ A diferença entre os dois *fundings* seria ainda maior caso fossem considerados os descontos concedidos pelo FGTS e os empréstimos para operações não enquadradas em habitação social pelo fundo, como aquelas do programa Pró-Cotista.

Tabela 5: Orçamento do FGTS destinado à habitação entre 1995 e 2019 (em R\$ mil)

Ano	Orçamento original	Orçamento final
1995	6.527.994,48	8.019.727,44
1996	8.607.981,26	13.352.754,65
1997	10.713.402,60	12.526.881,68
1998	6.106.474,06	8.565.341,32
1999	7.752.349,20	8.858.380,09
2000	8.228.903,13	12.481.941,61
2001	9.346.375,50	9.107.298,05
2002	6.076.431,31	7.908.345,14
2003	6.439.266,96	6.439.266,96
2004	7.720.270,56	7.979.328,53
2005	10.902.664,80	10.902.664,80
2006	10.583.200,80	12.294.041,84
2007	12.038.895,36	14.354.464,02
2008	14.852.271,84	18.478.701,55
2009	14.251.090,56	32.234.609,60
2010	30.514.961,40	45.516.277,03
2011	34.638.841,80	55.120.939,56
2012	37.103.619,80	53.728.895,60
2013	49.514.054,56	63.680.200,96
2014	58.698.936,53	56.690.435,17
2015	53.132.662,86	57.267.476,25
2016	49.662.514,87	58.553.776,16
2017	51.579.970,20	57.727.885,84
2018	53.000.000,00	57.853.508,00

Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponibilizados pelo CCFGTS. Valor corrigido com base no IPCA, considerando como base dezembro de cada ano e atualizando os valores para dezembro de 2018.

Figura 1: Orçamento do FGTS para habitação (1995-2018)

Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponibilizados pelo CCFGTS, considerando o valor do Orçamento Final de cada ano. Valor corrigido com base no IPCA, considerando como base dezembro de cada ano e atualizando os valores para dezembro de 2018.

Por conta da centralidade dos créditos e dos subsídios do FGTS no atendimento habitacional, este capítulo é focado nas disputas em torno dos seus recursos no período entre 1998 e 2017. Esses recursos cumprem o papel de financiar a força de trabalho e a acumulação do capital de maneiras distintas, que serão descritas ao longo do capítulo.

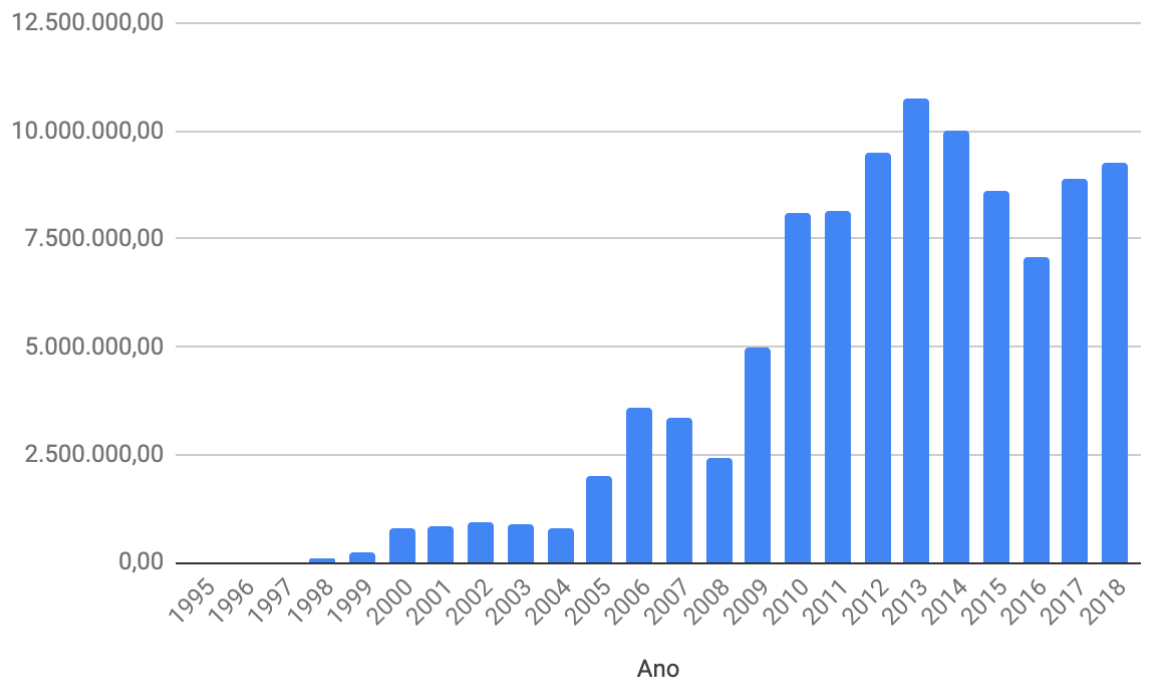
Trata-se, principalmente, dos subsídios diretos concedidos no âmbito do FGTS para a aquisição de moradias. Nos documentos do fundo, esses subsídios recebem o nome de descontos. Por ser concedido sem expectativa de retorno, esse subsídio teria o potencial de ampliar as faixas de renda atendidas pelos financiamentos do fundo, servindo àqueles que não conseguiriam acessá-lo pelos empréstimos concedidos dentro do SFH.

Desde a sua constituição no final da década de 1990, os descontos constituem “reserva específica, com contabilização própria” (BRASIL, 1998a). Essa particularidade contábil nos permite ver como se deu a execução deles ao longo do tempo, conforme a tabela e o gráfico abaixo:

Tabela 6: Descontos concedidos pelo FGTS entre 1998 e 2019 (em R\$ mil)

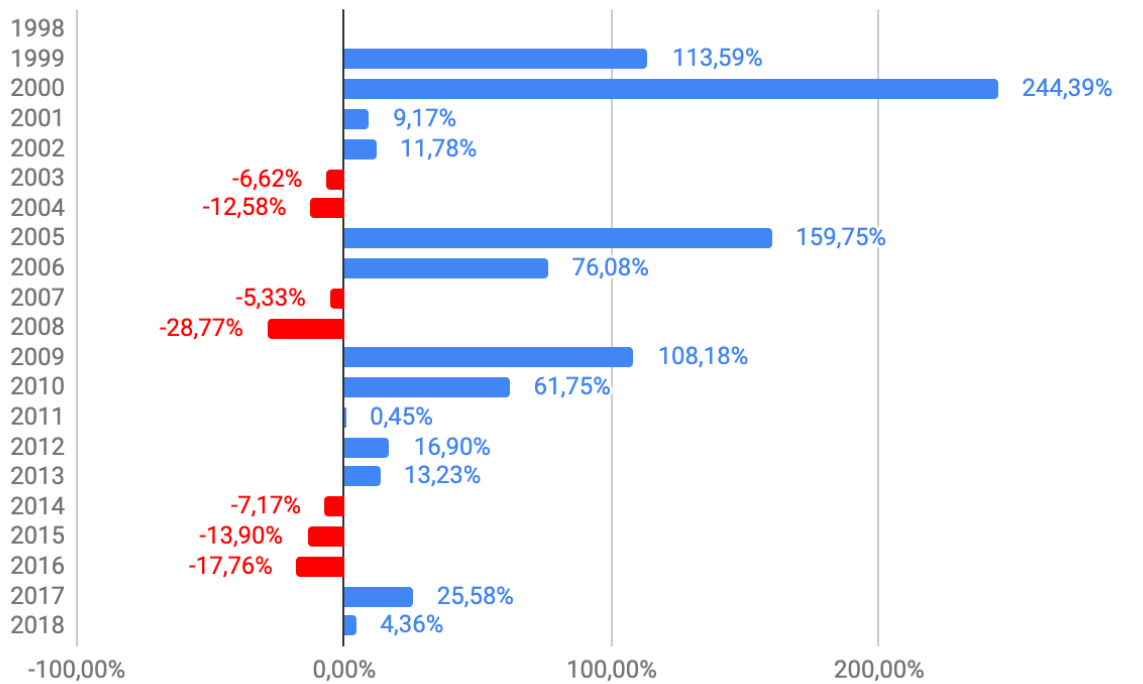
Ano	Orçado	Realizado
1998	493.498,71	106.445,85
1999	1.053.605,63	227.360,25
2000	954.098,65	782.998,42
2001	1.002.877,42	854.771,36
2002	1.199.967,53	955.465,21
2003	1.034.882,19	892.194,93
2004	1.286.711,76	779.933,90
2005	2.422.814,40	2.025.868,56
2006	3.586.529,16	3.567.077,63
2007	3.385.939,32	3.377.032,42
2008	2.740.597,78	2.405.512,85
2009	6.786.233,60	5.007.868,85
2010	8.107.404,46	8.100.032,69
2011	8.283.201,30	8.136.865,75
2012	9.796.782,69	9.511.678,47
2013	12.007.495,52	10.770.067,79
2014	11.268.777,72	9.998.253,42
2015	10.200.187,65	8.608.270,72
2016	9.534.003,07	7.079.403,28
2017	10.628.599,92	8.890.220,50
2018	9.500.000,00	9.277.624,00

Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponibilizados pelo CCFGTS. Valor corrigido com base no IPCA, considerando como base dezembro de cada ano e atualizando os valores para dezembro de 2018.

Figura 2: Descontos concedidos pelo FGTS entre 1998 e 2019 (em R\$ mil)

Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponibilizados pela CEF, considerando o valor do Orçamento Final de cada ano. Valor corrigido com base no IPCA, considerando como base dezembro de cada ano e atualizando os valores para dezembro de 2018.

Figura 3: Variação anual da concessão de descontos pelo FGTS entre 1998 e 2018¹²



Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponibilizados pela CEF, considerando o valor do Orçamento Final de cada ano. Valor corrigido com base no IPCA, considerando como base dezembro de cada ano e atualizando os valores para dezembro de 2018.

Porém, os subsídios não servem somente ao propósito de aumentar a parcela da população atendida pelo fundo. Como elencado no capítulo 2 deste trabalho, a concessão de subsídios para a habitação pode servir a uma vasta gama de objetivos. Busca-se descrever quais foram os objetivos da concessão desses descontos, e se a sua concessão cooperou com o cumprimento da função social do fundo. O fundo não cumpre o objetivo de atender à população de baixa renda somente com a concessão de descontos. Por isso, também será tratado de outras iniciativas do fundo nesse sentido, como o financiamento ao Fundo de Arrendamento Residencial.

A alocação dos recursos voltados à habitação social insere-se em uma disputa mais ampla em torno dos recursos do fundo. As diversas dinâmicas do fundo serão citadas quando contribuírem para a compreensão do objeto deste trabalho. Entre elas, estão a distribuição dos lucros do fundo, a remuneração das contas dos trabalhadores, as possibilidades de saques pelos

¹² Elaboração própria a partir dos dados disponíveis no site do FGTS, com correção monetária com base no IPCA/IBGE ajustados do mês de dezembro de cada ano para o mês de dezembro de 2018.

seus cotistas, a provisão de saneamento básico, o financiamento de obras de infraestrutura e a compra de títulos, sejam eles da dívida pública brasileira ou ligados ao SFI.

O ano de 1999 é o ponto de partida, por se tratar do início da concessão de subsídios diretos pelo fundo. O escopo deste trabalho vai até o ano de 2017, já que é o ano mais recente em que há dados financeiros consolidados a respeito do fundo, ainda que alguns dados de 2018 eventualmente constem nesta pesquisa.

A divisão temporal foi feita em quatro momentos que refletem diferentes fases da concessão de descontos pelo fundo e da política habitacional¹³. A primeira é o período anterior à resolução 460, quando os descontos se concentravam especialmente no pagamento do diferencial das taxas de juros. A segunda trata da expansão do uso de subsídios, com a vigência da resolução 460. A terceira fase trata do programa Minha Casa Minha Vida, quando os subsídios alcançarão seus maiores valores. A quarta trata do processo econômico que o Brasil vem passando de 2013 até o presente momento, com a interrupção de diversas políticas desenvolvimentistas, e as perspectivas futuras para o fundo.

3.1 O SFI e a criação dos descontos

O FGTS é autorizado a conceder subsídios de maneira explícita e com contabilidade própria a partir de 1998. Isso ocorre após o fundo retomar a sua capacidade de conceder empréstimos habitacionais, no final da década de 1990, período em que foram criados programas como a Carta de Crédito e o Pró-Moradia.

Os subsídios concedidos a partir de 1998 se diferenciavam dos concedidos anteriormente por terem uma contabilidade separada dos demais empréstimos do FGTS em seus balanços¹⁴. Assim, o FGTS passa a ter uma distinção clara entre os seus recursos onerosos e os não onerosos.

O governo federal permitiu que o FGTS concedesse subsídios diretos aos mutuários beneficiados pelos financiamentos habitacionais do fundo com a publicação da Medida

¹³ Não se pretende, com essas divisões, a elaboração de uma periodização da concessão de subsídios pelo fundo; busca-se somente organizar o material contido neste trabalho, afinal se trata de uma trajetória complexa e não-linear em que as consequências de um período refletem-se direta ou indiretamente nos anos seguintes, devido ao longo ciclo dos investimentos e das suas consequências, que são sentidos por décadas, como é o caso do FCVS.

¹⁴ Os descontos não foram os primeiros subsídios concedidos pelo fundo, ainda que os subsídios anteriores não fossem explicitados em sua contabilidade. Isso ocorre, primeiramente, porque o FGTS concedia empréstimos abaixo da taxa de juros básica da economia, que só eram possíveis graças à remuneração dos trabalhadores. Além disso, parte dos financiamentos eram concedidos abaixo da remuneração dos cotistas, onerando diretamente o fundo.

Provisória 1.671 (BRASIL, 1998a), que alterou a lei de regência do FGTS em seu artigo 9º. A nova regra estabelecia um subsídio inversamente proporcional à renda do beneficiário. Conforme descrito na Medida Provisória (Brasil, 1998a):

§ 6 Mantida a rentabilidade média de que trata o § 1º, as aplicações em habitação popular poderão contemplar sistemática de desconto, direcionada em função da renda familiar do beneficiário, onde o valor do benefício seja concedido mediante redução no valor das prestações a serem pagas pelo mutuário ou pagamento de parte da aquisição ou construção de imóvel, dentre outras, a critério do Conselho Curador do FGTS.

§ 7 Os recursos necessários para a consecução da sistemática de desconto serão destacados, anualmente, do orçamento de aplicação de recursos do FGTS, constituindo reserva específica, com contabilização própria (BRASIL, 1998a)¹⁵.

A norma determinou que a concessão de subsídios não poderia entrar em detrimento da rentabilidade do fundo, prevista no § 1º da lei que rege o FGTS (BRASIL, 1990)¹⁶. Com isso, explicita-se uma característica presente desde a criação do Sistema Financeiro Habitacional: a contradição entre a auto sustentação financeira dos seus fundos e o atendimento às camadas de renda mais baixa da população.

Antes da criação dos descontos, as taxas de juros do financiamento habitacional para pessoa física com recursos do FGTS variavam conforme a renda de cada família (BRASIL, 1996). Quanto maior fosse a renda familiar, maior seria a taxa de juros do empréstimo. A menor taxa era de 3% ao ano, destinada às famílias que recebiam até um salário mínimo. Já a maior era de 7%, destinada aos que estavam próximos à renda mais alta atendida pelo fundo (BRASIL, 1998b).

Com a criação dos descontos, todas essas taxas foram unificadas em 6% ao ano¹⁷. Dessa forma, o desconto cobria o diferencial entre a taxa anterior e aquela nova, estabelecida pelo fundo. Esse tipo de desconto, voltado ao equilíbrio financeiro das operações de empréstimo, recebeu o nome de “desconto equilíbrio”¹⁸.

¹⁵ Atualizada pela Medida Provisória 2.1974-3 (BRASIL, 2001).

¹⁶ “§ 1º A rentabilidade média das aplicações deverá ser suficiente à cobertura de todos os custos incorridos pelo Fundo e ainda à formação de reserva técnica para o atendimento de gastos eventuais não previstos, sendo da Caixa Econômica Federal o risco de crédito”.

¹⁷ A Medida Provisória facultou essa decisão ao Conselho Curador do FGTS, que, em sua primeira reunião após a edição da Medida Provisória, padronizou todas as taxas de juros.

¹⁸ A concessão explícita de subsídios pelo FGTS não implica que antes disso os créditos do fundo não fossem subsidiados. Como explica um entrevistado, “antes da criação da sistemática atual, o desconto estava implícito na taxa de juros praticada com o mutuário. Ou seja, o subsídio concedido pelo FGTS correspondia à concessão de financiamentos, às pessoas físicas, à taxas de juros abaixo da taxa de juros de mercado”.

O Conselho Curador do FGTS, então, determinou que o cálculo desse subsídio seria feito da seguinte forma:

8.7.1 Para fins de definição do valor do desconto, serão adotados os seguintes procedimentos:

- a) é calculado o valor de financiamento máximo a que o proponente tem acesso, com base nas condições vigentes anteriormente a esta Resolução;
- b) a partir do valor do financiamento solicitado, que não poderá exceder ao calculado conforme a alínea “a”, define-se o encargo mensal devido, nas mesmas condições utilizadas para o cálculo do valor de financiamento máximo;
- c) mantendo-se o valor do encargo mensal definido conforme a alínea anterior, calcula-se o valor do financiamento que lhe corresponde, à taxa nominal de juros (Agente Operador x Agente Financeiro) de 6,0 % a.a. (seis por cento ao ano);
- d) o desconto, quando for o caso, será equivalente ao valor obtido pela diferença entre o valor do financiamento solicitado e o calculado conforme a alínea anterior (BRASIL, 1998b).

