



UNIVERSIDADE FEDERAL DO VALE DO SÃO FRANCISCO

VANESSA ESPÍRITO SANTO CAVALCANTE DE SOUZA

**FUNDO DE GARANTIA POR TEMPO DE SERVIÇO (FGTS)
COMO FONTE DE FINANCIAMENTO DO PROGRAMA
MINHA CASA MINHA VIDA: uma análise no município de
Petrolina**

PETROLINA-PE

2024

VANESSA ESPÍRITO SANTO CAVALCANTE DE SOUZA

**FUNDO DE GARANTIA POR TEMPO DE SERVIÇO (FGTS)
COMO FONTE DE FINANCIAMENTO DO PROGRAMA
MINHA CASA MINHA VIDA: uma análise no município de
Petrolina**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública da Universidade Federal do Vale do São Francisco (PROFIAP/UNIVASF), como requisito parcial para obtenção do título de Mestra em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Marcelo Henrique P. dos Santos.

PETROLINA-PE

2024

FOLHA DE APROVAÇÃO

VANESSA ESPÍRITO SANTO CAVALCANTE DE SOUZA

FGTS COMO FONTE DE FINANCIAMENTO DO PROGRAMA

- **MINHA CASA MINHA VIDA: uma análise no município de Petrolina**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública da Universidade Federal do Vale do São Francisco (PROFIAP/UNIVASF), como requisito parcial para obtenção do título de Mestra em Administração Pública.

Aprovado em: 04 de outubro de 2024.

Banca Examinadora

Documento assinado digitalmente



MARCELO HENRIQUE PEREIRA DOS SANTOS

Data: 28/10/2024 11:12:13-0300

Verifique em <https://validar.itu.gov.br>

Prof. Dr. Marcelo Henrique Pereira dos Santos- PROFIAP- UNIVASF

(Orientador)

Documento assinado digitalmente



DEBORA GOMES DE GOMES

Data: 28/10/2024 11:25:33-0300

Verifique em <https://validar.itu.gov.br>

Profa. Dra Débora Gomes de Gomes- PROFIAP- FURG

(Examinadora interna PROFIAP)

Documento assinado digitalmente



LUIZ ANTONIO COSTA DE SANTANA

Data: 28/10/2024 11:50:30-0300

Verifique em <https://validar.itu.gov.br>

Prof. Dr. Luiz Antônio Costa de Santana- UNEB/UNIVASF

(Examinador externo ao PROFIAP)

S729f Souza, Vanessa Espírito Santo Cavalcante de
Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) como fonte de
financiamento do Programa Minha Casa Minha Vida: uma análise no
município de Petrolina / Vanessa Espírito Santo Cavalcante de Souza.
–Juazeiro - BA, 2024
xvi, 88 f. : il.

Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Universidade
Federal do Vale do São Francisco, Campus Juazeiro - BA, 2024.

Orientador: Prof. Dr. Marcelo Henrique P. dos Santos.

1. Financiamento - Habitação - Petrolina (PE). 2. Fundo de
Garantia por Tempo de Serviço. 3. Políticas públicas. I. Título. II.
Santos, Marcelo Henrique P. dos. III. Universidade Federal do Vale do
São Francisco.

CDD 342.1254

À minha avó, Edna (*in memoriam*), que desde pequena me incentivou a estudar e não mediu esforços para me criar.

AGRADECIMENTOS

A Deus pela vida, pela saúde, pela sabedoria que nos capacita como humanos para fazermos as nossas escolhas diárias. Sem Deus eu nada seria, e eu vejo Sua providência na minha vida.

À minha querida avó Edna, por ter me amado desde sempre, por ter sido meu exemplo de humildade, empatia e força. Eu escreveria o tanto de páginas dessa dissertação só de agradecimento a tudo que ela representou para mim, mas vou me conter e só dizer a mais que sinto saudades e agradeço a Deus pelo tempo que pude ter o seu colo.

Ao meu marido Junior, companheiro dessa e de tantas jornadas na minha estrada. Por ser meu porto seguro, incentivador, crítico em muitas horas, que me faz me sentir amada e capaz de conquistar o mundo, de enfrentar qualquer situação e principalmente, por ter construído comigo a família que um dia sonhei ter.

Aos meus filhos, Ian, Júlia e Liz. Para eles eu busco ser uma pessoa melhor, uma mãe melhor, um exemplo para que um dia se orgulhem das suas raízes, e que possam crescer honrando a Deus e a sua família.

À minha mãe Juscelane, meus irmãos, Letícia, Neto e Vinícius. Pela torcida, pelo apoio e por representarem hoje a minha raiz, onde eu posso me lembrar de onde vim e de quem eu sempre vou ter um abraço caloroso a me receber.

Aos meus sogros, Josiane e Mário, e tios postiços, Meire e Lau. Também pela torcida, pelas orações, e por serem minha família há quase 16 anos.

Ao Superintendente da Caixa Econômica, Bruno César, que, como meu gestor imediato no início do Mestrado, reconheceu e apoiou meu sonho de obter essa qualificação, abrindo caminhos para que eu pudesse conciliar trabalho e estudos. Estendo também meu agradecimento aos colegas da Superintendência de Habitação, pela parceria ao longo desses três anos, marcados por ricas trocas de conhecimento e por muitos momentos felizes, como uma verdadeira equipe.

Ao coordenador do curso e meu orientador, Prof. Dr. Marcelo Henrique P. dos Santos, sou profundamente grata pela dedicação apaixonada ao que faz, pela generosa partilha de conhecimento, pela paciência e cuidado ao longo de todo o processo, tanto na coordenação quanto na orientação deste trabalho. Agradeço, ainda, pelo acolhimento e apoio desde o nosso primeiro contato.

Aos membros da banca de qualificação e defesa, Prof^a. Dr^a. Débora Gomes de Gomes e Prof. Dr. Luiz Antônio C. de Santana, pelas sugestões valiosas e disponibilidade na apreciação do trabalho.

Aos meus colegas de Mestrado, sou imensamente grata pelo apoio mútuo, pelos gestos de cuidado comigo durante a gravidez nas aulas, e por compartilharmos juntos esse objetivo comum. Foi uma alegria poder acompanhar de perto as suas jornadas. Agradeço a todos, mas faço um agradecimento especial à Auxiliadora, que se tornou uma grande amiga e encorajadora ao longo dessa caminhada. Mesmo diante dos desafios que surgiram, ela manteve seu olhar firme no "conseguiremos", e por isso, dedico a ela minha admiração e carinho.