Assim calculados, os subsídios não reduziram as taxas de juros da maior parte dos mutuários. Os únicos que tiveram a sua parcela efetivamente reduzida foram aqueles beneficiários do fundo na faixa de renda mais alta – com renda familiar mensal superior a R\$ 1.430,01 em valores correntes –, conforme é possível ver na tabela abaixo:

Tabela 7: Mudanças nos descontos concedidos pelo FGTS com a Resolução

Renda familiar	Taxa anterior à resolução	Taxa posterior à resolução	Diferencial coberto pelos descontos
até R\$ 390,00	3,0% a.a.	6% a.a.	3,00% a.a.
de R\$ 390,01 a R\$ 650,00	3,5% a.a.	6% a.a.	2,50% a.a.
de R\$ 650,01 a R\$ 910,00	4,3% a.a.	6% a.a.	1,70% a.a.
de R\$ 910,01 a R\$ 1.170,00	5,1% a.a.	6% a.a.	0,90% a.a.
de R\$ 1.170,01 a R\$ 1.430,00	5,9% a.a.	6% a.a.	0,10% a.a.
de R\$ 1.430,01 a R\$ 1.560,00	7,0% a.a.	6% a.a.	---

Fonte: Elaboração própria a partir da Resolução 289 do CCFGTS (BRASIL, 1998b).

Mesmo sem receber descontos, as famílias de renda mais alta tiveram as taxas de juros reduzidas.

Ainda que não trouxesse mudanças na prestação paga pela maioria dos mutuários, a resolução tinha o potencial de impactar o valor do imóvel que poderia ser adquirido pelo mutuário. Como descreve Köhler (2016):

Em uma equalização ordinária, o subsídio é concedido *pari passu* ao pagamento das prestações. Quem concede o subsídio (o Tesouro), paga periodicamente ao agente financeiro a parcela da prestação relativa aos juros subsidiados, complementando a parcela paga pelo beneficiário. A Resolução 289 previa sistemática diferente. Uma vez definida a prestação suportável pela renda do mutuário, calculava-se o valor presente desse fluxo à taxa subsidiada. Este último era, evidentemente, maior do que o valor máximo de financiamento a que o mutuário teria direito sem o subsídio. A diferença entre esses dois valores era paga ao agente financeiro na forma de uma redução do valor do saldo inicial (KÖHLER, 2016, p. 7).

A concessão de descontos pelo FGTS estava inserida em uma série de medidas do governo relacionadas ao Sistema Financeiro Habitacional anunciadas na mesma data. Elas incluíam a Medida Provisória, novas normativas do Conselho Monetário Nacional e propostas levadas ao Conselho Curador do FGTS.

No dia em que a Medida Provisória foi publicada no Diário Oficial, o então presidente Fernando Henrique Cardoso inaugurava um conjunto habitacional ao lado do governador de São Paulo, Mário Covas. O presidente declara que a sua intenção com as medidas era a criação de casas próprias e o combate ao desemprego, que chegava a 22% da população naquele

momento. No evento, após enfatizar a geração de empregos, ele assim descreve sua intenção com os subsídios:

Pois bem, nós baixamos a partir de hoje a taxa de juros para quem está pagando a casa própria, na média, de 9% para 8%. Baixamos a taxa de juros e vamos fazer um sistema diferente, que vai diminuir a prestação da casa nova desde o início, porque nós vamos baixar de uma vez aquilo que seria correspondente ao conjunto de meses. Portanto, nós estamos dando mais recursos para a habitação, estamos permitindo que haja uma ampliação dos agentes que vão produzir a casa própria, através de sindicatos e associações, estamos baixando a taxa de juros e estamos diminuindo o peso da prestação (BRASIL, 1998).

O objetivo da concessão desses subsídios, porém, extrapolava a criação de empregos e a construção de moradia anunciadas pelo então presidente. Os descontos também faziam parte do projeto de implementação do SFI. Naquele período, o governo tentava emplacar um sistema que buscava, entre outros pontos, a criação de um mercado secundário de créditos imobiliários a partir de títulos como os Certificados de Recebíveis Imobiliários. O sistema permitia a compra de créditos pelas securitizadoras e, dessa forma, havia a expectativa de que os créditos habitacionais, incluindo aqueles do FGTS, pudessem ser negociados em um mercado secundário.

Para que eles fossem levados a um mercado secundário, era necessário padronizá-los. Assim, os subsídios cumpriam o papel de normalizar as taxas de juro do fundo para que os seus créditos pudessem lastrear títulos negociados no âmbito do Sistema Financeiro Imobiliário. Para a securitização¹⁹ de ativos imobiliários, é necessária a padronização e a homogeneização de diversos produtos que, a princípio, têm características distintas – justamente o que acontecia com os empréstimos do FGTS anteriores à criação dos descontos. Como aponta Gotham (2009, p. 357, tradução nossa), a securitização busca padronizar e racionalizar produtos diversos, de forma que diferentes compradores e vendedores ao redor do mundo possam entendê-los e trocá-los facilmente. Assim, “a securitização do mercado imobiliário é um processo de criação de liquidez a partir da fixação espacial que é caracterizada por lutas complexas e interesses contraditórios”, o que parece ser justamente o caso do FGTS.

Essa intenção é exposta claramente nos motivos que acompanham a Medida Provisória do governo, enviada ao Congresso Nacional por Fernando Henrique Cardoso:

¹⁹ Aqui entendida como a conversão de ativos opacos e sem liquidez em outros com as características opostas: transparentes e com liquidez (GOTHAM, 2009).

13. O artigo altera dispositivo que previa taxas de juros diferenciadas em função da renda do mutuário. Há dois inconvenientes na atual sistemática. O primeiro reside em que, no caso de ocorrer transferência do financiamento de um mutuário de menor renda para outro de maior renda, o benefício obtido pelo mutuário original é transmitido indevidamente para o novo comprador. O segundo inconveniente está na complexidade operacional e falta de padronização dos contratos, decorrentes da sistemática de diferenciação das taxas de juros.

14. A definição de uma única taxa de juros para todos os contratos será compensada, o caso dos adquirentes de financiamento de habitações populares com recursos do FGTS, pela concessão de descontos específicos, correspondentes à renda familiar. Em caso de transferência de mutuário, o desconto poderá ser revisto, se for o caso. **A taxa de juros única corrobora para a padronização dos contratos possibilitando, assim, o desenvolvimento de mercados secundários de ativos imobiliários e o estímulo à atração de mais recursos do mercado financeiro para o setor** (Grifo do autor) (BRASIL, 1998c).

Esses motivos foram referendados em entrevistas realizadas para esse trabalho. Conforme descreve um funcionário da Caixa Econômica Federal à época:

Não foi exatamente a necessidade de subsídio que levou à Medida Provisória, foi a necessidade de padronização, de trabalhar com uma única taxa de juros. O SFI tem como uma das premissas a padronização, para você negociar os créditos imobiliários no mercado secundário (...) Então o subsídio surge por quê? Eu quero viabilizar que os financiamentos habitacionais do FGTS possam ser levados ao mercado secundário de hipoteca, de crédito do SFI. E para tanto, não adianta eu ter uma carteira com mutuários que tenham taxas de juros diferentes. Eu quero fazer uma padronização em seis por cento. Pô, mas com seis por cento eu vou inviabilizar boa parte dessa galera. Para não inviabilizar, entra o subsídio (TEIXEIRA, 2019).

Apesar de essa padronização ter acontecido, os créditos nunca foram negociados em um mercado secundário, como havia sido planejado. Até o presente momento, mais de vinte anos após a medida, isso jamais aconteceu.

As entrevistas realizadas para este trabalho apontaram uma série de entraves para tal negociação. Uma delas seria a alta taxa de juros da economia brasileira vigente naquele momento. Diretor da Câmara Brasileira da Indústria da Construção, José Carlos Martins apontou que essa securitização era completamente inviável pelo referido motivo. Segundo ele, essa ideia não passava do “sonho de uma noite de verão”, já que o “SFI nunca iria decolar em um ambiente em que a Selic chegou a 35%” (MARTINS, 2019).

Outro motivo para o fracasso levantado nas entrevistas foi o fato de os financiamentos habitacionais não serem lastreados em um índice ligado à inflação, mas sim à Taxa Referencial

de juros, conhecida como TR²⁰. Determinada pelo governo, a TR seria pouco previsível, o que constituiria um problema muito significativo no longo prazo. Além disso, os entrevistados apontam que o fundo não é atrativo para os grandes investidores, uma vez que esse indexador não é um índice de preço, sendo assim manipulável pelo Governo Federal.

Apesar de o projeto de securitização dos créditos do FGTS nunca ter sido concluído, os juros concedidos com essa intenção permaneceram em vigência e determinaram o funcionamento dos subsídios explícitos concedidos pelo FGTS a partir de então. Naquele momento, os subsídios foram utilizados principalmente em programas criados no final da década de 1990, como o Pró-Moradia, a Carta de Crédito Individual e a Carta de Crédito Associativo (FREITAS; MAGNABOSCO, 2015).

Em suma, os descontos do FGTS nascem sob a retórica do combate ao desemprego e ao déficit habitacional. Ao mesmo tempo, foram destinados especialmente à remuneração do capital imobiliário, além de servirem para padronizar ativos com vistas a uma negociação em um mercado secundário.

3.2 Expansão dos subsídios e financiamento do FAR

Nos anos posteriores à criação do subsídio, os descontos do FGTS começarão a ser usados para outros fins além daqueles previstos inicialmente. A partir de 1999, os descontos passarão a subsidiar mais encargos e custos relacionados aos empréstimos.

Em 2000, o fundo começa a subsidiar parte do diferencial de juros do agente financeiro. O diferencial de juros, então estabelecido em 2%, é a remuneração do agente financeiro que concede os empréstimos com base no *funding* do FGTS, o *spread* bancário. A medida buscava estimular que mais agentes financeiros operassem com mutuários de baixa renda, trazendo outras garantias e benefícios aos bancos que operassem os créditos do FGTS. Entre eles, além dos descontos, estava o estabelecimento de uma remuneração mínima de R\$ 11 na parcela paga por cada mutuário.

À época, o conselho justificava essa medida afirmando a necessidade de “rever critérios de remuneração dos Agentes Financeiros, de forma a estimular a aplicação nas faixas de menor renda, e buscar equilíbrio entre a receita destinada a remunerar a atividade de administração de

²⁰ A TR foi criada em 1991 no plano econômico Collor 2, buscando a desindexação da economia para que, assim, pudesse ser contida a inflação inercial.

crédito e as despesas necessárias à sua operacionalização” (BRASIL, 2000a). Inicialmente, o fundo pagou esse diferencial para as famílias que possuíam renda de até R\$ 907, valor que será corrigido posteriormente pelo CCFGTS. Esse valor era pago à vista, calculado com base no adiantamento de um fluxo futuro de pagamentos (BRASIL, 1998).

Os descontos também começarão a cobrir a taxa de administração do agente financeiro do fundo, a um custo de R\$ 25 mensais nos empréstimos concedidos a pessoas físicas com renda familiar bruta de até R\$ 2.000. O desconto era trazido ao valor presente, calculado à taxa de desconto de 12% ao ano no prazo da operação (BRASIL, 1998).

Os subsídios presentes nessa resolução serão prorrogados em 2001 (BRASIL, 2001b), no momento em que o governo fará uma nova política de subsídios para a habitação com base no Orçamento Geral da União e em contrapartidas de governos estaduais e municipais, o Programa de Subsídio à Habitação Social (BRASIL, 2001). Os subsídios do PSH visavam a complementar o preço da compra ou construção de unidades, além do custeio dos agentes financeiros. Como aponta Carmo (2006):

Esta fonte inaugurou um novo arranjo institucional quanto à oferta dos recursos. As diversas instituições financeiras habilitadas a distribuir os financiamentos competem pelos recursos a partir de uma oferta pública realizada pelo Tesouro Nacional. As instituições vencedoras respondem pela aplicação dos valores de forma “eficaz” e em um tempo determinado, sendo punidas em 2% do valor do contrato, caso as metas traçadas sejam frustradas ou na ocorrência de descumprimento das normas do contrato. São ainda responsáveis pela seleção de propostas apresentadas pelos governos subnacionais interessados no programa e pela análise da viabilidade cadastral e financeira dos beneficiários. Desta forma, recursos historicamente repassados às empresas financeiras públicas seriam objeto de concorrência de empresas privadas (CARMO, 2006, p. 146).

Entretanto, as operações de financiamento junto às famílias, de fato, não se concretizavam (ELOY; COSTA; ROSSETTO, 2013).

O FGTS não irá aportar recursos em operações do PSH, mas o programa do governo federal terá influência sobre a modelagem dos descontos do Fundo de Garantia. O CCFGTS vedará a concessão de descontos duplos com o PSH – ou seja, evitará que alguém receba subsídios diretos do OGU e os descontos do FGTS simultaneamente (BRASIL, 2002).

Além disso, o PSH influenciará a futura adoção de subsídios para complementar a renda dos mutuários feita pelo FGTS, conforme aponta um funcionário da Caixa Econômica Federal que não quis ser identificado, entrevistado via email pelo autor:

Sua origem decorreu de um pedido do então presidente da CAIXA, Emilio Carazzai, para que o FGTS garantisse uma remuneração mínima para as IF que concedessem financiamentos com recursos do FGTS. Portanto, em sua idealização, o PSH teria apenas o subsídio de equilíbrio. No entanto, em decorrência de embates em nível de governo, surgiu a ideia e mesmo condição prévia para se criar o subsídio de equilíbrio, que também se criasse o subsídio de complemento da capacidade de pagamento. Essa discussão, embora tenha tido resultado bastante positivo, teve como *start* aquela visão equivocada de que o subsídio de equilíbrio era para a instituição financeira e, portanto, precisaria também de ter um subsídio para o mutuário/comprador. A rigor, é evidente que ambos os subsídios se destinavam ao mutuário/comprador. Para se definir os critérios de cálculo do subsídio de equilíbrio, abrimos e aprofundamos nos cálculos de todos os custos de originação e de carregamento do contrato de crédito imobiliário, e esse modelo foi utilizado, a exemplo do subsídio de complemento, para ser ‘exportado’ para o FGTS. Assim, em minha visão, a grande contribuição do PSH foi contribuir para a migração de um modelo de subsídio implícito para um modelo de subsídio amplamente explícito e transparente. Portanto, de fato, o PSH foi o embrião para o atual modelo de subsídios do FGTS (ANÔNIMO, 2019).

Em suma, nesse período final do governo de Fernando Henrique Cardoso, os descontos passam por uma forte expansão. Entre os anos de 1998 e 2002, acontece o maior crescimento relativo aos desembolsos do FGTS com descontos. O valor passa de R\$ 106.445,85, em 1998, para R\$ 955.465,21, em 2002. Mas essa ampliação visou principalmente ao financiamento dos custos de reprodução do capital imobiliário, através do chamado “desconto equilíbrio”. Nos múltiplos e criativos papéis que o fundo público exerce na acumulação do capital, conforme descrevia Oliveira (1998), o FGTS irá então ampliar seu papel como um propulsor do capital imobiliário.

Esse modelo de concessão de subsídios será expandido pelo CCFGTS em dois momentos nos primeiros anos do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (BRASIL, 2003a) (BRASIL, 2003b), e permanecerá vigente até 2004, quando, com a Resolução 460 do CCFGTS, haverá uma relevante mudança nessa política.

Tabela 8: Principais marcos regulatórios do FGTS entre 1998 e 2003

Medida	Data	Mudança
Medida Provisória 1.671	24/06/1998	Permite ao CCFGTS conceder descontos, e exige contabilidade própria para isso.
Resolução 289	30/06/1998	Unifica as taxas de juros do fundo em 6% ao ano. Os descontos cobrem a diferença para as antigas taxas.
Resolução 340	26/04/2000	Descontos passam a cobrir diferencial de juros do agente financeiro (2% ao ano).
Resolução 392	06/06/2002	Descontos passam a cobrir a taxa de administração do agente financeiro (R\$ 25,00 mensais).
Resolução 394	30/10/2003	Veda a duplicidade de descontos entre o PSH e o FGTS.

Fonte: Elaboração própria a partir da legislação citada.

3.2.1 Os impactos do FCVS

Nessa primeira fase da concessão de descontos pelo FGTS, havia uma tentativa de evitar os mesmos problemas financeiros pelos quais o BNH havia passado, com o descasamento entre as parcelas e o saldo devedor que haviam levado à criação do FCVS. A equivalência salarial, em um contexto de inflação elevada, havia sido a principal causa dos desequilíbrios que fizeram com que a dívida do BNH não se quitasse e, assim, fosse gerado um passivo absorvido pelo FCVS.

Com a mesma Medida Pavisória que criou os descontos no FGTS, o governo tentaria impedir novos contratos que gerassem um desequilíbrio entre a evolução do saldo devedor e das prestações. A medida permitia novos planos de reajustes, diferentes daqueles do Plano de Equivalência Salarial em vigor naquele período (BRASIL, 1998a). Como exposto por um então funcionário da CEF em entrevista ao autor:

Qual foi a ideia aqui nessa questão de saneamento [das contas]? Os créditos tem que ser pagos por eles próprios, não vamos aportar mais nada. O FCVS já tinha acabado os contratos em 1993. Ou seja, a partir de 1993 não se gerava mais crédito para o FCVS. E a ideia, a palavra muito usada no momento, era 'não queremos mais esqueletos'. Tem que ser solúvel por si só. Não podíamos ter mais um aporte de um recurso adicional para isso (TEIXEIRA, 2019).

O governo intensificará essas medidas buscando evitar os descasamentos posteriormente. Em 2001, ele proibirá completamente a contratação de financiamentos pelo Plano de Equivalência Salarial, ou por qualquer outro plano em que não se pagasse integralmente a dívida até o quitamento da última parcela (BRASIL, 2001).

Naquele ano também será criada a EMGEA (Empresa Gestora de Ativos), empresa que absorveu todos os contratos desequilibrados da CEF. Assim, os “esqueletos” saíram da jurisdição do banco, que operaria somente com os créditos contraídos sob outras condições. A EMGEA fazia parte do Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais, um programa mais amplo de reestruturação dos bancos públicos (BRASIL, 2001).

No total, R\$ 26,2 bilhões de créditos concedidos com recursos do FGTS foram repassados da Caixa para a EMGEA no dia 30 de junho de 2001. A EMGEA, então, passou a pagar ao FGTS encargos mensais de R\$ 240 milhões (BRASIL, 2001c, p. 36).

O modelo de subsídio adotado pelo FGTS levava em conta essas mudanças. As decisões sobre o volume de concessão dos subsídios seria feita anualmente, de maneira clara e com planejamento prévio. Ao conceder os créditos de acordo com as potencialidades do fundo a cada ano, buscava-se evitar um problema futuro, a exemplo do FCVS. Nas entrevistas feitas para esta pesquisa, essas medidas de saneamento foram apontadas como essenciais para o processo que aconteceu a partir de 2003, com a revisão dos marcos do mercado imobiliário e a expansão do *funding* para esse mercado.

3.2.2 O papel do FGTS na criação do FAR

O papel do FGTS no atendimento das parcelas de baixa renda da população não se resume à concessão de subsídios. Ainda na gestão de Fernando Henrique Cardoso, o FGTS cumpriu também um papel central na constituição da principal política de atendimento à população de baixa renda do período, o PAR (Programa de Arrendamento Residencial).

O programa buscava atender a população com renda familiar de até seis salários mínimos através do arrendamento residencial, com opção de compra para os mutuários ao final do contrato de 180 meses (BRASIL, 1999). Ele tinha como fonte de recursos um fundo criado exclusivamente para esse fim, o FAR (Fundo de Arrendamento Residencial). A Caixa Econômica Federal era a única gestora do fundo, além de executora do programa.

O PAR apresentava características ambíguas, que lembravam políticas típicas do *welfare state* e do momento posterior do capitalismo. Como aponta Arantes (2010):

A dificuldade em afirmar categoricamente o significado do programa advém do fato de, dependendo do ângulo pelo qual o sistema de arrendamento é visto, ora parece reproduzir uma civilizada política de aluguel social similar ao que foi feito no *Welfare* europeu, ora uma medida típica da reforma do Estado no neoliberalismo, baseada no *full cost recovery* e centrada na parceria direta entre agente privado e instituição financeira na implementação da política, ao invés da promoção por companhias públicas (ARANTES, 2010, p. 276).

Ainda que houvesse traços das políticas de aluguel social típicas do *welfare state* europeu, o aspecto típico do neoliberalismo iria se sobrepor a ele, como afirma Arantes (2010):

O leasing nada mais seria do que uma forma jurídica adotada pelo agente financiador para redução da inadimplência dos mutuários, favorecer a retomada imediata por alienação fiduciária dos imóveis, no caso de não-pagamento de apenas duas prestações. Ou seja, a propriedade está aqui completamente preservada, mas não nas mãos do morador, e sim do agente financeiro – cujos interesses se tornam dominantes no modelo da política (ARANTES, 2010, p.277).

O FAR foi constituído por recursos não onerosos de fundos do governo, recursos onerosos do FGTS e a rentabilidade das suas próprias disponibilidades. Entre os recursos não onerosos, estavam antigos fundos do governo federal que foram realocados com esse intuito, alguns sem qualquer ligação com a área da habitação e do desenvolvimento urbano. De acordo com a Medida Provisória que os criou, os seguintes fundos poderiam ter seus recursos remanejados para no PAR:

Art. 3º Para atendimento exclusivo às finalidades do Programa instituído nesta Lei, fica a CEF autorizada a: I - utilizar os saldos disponíveis dos seguintes Fundos e Programa em extinção:

- a) Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social - FAS, criado pela Lei nº 6.168, de 9 de dezembro de 1974;
- b) Fundo de Investimento Social - FINSOCIAL, criado pelo Decreto-Lei nº 1.940, de 25 de maio de 1982;
- c) Programa de Difusão Tecnológica para Construção de Habitação de Baixo Custo - PROTECH, criado por Decreto de 28 de julho de 1993; e
- d) Fundo de Desenvolvimento Social - FDS, a que se refere o Decreto nº 103, de 22 de abril de 1991 (BRASIL, 1999).

Já os recursos não onerosos terão o FGTS como fonte. A Medida Provisória permite que o FAR contraia empréstimos junto ao FGTS, que serão determinados posteriormente pelo Conselho Curador do fundo.

O primeiro empréstimo do FGTS para o FAR será autorizado em junho de 1999, quando são concedidos R\$ 2,4 bilhões (em valores nominais) com um prazo de retorno de 20 anos (BRASIL, 2000). Nos dez anos seguintes, o FGTS fará uma série de outros empréstimos ao FAR, como é possível ver na tabela abaixo.

Tabela 9: Empréstimos concedidos pelo FGTS ao FAR entre 1999 e 2009 (em R\$)

ANO	VALOR DO EMPRÉSTIMO
1999	131.731.543,57
2000	607.668.406,88
2001	418.095.111,50
2002	752.141.500,34
2003	1.121.591.065,71
2004	868.712.070,65
2005	1.032.242.305,11
2006	1.267.397.906,75
2007	598.423.027,76
2008	332.525.944,86
2009	28.072.000,00

Fonte: Elaboração própria a partir de relatórios financeiros do FGTS.

Ainda que nunca tenha sido extinto formalmente, o PAR diminui o ritmo das suas construções ao longo do tempo, especialmente com a criação do Minha Casa Minha Vida. O fundo modifica-se para cumprir uma função distinta da que cumpria na sua criação, distanciando-se do objetivo inicial, alienar unidades ao longo do tempo, e passando a adquiri-las de maneira direta.

Tabela 10: Unidades habitacionais construídas pelo FAR no âmbito do PAR (1999- 2016)

Ano	UH Construídas	Valor Estoque UH – R\$	UH Entregues
2000	2.365	42.230.917,53	1.477
2001	20.516	396.119.465,30	13.939
2002	20.039	393.105.639,50	19.756
2003	21.997	481.742.918,60	19.499
2004	28.500	698.358.795,30	23.011
2005	32.538	831.420.658,40	30.053
2006	36.237	949.818.914,00	33.850
2007	37.942	1.152.058.891,00	40.077
2008	37.909	1.193.034.104,00	38.260
2009	14.248	461.953.012,60	20.295
2010	7.868	27.664.227,78	8.699
2011	3.584	128.600.636,30	6.640
2012	78	3.660.294,30	1.670
2013	-	-	423
2014	-	-	546
2015	500	19.840.814,49	599
2016	-	-	130
Geral	264.321	7.028.593.288,91	258.924

Fonte: Relatório de gestão do FAR do ano de 2017 (BRASIL, 2018).

Assim, além da concessão dos subsídios e empréstimos realizados dentro do escopo dos seus próprios programas, o FGTS também irá cumprir um papel central na política habitacional brasileira com o financiamento do FAR.

3.3 Resolução 460

Os subsídios concedidos pelo FGTS sofrem uma mudança substancial a partir de 2004, quando o fundo passa a conceder descontos com o objetivo de complementar a prestação do

mutuário de baixa renda. A Resolução 460 do fundo estabeleceu que deveriam ser alocados recursos “para descontos sob a forma de redução do valor da prestação e pagamento de parte da aquisição ou construção de imóvel, para famílias com renda bruta mensal de até 2 (dois) salários mínimos” (BRASIL, 2004).

A medida apresentou um rompimento com os subsídios concedidos até então. Com a Resolução 460, o fundo passa a aportar recursos com o objetivo explícito de reduzir o valor das prestações dos setores de menor renda da população, o que não havia acontecido até então.

Como apontado por Cardoso e Aragão (2013, p. 30), essa medida teve um forte impacto na ampliação dos financiamentos com recursos do FGTS para famílias “até então pouco beneficiadas pelos empréstimos lastreados em recursos do Fundo”.

Assim como nas mudanças normativas anteriores, a busca de viabilidade financeira do fundo continuava presente, visto que a resolução estabeleceu que o subsídio não poderia ir contra “o equilíbrio econômico-financeiro do FGTS” (BRASIL, 2004). Para que isso fosse possível, os descontos não tinham origem nas contas vinculadas dos cotistas do fundo, mas nos seus resultados financeiros. Como descreve Royer (2009):

Esse subsídio tem sua origem em recursos oriundos de parte do rendimento auferido pelos recursos do FGTS em aplicações financeiras (“diferencial entre as aplicações financeiras do Fundo (à taxa de juros praticadas pelo mercado) e as taxas de remuneração pagas às contas vinculadas ao Fundo”). Dessa forma, esses recursos não têm obrigatoriedade de retorno e podem ser utilizados ‘a fundo perdido’, ampliando sobremaneira a capacidade de atendimento do FGTS às faixas de menor renda (ROYER, 2009, p. 88).

A concessão desse desconto trazia diversas premissas. Entre elas, o subsídio só poderia ser obtido de uma única vez, haveria o incentivo à produção ou à aquisição de imóveis novos, e a prioridade seria em municípios com população igual ou superior a 100 mil habitantes, capitais estaduais e integrantes de Região Metropolitana.

Os novos descontos ganharam o nome de “desconto complemento” nos documentos do fundo, pois visavam complementar a capacidade de pagamento do beneficiários. A resolução prevê o cálculo desses descontos da seguinte forma (BRASIL, 2004):

$$D = (LVA \text{ ou } LVI) - (PMPB \text{ ou } VF)$$

Onde:

D = Valor-base do desconto;

LVA = Limite normativo do valor de avaliação do imóvel previsto para o programa de aplicação e respectiva modalidade operacional no qual a operação de financiamento pretendida esteja enquadrada;

LVI = Limite normativo do valor de investimento do imóvel previsto para o programa de aplicação e respectiva modalidade operacional no qual a operação de financiamento pretendida esteja enquadrada;

PMPB = Participação Mínima Presumida do Beneficiário

VF = Valor do Financiamento efetivamente concedido pelo Agente Financeiro acrescido da respectiva contrapartida e/ou do aporte de recursos de terceiros.

O fundo estabeleceu uma distribuição de subsídios proporcional ao valor da propriedade e que podia ser usado na aquisição de novas casas. Com essa distribuição, a concessão de subsídios pelo FGTS, a partir da Resolução 460, cresceu em grande proporção, com um aumento de 173,54% em 2005 e de 67,20% em 2006.

A concessão desses subsídios ocorreu junto a um crescimento de todo o mercado imobiliário no país. Como apontam Maricato e Royer (2017):

A partir de 2005, as contratações com recursos do SBPE e do FGTS atingiram um ápice que ficou conhecido como o boom imobiliário do governo Lula. A chamada “melhoria do ambiente regulatório” resultou em uma maior segurança jurídica para incorporadores, construtores, e investidores, o que impactou o aumento do número de construções financiadas (MARICATO; ROYER, 2017, p. 152).

As entrevistas realizadas para essa pesquisa corroboram essa visão. O crescimento do mercado imobiliário naquele período não teria decorrido apenas de mudanças na concessão de *funding*, mas também de uma mudança nos marcos que regiam o setor. Conforme aponta o então secretário nacional de habitação, Jorge Hereda:

Um dos nossos desafios era fazer o mercado funcionar, então nós chamamos a CBIC, a Abecip, todo mundo. Queremos fazer uma agenda para o mercado funcionar, e eu quero saber o que é o problema. Por que esse mercado não funciona? Porque não atinge os níveis que ele poderia atingir pelo potencial de poder de compra das pessoas e pelo *funding* disponível?

Aí era muito engraçado porque o pau comia. Os empresários diziam que os bancos não botavam dinheiro, eram muito seletivos. Os bancos diziam que não podiam colocar dinheiro em um negócio se não sabem que vão ter o contrato respeitado ou não. Aí nós tiramos uma agenda e acabamos mexendo em diversas questões. Fomos dar efetividade a essas ferramentas, ao patrimônio de afetação, que é uma resposta ao fato de você garantir que você vai receber seu imóvel, mas também a alienação fiduciária, que era uma coisa diferente da hipoteca, que você teria condição de retomar o imóvel com mais rapidez e com menos divergência jurídica. E a questão do incontroverso, quer dizer, que você tem que pagar o principal se você discute os juros. Fomos buscando que isso acontecesse.

É engraçado, porque no começo era assim: ‘pô, como é que um governo do PT quer tomar mais rápido a casa de quem compra? Como é que está querendo que o cara pague o principal dos juros e tal?’ Bom, o governo do PT queria que o mercado funcionasse e que isso chegasse às faixas mais baixas possível com capacidade de ser atingida por ele. Para aí a gente começar a discutir subsídio e discutir política pública direta, pura. (HEREDA, 2019)

As mudanças citadas aconteceram principalmente a partir da aprovação da Lei 10.391, que mudava os parâmetros da alienação fiduciária, além de estabelecer o patrimônio de afetação e a instituição do pagamento de incontroverso.

A alienação fiduciária havia sido criada em 1997, mas o instrumento sofreu modificações que permitiram a ele ser mais aplicado do que nos períodos anteriores. A lei também criou um patrimônio próprio para cada empreendimento, com uma contabilidade que não se mistura aos demais bens do construtor ou incorporador. Assim, esse patrimônio só responderia a dívidas e obrigações diretamente relacionadas à própria incorporação.

A lei também estabeleceu a criação de um valor incontroverso, ou seja, um valor cujo pagamento não poderia ser questionado juridicamente pelo mutuário. Presidente da CBIC, José Carlos Martins apontou, em entrevista a este trabalho, que essa teria sido a mais relevante mudança desse mercado regulatório, já que diminuiu a “insegurança jurídica” do setor.

A gente fala muito do patrimônio de afetação, da alienação fiduciária, mas a gente esquece que na verdade o depósito de incontroverso é que foi a grande guinada. A alienação fiduciária era o de menos. Onde está a grande diferença que houve? Está no incontroverso. O que as pessoas faziam na época? Eu não tenho dinheiro para pagar a prestação. Então eu questiono se o juro é simples ou é composto. Aquilo ali vale 0,01% da prestação, mas eu paro de pagar a prestação, porque eu consigo uma liminar para não pagar essa prestação (MARTINS, 2019).

As mudanças feitas com a lei 10.931 também ajudariam a romper uma resistência da Caixa Econômica Federal em conceder empréstimos, especialmente para empresas, devido aos diversos problemas pelos quais o banco e o FGTS haviam passado no início dos anos 1990.

Havia uma resistência muito grande em função do processo dos anos 1990, a área de risco era muito radical. Ninguém quer fazer uma irresponsabilidade, mas também não vamos impedir uma pessoa que tem condição de ter crédito porque a gente está com medo. A gente tem que ter uma análise de risco com a população, com os perfis que atendíamos (HEREDA, 2019).

Essa “melhora” no ambiente regulatório e as mudanças nos mecanismos de avaliação da Caixa seriam essenciais para que o FGTS começasse a política de subsídios implantada concomitantemente.

Em relação ao *funding* disponível, também aconteceram outras mudanças nesse período. No que se refere às parcelas mais altas da população, medidas do governo federal aumentaram a disponibilidade do SBPE. No mesmo ano da Resolução 460, uma resolução do Banco Central obrigava que os bancos aplicassem uma maior porcentagem do SBPE e do FCVS em financiamentos imobiliários (BRASIL, 2005).

Ao mesmo tempo em que aumentava os créditos disponíveis no FGTS e no SBPE, o governo também tentou implantar um sistema de subsídios para as parcelas mais baixas da população. Havia um reconhecimento de que parte da população não conseguia adquirir uma moradia pelo SFH e, dessa forma, necessitava de outros auxílios para fazê-lo. Com esse fim, ainda em 2005, será criado o SNHIS (Sistema Nacional de Interesse Social) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) (BRASIL, 2005). Como aponta Eloy (2013):

O novo sistema consolida o entendimento de que a viabilização do acesso à moradia para a faixa de interesse social precisa contar com subsídios, seja exclusivamente ou por meio da combinação de recursos orçamentários com recursos onerosos (ELOY, 2013, p. 76).

O sistema previa a criação de fundos nas três esferas da federação que, juntos ao FGTS, poderiam ser canalizados para faixas de renda que não eram historicamente atendidas pelo SFH. O SNHIS configura, assim, um sistema descentralizado, em que os entes federativos assumem responsabilidades concorrentes na questão habitacional, a partir de diretrizes traçadas pelo governo federal, conforme previsto na Constituição de 1988²¹. Posteriormente, o Minha Casa Minha Vida, centralizado no governo federal, representaria um rompimento desse processo (ELOY, 2013).