Por fim, expresso minha gratidão à Caixa Econômica Federal, que tem sido minha segunda casa desde 2013 e que me inspirou a realizar esta pesquisa sobre o FGTS, ao observar de perto o impacto social que exerce diariamente. E à UNIVASF, especialmente às pessoas que, direta ou indiretamente, contribuíram para a existência deste Programa de Pós-Graduação, tornando-o um instrumento valioso para a promoção do conhecimento e do desenvolvimento intelectual na área de Administração Pública.

"Em tudo daí graças, porque esta é a vontade de Deus em Cristo Jesus para convosco." — 1 Tessalonicenses 5:18

RESUMO

Este estudo investiga a viabilidade do uso do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) para financiar a entrada de imóveis pelo Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) em Petrolina-PE, proporcionando uma “entrada zero”, focando em famílias com renda de até dois salários mínimos. Também utilizando uma abordagem qualitativa e descritiva, a pesquisa analisa dados de financiamentos habitacionais de 2021 a 2023, explorando como o FGTS pode auxiliar na aquisição da casa própria para famílias de baixa renda. Os resultados indicam que o FGTS é fundamental para viabilizar a compra de imóveis sem entrada, sugerindo a criação de um programa unificado que utilize a estrutura da Caixa Econômica Federal para expandir esse benefício. O estudo ainda propõe ajustes nas políticas públicas para tornar o acesso ao subsídio mais eficaz, demonstrando a necessidade de maior colaboração entre governo, instituições financeiras e setor privado para o sucesso da implementação.

Palavras-chave: FGTS, Programa Minha Casa Minha Vida, financiamento habitacional, Petrolina-PE, políticas públicas.

ABSTRACT

This study investigates the feasibility of using the Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) to finance home down payments through the Minha Casa Minha Vida (PMCMV) program in Petrolina-PE, providing a “zero down payment” option, focusing on families with incomes of up to two minimum wages. By employing a qualitative and descriptive approach, the research analyzes housing finance data from 2021 to 2023, exploring how FGTS can assist low-income families in acquiring their own homes. The results indicate that FGTS is essential for enabling the purchase of homes without a down payment, suggesting the creation of a unified program that leverages the structure of Caixa Econômica Federal to expand this benefit. The study also proposes adjustments in public policies to make access to subsidies more effective, highlighting the need for greater collaboration between the government, financial institutions, and the private sector for successful implementation.

Keywords: FGTS, My House My Life Program, Housing Financing, Petrolina-PE, Public Policies.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1- Dados IBGE do município de Petrolina.....	49
Figura 2- Loteamento Santa Bárbara em 2019.....	57
Figura 3- Loteamento Santa Bárbara em 2024.....	58
Figura 4- Loteamento Dom Avelar em 2019.....	58
Figura 5- Loteamento Dom Avelar em 2024.....	59
Figura 6- Loteamento João de Deus em 2019.....	59
Figura 7- Loteamento João de Deus em 2024.....	60

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1- Financiamentos Habitacionais em Petrolina (2019-2023).....	53
Gráfico 2- Saques do FGTS em Petrolina (2019-2023).....	54
Gráfico 3- Subsídios concedidos no PMCMV em Petrolina (2019-2023).....	54
Gráfico 4- Quantidade de UH financiadas em Petrolina (2019-2023).....	55
Gráfico 5- Comparativo da proporção do ativo utilizado na habitação.....	61
Gráfico 6- Ativo do FGTS em Bi de R\$ (2018-2022).....	62
Gráfico 7- Passivo do FGTS em Bi de R\$ (2018-2022).....	62
Gráfico 8- Patrimônio Líquido do FGTS em Bi de R\$ (2018-2022).....	63
Gráfico 9- Arrecadação Bruta do FGTS em Bi de R\$ (2018-2022).....	64
Gráfico 10- Aplicação do FGTS na habitação em Bi de R\$ (2018-2022).....	65

LISTA DE QUADROS

Quadro 1- Modalidades de aplicação do FGTS na habitação.....	38
Quadro 2- Esquema de operacionalização da pesquisa.....	45
Quadro 3- PMCMV Urbano: evolução das faixas de renda familiar.....	48
Quadro 4- Modalidades do PMCMV.....	50
Quadro 5- Faixas de renda do PMCMV.....	51
Quadro 6- Comparativo entre os programas estaduais apresentados.....	75

LISTA DE SIGLAS E ABREVIações

ABNT: Associação Brasileira de Normas Técnicas

ABRAINCC: Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias

BNH: Banco Nacional de Habitação

CAIXA: Caixa Econômica Federal

CBIC: Câmara Brasileira da Indústria da Construção

CEF: Caixa Econômica Federal

CF/88: Constituição Federal de 1988

CLT: Consolidação das Leis do Trabalho

FCP: Fundação Casa Popular

FDS: Fundo de Desenvolvimento Social

FGTS: Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

FGV: Fundação Getúlio Vargas

FJP: Fundação João Pinheiro

IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPECE: Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará

IDH: Índice de Desenvolvimento Humano

MCMV: Minha Casa Minha Vida

MIDR: Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional

OGU: Orçamento Geral da União

ONU: Organização das Nações Unidas

PAR: Programa de Arrendamento Residencial

PCVA: Programa Casa Verde e Amarela

PlanHab: Plano Nacional de Habitação

PMCMV: Programa Minha Casa Minha Vida

PROFIAP: Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública

RBE: Renda Básica Emergencial

SBPE: Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos

SEPURB: Secretaria de Política Urbana

SFH: Sistema Financeiro Habitacional

SNHIS: Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

SUS: Sistema Único de Saúde

UH: Unidades Habitacionais

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	15
1.1 PROBLEMA DE PESQUISA.....	18
1.2 OBJETIVOS.....	19
1.2.1 Objetivo geral.....	19
1.2.2 Objetivos específicos.....	19
1.3 JUSTIFICATIVA.....	20
1.4 CONTRIBUIÇÃO DO ESTUDO.....	23
1.5 ESTRUTURA DO TRABALHO.....	24
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	25
2.1 A INSTITUIÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA HABITACIONAL NO BRASIL.....	25
2.2 O ACESSO DIGNO À MORADIA.....	28
2.3 O DEVER DA ATUAÇÃO DO ESTADO.....	33
2.4 O FGTS COMO FINANCIADOR DO SETOR HABITACIONAL.....	36
2.5 O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA.....	40
3 METODOLOGIA.....	42
3.1 DELINEAMENTO DA PESQUISA.....	43
3.2 OBJETO DO ESTUDO.....	44
3.3 COLETA DE DADOS.....	44
3.4 ANÁLISE DE DADOS.....	45
4 RESULTADOS E DISCUSSÕES.....	47
4.1 PERFIL DO PÚBLICO.....	47
4.1.1 Mudanças notáveis.....	56