O desenho da concessão de subsídios previsto na resolução 460 e no SNHIS ia parcialmente de encontro ao que era previsto no projeto Moradia, uma série de propostas elaboradas pelo PT entre 1999 e 2000 no Instituto Cidadania e que foi a base do programa de governo do futuro presidente Luiz Inácio Lula da Silva na área. O programa assim defendia a necessidade de subsídios diretos, após tratar do FGTS:

Torna-se patente, assim, que a solução do problema da moradia digna não depende (somente) da existência de recursos, e sim da criação de condições que garantam o acesso das famílias de baixa renda ao financiamento disponível. Para isso, defende-se a concessão de um subsídio massivo, em moldes inovadores. O objetivo do subsídio, instrumento fundamental do Projeto Moradia, é exatamente possibilitar que as famílias beneficiárias paguem o financiamento, através de mecanismos que adequem o valor da prestação à sua renda mensal. (INSTITUTO CIDADANIA, 2000, p. 18)

A política de subsídios elaborada no Instituto Cidadania previa, então, a participação do Orçamento Geral da União com recursos não onerosos atrelados aos recursos do FGTS, onerosos ou não, de forma que o acesso à moradia para a população de baixa renda pudesse ser viabilizado. O projeto também defendia a reativação do crédito imobiliário para outras faixas de renda, inclusive do SBPE, como um fator essencial para o atendimento das camadas de baixa renda. Assim, ele explicitava a necessidade de criar subsídios diretos para a compra dos imóveis, semelhantes aos que seriam concedidos pelo FGTS a partir da Resolução 460:

O subsídio direto ao valor do imóvel, conforme proposto, será realizado sempre que o valor da parcela da amortização, acrescida dos encargos, excetuada a parcela de juros, ultrapassar a capacidade de pagamento do beneficiário. (INSTITUTO CIDADANIA, 2000, p. 87)

²¹ BRASIL, Constituição de 1988. “Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”.

O governo federal só alocaria recursos do OGU em grande escala para a política habitacional anos depois, com a criação do programa Minha Casa Minha Vida. Um ex-diretor da Caixa Econômica Federal apontou, em entrevista realizada para esta pesquisa, que a Resolução 460 fez o fundo atuar em faixas de renda menores, que deveriam estar sendo atendidas a fundo perdido pelo Orçamento Geral da União.

É muito importante a gente entender que, pensando-se em Estado, esse não era para ser o papel do fundo. (...) Eu acho que deveria entrar mais o Estado, entrar mais o governo com política pública, substituindo o Fundo de Garantia para que ele pudesse ter um alcance muito maior. (ANÔNIMO, 2018)

Para ele, a baixa participação do governo no atendimento das faixas de menor renda pressionaram para que o FGTS tomasse essa atitude, subdimensionando assim o atendimento do fundo para outras faixas de renda. A capacidade de o FGTS suprir essa lacuna seria, assim, resultado de uma boa gestão do fundo:

Então como a gente consegue fazer isso? A medida que o fundo foi tendo resultados, você pode destinar algo a fundo perdido. E isso coincidiu com um governo mais social, mais voltado para as camadas menos favorecidas. Então veio ao encontro do pensar o Fundo de Garantia no início dos anos 2000, com um governo que também focou em várias políticas públicas nesse sentido. E isso fez com que o fundo pudesse, com o apoio dos governos, da sua gestão, da sua governança, implementar a 460 com esse perfil.

Às vezes as pessoas dizem que foi muito dinheiro colocado e tudo mais. Eu acho que foi um dinheiro extremamente importante, porque a moradia na cultura do brasileiro é uma coisa sagrada. Se você não tem uma moradia, você não tem uma referência. Se você não tem crédito bancário, você não tem uma referência para os seus filhos, e é muito difícil. E o Brasil é um país de conceito patrimonialista. As pessoas querem ter a casa própria. Elas não querem morar, elas querem ser proprietárias. (ANÔNIMO, 2018)

Os descontos previstos nas resoluções estabelecidas pelo governo anterior continuaram em vigor em meio a todas essas mudanças descritas anteriormente. Com a Resolução 460, o fundo continuava a cobrir, por exemplo, a remuneração dos agentes financeiros nos mesmos moldes já previstos em 1998. O valor continuou a ser pago tendo como base de cálculo o saldo devedor inicial.

Esse pagamento será modificado somente em 2006, com a Resolução 518 do CCFGTS. O diferencial de juros passou a ser calculado “com base no fluxo teórico do financiamento, pago à vista, em espécie” (BRASIL, 2006). Como aponta Köhler (2016, p. 8), “com a alteração, abandona-se o método de conceder desconto sobre o saldo devedor inicial, que é substituído

pelo pagamento à vista ao agente financeiro do diferencial de juros das prestações a vencer”. Segundo o autor:

O novo mecanismo de concessão do desconto trouxe efeitos financeiros e contábeis radicalmente distintos dos decorrentes da sistemática anterior. Antes, os descontos geravam um valor presente que reduzia o valor da dívida do mutuário – e do saldo de financiamento no ativo do agente financeiro. A partir de 2006, os descontos relativos aos juros deixaram de abater o saldo devedor e se tornaram receita antecipada do agente financeiro (KÖHLER, 2016, p. 8).

Assim, ainda que o CCFGTS tenha efetivamente ampliado o atendimento habitacional a faixas de renda mais baixas através da concessão do desconto complemento previsto na Resolução 460, seria necessário entender melhor quais foram as consequências da manutenção do desconto equilíbrio previsto desde 1998, e quais os desdobramentos das mudanças que aconteceram em 2006.

3.3.1 Desconto para cotistas

Conforme descrito anteriormente, o FGTS remunera os seus cotistas com valores abaixo da taxa de juros básica da economia, a Selic. É essa remuneração relativamente baixa do seu cotista que permite ao FGTS fornecer empréstimos com juros abaixo dos cobrados pelo restante do mercado e, assim, cumprir seu outro papel, de prover investimentos em habitação, saneamento e infraestrutura através de um subsídio implícito.

Até 2007, os cotistas do fundo contratavam seus créditos habitacionais nas mesmas condições que os não cotistas do fundo. Isso mudará a partir de 2008, quando duas medidas do fundo irão privilegiar o cotista na tomada de crédito. Os titulares de contas há mais de três anos passaram a contar com uma redução de 0,5% na sua taxa de juros ao contrair qualquer empréstimo junto ao fundo. A justificativa da Resolução 537, que concedia esse desconto, explicita como os trabalhadores formalizados se sentiam preteridos pelos benefícios do fundo:

Considerando que os trabalhadores titulares de conta vinculada do FGTS contribuem para a formação das disponibilidades do Fundo, que permitem as aplicações em Habitação, Saneamento e Infra-estrutura Urbana e geram os excedentes de receitas que suportam o orçamento de descontos;

Considerando que se trata de um resgate histórico do FGTS para com os trabalhadores titulares de conta vinculada;

Considerando que é justa a medida por alcançar indistintamente os trabalhadores de todas as faixas de renda (BRASIL, 2007).

Naquele mesmo momento, o fundo também implementará o Pró-Cotista, um programa voltado ao mesmo público alvo (trabalhadores celetistas há mais de três anos). As entrevistas feitas para este trabalho apontam que essas mudanças ocorreram por pressão dos trabalhadores celetistas, organizados nas centrais sindicais que possuem assento no fundo. Segundo uma conselheira do CCFGTS à época da criação da resolução:

Havia uma pressão grande pela remuneração das contas dos trabalhadores. E essa pressão era legítima, nós estávamos no período em que a inflação estava mais alta e o trabalhador ganhava 3% ao ano mais a TR. Para contrapor essa pressão, tentar negociar, o que o Conselho resolveu? Vamos priorizar o atendimento nas linhas de crédito para o trabalhador com renda formal, e vamos criar uma linha especial para os trabalhadores que tem as contas mais altas do fundo. O mercado funcionava com uma taxa de cerca de 12 [% ao ano], e a gente criou com uma taxa próxima a 7% (ANÔNIMO, 2019).

Os benefícios previstos na Resolução 537 são os únicos descontos concedidos pelo fundo sem que o beneficiário necessariamente se enquadre no atendimento de “habitação popular” do fundo. Sendo assim, eles não seguem limites de renda, mas somente os limites para o valor do imóvel estabelecidos pelo Conselho Monetário Nacional, expostos na tabela abaixo:

Tabela 11: Limite do valor de imóvel que pode ser financiado com recursos do SFH

Data	Limite
21/12/1994	R\$140.000,00
28/03/1996	R\$180.000,00
29/03/2000	R\$300.000,00
30/03/2000	R\$350.000,00
28/01/2005	R\$500.000,00
27/03/2009	R\$650.000,00
30/09/2013	R\$800.000,00
24/11/2016	R\$950.000,00
31/10/2018	R\$1.500.000,00

Fonte.: Elaboração própria com valores correntes a partir de resoluções do Conselho Monetário Nacional. Nos casos em que havia limites distintos para cada região, foi utilizado o maior número.

Sem limite de renda, o Pró-Cotista acaba se concentrando em uma parcela da sociedade com poder aquisitivo maior do que a dos outros programas do fundo. O relatório do FGTS no ano de lançamento do fundo destaca que o programa havia rompido a lógica histórica do fundo de atender a habitação popular, e que o novo programa não teria usado todo o orçamento disponibilizado:

Embora não esteja vinculado ao orçamento da área de Habitação Popular, o Pró-Cotista inverteu, sobremaneira, a vocação histórica do FGTS de direcionar suas aplicações aos segmentos de menor renda. Ao final do exercício de 2008, observamos que 88% das aplicações do programa foram dirigidas a população com rendimento familiar mensal superior a 10 salários mínimos, destacando-se ainda o segmento correspondente a renda familiar mensal superior a 20 salários mínimos, responsável por 38% das aplicações. Tal liberalidade, no que tange aos limites de renda familiar mensal, não evitou contudo que, aproximadamente, 30% dos recursos disponibilizados para o programa deixassem de ser aplicados. (CCFGTS, 2009)

O Pró-Cotista atenderia, assim, uma faixa de renda que poderia ser coberta pelo crédito com origem no SBPE. Documentos do fundo e entrevistados destacam que a dinâmica do fundo é explicada justamente pelas disponibilidades de recursos da poupança para o financiamento habitacional. Em momentos de recrudescimento dos recursos da poupança, o Pró-Cotista tenderia a resgatá-lo. Além disso, o Pró-Cotista poderia oferecer melhores condições para o mesmo público, como explica uma entrevistada que preferiu não ser identificada:

Existem momentos em que, de fato, o Pró-Cotista acaba suprimindo uma necessidade do SBPE. A gente percebe claramente quando dá uma reduzida no SBPE. Tem determinados momentos em que a gente tem alguns conflitos, porque a taxa do Pró-Cotista é menor, ela é subsidiada, ela é mais vantajosa do ponto de vista financeiro. E a gente tem um recurso de SBPE que eu tenho que aplicar. Então às vezes eu preciso contratar no SBPE, e na verdade eu só consigo público para o Pró-Cotista porque a taxa é melhor. Por que eu vou contratar o mesmo empreendimento com um *funding* se o outro me dá uma taxa melhor? Tem uma faixa aí de conflito, sim. Então tem épocas que aplicamos tudo o que precisaria do SBPE e o Pró-Cotista acaba suprimindo uma necessidade de mercado, sim (ANÔNIMO, 2019).

Segundo a mesma entrevistada, o Pró-Cotista só será influenciado pelos limites máximos estabelecidos pelo Banco Central nos momentos em que o mercado está aquecido.

Isso depende muito do mercado. Por quê? No momento em que o mercado está aquecido, 2014, 2013, 2015, o que a gente percebia é que aumentava o teto e automaticamente o mercado todo aumentava o limite de venda. Aumentava porque você tem uma capacidade de vazão do estoque do mercado muito maior. Agora, por exemplo, essa última mudança, não foi tão significativa. O que a gente percebe é que ele vai encostando, então se aumenta o limite do SFH, os financiamentos começam a chegar naquele limite. Então, quando era 950 mil, tudo que eu recebia de pedido de pessoa física de avaliação, encostava lá. Porque é mais fácil ele vender o imóvel dele a 950 mil do que ele tentar vender a 1,5 milhão, e ficar com o imóvel parado. Então o mercado acabava regulando para este limite.

Então isso depende muito, é muito atrelado ao movimento de mercado. Quando o mercado está aquecido, essas mudanças impactam automaticamente no valor de financiamento de imóvel. A gente percebe pelo volume de avaliações que a gente tem aqui, pelo volume de pedidos de aprovação de pessoa física. Agora, no mercado recessivo como tem sido o nosso, impacta, mas não com a velocidade que a gente tinha antigamente (ANÔNIMO, 2019).

Dessa forma, o Pró-Cotista irá oscilar fortemente ao longo dos anos, como pode ser visto na tabela abaixo.

Tabela 12: Orçamento do programa Pró-Cotista entre 1998 e 2018 (em R\$ mil)

Ano	Orçado	Realizado
2008	2.041.992,88	1.234.902,75
2009	1.696.558,40	876.699,95
2010	1.606.050,60	1.160.742,56
2011	1.506.036,60	638.646,87
2012	71.353,12	38.898,86
2013	404.747,04	269.415,82
2014	1.076.231,58	1.005.677,64
2015	7.648.994,65	7.031.774,42
2016	9.212.632,18	7.191.043,24
2017	8.065.231,70	7.388.979,74
2018	4.950.000,00	4.209.002,00

Fonte: (BRASIL, 2019). Valor corrigido com base no IPCA, considerando como base dezembro de cada ano e atualizando os valores para dezembro de 2018.

3.3.2 Criação do FI-FGTS e aquisição de CRIs

O FGTS terá um papel essencial na inserção brasileira na atual etapa do modo de produção mundial centrado nas finanças, especialmente através da compra de títulos diversos. O fundo, baseado em uma arrecadação segura e constante, será primordial para a diminuição das incertezas e riscos típicos de um mercado secundário. Como aponta Royer (2016):

Esse colchão de liquidez e, principalmente, a diminuição das incertezas e riscos pela compra antecipada e certa de títulos emitidos por companhias securitizadoras desses créditos, faz do FGTS um *player* importante nesse mercado. Nas operações de mercado do FGTS, constituídas pela aquisição de CRI, aplicação no Fundo de Investimento do FGTS (infraestrutura), debêntures, fundos de investimento imobiliário (entre eles o do Porto Maravilha) e fundos de direitos creditórios, o FGTS investiu de 2008 a 2014 aproximadamente 55,8 bilhões de reais (ROYER, 2016, p. 47).

O governo federal fez um movimento neste sentido com a criação do FI-FGTS em 2007. O FI-FGTS era um fundo de investimento cujo único cotista é o próprio FGTS e tinha por finalidade “investir em construção, reforma, ampliação ou implantação de empreendimentos em infraestrutura nos seguintes setores: rodovia, porto, hidrovias, ferrovia, energia, saneamento e aeroporto” (BRASIL, 2007).

O FGTS já havia financiado obras de infraestrutura em outras fases do fundo. Como aponta Silva (1989), o SFH ampliará seu escopo de investimentos em meados dos anos 1970 e se distanciará da sua “espinha dorsal”, ou seja, “as metas voltadas para o interesse social”. Como aponta Silva (1989):

Nessa ampliação, à habitação popular são acrescentadas áreas de saneamento, infraestrutura e planejamento urbano e comunitário, transporte, apoio nas áreas técnica e financeira, de estudos e pesquisa, apoio à indústria de construção, assessoria a Estados e municípios, treinamentos, desenvolvimento urbano, infra-estrutura de serviços industriais de utilidade pública, fomento ao artesanato, comércio e pequena indústria, recuperação urbana e inúmeras outras (SILVA, 1989, p.110-111).

Ainda que o FGTS já tivesse investido em empreendimentos de infraestrutura, esses investimentos ganharão outras características com o FI-FGTS. O fundo não fará empréstimos diretos, mas comprará ativos financeiros como debêntures e ações.

A criação do FI-FGTS acontece em um contexto de crescimento do patrimônio líquido do fundo. Como aponta Eloy, “para um Fundo com as características peculiares do FGTS, não há sentido algum em acumular um Patrimônio Líquido, especialmente desse porte. Tanto que a

legislação do Fundo nunca especificou critérios para utilização desses recursos” (ELOY, 2013, p. 131). Como aponta um entrevistado para esta pesquisa:

A criação do FI foi um projeto que a gente idealizou em um momento do fundo em que ele estava dando esse nível de subsídio e ainda tinha um superávit muito grande no fundo. A gente pensou: por que o dinheiro do trabalhador, que cuida da habitação, que cuida do saneamento, não poderia dar uma ajuda na infraestrutura brasileira? Já que esse é um gargalo para o país desenvolver, crescer? Desde muito tempo se fala a questão da infraestrutura brasileira. Então nós criamos o FI numa condição em que ele tinha duas funções. A primeira era remunerar melhor a conta do trabalhador. De que forma? Fazendo com que o trabalhador pudesse, através de uma carteira, contratada pelo FGTS na área de infraestrutura, ele pudesse pegar dinheiro da conta dele e comprar cotas do FIC, fundo de investimento com cotas rastreadas nos recebíveis dessa carteira. Aí ele poderia ter uma taxa melhor do que TR + 3% e poderia ter ao menos um *mix* que levasse ao rendimento de uma poupança, TR + 6%, no mínimo. Então esse foi o desenho que a gente experimentou, até na perspectiva de vender cotas desse FIC até na agência bancárias para todo mundo, e você tinha aí um volume assustador de recursos para a infraestrutura brasileira, que é o nosso grande gargalo (ANÔNIMO, 2019).

A implantação do Fundo de Investimento em Cotas do FIFGTS (FIC FI-FGTS), prevista na concepção do fundo, jamais aconteceu. Assim, os cotistas não tiveram a opção de realocar parte dos seus recursos para o FI em busca de maior rentabilidade, como era aventado inicialmente.

O patrimônio líquido do FGTS acabou sendo a única origem de recursos do FI-FGTS. A lei que cria o fundo autorizava aplicação de R\$ 5 bilhões do FGTS no fundo de investimento. Além disso, permitia a integralização máxima de 80% do patrimônio líquido do FGTS no fundo de investimento.

Os aportes no FI-FGTS se concentraram entre 2008 e 2012, no período de crescimento mais forte da economia e do patrimônio líquido do fundo.

Tabela 13: Aportes do FI-FGTS (em R\$ mil)

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	TOTAL
Aporte Inicial		84.431	0	0	0	0	0	0	0	0	84.431
BNDES		11.820.283	0	0	0	0	0	0	0	0	11.820.283
Energia	Debêntures	301.417	2.691.603	175.574	0	2.335.622	0	0	0	0	5.504.217
Energia	FIDC	168.861	322.155	0	0	0	0	0	0	0	491.016
Energia	Ações	146.119	1.902.311	1.707.420	901.015	49.303	0	0	0	0	4.706.169
Energia	FIP	0	496.996	0	0	59.995	0	0	0	0	556.991
Infraestrutura Complementar	Ações	0	0	903.295	144.970	0	0	0	0	0	1.048.264
Ferrovias	Debêntures	1.037.720	483.232	0	0	480.368	0	0	0	0	2.001.320
Ferrovias	Ações	0	177.185	337.150	0	0	0	0	0	0	514.335
Hidroviás	Debêntures	0	0	0	0	407.429	0	1.241.071	0	0	1.648.500
Portos	Debêntures	416.108	141.748	0	0	1.351.178	0	0	0	0	1.909.034
Portos	Ações	780.983	0	805.387	0	0	0	236.394	0	0	1.822.764
Rodovias	Debêntures	844.306	0	0	0	885.926	0	0	0	0	1.730.232
Rodovias	Ações	0	0	853.562	0	0	0	0	0	0	853.562
Saneamento	Debêntures	102.229	0	0	0	483.232	0	0	0	0	585.461
Saneamento	Ações	0	1.047.003	0	0	0	0	0	0	0	1.047.003
Saneamento	FIP	0	0	805.387	0	0	0	0	0	0	805.387
		15.702.455	7.262.234	5.587.775	1.045.985	6.053.054	0	1.477.465	0	0	37.128.968

Fonte: Relatório de gestão do FGTS de 2017 (BRASIL, 2018).

A partir desses investimentos do fundo, em ativos secundários e cujo retorno é atrelado à sua negociação no mercado de capitais, é possível apontar uma espécie de inserção do fundo no contexto da financeirização. Através de um Fundo de Investimento Imobiliário, ele investe, por exemplo, em Certificado de Potencial Adicional Construtivo do Porto Maravilha, empreendimento no Rio de Janeiro. Os Cepacs são “títulos comercializados na bolsa de valores, em leilões públicos, que podem ser comercializados em mercados secundários, antes de serem vinculados a um empreendimento” (STROHER, 2017, p. 460).

No caso em questão, o fundo foi o principal comprador dos títulos que viabilizaram a construção da obra. Assim sendo, Stroher (2017) aponta que:

Essa experiência demonstra maior e mais complexa relação entre o imobiliário e o financeiro, na qual o Cepac constitui um veículo facilitador (tendo em vista o vínculo de sua rentabilidade com o rendimento dos FIIs). Surpreende, no entanto, o fato de que aquele que cumpre o papel do principal investidor dos títulos (FI-FGTS) se confunda com o próprio Estado. Novamente, evidencia-se o uso do discurso e dos arranjos próprios da financeirização para escamotear a drenagem de recursos públicos para os setores de maior renda (STROHER, 2017, p. 467).

Os investimentos do FI-FGTS buscavam uma rentabilidade que, posteriormente, deveria ser revertida ao próprio FGTS. Isso fez com que alguns gestores do fundo, em entrevista a esse trabalho, afirmassem que ele não foi feito em detrimento da habitação para os setores de menor renda mas que, na verdade, ajudou a viabilizá-los. A pesquisa de Eloy (2013), porém, mostra que, nesse período, o uso do FGTS foi subdimensionado em relação à produção habitacional para a parcela de mais baixa renda da população.

Além do investimento em ações e debêntures, o FGTS expande seu investimento direto em títulos, em especial Certificados de Recebíveis Imobiliários. Assim, “de 2008 a 2012 os valores aplicados em operações de mercado foram sistematicamente maiores do que os alocados para subsídios habitacionais” (ROYER, 2016, p. 45).

3.4 Minha Casa Minha Vida

A concessão de subsídios atingiu seus maiores valores a partir da criação do programa Minha Casa Minha Vida, em 2009 (BRASIL, 2009). O programa foi gestado diante da crise econômica de 2008, e a iniciativa de fomentar a produção de moradias naquele momento parecia duplamente atraente: de um lado, estimulava-se a indústria e geravam-se empregos; do outro, enfrentava-se a absoluta precariedade que caracteriza a moradia da maior parte da população brasileira (ROLNIK; KAZUO, 2008).

A legislação do Minha Casa Minha Vida não mudou substancialmente os sistemas já existentes de financiamento. Pelo contrário, usou a base do Sistema Financeiro de Habitação, incluindo o FGTS, além de fundos que já existiam para os aportes da União, como o Fundo de Arrendamento Residencial e o Fundo de Desenvolvimento Social. Mas, ainda que sem uma

grande mudança institucional, o Estado atuaria numa escala sem precedentes na questão habitacional. Como apontado por Cardoso e Aragão (2013):

Além dos subsídios, o PMCMV aumentou o volume de crédito para aquisição e produção de habitações, ao mesmo tempo em que reduziu os juros. Com a criação do Fundo Garantidor da Habitação, foram aportados recursos para pagamento das prestações em caso de inadimplência por desemprego e outras eventualidades. Desta forma, buscou-se manter o desenvolvimento do setor imobiliário e reaquecer as atividades do ramo da construção civil, que experimentava uma fase de intenso crescimento desde 2006, mas que vinha sofrendo impactos da crise econômica (CARDOSO; ARAGÃO, 2013, p. 35–36).

A União atuou com recursos não onerosos especialmente através do Fundo de Arrendamento Residencial, o FAR, para atender as famílias da faixa 1 do programa, correspondente àquelas que recebem até R\$ 1.800 por mês.

Com a criação do Minha Casa Minha Vida, o FAR ganhou um objetivo distinto daquele concebido inicialmente. Conforme descrito anteriormente neste trabalho, o fundo havia sido criado com o objetivo de prover casas através do arrendamento residencial, em que os beneficiários tinham a opção de compra dos imóveis após um determinado período.

O Minha Casa Minha Vida modificou completamente o funcionamento do FAR, que a partir de então faria a transferência direta de imóveis aos beneficiários do programa. Logo no ano da sua criação, a União foi autorizada a transferir recursos para o FAR no limite de R\$ 14 bilhões, com o objetivo de aquisição de 400.000 unidades habitacionais sem prévio arrendamento aos beneficiários (BRASIL, 2016, p. 19).

Nas entrevistas para este trabalho, foi apontado que o uso do FAR permitia um alocamento mais rápido dos recursos. Ao contrário do PAC, lastreado diretamente no OGU e então submetido à lei de licitações, o FAR permitiria empréstimos quase imediatos. Essa rapidez seria ainda maior por conta de as decisões de investimentos estarem centralizados no plano federal, sem necessidade de articulação com outros níveis da federação.

O FAR se apresentou como um mecanismo de agilização. Porque ele fica dentro da Caixa e é a própria União contratando. Então isso cria uma facilidade operacional gigantesca. O FAR abre mão dos dispositivos da 866 [lei que rege as licitações] na sua contratação, então foi possível sair do zero para milhares de unidades em muito pouco tempo. Até porque se pactou com as empresas, elas aderiram ao programa. E a participação dos municípios no processo foi praticamente zero em um primeiro momento, a gente recebeu prefeito que não sabia que estava sendo construído algo na cidade dele (CHAVES, 2019).

Mesmo com os aportes da União, o FGTS teria um papel central nesse financiamento e na concessão de subsídios, pois é a principal fonte para as faixas 2 e 3 do programa, concedendo financiamentos e subsídios para famílias com renda de até R\$ 7.000. Em valores nominais, os descontos concedidos somam R\$ 57 bilhões desde o início do programa até 2018.

Tabela 14: Descontos do FGTS concedidos dentro do PMCMV/PNHU (em R\$ mil)

Ano	Quantidade de Moradias	Valor Financiado	Valor Total do Desconto
2009	80.742	6.823.675	2.193.653
2010	244.669	22.331.382	6.203.059
2011	248.438	23.487.370	6.484.682
2012	292.468	29.161.449	8.048.614
2013	320.359	33.678.865	9.310.450
2014	318.775	33.888.803	8.796.599
2015	314.595	32.110.246	7.781.385
2016	274.483	27.748.631	6.490.518
2017	299.691	30.240.686	8.142.861
2018	328.303	32.975.614	8.898.671

Fonte: (BRASIL, 2019). Valor corrigido com base no IPCA, considerando como base dezembro de cada ano e atualizando os valores para dezembro de 2018.

Além do volume, há uma mudança importante na concessão do desconto para as famílias de até três salários mínimos. Se antes o valor do desconto “complemento” era ligado à renda do trabalhador, o valor passa a mudar somente com a localização do imóvel e sua modalidade operacional. Uma vez que o beneficiário se encaixe dentro de determinada faixa de renda, o valor do subsídio é constante.

O Minha Casa Minha Vida também acabou com a necessidade de esgotar a capacidade de pagamento do preponente. Até então, a concessão de qualquer desconto estipulava a “utilização da capacidade de pagamento máxima do beneficiário, aferida pelos agentes financeiros” (BRASIL, 2006). Com o Minha Casa Minha Vida, essa necessidade foi abolida (BRASIL, 2008).

Em entrevista realizada para esta pesquisa, um funcionário da Secretaria Nacional de Habitação afirmou que a medida mudava substancialmente a forma de conceder os subsídios:

O FGTS trabalhava com o empréstimo a pessoas físicas, esgotando a capacidade de endividamento do mutuário. O subsídio só era dado além do que ele conseguia pagar. Ele tinha que se endividar o máximo que podia, e ganhava a diferença daquele valor para o subsídio máximo. Então duas famílias de três mil reais ganhavam subsídios distintos. (...) Em 2009, a 460 é alterada e o Minha Casa retira essa regra da resolução, sob a alegação de que a regra prejudicava o poupador. Na verdade não era isso, a regra nova só estava tentando dar tratamento diferenciado para quem realmente é diferente (ANÔNIMO, 2019).

Fatores externos à modelagem do programa também serão apontados como essenciais para o seu funcionamento naquela escala. Como aponta a ex-secretária nacional de habitação, Inês da Silva Magalhães:

Uma variável superimportante é a melhoria da renda neste momento. Você pega a pirâmide de renda, nesse momento e você já começa a ter uma barriga no centro da pirâmide, uma melhora de renda. Então você conjuga incentivo à demanda, à oferta, à desoneração, a uma melhoria de renda e a um esquema de subsídio. Você cria uma equação capaz de criar uma virtuosidade nesse momento (MAGALHÃES, 2019).

Assim, o programa Minha Casa Minha Vida mantém as mesmas estruturas do SFH e produtos semelhantes àqueles que já eram financiados pelo FGTS anteriormente.

A primeira coisa que a gente pensou foi o seguinte: não pode ser uma coisa muito diferente do que o que os que vão produzir conhecem, se não vai demorar um tempo muito grande para maturar. É a mesma coisa com tecnologia. Para você vulgarizar uma tecnologia, demora (HEREDA, 2019).

O Minha Casa Minha Vida também excluiu estados e municípios do seu arranjo financeiro, rompendo com as políticas propostas anteriormente no SNHIS. Para Hereda, isso teria sido essencial para a agilidade do programa:

Não dava para fazer o MCMV contando com os estados e municípios. Dava para você contar com estados e municípios em alguns pontos, democraticamente vão indicar demanda, entrar de parceiro, ajudar com trabalho social, fazer isso, fazer aquilo. Eles até podem entrar com parceria, achar terra, mas nós vamos ter que assumir a responsabilidade de contratar isso de forma mais rápida (HEREDA, 2019).

3.4.1 Minha Casa Minha Vida 2

A concessão de subsídios, durante toda a primeira fase do Minha Casa Minha Vida, ainda era regida pela Resolução 460. Ainda que ela tenha sido modificada pontualmente para a viabilização do programa, a resolução foi prorrogada até o lançamento da segunda fase do Minha Casa Minha Vida, quando foi substituída pela Resolução 702.

A nova resolução atualizou as faixas de renda atendidas pelos recursos mais baratos do fundo e diminuiu as taxas de juros para uma faixa de renda em casos específicos, como se pode ver na tabela abaixo:

Tabela 15: Mudanças nas taxas de juros com o lançamento do Minha Casa Minha Vida 2

Faixas de Renda (Res. 460/2004)	Taxas de Juros (Res. 460/2004)	Faixas de Renda (Res. 702/2012)	Taxas de Juros (Res. 702/2012)
até R\$ 2.325,00	5,00% a.a.	até R\$ 2.455,00	5,00% a.a.
De R\$ 2.325,01 até R\$ 3.100,00	6,00% a.a.	De R\$ 2.455,01 até R\$ 3.275,00	6,00% a.a.
DE 3.100,01 até R\$ 5.000,00	8,16% a.a.	De R\$ 3.275,01 até R\$ 5.000,00	7,16% a.a.
>= R\$ 5.000,01	8,16% a.a.	>= R\$ 5.000,01	8,16% a.a.

Fonte: Relatório de gestão do FGTS de 2013 (BRASIL, 2014). Valores correntes à época da publicação da Resolução.

A resolução também manteve o desconto equilíbrio vigente desde 1998. O diferencial dos agentes financeiros passou a ser coberto na íntegra para os beneficiários de renda até R\$ 2.455, e parcialmente (no limite de 1,16%) para aqueles com renda mensal de até R\$ 3.275 (BRASIL, 2012).

Além dessas mudanças nos subsídios, o Minha Casa Minha Vida 2 alterou outros aspectos do programa, buscando uma melhora do padrão construtivo, a permissão de áreas mistas e o estímulo à utilização de energias renováveis (CARDOSO; ARAGÃO, 2013, p. 43).

3.5 Subsídios em período de austeridade

O Brasil passou por relevantes mudanças econômicas a partir de 2013. Com a justificativa de conter a inflação, a taxa Selic voltou a patamares semelhantes aos encontrados em 2006. Essa inflexão da taxa de juros sinalizou uma mudança da política que vinha sendo adotada ao menos desde a crise de 2008, quando houve uma predominância de medidas anticíclicas de influência neokeynesiana. Nesse processo, a política desenvolvimentista deu lugar a políticas de austeridade de caráter ortodoxo (SINGER, 2015).

Diante desse cenário, o crédito público baseado em fundos compulsórios ganhou ainda mais importância na economia, já que o financiamento fornecido pelos bancos privados tornou-se mais escasso e caro. Como apontam Cardoso e Jaenisch (2017):

No final de 2008, o saldo total de crédito representava 39,7% do PIB, sendo apenas 12,9% referentes ao crédito público direcionado. Já no final de 2015, o crédito total passa a representar 54,3% do PIB, sendo 26,7% referentes ao crédito público direcionado (CARDOSO; JAENISCH, 2017, p. 11).

Em contraste com o orçamento de seguridade social do Governo Federal lastreado no OGU, que sofreu cortes nesse período, o orçamento do FGTS mostrou resiliência nesse período. Os gastos com habitação passaram de R\$ 52.808.305.160 (em valores corrigidos) em 2012 para R\$ 70.968.343.878 em 2016 – um aumento real de 34%.

Tabela 16: Orçamento do FGTS por setor entre 2007 e 2016

Ano	Habituação	Desconto financeiro	Saneamento básico	Infraestrutura	Total
2007	12.863.657.925,00	3.489.767.466,00	6.001.672.053,00	1.368.312,00	22.356.465.756,00
2008	17.645.993.310,00	2.786.209.470,00	10.047.240.210,00	1.688.611.800,00	32.168.054.790,00
2009	32.215.480.000,00	6.655.718.168,00	7.409.560.400,00	1.610.774.000,00	47.891.532.568,00
2010	48.084.250.054,00	8.272.903.375,00	7.538.642.840,00	18.027.189.400,00	81.922.985.669,00
2011	55.353.122.000,00	8.096.866.250,00	7.066.356.000,00	5.888.630.000,00	76.404.974.250,00
2012	52.808.305.160,00	9.616.154.242,00	7.003.754.000,00	7.003.754.000,00	76.431.967.402,00
2013	48.332.248.800,00	11.563.360.600,00	6.756.120.800,00	9.094.778.000,00	75.746.508.200,00
2014	56.172.852.975,00	10.957.866.010,00	9.299.042.091,00	13.646.359.967,00	90.076.121.043,00
2015	67.860.343.958,00	10.569.451.320,00	6.018.933.190,00	10.688.209.200,00	95.136.937.668,00
2016	70.968.343.878,00	9.561.281.570,00	3.760.054.550,00	10.205.862.350,00	94.495.542.348,00

Fonte: Elaboração própria a partir de relatórios de gestão do FGTS. Valor corrigido com base no IPCA, considerando como base dezembro de cada ano e atualizando os valores para dezembro de 2018.

Em todo esse período, o orçamento destinado aos programas de habitação²² superou 60% dos gastos do fundo, indo de encontro às normas do fundo (BRASIL, 2012) Ainda assim, nesse contexto, a política habitacional foi afetada por uma série de cortes na concessão de subsídios diretos pelo governo. Os aportes no FAR diminuíram, conforme é possível ver na tabela abaixo:

²² Isso também acontece quando é levada em consideração a metodologia do fundo para arbitrar o que é “habitação”, que no ano de 2016 incluía os gastos com CRIs e LCIs. Os “recursos globais do Orçamento Operacional” também têm variações ao longo dos anos nos demonstrativos do FGTS.