4.2 ARRECADAÇÃO DO FGTS.....	60
4.3 PROGRAMAS ESTADUAIS DE HABITAÇÃO.....	69
4.3.1 Casa Paulista.....	70
4.3.2 Projeto Habitacional Bônus Moradia.....	71
4.3.3 Programa Nossa Casa.....	72
4.3.4 Entrada Moradia.....	72
4.3.5 Morar Bem Entrada Garantida.....	73
4.4 COMPARAÇÃO ENTRE OS PROGRAMAS ESTADUAIS APRESENTADOS.....	75
4.5 SUGESTÃO: UTILIZAÇÃO DO FGTS PARA A ENTRADA ZERO.....	76
5 CONCLUSÃO.....	78
REFERÊNCIA.....	81

1. INTRODUÇÃO

O Fundo de Garantia do Tempo de Serviço foi instituído inicialmente pela Lei nº 5.107 de 13 de setembro de 1966 para proteger o trabalhador celetista contra demissão sem justa causa, através de uma conta vinculada, na qual o empregador passou a recolher mensalmente um percentual com base no salário do empregado (Brasil, 1966). Na origem do FGTS, o trabalhador teria acesso ao saldo da conta vinculada apenas no caso de desemprego involuntário, o que serviria como um recurso para assegurar o seu sustento nesse período.

Em 1986, o Decreto-Lei nº 2.291, de 21 de novembro de 1986, regulamentou as formas e condições de uso dos recursos do FGTS para aquisição da casa própria, entre outros objetivos relacionados à habitação. Essa mudança se deu pelo entendimento de que uma necessidade mais urgente do trabalhador poderia sim se sobrepôr a uma única possibilidade (desemprego involuntário) de utilização do seu próprio recurso. Nesse sentido, a Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990¹, consolidou as normas sobre o FGTS e introduziu várias modificações importantes, incluindo a inclusão de novos grupos de trabalhadores que passaram a ter direito ao benefício. Além de regulamentar o uso dos recursos do FGTS para aquisição da casa própria, a Lei nº 8.036/1990 também ampliou o acesso ao fundo para trabalhadores urbanos e rurais, além de detalhar outras situações de saque.

O desejo de possuir uma casa própria é profundamente enraizado na cultura brasileira. Ter uma casa própria é visto não apenas como uma necessidade básica, mas também como um símbolo de estabilidade, segurança social e econômica. Um estudo relevante sobre a demanda habitacional no Brasil foi publicado pela Caixa Econômica Federal em 2012² e oferece uma análise abrangente sobre a demanda habitacional no país. O trabalho da CEF aborda a importância da casa própria para os brasileiros e investiga os desafios e as necessidades habitacionais, considerando fatores econômicos, sociais e

¹ Ver Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, que dispõe sobre o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e dá outras providências relacionadas ao uso dos recursos do fundo.

² Este estudo é particularmente relevante diante do cenário econômico atual, onde o acesso à moradia torna-se cada vez mais desafiador para as camadas mais vulneráveis da população.

demográficos. Além disso, o estudo discute a evolução da demanda habitacional e as políticas públicas necessárias para atender às expectativas da população. Assim, considera:

O conceito de habitação apropriada, digna, segura e confortável pode ser diferenciado em cada região. Porém considera-se universal o desejo de uma família ou indivíduo possuir um imóvel próprio. Esta busca pela habitação molda o mercado de acordo com as especificidades locais. (CEF, 2012)³

No Brasil, falar em política pública voltada ao setor habitacional é também falar em FGTS, e desde 2009 soma-se ao FGTS o Programa MCMV⁴. Sendo o FGTS uma das fontes de financiamento para a aquisição de imóveis no âmbito do MCMV, ele pode ser utilizado para subsidiar parte do valor do imóvel, tornando-o mais acessível aos beneficiários do Programa.

Em 2021, por exemplo, de acordo com dados do Ministério da Economia e da Caixa Econômica Federal, o valor total de recursos do FGTS utilizados para habitação foi de cerca de R\$ 82,2 bilhões (CEF, 2022)⁵. Esse valor inclui não apenas o uso do FGTS para a compra da casa própria, mas também para outras finalidades, como reforma e construção de imóveis.

Portanto, a utilização do FGTS como suporte ao MCMV desempenha um papel importante na promoção da habitação popular e no combate ao déficit habitacional, contribuindo para a realização do direito à moradia digna para os cidadãos de baixa renda, impulsionando o mercado imobiliário através do incentivo a construção de novas unidades habitacionais e gerando empregos no setor da construção civil.

Apesar dos incentivos já oferecidos, ainda é preciso dar mais atenção às famílias mais vulneráveis, que continuam enfrentando dificuldades para adquirir sua casa própria. O principal obstáculo é o valor necessário para a entrada do imóvel. Para muitas dessas famílias, acumular dinheiro suficiente para a entrada

³Disponível em https://www.caixa.gov.br/Downloads/habitacao-documentos-gerais/demanda_habitacional.pdf. Acessado em 15 de junho de 2024.

⁴ O Programa Minha Casa Minha Vida foi lançado pelo governo federal em 2009, visando reduzir o déficit habitacional no Brasil, principalmente entre as famílias de renda mais baixa.

⁵ Os dados utilizados neste estudo são provenientes da Caixa Econômica Federal, que gerencia o FGTS e coordena a maior parte dos financiamentos do PMCMV.

não é prioridade, pois elas precisam lidar com outras necessidades mais imediatas, como alimentação, saúde e educação. Dessa forma, a falta de recursos para a entrada se torna uma barreira significativa no acesso à moradia.

Nesse sentido, esse estudo se propõe a demonstrar dados dos financiamentos imobiliários com recurso do FGTS na cidade de Petrolina/ PE⁶, no período de 2021 a 2023, que viabilizaram a aquisição da casa própria juntamente com o Programa Minha Casa Minha Vida, concedendo subsídio para aquisição de imóveis, financiamentos de construções, deflator dos juros praticados, jornada de acesso ao crédito, aporte em infraestrutura urbana, entre outros. A cidade situa-se no Sertão pernambucano, com uma população estimada de 414.083 habitantes em 2024, de acordo com os dados mais recentes do IBGE, com IDH de 0,697 (2010), e que até 2014 constava com um investimento de R\$ 756 milhões para a contratação de 13.682 moradias no programa para as famílias de baixa renda, conforme dados do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. (MIDR, 2014). Apesar de não terem sido divulgados novos dados em reais e em quantidade de moradias, é de se esperar que o volume tenha aumentado ao longo dos anos já que Petrolina tem se destacado pelo crescimento em infraestrutura, com melhorias urbanas que ajudam a impulsionar seu desenvolvimento econômico e qualidade de vida.

A temática foi escolhida por se tratar do meu ambiente profissional, onde atuo há mais de dez anos, a CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, empresa pública que é agente operador do FGTS, sendo responsável pela manutenção e controle das contas vinculadas dos trabalhadores; além de ser o banco com a maior carteira imobiliária do país, detendo cerca de 65% do mercado (ABECIP, 2022), fato que deve-se muito por ser o principal executor das políticas públicas do país, o que engloba programas habitacionais como o Minha Casa Minha Vida.

Como produto do estudo é sistematizada uma proposta de viabilidade de utilização do recurso do FGTS como subsídio a garantir uma “entrada zero”⁷ para as famílias de renda de até 2 salários mínimos, famílias essas que mesmo com

⁶ Petrolina é uma cidade no interior de Pernambuco, conhecida por sua forte economia baseada na fruticultura irrigada, especialmente uva e manga, com um significativo impacto no mercado nacional e internacional.

⁷ 'Entrada zero' refere-se a programas de financiamento habitacional onde o comprador não necessita realizar um pagamento inicial para a aquisição de uma residência.

o subsídio federal ainda não ficam em condições de adquirir a casa própria por não dispor da entrada. Será ainda um estudo que terá como base exemplos dos cinco estados brasileiros que já possuem programas próprios de complementação ao subsídio fornecido pelo governo federal, buscando então como solução um programa unificado, que utilize a estrutura já existente através da Caixa, e que possa ser financiado pela rentabilidade do recolhimento do patrimônio inicial.

1.1 PROBLEMA DE PESQUISA

O déficit habitacional⁸ no Brasil é uma questão persistente e complexa, que afeta milhões de famílias em diversas regiões do país⁹. Embora programas governamentais como o Minha Casa Minha Vida (MCMV) tenham sido implementados para mitigar essa questão, ainda existem desafios significativos na realização da aquisição da casa própria para muitas pessoas. A qualidade das moradias, a localização inadequada e a falta de infraestrutura urbana são alguns dos principais problemas relatados pelos beneficiários desses programas.

Além disso, a acessibilidade financeira para obtenção de crédito habitacional continua sendo um grande obstáculo, especialmente para as famílias de baixa renda. Muitos brasileiros ainda enfrentam dificuldades para atender aos requisitos exigidos pelas instituições financeiras, o que impede a realização do sonho da casa própria¹⁰. Este cenário levanta a seguinte questão de pesquisa: **"Como no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida o FGTS**

⁸ O déficit habitacional é definido como a soma de todas as necessidades de habitação, incluindo a falta de unidades habitacionais e condições inadequadas de moradia que não atendem aos padrões mínimos de qualidade e segurança.

⁹ Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o déficit habitacional no Brasil ainda afeta milhões de famílias, especialmente em regiões urbanas densamente povoadas.

¹⁰ O acesso ao crédito habitacional é frequentemente limitado por fatores como renda, histórico de crédito e disponibilidade de garantias, complicando a aquisição de moradia para as famílias de baixa renda.

poderia ser utilizado para compra de imóvel com entrada zero para as famílias de baixa renda?"¹¹

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo geral

Estudar a viabilidade de utilização do recurso do FGTS como subsídio a garantir uma “entrada zero” para as famílias de renda até dois salários-mínimos a partir de dados da cidade de Petrolina/PE.

1.2.2 Objetivos Específicos

- Analisar como o recurso do FGTS vem viabilizando a aquisição da casa própria pelo público-alvo do MCMV na cidade de Petrolina/PE, entre os anos 2021 a 2023;
- Descrever as mudanças do programa MCMV no período proposto para a região do estudo;
- Analisar programas habitacionais implementados em cinco estados brasileiros, que complementam o subsídio do FGTS, para identificar boas práticas e propor um modelo unificado de utilização do FGTS como subsídio para 'entrada zero';
- Recomendar ações que busquem tornar sustentável o subsídio da “entrada zero” para às famílias de baixa renda utilizando o recurso do FGTS.

¹¹ O uso do FGTS como ferramenta para financiamento habitacional é regido pela Lei nº 8.036/1990, enquanto o Programa Minha Casa Minha Vida foi estabelecido pela Lei nº 11.977/2009.

1.3 JUSTIFICATIVA

A história da habitação no Brasil é marcada por desafios e transformações ao longo do tempo.

Munhoz (2018) destaca que a Fundação da Casa Popular (FCP), criada pelo Decreto-lei nº. 9218/46, foi o primeiro órgão estatal de âmbito nacional voltado para esta questão habitacional, sendo uma de suas finalidades a de prover habitações às populações de baixa renda, como uma resposta social a um contexto de fortes pressões dos trabalhadores e indivíduos que não tinham condições de conquistar sua habitação, tendo recebido funções relacionadas à política urbana. Mas durante seus anos de atuação (1946- 1964), passando por cinco administrações políticas diferentes, construiu apenas 16.964 unidades habitacionais, o que faz com que pouco se lembre de sua existência quando se fala em política pública habitacional. (-Soares,1988).

A Fundação Casa Popular não solucionou o problema da moradia para as classes trabalhadoras, mas criou condições para angariar votos na eleição, além de ampliar e modificar os subúrbios da cidade. (SOARES, 1988, p. 52)

Assim, a produção de habitações na FCP utilizou capital apenas como meio de desenvolver a indústria da construção civil, que conseqüentemente puxaria o desenvolvimento de outras indústrias e de vários setores da economia. Para o Estado, até esse momento, ficou evidente que o interesse não era resolver o problema habitacional para a classe de baixa renda, e sim utilizar as habitações para barganhas políticas.