Tabela 17: Aportes do OGU no FAR entre 2009 e 2016

Ano	Valor (em R\$)
2009	1.436.744.668,80
2010	1.783.225.826,08
2011	8.698.867.401,60
2012	15.856.182.389,37
2013	15.155.104.452,05
2014	18.817.184.277,76
2015	9.842.366.713,86
2016	5.405.251.075,30

Fonte: Relatório de gestão do FAR de 2017 (BRASIL, 2018). Valor corrigido com base no IPCA, considerando como base dezembro de cada ano e atualizando os valores para dezembro de 2018.

O FGTS, porém, não será afetado diretamente pelas novas políticas e pela crise econômica por que o país passa de 2013 em diante. Como apontado por Cardoso e Jaenisch (2017):

Apesar deste fundo ter um perfil fortemente pró-cíclico, com aumento das retiradas e redução dos depósitos em momentos de crise, os dados mostram que houve um esforço em manter os investimentos em habitação com a utilização deste recurso. Enquanto em 2014 o número de unidades financiadas era de 486.219 (ligeiramente inferior aos números de 2013), em 2015 o total atingiu 574.493 em um portfólio de financiamentos que privilegiou amplamente os imóveis novos. E, se considerarmos os valores totais financiados, vemos que essa tendência fica ainda mais significativa, com taxas de crescimento bem mais elevadas em decorrência de uma ampliação do valor financiado por unidade (CARDOSO; JAENISCH, 2017, p. 13).

Ainda que não tenha sido afetado na mesma medida que o Orçamento Geral da União, o FGTS irá interromper a sua trajetória de expansão dos subsídios. Nesse contexto, o orçamento para os descontos do FGTS se manteve constante nominalmente entre 2013 e 2016, no valor de R\$ 8,9 bilhões. Ainda que os valores sejam constantes, isso representa uma perda real de 33% no período considerando a inflação do período.

Além disso, as faixas de renda que podem ser atendidas pelos descontos serão elevadas neste período. Até então, os subsídios só poderiam ser concedidos para famílias com renda

mensal limitada a R\$ 4.300 e R\$ 5.400 em Regiões Metropolitanas (BRASIL, 2012). Com a mudança, os descontos do fundo passaram a atender famílias com renda de até R\$ 7.000 em qualquer cidade do país (BRASIL, 2017).

Tabela 18: Orçamento final do FGTS entre 2012 e 2017 (em R\$ mil)

Programa / Compra	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Apoio à Produção	28.471.401,29	30.701.341,98	23.420.873,14	27.077.863,96	31.777.042,19	32.638.887,12
Carta de Crédito	53.485.287,50	62.331.044,16	56.538.496,59	57.267.476,25	58.553.776,16	57.727.885,84
CRI - Certif. de Recebíveis Imobiliários	3.567.655,75	3.372.892,00	2.215.770,90	687.653,10	10.712.363,00	0
Pró-Cotista	71.353,12	404.747,04	1.076.231,58	7.648.994,65	9.212.632,18	8.065.231,70
Pró-Moradia	243.608,10	1.349.156,80	151.938,58	0	0	0
Operações especiais	0	0	0	1.432.610,63	2.999.461,64	375.127,06

Fonte: Elaboração própria a partir dos relatórios de gestão do fundo, considerando somente os programas e compras voltados à habitação e ao setor imobiliário. Valor corrigido com base no IPCA, considerando como base dezembro de cada ano e atualizando os valores para dezembro de 2018.

O programa Pró-Moradia não fez nenhuma seleção entre 2015 e 2017, “em razão de não haver limite para concessão de crédito ao setor público, estabelecido pelo Conselho Monetário Nacional” (CCFGTS, 2018). Outra linha que teve orçamento separado nesse período, mas que jamais o executou, foi o FIMAC, Financiamento de Material de Construção. A linha se destinava ao financiamento de “reforma, ampliação ou construção, instalação de hidrômetros de medição individual e implantação de Sistemas de Aquecimento Solar (SAS) e itens que visem à acessibilidade, o desenvolvimento sustentável e a preservação do meio ambiente” (BRASIL, 2012). Essa linha nunca foi efetivada porque impunha custos operacionais que ultrapassavam o valor de remuneração fixado pelo Conselho Curador (2,16% ao ano) (CCFGTS, 2015). O orçamento destinado a ela nos anos de 2013, 2014 e 2015 foi manejado para a área de habitação em todos esses anos. Ainda que o programa não tenha sido formalmente extinto, o FGTS parou as alocações para o FIMAC a partir do ano de 2016.

Tabela 19: Orçamento final do FGTS entre 2012 e 2017 (em R\$ mil)

Ano	Orçamento Original	Orçamento Final
2013	300.000	0
2014	300.000	0
2015	100.000	0

Fonte: Relatório de Gestão do FGTS de 2016 (BRASIL, 2017). Valores correntes à época da publicação do relatório.

Ainda assim, nesse período o FGTS também cumpriu novos papéis no provimento de habitação para as camadas de menor renda da população. Com a retração da União nesse processo, o FGTS passou a atuar em uma nova faixa do Minha Casa Minha Vida e fazer aportes no FAR a fundo perdido.

A Faixa 1,5 foi criada para atender famílias com renda mensal de até R\$ 2.350 mil com recursos do OGU e do FGTS. A ideia inicial do governo era atender municípios específicos, onde parte da população ultrapassava os limites de renda familiar da faixa 1 do programa. Isso, porém, não aconteceu:

Ela surgiu porque, na promoção do programa como um todo, tinha um grupo de cidades grandes que não tinha renda pequena o suficiente, porque o pobre de São Paulo tem uma renda maior que os R\$ 1.800 da faixa 1. E, ao mesmo tempo, não consegue acessar o crédito habitacional. No início, quando ela estava sendo pensada, era para esses grupos de município. Se você soma a renda da faxineira com a do zelador nesses lugares, é alta para o faixa 1 e não consegue acessar o crédito da faixa 2. Nas discussões, acaba que um puxa de lá, um puxa de cá, e criou-se para todo mundo, todas cidades. A ideia inicial era que tivesse um processo de seleção, era para ter uma especificação de unidade, mas acabaram abrindo mão (CHAVES, 2019).

A Faixa 1,5 correspondeu à menor parte dos descontos desembolsados no período. Em 2017, por exemplo, os financiamentos ligados à faixa 1,5 receberam menos descontos do que as faixas 2 e 3 do programa. Percebe-se também que os desembolsos relacionados ao desconto equilíbrio foram superiores àqueles direcionadas ao desconto complemento nas faixas 2 e 3 do Minha Casa Minha Vida, conforme se pode ver na tabela abaixo.

Tabela 20: Descontos concedidos pelo FGTS em 2017 (em R\$ mil)

Tipo de Desconto	Desconto Orçado	Desconto Complemento	Desconto Equilíbrio	Total Desconto
PMCMV Faixas 2 e 3		R\$2.219.310,00	R\$4.149.433,00	R\$6.368.743,00
PMCMV Faixa 1,5		R\$797.497,00	R\$648.260,00	R\$1.445.757,00
Demais aplicações	R\$10.200.000,00	R\$96.862,00	R\$620.973,00	R\$717.834,00

Fonte: Relatório de Gestão do FGTS de 2017 (BRASIL, 2018). Valores correntes à época da publicação do relatório.

As demais operações que recebem subsídios do fundo referem-se, especialmente, ao Programa Carta de Crédito Individual, que engloba operações que não se encaixam no MCMV. Em 2017, 90% dos subsídios aplicados em “demais aplicações” estavam dentro do programa, um valor superior àquele aplicado na Faixa 1,5 do Minha Casa Minha Vida.

Nesse período, o FGTS também fez pelo menos dois movimentos direcionados às parcelas de maior renda da sociedade. Um deles foi a expansão do orçamento e do desembolso com o Pró-Cotista, que cresceu nesse período. Buscando compensar a queda de recursos na poupança, o Conselho Curador do FGTS expandiu o orçamento do Pró-Cotista, que foi contratado quase em sua totalidade naquele ano. Com o aumento nos limites dos imóveis que poderiam ser atendidos dentro do SFH, o Pró-Cotista financiou imóveis que poderiam alcançar até R\$ 1,5 milhão, enquanto a área de habitação popular estava limitada ao valor máximo de R\$ 240 mil (CCFGTS, 2018i). Como apontado no relatório do fundo de 2016:

A recessão econômica observada no exercício de 2015 provocou, entre outros efeitos, um expressivo declínio nos depósitos em cadernetas de poupança. A retração na captação do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) retirou do mercado importante fonte de recursos para a produção e comercialização de imóveis habitacionais.

Diante da permanência desse contexto em 2016, o Conselho Curador do FGTS possibilitou a alocação de R\$ 1,88 bilhão destinado à contratação de operações de crédito habitacional não enquadráveis na área orçamentária de habitação popular, observados, no mínimo, os limites e condições definidos pelo Sistema Financeiro da Habitação (SFH) (CCFGTS, 2017j).

Tabela 21: Atendimento do programa Pró-Cotista em 2017

Faixa de Renda (R\$)	Quantidade de operações	Valor financiado (em R\$ mil)
até R\$ 1.800,00	6	290
de R\$ 1.800,01 a R\$ 3.600,00	976	75.906
de R\$ 3.600,01 A R\$ 6.500,00	8.386	1.058.115
acima de R\$ 6.500,00	28.242	5.578.535
Total	37.610	6.712.846

Fonte: Relatório de Gestão do FGTS de 2017 (BRASIL, 2018). Valores correntes à época da publicação o relatório.

Nos anos de 2015, o fundo também passará a alocar recursos nas chamadas “operações especiais”, concedidas diretamente a pessoas jurídicas cuja demanda não se encaixa necessariamente na área de habitação popular do fundo. Assim como o Pró-Cotista, essas operações concedem empréstimos sem um limite de renda. Em contrapartida, o conselho do fundo estabeleceu o limite de 300 mil reais por unidade habitacional, abaixo dos limites estabelecidos pelo CMN, sob o argumento de que assim esses empréstimos estariam mais aderentes aos objetivos sociais do fundo (BRASIL, 2015).

Posteriormente, em 2017, o FGTS elevou a faixa de renda que podia ser atendida dentro dos seus programas. O limite de renda familiar foi ampliado de R\$ 7.000, para R\$ 9.000 naquele ano (BRASIL, 2017).

Nesse período guiado por políticas de austeridade, o fundo também irá continuar a comprar títulos ligados ao SFI. A partir de 2012, a compra de CRIs (Certificado de Recebíveis Imobiliários) pelo FGTS esteve em queda, e chegou ao seu menor valor em 2015. Porém, a compra desses títulos dá um salto em 2016, quando alcança seu maior valor e seu orçamento chega a R\$ 9 bilhões em valores nominais – o mesmo valor que foi alocado em descontos pelo fundo naquele ano.

Além da compra de CRIs, o fundo irá adquirir pela primeira vez outro título criado pelo SFI. Em 2016, o Conselho Curador permitiu a aquisição de LCIs (Letras de Crédito Imobiliário) pelo fundo (CCFGTS, 2016). Ao justificar a proposta, o conselho considera “a necessidade de

fomentar o crédito habitacional no país, haja vista os reflexos positivos e o seu efeito multiplicador sobre a atividade econômica em geral”. Em seguida, justifica:

que o delicado cenário econômico refletiu negativamente na captação dos depósitos de poupança, que vem sofrendo perdas que alcançaram o patamar de R\$ 50 bilhões somente no último ano e que a falta desses recursos tem encarecido o custo das operações e distanciado as famílias brasileiras do acesso ao crédito para aquisição da moradia própria (CCFGTS, 2016).

Assim, a exemplo do Pró-Moradia, a compra de LCIs também é justificada pela queda de recursos disponíveis para financiamentos com lastro do SBPE.

3.5.1 A atuação do FGTS na Faixa 1 do MCMV

O FGTS também passou a atuar de outra maneira no atendimento às faixas de menor renda. O fundo complementava o FAR na concessão de subsídios para a faixa 1 do Minha Casa Minha Vida. Como descrito anteriormente, o FAR foi criado para fomentar empreendimentos imobiliários no âmbito do PAR, o Programa de Arrendamento Residencial criado em 1999 e oficialmente descontinuado em 2008.

O FAR e o FGTS se diferem na sua natureza jurídica e na forma como eles são abastecidos. Enquanto o FGTS é constituído de contribuições compulsórias da folha de pagamento e tem os trabalhadores como seus cotistas, o FAR conta principalmente com o aporte de recursos não onerosos da União.

Em 2015 e 2016, em uma operação inédita até então, o FGTS socorreu o FAR a fundo perdido. O conselho curador autorizou o uso de FGTS para o “desconto nos financiamentos a pessoas físicas, exclusivamente para fins de pagamento de parte da aquisição de imóveis novos, produzidos no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida” (BRASIL, 2017).

A autorização vigorou até 31 de dezembro de 2016. Em termos formais, o FAR alienava as suas unidades habitacionais, produzidas com recursos do OGU, e o FGTS financiava a aquisição dessas unidades.

Em seu relatório de gestão de 2015, o aporte no FAR é justificado por dois motivos:

- a) as limitações fiscais do Tesouro Nacional, que vinham dificultando, sobremaneira, o cumprimento das obrigações assumidas em exercícios anteriores pelo PMCMV/FAR, relativas a contratos firmados com as empresas do ramo da construção civil; e
- b) o impacto negativo no nível de atividade econômica que o eventual fechamento dessas empresas e a paralisação das respectivas obras ocasionaram, representado, essencialmente, pelo fechamento de postos de trabalho formais (CCFGTS, 2016).

Conforme disposto no relatório de gestão, “o desembolso de valores relativos a descontos, concedidos a fundo perdido pelo FGTS, a partir de expectativa trimestral de vendas, pretendeu acelerar o processo de capitalização do FAR, diante do agravamento do contexto fiscal brasileiro”. Os descontos concedidos dentro desse acordo prosseguiram no ano seguinte, conforme a tabela abaixo:

Tabela 22: Participação do FGTS no MCMV Faixa 1

Ano	Orçamento	Valor Concedido
2015	R\$ 3.300.000,00	R\$ 2.967.623,00
2016	R\$ 4.800.000,00	R\$ 4.785.123,00

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do balanço do FGTS de 2017. Valores correntes à época da publicação do balanço.

Essa não foi a primeira vez em que os recursos do FGTS serviram para estruturar o FAR. Como demonstrado anteriormente, o FGTS teve um papel fundamental na criação do FAR, e concedeu a ele seis empréstimos entre 1999 e 2007 para a operação do Programa de Arrendamento Residencial.

3.5.2 Mudanças nas possibilidades de saque e remuneração das contas

As regras de remuneração, captação e saque das contas vinculadas do FGTS não sofreram mudanças significativas entre 1991, com a criação da Taxa Referencial, e o ano de 2013. Desde então, uma série de mudanças afetou tanto a captação do fundo como a maneira de remuneração das contas.

A principal delas ocorreu com uma Medida Provisória do então presidente Michel Temer, que estabeleceu a possibilidade de saques para contas inativas e determinou a distribuição de parte dos lucros do fundo. O relatório do fundo descreve a medida como “a maior operação de transferência financeira dos últimos anos no Brasil” (CCFGTS, 2018i).

Com o objetivo declarado por parte da presidência de reaquecer a economia através do consumo, a medida permitia o saque de todas as contas vinculadas a contratos de trabalho extintos até 2015. Esses saques somaram R\$ 44 bilhões, que foram retirados por 25,9 milhões de trabalhadores (CCFGTS, 2018i). Apesar do volume expressivo em termos absolutos, esse valor é menor do que os saques regulares do fundo, que foram de R\$ 119 bilhões em 2017, e do financiamento destinado à habitação, saneamento e infraestrutura, que foi de R\$ 64 bilhões naquele ano. Ainda assim, a medida teve impacto na arrecadação líquida do fundo, que caiu pela metade em relação ao ano anterior:

Tabela 23: Arrecadação líquida do FGTS entre 2015 e 2017

Ano	Realizado (em R\$ mil)	% evolução/ano
2015	14.405.177	
2016	10.196.723	-29,20%
2017	4.970.823	-51,20%

Fonte: Relatório de gestão do FGTS de 2017 (BRASIL, 2018). Valores correntes à época da publicação do relatório.

A distribuição dos lucros foi justificada pela necessidade de melhorar a remuneração dos cotistas do fundo. Na mensagem ministerial que acompanha a proposta, é justificado que “nos últimos anos as contas dos trabalhadores tiveram correção inferior a muitas aplicações financeiras, notadamente em relação à remuneração da poupança. Diante disso, há diversas ações na justiça solicitando uma correção mais adequada para as contas vinculadas do FGTS” (MENSAGEM 6416, [s.d.]). Ao mesmo tempo, tal mensagem ministerial negava a possibilidade de aumentar o rendimento das contas dos trabalhadores. A solução, assim, seria a distribuição de lucros para compensar a baixa remuneração:

Cumprе mencionar que existem proposições legislativas que visam alterar a remuneração das contas vinculadas para que essas tenham rendimento equivalente a taxa de poupança. Tal regra traria impactos negativos à política de aplicação do

Fundo, que teria que elevar sua taxa de aplicação dos recursos, prejudicando setores como o de saneamento e o de habitação que têm elevado retorno social.”

Nada obstante, é possível melhorar a remuneração das contas vinculadas sem impor prejuízos ao papel do Fundo como fonte de recursos para setores chaves da economia. Essa solução passa pela distribuição anual de parte do resultado alcançado pelo conjunto de aplicações realizadas pelo FGTS às contas vinculadas.

Estudos recentes demonstram que destinar 50% do resultado alcançado pelo Fundo aos detentores de contas vinculadas não traria riscos à sua liquidez ou ao seu desenvolvimento de médio e longo prazo, mas permitiria uma elevação na rentabilidade média das contas de 3,7% ao ano para 5,5% ao ano, isto, sem impor qualquer ônus às taxas de aplicação do FGTS. (MENSAGEM 6416, [s.d.])