Já a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) em 1964 é considerada um marco importante, consolidando a atuação do Estado na promoção de programas de financiamento para a construção de moradias. Porém, 22 anos depois o BNH foi extinto, levando o país a uma crise no setor de financiamento habitacional e a problemas econômicos. (-Véras,1980).

Só em 2009, com a criação do "Minha Casa, Minha Vida", o Estado conseguiu demonstrar novamente que era uma de suas prioridades atender à

demanda por moradia, especialmente para a população de baixa renda. Esse programa trouxe subsídios e condições facilitadas de financiamento para a aquisição da casa própria. No entanto, o desafio habitacional ainda é significativo no Brasil. A urbanização acelerada, o crescimento populacional e a concentração de renda impactam diretamente a questão da habitação. O acesso a moradias dignas¹² e adequadas¹³ continua sendo um ponto crítico, especialmente para as camadas mais vulneráveis da população. A crise habitacional no Brasil não é apenas uma questão de déficit quantitativo de moradias, mas também de qualidade e localização, resultando em milhões de pessoas vivendo em condições precárias e indignas. (-Rolnik, 2015).

Sendo a habitação fundamental por vários motivos, considerada um dos pilares essenciais para uma vida digna e estável, ela tem o poder de proporcionar segurança, proteção, estabilidade emocional, desenvolvimento social, saúde e higiene, estabilidade financeira, educação e oportunidade, dentre tantas outras coisas. Para alguns pode se tratar de um investimento, mas para o nosso objeto de estudo a habitação é a moradia, o lar de uma família. A trajetória dessa política¹⁴ é marcada por “descontinuidades governamentais, que ora prezaram pela qualidade dos conjuntos habitacionais, ora prezaram pela quantidade sem preocupação com o conforto térmico, com arborização, com a metragem das unidades” (Bonates, 2009).

Vasconcelos e Candido (1996) afirmam que:

É importante estabelecer uma diferenciação entre os clientes da sociedade, tomando como tais aqueles setores da população que não têm acesso ao sistema financeiro e que requerem mecanismos de subsídio diretos, e os clientes bancários, aqueles potenciais demandantes de moradia com capacidade de pagamento dos créditos. Em cada caso, as fontes de recursos empregados, bem como os instrumentos adotados por instituições financiadoras para habitação têm

¹² A moradia digna é reconhecida como um direito humano essencial pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e é fundamental para a segurança, bem-estar e estabilidade social de indivíduos e famílias.

¹³ Estudos indicam que o acesso a moradia adequada está diretamente relacionado ao desenvolvimento socioeconômico, impactando positivamente a educação, a saúde e a produtividade econômica.

¹⁴ As políticas habitacionais enfrentam desafios como a disponibilidade de recursos, a escolha de locais adequados para desenvolvimento e a integração desses projetos com infraestrutura urbana existente.

características peculiares e adaptam-se às possibilidades de cada tipo de cliente.

Os esforços governamentais, a participação de instituições financeiras e o apoio de programas habitacionais têm sido essenciais para tentar atenuar essa questão, mas o déficit habitacional continua alto, conforme estudo feito pela Fundação João Pinheiro (FJP)¹⁵, que mapeou que o problema habitacional no país ainda é significativo e multifacetado. O estudo destacou que o déficit habitacional é composto por diversas inadequações, incluindo infraestrutura precária, adensamento excessivo, problemas fundiários, e ausência de instalações sanitárias adequadas. Essas condições são especialmente prevalentes em áreas urbanas periféricas, o que requer políticas públicas contínuas e investimentos no setor. (FJP, 2017)

Nesse sentido temos um grande aliado que se chama FGTS, que desde 1967 tem desempenhado o papel de aliado no financiamento habitacional do país, como podemos observar em seus Relatórios de Gestão¹⁶, a crescente quantidade de recurso que destina à habitação. Esse fundo foi estabelecido com o objetivo de proteger o trabalhador demitido sem justa causa, mas sua utilização foi expandida para incluir o suporte à aquisição da casa própria, construção, reforma ou amortização de dívidas relacionadas à habitação. O FGTS tem sido uma importante fonte de recursos para viabilizar o acesso à moradia, oferecendo condições facilitadas de financiamento e subsídios para que mais pessoas possam realizar o sonho da casa própria.

Antes da criação do FGTS não existia um sistema formal que garantisse uma reserva financeira para os trabalhadores demitidos sem justa causa. Isso significava que, ao perder o emprego, o trabalhador não tinha um fundo específico para recorrer, essa ausência implicava em desafios financeiros

¹⁵ No Brasil, os dados calculados pela Fundação João Pinheiro do déficit habitacional e da inadequação de moradias são adotados pelo Governo Federal desde 1995. Essas informações são essenciais para a construção de políticas públicas de habitação no País e têm papel central para a orientar a implementação do Programa Casa Verde e Amarela.

¹⁶ O Relatório de Gestão do FGTS tem como objetivo principal fornecer uma visão detalhada sobre a administração e o desempenho do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) ao longo de um determinado período, geralmente anual.

consideráveis para os trabalhadores, que podiam enfrentar dificuldades para se sustentar até conseguir um novo emprego.

A criação do FGTS, portanto, representou uma mudança significativa, introduzindo uma medida de segurança financeira para os trabalhadores, tanto para protegê-los em situações de desemprego quanto para possibilitar o acesso à moradia e outras situações de necessidade financeira.

Em sua Biografia comemorativa de 50 anos publicada pela CAIXA, a significância do FGTS é abordada na ênfase do fato em que nos 50 anos de existência, o fundo já havia investido cerca de R\$ 360 bilhões para o financiamento de 10 milhões de moradias, beneficiando diretamente 58 milhões de brasileiros.

Sendo assim, o estudo justifica-se pela necessidade de aprofundar o conhecimento sobre os obstáculos enfrentados pelas famílias de baixa renda no Brasil para adquirir uma casa própria, tendo como base que a habitação é um direito fundamental e essencial para o bem-estar social e econômico dos indivíduos, portanto necessita de olhares que busquem compreender os fatores que impedem a realização desse direito; fatores estes cruciais para o desenvolvimento de estratégias eficazes que possam superar essas barreiras.

1.4 CONTRIBUIÇÃO DO ESTUDO

Esse estudo contribui para o aprimoramento de políticas públicas habitacionais, com foco nas famílias de baixa renda, já que abrirá caminho para tornar viável um subsídio de garantia de “entrada zero” através do FGTS, que somado ao subsídio do PMCMV facilitará de forma mais assertiva o financiamento de imóveis dentro do próprio PMCMV.

Espera-se também que tenha impacto social e econômico, contribuindo para a formulação de políticas habitacionais mais justas e eficientes, que promovam a inclusão social e melhorem a qualidade de vida das famílias brasileiras.

1.5 ESTRUTURA DO TRABALHO

Este trabalho está organizado em cinco partes, além desta Introdução, das Referências e Apêndices.

A introdução, que apresenta o contexto do estudo, formulação do problema de pesquisa, os objetivos gerais e específicos, justificativa e a estrutura do trabalho.

Após vem a fundamentação teórica, em que são discutidos os principais conceitos e teorias que fundamentam o estudo, incluindo uma revisão detalhada da literatura existente sobre a utilização do FGTS no PMCMV. São abordadas também as políticas públicas habitacionais e suas evoluções ao longo dos anos.

Na sequência a abordagem metodológica utilizada na pesquisa. Inclui a descrição do tipo de pesquisa, as técnicas de coleta de dados, a amostra estudada, os instrumentos de pesquisa utilizados e os procedimentos para análise dos dados.

No tópico de resultados e discussões são apresentados e analisados os dados coletados durante a pesquisa. Este capítulo discute os principais achados, utilizando tabelas, gráficos e outras formas de visualização para ilustrar os resultados. São examinadas as principais barreiras enfrentadas pelas famílias de baixa renda no acesso à moradia digna, além de apresentar sugestões para ampliação do acesso à moradia.

E por fim, o capítulo da conclusão apresenta resposta ao problema de pesquisa e aos objetivos propostos.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 A INSTITUIÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA HABITACIONAL NO BRASIL

A implementação de políticas públicas no Brasil pode ser entendida como o processo pelo qual as ações e programas delineados pelo Governo são colocados em prática para alcançar objetivos específicos e atender às necessidades da sociedade. Esse processo envolve várias etapas, desde a formulação da política até sua execução e avaliação.

Desta forma, a implementação também é um processo autônomo no qual decisões cruciais são tomadas e não apenas implementadas, permitindo que os executores façam escolhas importantes para o sucesso ou insucesso de uma dada política pública (Silva; Melo, 2000). Seguindo o raciocínio, implantação da política pública habitacional¹⁷ no Brasil teve diversas fases e evoluiu ao longo do tempo, respondendo a diferentes contextos sociais, econômicos e políticos.

No final do século XIX e início do século XX observou-se o surgimento de iniciativas isoladas de habitação social em algumas cidades, mas sem uma política nacional para coordenar. Já durante o governo de Getúlio Vargas, houve um aumento da urbanização e um reconhecimento crescente da importância da habitação como uma questão social e econômica (Chaffun, 1997).

Como medida mitigadora da situação habitacional experimentada pelo país à época, o regime implantado a partir de 1964 cria o Sistema Financeiro Habitacional (SFH). Voltado exclusivamente à provisão habitacional, o Sistema seria um dos elementos capazes de intermediar o crédito e permitir realizar financiamentos de médio e longo prazos (Arretche, 1990b).

O abastecimento de recursos do novo sistema era essencialmente formado por dois subsistemas: a arrecadação do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE), que incluía a captação de letras imobiliárias

¹⁷ A política habitacional brasileira teve início significativo com a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH) em 1964, que marcou a primeira grande intervenção federal na área de habitação.

e depósitos em cadernetas de poupança; e, a partir de 1967, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), alimentado por depósitos mensais dos empregadores equivalentes a 8% do salário dos funcionários, constituindo uma poupança compulsória para os trabalhadores. Além de financiar programas de habitação, saneamento básico e infraestrutura, o fundo permite saques em casos de desemprego sem justa causa, doenças graves, aposentadoria, entre outros motivos.

Segundo Cardoso e Aragão (2013), o fortalecimento das políticas habitacionais no Brasil ocorreu efetivamente com a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH), que surgiu no mesmo ano que o Sistema Financeiro da Habitação (SFH). O BNH foi estabelecido com o objetivo de financiar programas habitacionais em âmbito nacional, desempenhando um papel central no fomento à construção de moradias em larga escala no país.

Durante o regime militar, houve um rápido processo de urbanização e industrialização no Brasil¹⁸, e o BNH¹⁹ desempenhou um papel central no financiamento de programas habitacionais, incluindo a construção de grandes conjuntos habitacionais, que foram posteriormente criticados por promover a segregação socioeconômica e por não oferecer condições adequadas de moradia (Cardoso e Aragão, 2013).

Embora o FGTS tenha sido inicialmente administrado pelo BNH com o objetivo exclusivo de financiar a construção de moradias de interesse social para a população de baixa renda, na prática, o programa acabou beneficiando majoritariamente a classe média. As condições de financiamento e a estruturação dos programas habitacionais não atenderam de forma eficaz às famílias de menor renda, que continuaram a enfrentar dificuldades de acesso, enquanto a classe média aproveitou melhor as vantagens oferecidas pelo sistema. A utilização de fundos compulsórios (FGTS) constituiu uma das grandes inovações do regime, a exemplo de outros fundos compulsórios utilizados para produção habitacional já encontrados em outros países (Arretche, 1990b).

¹⁸ Durante as décadas de 1960 e 1970, o Brasil enfrentou uma urbanização rápida e descontrolada, o que exacerbou os problemas habitacionais e aumentou a demanda por políticas públicas eficazes.

¹⁹ A Lei nº 4.380, de 1964, conhecida como Lei do BNH, estabeleceu as bases para o financiamento habitacional no Brasil e criou o Sistema Financeiro da Habitação (SFH).

Já a década de 80 foi marcada por uma crise econômica e uma desaceleração na construção de novas moradias, fazendo com que no processo de redemocratização surgissem movimentos sociais e organizações da sociedade civil que passaram a pressionar por políticas habitacionais mais inclusivas e participativas. E como reflexo foi a partir da década de 90 que houve uma tendência de descentralização, com um maior envolvimento dos governos estaduais e municipais. (Azevedo, Sérgio, 1988)

Segundo Cardoso (2012):

Desde a extinção do BNH²⁰, em 1986, até 2008, a habitação social permaneceu relegada a uma posição subalterna na agenda das políticas sociais. Enquanto isso, os problemas habitacionais se agravaram. A Fundação João Pinheiro estimou, no ano de 2008, o déficit habitacional brasileiro em cerca de 5,5 milhões de unidades, sendo cerca de 1,5 milhões nas regiões metropolitanas. Desses totais, 90% correspondem a famílias em situação de pobreza, com renda familiar na faixa de 0 a 3 salários mínimos.