A distribuição de lucros seria, então, feita da seguinte forma:

§ 5o O Conselho Curador autorizará a distribuição de parte do resultado positivo auferido pelo FGTS, mediante crédito nas contas vinculadas de titularidade dos trabalhadores, observadas as seguintes condições, entre outras a seu critério:

I - a distribuição alcançará todas as contas vinculadas que apresentarem saldo positivo em 31 de dezembro do exercício base do resultado auferido, inclusive as contas vinculadas de que trata o art. 21;

II - a distribuição será proporcional ao saldo de cada conta vinculada em 31 de dezembro do exercício base e deverá ocorrer até 31 de agosto do ano seguinte ao exercício de apuração do resultado; e

III - a distribuição do resultado auferido será de cinquenta por cento do resultado do exercício.

§ 6o O valor de distribuição do resultado auferido será calculado posteriormente ao valor desembolsado com o desconto realizado no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, de que trata a Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009. (BRASIL, 2017)

Uma das características dessa distribuição foi a exclusão dos descontos do Minha Casa Minha Vida previamente de seu cálculo, de forma que a concessão de lucros não afetasse os subsídios concedidos pelo fundo. Ainda assim, essa distribuição pode ter um caráter recessivo, já que ela é feita de maneira proporcional aos recursos que cada trabalhador possui em sua conta. Dessa forma, os trabalhadores com as maiores contas acabam sendo os mais beneficiados, em valores absolutos, pela medida. Ressalta-se que há uma grande concentração nas contas do fundo, como pode ser visto na tabela abaixo:

Tabela 24: Saldo de contas ativas e inativas do FGTS (2017)

Faixa de Valor	Qtde Contas	% Qtde	Saldo (em R\$ mil)	% Valor	Saldo Médio (em R\$)
Até 01 Salário Mínimo	214.781.092	84,4%	21.767.763	5,84%	101,35
De 01 a 04 Salários Mínimos	19.158.754	7,5%	38.027.382	10,20%	1.984,86
De 04 a 06 Salários Mínimos	4.902.408	1,9%	22.593.305	6,06%	4.608,61
De 06 a 10 Salários Mínimos	6.404.386	2,5%	47.792.787	12,82%	7.462,51
De 10 a 15 Salários Mínimos	3.242.298	1,3%	37.026.203	9,93%	11.419,74
De 15 a 20 Salários Mínimos	2.025.493	0,8%	33.012.174	8,85%	16.298,34
De 20 a 30 Salários Mínimos	1.634.826	0,6%	37.152.362	9,96%	22.725,58
De 30 a 40 Salários Mínimos	754.976	0,3%	24.384.121	6,54%	32.297,88
De 40 a 60 Salários Mínimos	679.845	0,3%	30.822.164	8,27%	45.337,05
De 60 a 100 Salários Mínimos	446.389	0,18%	31.725.630	8,51%	71.071,71
Acima de 100 Salários Mínimos	321.082	0,1%	54.929.605	14,73%	171.076,56
TOTAL	254.351.549	100,00%	379.233.496	100,00%	1.465,84

Fonte: Relatório de Gestão do FGTS de 2017 (BRASIL, 2018). Valores correntes à época da publicação do Relatório.

A distribuição de lucros não exaure a discussão sobre a remuneração do fundo. Uma série de propostas, na academia e no poder Legislativo, defende a necessidade de mudança na remuneração. O argumento que têm em comum gira em torno da ideia de que o FGTS é prejudicial à produtividade da economia brasileira, como resume Nery (2018), em artigo que revisa propostas de reformulação do fundo:

O ponto de partida é normalmente a sub-remuneração das contas, pelos efeitos indesejados que gera. O mais relevante é o estímulo ao aumento da rotatividade no mercado de trabalho, que tem consequências deletérias na produtividade do trabalho e, portanto, na capacidade dos trabalhadores de gerarem renda. (NERY,2018, p. 235)

As propostas de revisão buscam modificar distintos aspectos do fundo. Além do aumento da remuneração, incluem a redução da alíquota de FGTS para jovens e idosos e para micro e pequenas empresas e a flexibilização de saques. Essas propostas acabam por abordar

de maneira superficial, ou ignorar completamente, as consequências do FGTS para o financiamento da habitação. O foco delas está sobretudo na remuneração dos cotistas e nas possibilidades de saque, além das suas consequências no mercado de trabalho e na produtividade da economia (NERY, 2018).

Além das mudanças no saque e na remuneração, outras medidas podem afetar indiretamente o fundo, incluindo aquelas que regem questões trabalhistas. A arrecadação do fundo foi modificada direta e indiretamente na reforma trabalhista aprovada em 2017.

A possibilidade de rescisão de contratos em comum acordo entre empregado e empregador permite a movimentação da conta individual do FGTS, limitada a 80% do valor dos depósitos. Além disso, a reforma também alterou a base de incidência de encargos trabalhistas, ou seja, o montante sobre o qual é calculada a contribuição de 8% do salário para o FGTS. Assim:

Não há dúvidas de que essas alterações aceleram o processo de desconstrução de direitos e a formação de um mercado de trabalho bastante flexível, com rebaixamento dos salários e consequências deletérias às fontes de financiamento dos fundos públicos, especialmente da seguridade social e do FGTS (TEIXEIRA; GALVÃO, 2017, p. 48).

A reforma também trouxe uma série de contratações atípicas, temporárias e mais precárias, que tem o potencial de diminuir a arrecadação do FGTS (KREIN, 2018, p. 88). No mesmo sentido, o Congresso Nacional aprovou uma lei que permite a terceirização das atividades-fim das empresas, até então restritas por decisão do Tribunal Superior do Trabalho. Ambas as medidas cooperam para a rotatividade do mercado de trabalho e teriam o potencial de influenciar negativamente a captação do FGTS, conforme nota técnica do Dieese (2017):

A terceirização responde, em boa medida, pelas elevadas taxas de rotatividade do mercado de trabalho brasileiro. A elevada rotatividade da mão de obra é um dos indicadores mais preocupantes do mercado de trabalho. Para os empregadores, representa um custo de seleção e treinamento que acaba sendo repassado ao preço final, atingindo todos os consumidores. Para os trabalhadores, representa a incerteza de encontrar um novo emprego num curto espaço de tempo e o risco de ter que aceitar menores salários e benefícios, além de ter impactos no cálculo da aposentadoria. Para o Estado, as despesas com seguro-desemprego tendem a aumentar com a alta rotatividade, ocasionando descapitalização do FGTS (DIEESE, 2017).

Em suma, as recentes mudanças na regulação do trabalho do Brasil têm o potencial de impactar a arrecadação do FGTS, ainda que esse não tenha sido o seu principal objetivo. Por

consequência, podem cooperar, no médio prazo, com a descapitalização do fundo, por meio de impactos na política habitacional brasileira que pouco são levados em conta nessa discussão.

CONCLUSÃO

Este trabalho analisou as disputas, o desenho e a aplicação dos recursos do FGTS entre os anos de 1998 e 2017. Nesse período, o fundo passou a conceder subsídios explícitos para o financiamento habitacional, que foram o principal foco deste trabalho. Os chamados descontos e todos os recursos do fundo são foco de uma disputa multifacetada, já que o FGTS serve a uma série de propósitos distintos para o seu cotista, para os beneficiários dos financiamentos do fundo, para o capital imobiliário e para outros setores da economia, inclusive o mercado financeiro.

A revisão da trajetória dos subsídios concedidos pelo FGTS nesses vinte anos deixa claro o seu papel central no atendimento habitacional para a população de baixa renda. Isso é perceptível a partir das normas que regulam o fundo e dos dados sobre a sua concessão. De maneira geral, o fundo ampliou os gastos cobertos por descontos desde que eles foram criados na década de 1990. Nos anos 2000, eles passaram a cobrir novos encargos, especialmente com a Resolução nº 460 do CCFGTS. Com o Minha Casa Minha Vida, os financiamentos com lastro no FGTS terão o seu maior crescimento absoluto.

Essa trajetória, porém, não é linear ou coerente. Nesse período, o fundo também serviu como uma fonte de crédito barata para mercados de renda mais alta e outros setores da economia, o que não excluiu necessariamente o cumprimento da sua função redistributiva. Entre diversos movimentos no fundo, o FGTS criou um linha de crédito voltada à população de mais alta renda e uma série de regulações que lhe permitiam investir em títulos financeiros, como debêntures, Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRIs) e Letras de Crédito Imobiliários (LCIs).

Essa trajetória díspar do FGTS é vista claramente no período mais recente da economia brasileira, guiado por políticas econômicas voltadas à austeridade. Por um lado, o FGTS atendeu às parcelas de renda mais alta da população com o uso do Pró-Cotista, adquiriu CRIs, recebeu permissão para adquirir LCIs e um dos seus principais programas para baixa renda, o Pró-Moradia, foi interrompido por fatores externos ao fundo. Por outro, o FGTS continuou a atender as parcelas de menor renda da população. Os descontos do FGTS nesse período se mantiveram nominalmente constantes, enquanto o Orçamento Geral da União sofreu cortes mais severos nos seus recursos destinados ao Minha Casa Minha Vida Faixa 1. O FGTS cumpriria o papel até então destinado normalmente ao OGU de duas formas: com a criação da Faixa 1,5 do Minha Casa Minha Vida e com investimentos diretos no atendimento da Faixa 1

do fundo. Ao mesmo tempo em que garantiu o funcionamento do mercado imobiliário em meio à crise, o FGTS também aumentou o poder aquisitivo do trabalhador, especialmente a partir de novas possibilidades de saque e da redistribuição de lucros.

Sua dinâmica nesses vinte anos deixa clara a ambivalência do fundo público descrita por Oliveira (1988). Enquanto libera o salário indireto do trabalhador, o fundo também cumpre seu papel como pressuposto da acumulação do capital. A liberação do salário do trabalhador é feita especialmente através do subsídio voltado à ampliação da capacidade de compra dos seus beneficiários. Em menor grau, as mais recentes possibilidades de saques e a distribuição de lucro para o cotista também servem como uma liberação da renda domiciliar para o consumo. Do ponto de vista da acumulação do capital, ele age de diversas maneiras como uma fonte de crédito barato, essencial à sua acumulação. Isso acontece tanto através de empréstimos diretos, a taxas de juros subsidiadas direta ou indiretamente, quanto da compra de títulos no mercado financeiro.

As regulações e o orçamento dos descontos demonstram essa dinâmica complexa do fundo. Os subsídios explícitos concedidos pelo FGTS têm a potencialidade de aumentar o alcance do atendimento do financiamento habitacional feito pelo fundo e, assim, são essenciais para que ele cumpra a sua função social. Mas a concessão de descontos, por si só, não redundam em um atendimento das parcelas de menor renda da população. Essa concepção errônea perpassa, por exemplo, os documentos do próprio fundo. No relatório de gestão de 2017 do FGTS, a criação dos subsídios explícitos era lembrada da seguinte forma:

Os descontos surgiram da necessidade de atender às populações de baixa renda. Esse desconto se dá na ampliação da capacidade de compra do imóvel pelo mutuário e redução do valor das suas prestações (CCFGTS, 2018).

Sendo assim, são necessários estudos mais detalhados para compreender efetivamente os efeitos dos descontos concedidos pelo fundo. A diferença dos impactos entre o desconto equilíbrio, voltado à cobertura do diferencial da taxa de juros e da taxa de administração, e do desconto complemento, voltado ao pagamento de parte da aquisição ou construção do imóvel financiado ainda carecem de melhor compreensão. Também é importante entender melhor o impacto que operações voltadas à maior rentabilidade do fundo têm na concessão de créditos a fundo perdido.

A inserção do fundo em um contexto de financeirização também fica clara ao olhar esse período de vinte anos. As aquisições de títulos ligados ao SFI, desde o início dos anos 2000, a

criação do FI-FGTS e a aquisição direta de debêntures e outros títulos refletem as mudanças do fundo, influenciadas pela centralidade das finanças na economia. Mas, além desses movimentos concretizados pelo fundo, os processos inconclusos de inserção do FGTS nesse contexto também merecem atenção. Entre eles estão as tentativas fracassadas de negociar os títulos em um mercado secundário e de implantar o Fundo de Investimento em Cotas do FIFGTS. Ainda que interrompidos, ambos os projetos tiveram influência na regulação e nas alocações do fundo.

A disputa pelos recursos do FGTS, como descrito ao longo do trabalho, é feita dentro de regras pactuadas, especialmente no âmbito do seu Conselho Curador, por sua vez subordinado às decisões do poder Legislativo. Assim, também é necessário entender, por um lado, de que maneira diferentes agentes atuam sobre o fundo e suas estratégias e, por outro, como eles também buscam moldar essas regras.

No momento da conclusão deste trabalho, em 2019, questiona-se cada vez mais a própria existência do fundo. Ressurge, a exemplo do que aconteceu nos anos 1990, um discurso defendendo a mudança em sua rentabilidade e, em alguns casos, até a sua extinção. De fato, as recentes mudanças nos padrões de acumulação capitalista e nas relações de trabalho impedem a operação do fundo nos mesmos moldes de cinquenta anos atrás. Ainda assim, a política social brasileira não pode prescindir do papel cumprido pelo FGTS no provimento de habitação. Resta, assim, discutir como esse fundo pode ser adaptado ao capitalismo contemporâneo para que ele possa continuar a cumprir a sua essencial função no combate ao déficit habitacional.

REFERÊNCIAS

AALBERS, M. B. The potential for financialization. **Dialogues in Human Geography**, Thousand Oaks, v. 5, n. 2, p. 214–219, 2015.

_____. The variegated financialization of housing. **International Journal of Urban and Regional Research**, Hoboken, v. 41, n. 4, p. 542–554, 2017.

INSTITUTOS DE APOSENTADORIA E PENSÕES. *In*: DICIONÁRIO Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós-1930. Rio de Janeiro: CPDOC, 2010.

ALMEIDA, W. J.; CHAUTARD, J. L. **FGTS: uma política de bem-estar social**. Rio de Janeiro: IPEA, 1976.

ARRETCHE, M. T. Federalismo e Relações Intergovernamentais no Brasil: A Reforma de Programas Sociais. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 431–458, 2002.

_____. Desarticulação do BNH e autonomização da política habitacional. *In*: AFFONSO, Rui de Britto A.; SILVA, Pedro Luiz B. (Orgs.). **Descentralização e Políticas Sociais**. São Paulo: FUNDAP, 1996.

AZEVEDO, S. DE; ANDRADE, L. A. G. DE. **Habitação e Poder – Da fundação da casa popular ao Banco Nacional da Habitação**. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Resolução nº 3259. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/48470/Res_3259_v1_O.pdf>. Acesso em: 9 jun. 2019.

BONATES, M. F. O Programa de Arrendamento Residencial-PAR: acesso diferenciado à moradia e à cidade. **Risco: Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo (Online)**, n. 7, p. 147–164, 2008. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/risco/issue/view/3659>>. Acesso em 9.jun.2019

BONDUKI, N. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.

_____. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo**, v. 1, n. 1, p. 70–104, 2008.

BONDUKI, N. G.; KOURY, A. P. **Os pioneiros da habitação social: Cem anos de política pública no Brasil**. São Paulo: SESC, 2014.

BRASIL. Congresso Nacional. Diário do Congresso Nacional, Brasília, ano 53, 29 jun. 1998. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?codDiario=14293#diario>>. Acesso em: Acesso em: 16 jun. 2019.

_____. Constituição Federal de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 16 jun. 2019.

_____. Decreto nº 1.749, de 28 de junho de 1937. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-1749-28-junho-1937-345513-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 16 jun. 2019.

_____. Decreto nº 91.531, de 15 de Agosto de 1985. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-91531-15-agosto-1985-441925-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 16 jun. 2019.

_____. Decreto-Lei nº 2291 de 21 de Novembro de 1986. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2291.htm>. Acesso em: 16 jun. 2019.

_____. Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm>. Acesso em: 16 jun. 2019.

_____. **Estimativa da Carga Tributária Bruta no Brasil**. Disponível em: <https://cdn.tesouro.gov.br/sistemas-internos/apex/producao/sistemas/thot/arquivos/publicacoes/29472_989033/Boletim_CTB_2018.pdf>. Acesso em: 6 maio. 2019.

_____. Lei nº 1.473, de 24 de novembro de 1951. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L1473.htm>. Acesso em: 16 jun. 2019.

_____. Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4380.htm>. Acesso em: 16 jun. 2019.

_____. Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7998.htm>. Acesso em: 16 jun. 2019.

_____. Lei no 8.036, de 11 de maio de 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8036consol.htm>. Acesso em: 16 jun. 2019.

_____. Lei nº 8.692, de 28 de julho de 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8692.htm>. Acesso em: 16 jun. 2019.

_____. Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9514.htm>. Acesso em: 16 jun. 2019.

_____. Lei nº 10.931 de 02 de Agosto de 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.931.htm>. Acesso em: 16 jun. 2019.

_____. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11124.htm>. Acesso em: 16 jun. 2019.

_____. Lei nº 11.491, de 20 de junho de 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11491.htm>. Acesso em: 16 jun. 2019.

_____. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm>. Acesso em: 16 jun. 2019.

_____. Lei nº 12.693 de 24 de Julho de 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12693.htm>. Acesso em: 16 jun. 2019.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 16 jun. 2019.

_____. Medida Provisória nº 1.671 de 24 de Junho de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/1671.htm>. Acesso em: 16 jun. 2019.

_____. Medida Provisória 1.823 de 29 de abril de 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas/1823.htm>. Acesso em: 16 jun. 2019.

_____. Medida Provisória nº 2.196-3 de 24 de Agosto de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2196-3.htm>. Acesso em: 16 jun. 2019.