Diante do contexto histórico apresentado, segundo Cardoso e Aragão 2013, o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), lançado em 2009, representa um marco da implantação da política pública habitacional no Brasil, buscando facilitar o acesso à moradia para a população de baixa renda por meio de subsídios e financiamentos.

O programa envolve a compra de terrenos e a construção de unidades habitacionais, que, após a conclusão, são destinadas às famílias. Outras diretrizes fundamentais do programa incluem o estímulo ao setor da construção civil, a criação de empregos e rendas, a redistribuição de renda e a promoção da inclusão social. (Brasil, 2009)

Cardoso e Aragão ainda enfatizam que o PMCMV é um dos maiores programas de habitação popular do mundo, com um investimento maciço do Governo Federal e foco na inclusão social, atendendo principalmente famílias de

²⁰ Após a extinção do BNH, a gestão das políticas habitacionais foi gradualmente transferida para municípios e estados, incentivando uma abordagem mais descentralizada. (Cardoso, A. L. & Aragão, T. L., 2013)

baixa renda que, historicamente, tiveram dificuldades em acessar o mercado imobiliário formal.

Já olhando para o impacto econômico, o PMCMV também tem um impacto significativo: no setor da construção civil, que é um dos motores do crescimento econômico no Brasil. O programa tem gerado milhares de empregos diretos e indiretos e movimentado a cadeia produtiva de materiais de construção.

De acordo com dados do setor, para cada R\$ 1 milhão investido na construção civil, são gerados aproximadamente 7,64 empregos diretos e 11,4 empregos indiretos, impulsionando diversas áreas da economia. Além disso, a construção civil chegou a representar mais de dois terços do mercado imobiliário nacional em seus momentos de maior atuação, como foi o caso do PMCMV²¹, conforme a Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC). Em 2020, por exemplo, o setor foi responsável pela criação de 112 mil novos empregos formais de um total de 142 mil vagas criadas no Brasil, destacando-se como um dos principais geradores de trabalho mesmo em períodos de crise²², como detalhou em 2021 a Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias (ABRAINC), além de também promover a urbanização de áreas antes degradadas, melhorando a infraestrutura urbana e proporcionando acesso a serviços essenciais como saneamento básico, transporte, educação e saúde.

O sucesso da implementação de uma política pública geralmente depende da colaboração entre diferentes atores governamentais, da sociedade civil e do setor privado, bem como da capacidade de mobilizar recursos e gerenciar eficazmente os processos envolvidos.

2.2 O ACESSO DIGNO À MORADIA

A ONU elaborou a Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, que estabelece, no artigo 25, o direito a um padrão de vida capaz de garantir a

²¹ Disponível em <https://cbic.org.br/posicionamento-cbic-construcao-civil-e-a-locomotiva-do-crescimento-com-emprego-e-renda/>. Acessado em 11 de setembro de 2024.

²² Disponível em <https://www.abrainc.org.br/abrainc-explica/2021/06/28/abrainc-explica-a-importancia-da-construcao-civil-para-impulsionar-a-economia-brasileira/>. Acessado em 11 de setembro de 2024.

si e à sua família saúde e bem-estar, incluindo alimentação, vestuário, moradia, assistência médica e serviços sociais necessários. Assim a moradia²³ foi reconhecida como um dos direitos humanos universais, fundamental para a vida digna das pessoas. (ONU, 1948).

Desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o direito à moradia tem sido reconhecido em numerosos tratados e convenções internacionais, permitindo sua especificação detalhada. Entre esses documentos estão o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (aprovado em 1966 e em vigor desde 1976), a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965), a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1979), a Convenção sobre os Direitos da Criança (1989), a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados (1951), e a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos dos Trabalhadores Migrantes e de seus Familiares (1990).

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 (CF/88)²⁴, em seu artigo 6º, aborda:

São direitos sociais a educação, a saúde²⁵, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a Segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Introduzido pela Emenda Complementar 26/2010) (Brasil, 1988).

Além do artigo 6º da CF/88, há também a Lei 11.124/2005, que trata do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), visando assegurar o direito à moradia digna para a população de baixa renda. (Brasil, 2005).

²³ Moradia digna é definida pela Organização das Nações Unidas (ONU) como um espaço que oferece segurança, estabilidade e sanidade, além de acesso adequado à água potável, eletricidade, saneamento e outros serviços básicos.

²⁴ A Constituição Federal do Brasil de 1988 estabelece o direito à moradia como um dos direitos sociais fundamentais, obrigando o Estado a garantir condições habitacionais adequadas a todos os cidadãos.

²⁵ Pesquisas indicam que a qualidade da moradia está diretamente relacionada à saúde física e mental dos moradores, afetando aspectos como incidência de doenças respiratórias e níveis de estresse.

Esses são apenas alguns dos dispositivos legais que abordam o tema, sendo que existem outras leis, regulamentações e programas que complementam e detalham as ações para garantir o acesso à moradia no país.

Embora a moradia elucidada na legislação não seja sinônimo de casa própria, no Brasil, a promoção dessa moradia se dá prioritariamente por meio da propagação de programas habitacionais que incentivam a aquisição da casa própria. Nesse sentido, a criação do BNH em 1964 foi considerada um grande marco nacional, que tinha como foco principal a construção e financiamento de moradias para a população de baixa renda, mas ao longo do tempo expandiu suas atividades para atender também a outras faixas de renda, incluindo a classe média.

A expansão do processo de urbanização e metropolização das grandes cidades brasileiras a partir da década de 1970, impulsionada pela política habitacional implementada pelo BNH dentro do SFH, inaugurou um novo período. Além disso, os incentivos concedidos ao setor da construção civil, juntamente com a especulação imobiliária resultante desse processo, contribuíram para o aumento do preço das terras urbanas.