_____. Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2197-43.htm>. Acesso em: 16 jun. 2019.

_____. Medida Provisória nº 2.212, de 30 de Agosto de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas_2001/2212.htm>. Acesso em: 16 jun. 2019.

_____. Medida Provisória 2.223, de 4 de setembro de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas_2001/2223.htm>. Acesso em: 16 jun. 2019.

_____. Mensagem 6416, [s.d.]. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=17F1046F3E638EAC925ABC64E661D20D.proposicoesWebExterno1?codteor=1558366&filename=Avulso+-MPV+763/2016>. Acesso em: 16 jun. 2019.

_____. **Números.** Disponível em: <<http://www.fgts.gov.br/Pages/sobre-fgts/numeros.aspx>>. Acesso em: 21 jan. 2019.

_____. **Portal Brasileiro de Dados Abertos.** Disponível em: <<http://dados.gov.br/>>. Acesso em: 17 abr. 2019.

_____. **Portal da transparência.** Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/orcamento>>. Acesso em: 17 abr. 2019.

CANETTIERI, T. A produção capitalista do espaço e a gestão empresarial da política urbana: o caso da PBH Ativos S/A. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 19, n. 3, p. 513–529, 2017.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, A. L. (Org.). **O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra capital, p. 17–65, 2013.

CARDOSO, A. L.; JAENISCH, S. T. Mercado imobiliário e política habitacional nos governos de Lula e Dilma: entre o mercado financeiro e a produção habitacional subsidiada. In: XVII Encontro Nacional da ANPUR, 17., 2017, São Paulo. Anais... São Paulo: FAUUSP, 2017.

CARDOSO, A. L.; JAENISCH, S. T.; ARAGÃO, T. A. **22 anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise**. Rio de Janeiro: Letra Capital Editora LTDA, 2017.

CARMO, E. C. DO. **A política habitacional no Brasil pós Plano Real (1995-2002): diretrizes, princípios, produção e financiamento: uma análise centrada na atuação da Caixa Econômica Federal**. 2006. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

CBIC. **Banco de Dados - CBIC**. Disponível em: <<http://www.cbicdados.com.br/menu/financiamento-habitacional/sbpe>>. Acesso em: 8 jun. 2019.

CCFGTS. **Relatório de Gestão Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - 1999**. Brasília, 2000.

_____. **Relatório de Gestão Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - 2001**. Brasília, 2002a.

_____. **Relatório de Gestão Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - 2002**. Brasília, 2003a.

_____. **Relatório de Gestão Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - 2003**. Brasília, 2004.

_____. **Relatório de Gestão Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - 2004**. Brasília, 2005.

_____. **Relatório de Gestão Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - 2005**. Brasília, 2006a.

_____. **Relatório de Gestão Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - 2006**. Brasília, 2007a.

_____. **Relatório de Gestão Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - 2007**. Brasília, 2008a.

_____. **Relatório de Gestão Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - 2008.** Brasília, 2009.

_____. **Relatório de Gestão Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - 2009.** Brasília, 2010.

_____. **Relatório de Gestão Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - 2010.** Brasília, 2011.

_____. **Relatório de Gestão Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - 2011.** Brasília, 2012a.

_____. **Relatório de Gestão Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - 2014.** Brasília, 2015.

_____. **Relatório de Gestão Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - 2015.** Brasília, 2016.

_____. **Relatório de Gestão Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - 2016.** Brasília, 2017.

_____. **Relatório de Gestão Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - 2017.** Brasília, 2018a.

_____. Resolução nº 166, de 13 de dezembro de 1994. Autoriza a contratação de operações de crédito para produção de unidades habitacionais em áreas adquiridas com recursos do FGTS ou com infra-estrutura habitacional financiada pelo Fundo. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, p. 66-67, 13 dez. 1994.

_____. Resolução nº 178, de 28 de abril de 1995. Aprova o Programa de Atendimento Habitacional através do Poder Público (PRÓ-MORADIA). **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, p. 61-64, 5 maio 1995.

_____. Resolução nº 184, de 1º de agosto de 1995. Aprova o programa de financiamento individual à moradia por meio de carta de crédito. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, p. 53-56, 10 ago. 1995.

_____. Resolução 246, de 10 de novembro de 1996. Estabelece diretrizes para a aplicação dos recursos e a elaboração das propostas orçamentárias do FGTS, no período de 1997 a 1999. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, p. 43-44, 16 dez. 1996.

_____. Resolução 289, de 30 de junho de 1998. Estabelece diretrizes para a aplicação dos recursos e a elaboração das propostas orçamentárias do FGTS, no período de 1998 a 2001. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, p. 65-66, 8 jul. 1998.

_____. Resolução 290, de 8 de março de 2005. Altera o Programa de Atendimento Habitacional através do Poder Público - PRÓ-MORADIA. **Diário Oficial da União:** seção 1,

Brasília, p. 66-67, 8 jul. 1998.

_____. Resolução 340, de 26 de abril de 2000, de 17 de dezembro de 2001. Altera a Resolução n° 289, de 30 de junho de 1998. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, p. 16, 5 maio 2000.

_____. Resolução 376. Prorroga a vigência da Resolução n° 289, de 30 de junho de 1998, e dá outras providências. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, 29 dez. 2001.

_____. Resolução 392, de 6 de junho de 2002. Altera a Resolução n° 289, de 30 de junho de 1998, e dá outras providências. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, p. 96, 10 jun. 2002.

_____. Resolução 394, de 17 de dezembro de 2001. Altera a Resolução n° 289, de 30 de junho de 1998, com a redação dada pela Resolução n° 392, de 6 de junho de 2002. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, p. 181, 1 jul. 2002.

_____. Resolução 431, de 30 de outubro de 2003. Dispõe sobre a prorrogação da vigência da Resolução n° 289, de 30 de junho de 1998, e a alteração do calendário relativo ao processo orçamentário, e dá outras providências. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, p. 74, 5 nov. 2003.

_____. Resolução 434, de 16 de dezembro de 2003. Autoriza o remanejamento de valores entre os itens do orçamento de aplicações de 2003, sem alterar o valor global, e dá outras providências. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, p. 102, 23 dez. 2003.

_____. Resolução n° 460, de 14 de dezembro de 2004. Estabelece diretrizes para a aplicação dos recursos e a elaboração das propostas orçamentárias do FGTS, no período de 2005 a 2008. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, p. 87-89, 20 dez. 2004.

_____. Resolução no 518, de 07 de novembro de 2006. Altera e consolida a Resolução n° 460, de 14 de dezembro de 2004, que dispõe sobre as diretrizes para a aplicação dos recursos e a elaboração das propostas orçamentárias do FGTS, no período de 2005 a 2008, e dá outras providências. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, p. 66-67, 20 nov. 2006.

_____. Resolução 532, de 09 de julho de 2007. Suspende, no exercício orçamentário de 2007, a determinação constante da alínea “b” do subitem 1.5.2 do Anexo II da Resolução n° 460, de 14 de dezembro de 2004. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, p. 119, 13 jul. 2007.

_____. Resolução n° 537, de 01 de agosto de 2007. Aprova condições especiais nos financiamentos concedidos a trabalhadores titulares de conta vinculada do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, p. 75, 9 ago. 2007.

_____. Resolução n° 542. Aprova concessão de financiamentos a trabalhadores titulares de conta vinculada do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, observadas as condições do Sistema Financeiro da Habitação – SFH, e dá outras providências. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, p. 82, 8 nov. 2007.

_____. Resolução n° 564, de 11 de junho de 2008. Dá nova redação aos subitens 1.5, 9.1 e 9.2 do Anexo II da Resolução n° 460, de 14 de dezembro de 2004, que dispõe sobre as diretrizes para a aplicação dos recursos e a elaboração das propostas orçamentárias do FGTS, no período de 2005 a 2008. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, p. 90, 13 jun. 2008.

_____. Resolução n° 702, de 4 de outubro de 2012. Estabelece diretrizes para elaboração das propostas orçamentárias e aplicação dos recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, p. 131-134, 5 nov. 2012.

_____. Resolução n° 807, de 10 de maio de 2016. Altera a Resolução n° 798, de 2016, com objetivo de incluir a aquisição de Letras de Crédito Imobiliário (LCI), lastreadas em operações habitacionais. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, p. 197, 12 mai. 2016.

CEF. **Relatório de Gestão do Exercício de 2015 - FAR**. Brasília, 2016.

_____. **Relatório de Gestão do Exercício de 2017 – FCVS**. Brasília, 2017.

CHAVES, M. Q. B. Entrevista concedida a Piero Locatelli, abr. 2019.

CHESNAIS, F. O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos. *In*: CHESNAIS, F. (Org.) **A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, conseqüências**. São Paulo: Boitempo, 2005, p. 35–67.

CINTRA, M. A. M. Crédito público e desenvolvimento econômico: a experiência brasileira. *In*: FERREIRA, F. M. R.; MEIRELLES, B. B. **Ensaio sobre economia financeira**. Rio de Janeiro: BNDES, 2009, p. 57–108.

COSTA, L. S. G. M. DA. **Uma visão sistêmica dos fundos federais**. 2012. Disponível em: <<http://www.tesouro.gov.br/documents/10180/137713/TD7.pdf>>. Acesso em: 16 jun. 2019.

DEBASTIANI, N. C. **Aplicação do FGTS em fundos de privatização: um estudo de caso**. 2004. Dissertação (Tese de Conclusão de Curso de Ciências Contábeis) – Centro Socioeconômico, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

DIEESE. Reforma trabalhista e os impactos para as relações de trabalho no Brasil. Nota técnica 178. São Paulo: 2017. Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/notatecnica/2017/notaTec182TJLP.html>>. Acesso em: 16 jun. 2019.

ELOY, Cláudia Magalhães. **O papel do Sistema Financeiro da Habitação diante do desafio de universalizar o acesso à moradia digna no Brasil**. 2013. Tese (Doutorado em Habitat) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo.

ELOY, C. M.; COSTA, F.; ROSSETTO, R. Direito à moradia no Brasil: a política de subsídios habitacionais. *In*: FAGNANI, E.; FONSECA, A. (Org.). **Políticas sociais, universalização da cidadania e desenvolvimento: educação, seguridade social, infraestrutura urbana, pobreza e transição demográfica**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013, p. 337-368

FAGNANI, Eduardo. **Política social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade**. 2005. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas.

_____. População e bem-estar social no Brasil: 40 anos de ausência de política nacional de habitação popular (1964-2002). **Revista Multiciência**, São Carlos, v. 06, 2006, p.01- 24

_____. **O fim do breve ciclo da cidadania social no Brasil (1988-2015)**. Campinas: IE-Unicamp (Texto para Discussão 308). 2016. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=3537&tp=a>>. Acesso em: 16.jun.2019

FERNANDEZ, M.; WHITEHEAD, C. Key areas for dialogue between Brazil and European Union. *In*: FREITAS, F. G.; WHITEHEAD, C.; SANTA ROSA, J. **Finance and subsidy policies in Brazil and European Union: a comparative analysis**. Brasília: Ministério das Cidades (Cities Alliance), 2015, p. 139–158.

FERRANTE, V. L. B. **FGTS: ideologia e repressão**. São Paulo: Editora Ática, 1978.

FIX, M. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. 2011 Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

GEORGESCU-ROEGEN, N.; SILLS, D. H. **International encyclopedia of social sciences**. [s.l.] Nova Iorque: Macmillan and Free Press New York, 1968.

GOTHAM, K. F. Creating liquidity out of spatial fixity: The secondary circuit of capital and the subprime mortgage crisis. **International journal of urban and regional research**, Hoboken, v. 33, n. 2, p. 355-371, 2009.

HAFFNER, MARIETTA EA AND OXLEY, MICHAEL J. Housing subsidies: definitions and comparisons. **Housing Studies**, v. 14, p. 145-162, 1999.

HEREDA, J. F. Entrevista concedida a Piero Locatelli, dez. 2018.

HOEK-SMIT, M. C. **Subsidizing housing finance for the poor**. Jul. 2008. Disponível em: <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.532.8934&rep=rep1&type=pdf>>. Acesso em: 16 jun. 2019.

HOEK-SMIT, M. C.; DIAMOND, D. The design and implementation of subsidies for housing finance. *In*: World Bank Seminar on Housing Finance, March. **Anais...** Washington, 2003

HOLANDA BARBOSA, F. DE. A indexação dos ativos financeiros: a experiência brasileira. **Revista Brasileira de Economia**, São Paulo, v. 47, n. 3, p. 373–397, 1993.

INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Moradia**. Disponível em: <<https://erminiamaricato.files.wordpress.com/2015/07/projeto-moradia.pdf>>. Acesso em: 16 jun. 2019.

KLINK, J.; BARCELLOS DE SOUZA, M. Financeirização: conceitos, experiências e a relevância para o campo do planejamento urbano brasileiro. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 19, n. 39, 2017.

KÖHLER, M. **A Contabilidade Criativa no FGTS**. Senado Federal, 2016. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td216/view>>. Acesso em: 16 jun. 2019.

LORENZETTI, M. S. B. **A questão habitacional no Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados [Estudo], 2001.

MAGALHÃES, I. DA S. Entrevista concedida a Piero Locatelli, mar. 2019.

MAGNABOSCO, A. L.; FREITAS, F. G. DE. The Brazilian housing policy. *In*: FREITAS, F. G.; WHITEHEAD, C.; SANTA ROSA, J. **Finance and subsidy policies in Brazil and European Union: a comparative analysis**. Brasília: Ministério das Cidades (Cities Alliance), 2015, p. 79–92.

MARICATO, E. **A política habitacional do regime militar**. Petrópolis: Vozes, 1987.

MARICATO, E.; ROYER, L. A política urbana e de habitação. *In*: MARINGONI, G.; MEDEIROS, J. (Org.). **Cinco mil dias: O Brasil na era do lulismo**. São Paulo: Boitempo, 2017, p. 147–157.

MARTINS, J. C. Entrevista concedida a Piero Locatelli, mar. 2019.

MIOTO, B. T. **As políticas habitacionais no subdesenvolvimento: os casos do Brasil, Colômbia, México e Venezuela (1980/2013)**. 2015. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

NERY, P. F. A Segunda Reforma Trabalhista Desempenhos Alternativos para o FGTS Cinquenta Anos Depois. *In*: SILVA, R. S. (Org.) **30 Anos da Constituição (Volume III)**. Brasília, Senado Federal, 2018.

OLIVEIRA, F. DE. O surgimento do antivalor: capital, força de trabalho e fundo público. **Novos estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 22, p. 8–22, 1988.

PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO. Esperança e Mudança: uma proposta de governo para o Brasil. **Revista do PMDB**, Rio de Janeiro, v. 2, p. 1, 1982.

PAULANI, L. M. **A Inserção da economia brasileira no cenário mundial: Uma reflexão sobre a situação atual à luz da história**. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4554>>. Acesso em: 16 jun. 2019.

_____. Não há saída sem a reversão da financeirização. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 31, n. 89, p. 29–35, 2017.

PELLEGRINI, J. A. **As contas do FGTS**. Senado Federal, 2018. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/547824>>. Acesso em: 16 jun. 2019.

PINHEIRO, M. M. S. **O papel dos fundos parafiscais no fomento: FGTS e FAT**. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=3702>. Acesso em: 16 jun. 2019.

POCHMANN, M. Proteção social na periferia do capitalismo: considerações sobre o Brasil. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 3–16, jun. 2004.

ROLNIK, R.; KAZUO, A. **As armadilhas do pacote habitacional**. Disponível em: <<https://diplomatie.org.br/as-armadilhas-do-pacote-habitacional/>>. Acesso em 16 jun. 2019.

ROYER, L. O FGTS e o mercado de títulos de base imobiliária: relações e tendências. **Cadernos Metrópole**, São Paulo v. 18, n. 35, p. 33–52, 2016.

_____. **Financeirização da Política Habitacional: Limites e Perspectivas**. 2009. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo.

SALVADOR, E. DA S. **Fundo público no Brasil: Financiamento e destino dos recursos da seguridade social (2000 a 2007)**. 2008. Tese (Doutorado em Política Social) – Departamento de Política Social, Universidade de Brasília, Brasília.

SANCHES, O. M. Fundos federais: origens, evolução e situação atual na administração federal. **Revista de Administração Pública**, São Paulo, v. 36, n. 4, p. 627–670, 2002.

SANFELICI, D. DE M. **A metrópole sob o ritmo das finanças: implicações socioespaciais da expansão imobiliária no Brasil**. 2013. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Departamento de Geografia, Universidade de São Paulo, São Paulo.

SANTOS, C. H. M. DOS; RIBEIRO, M. B.; GOBETTI, S. W. **A evolução da carga tributária bruta brasileira no período 1995-2007: tamanho, composição e especificações econométricas agregadas**. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4607:td-1350-a-evolucao-da-carga-tributaria-bruta-brasileira-no-periodo-1995-2007-tamanho-composicao-e-especificacoes-econometricas-agregadas&catid=306:2008&directory=1>. Acesso em: 16 jun. 2019.

SILVA, M. O. DA. **Política habitacional brasileira: verso e reverso**. São Paulo: Cortez Editora, 1989.

SINGER, A. Cutucando onças com varas curtas. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 102, p. 39–67, 2015.

SKIDMORE, T. E.; DANTAS, I. A. **Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco (1930-1964)**. São Paulo: Paz e Terra, 1988.

STROHER, L. E. M. Operações urbanas consorciadas com Cepac: uma face da constituição do complexo imobiliário-financeiro no Brasil? **Cadernos MetrÓpole**, São Paulo, v. 19, n. 39, p. 455-477, 2017.

TEIXEIRA, N. Entrevista concedida a Piero Locatelli, nov. 2018.

TRINDADE, M. **Habitação e desenvolvimento**. São Paulo: EditÓra Vozes, 1971.