Souza (2008), destaca:

A redução e a conseqüente valorização dos espaços disponíveis impuseram maiores dificuldades de fixação residencial no núcleo metropolitano. A periferização da camada mais pobre da população aliou o problema da moradia às dificuldades de transporte e à falta de infraestrutura e serviços urbanos. Por outro lado, a perda do poder de compra da população, face à política de arrocho salarial adotada pelo governo, na década de 1970, levou progressivamente à eliminação da habitação da cesta de consumo do trabalhador, conduzindo-o às estratégias que passaram a viabilizar a moradia às margens do mercado formal. Entre tais estratégias se inserem as sucessivas invasões de terrenos urbanos, que ocorrem a partir de meados da mesma década, com caráter de luta organizada. (SOUZA, 2007, p. 121).

Na prática, alguns fatores dificultaram a eficácia da implementação de programas específicos para atender à classe de renda baixa e promover a habitação popular pelo BNH, como aponta Andrade e Azevedo (1982), a exemplos: limitações de acesso, apesar das condições favoráveis oferecidas, muitas famílias de baixa renda enfrentavam dificuldades para acessar o crédito habitacional devido às etapas, à falta de documentação adequada ou à falta de garantias financeira; disponibilidade limitada de moradias, mesmo com o financiamento disponibilizado pelo BHN, a oferta de moradias populares ainda era limitada em muitas regiões do país. Isso dificultava a aquisição de moradias adequadas pela classe de baixa renda, mesmo quando se conseguia acesso ao crédito; concentração urbana e especulação imobiliária, em áreas urbanas com alta demanda por moradias, os preços dos imóveis podiam estar inflacionados devido à especulação imobiliária, tornando difícil para a classe de baixa renda competir no mercado habitacional; desigualdades regionais, as políticas do BNH nem sempre conseguiram abordar as desigualdades regionais, com algumas regiões enfrentando escassez crônica de moradias acessíveis, especialmente em áreas rurais e periferias urbanas; além de limitações estruturais e recursos insuficientes, o BNH enfrentou desafios estruturais e limitações de recursos ao longo de sua existência, o que pode ter impactado sua capacidade de atender plenamente às necessidades da classe de baixa renda em termos habitacionais.

Em suma, O BNH não conseguiu alterar a realidade habitacional da população mais pobre do país, pois elas não conseguiam pagar o financiamento de suas moradias. O programa terminou atendendo principalmente a classe média, para atendê-la o mercado de produção de apartamentos foi bastante ampliado. Azevedo (1988, p.157) cita que:

Apesar da quantidade nada desprezível de unidades financiadas pelo BNH- quase 4,5 milhões (...) somente 27,66% das moradias construídas se beneficiaram de alguma linha de financiamento oficial. Entre as unidades financiadas pelo BNH apenas 33,5 (mil) foram formalmente destinadas aos setores populares.

Segundo Cardoso e Aragão (2013), já o fim do BNH teve algumas razões, dentre elas: inadimplência, corrupção e, sobretudo, fragilidade em relação as flutuações macroeconômicas do seu período de vigência, uma combinação de problemas econômicos, financeiros, administrativos e políticos que o levou à

extinção em 1986, com suas funções sendo transferidas para outras instituições financeiras, como a Caixa Econômica Federal, que é agente operador do FGTS.

Utilizando dados do censo do IBGE de 2010 como base, a FJP formulou um relatório intitulado "Déficit Habitacional Municipal no Brasil 2010". A metodologia aplicada considerou quatro categorias de domicílios: domicílios precários (improvisados ou rústicos), coabitação familiar, ônus excessivo com aluguel (comprometendo de mais de 30% da renda familiar) e adensamento excessivo de domicílios alugados (mais de três moradores por dormitório). Com base nessas categorias, a estimativa do déficit habitacional nas regiões geográficas e unidades da federação brasileiras ultrapassa 6 milhões de unidades, representando 12,1% dos domicílios do país. Esses dados sugerem que uma parte significativa da população urbana brasileira está distante da moradia própria. Importante frisar que essa análise feita em 2010, focou em apenas quatro categorias de domicílios, não incluindo outros fatores essenciais para uma moradia digna, como acesso a infraestrutura e equipamentos urbanos de qualidade, o que possivelmente elevaria porcentagem do déficit habitacional.

Já em 2022, segundo pesquisa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o déficit habitacional no Brasil somava 7,9 milhões de moradias, sendo essa uma métrica complexa que envolve diferentes aspectos, como falta de um lar adequado, necessidade de melhorias nas condições do lar atual e a presença de famílias vivendo em condições precárias. (IBGE, 2022).

Apesar da implementação do PMCMV pelo Governo Federal, visando amenizar a questão da habitação no país, percebe-se que em números não teve um impacto significativo na redução do déficit habitacional, especialmente entre a classe trabalhadora. As mudanças promovidas superaram a abordagem mais centralizadora do BNH, mas não conseguiram resolver o problema. Mesmo após décadas de políticas habitacionais, os limites dos programas públicos tornam-se evidentes, destacando a necessidade de novas estratégias para atender às faixas de menor poder aquisitivo.

Superar o déficit habitacional não apenas atende a uma necessidade básica, mas também contribui para a construção de uma sociedade mais justa,

saudável, produtiva e sustentável. É, portanto, um passo fundamental para promover o desenvolvimento humano e social.

2.3 O DEVER DA ATUAÇÃO DO ESTADO

Os direitos sociais trazidos pela Constituição Federal são um conjunto de garantias fundamentais que visam assegurar condições mínimas de vida digna a todos os cidadãos. São direitos que demandam ações do Estado²⁶ para garantir que sejam efetivamente realizados, indo além da mera garantia no papel. Isso significa que o Estado tem a obrigação de implementar políticas públicas, programas e ações que viabilizem o acesso e a efetivação desses direitos.

Sendo o acesso à moradia um direito social²⁷, então é dever do Estado promovê-la por meio de programas habitacionais²⁸, regularização fundiária, entre outras iniciativas. É essencial entender que, na casa, ocorrem atividades diárias indispensáveis para a sobrevivência e reprodução dos trabalhadores. Conforme destacado por Costa (1997, p.10), "a casa é muito mais do que uma construção física que serve de abrigo; ela também é um 'sentimento', um 'mundo familiar'." Assim, a casa representa uma necessidade humana fundamental.

Os anos 1980 e as décadas seguintes foram cruciais para os avanços legislativos relacionados à habitação no Brasil. A inclusão de artigos sobre política urbana na nova Constituição, o Estatuto da Cidade e vários instrumentos para a democratização do uso e ocupação do solo, especialmente os promovidos pelo Plano Diretor, representam, em muitos aspectos, um passo em direção a uma sociedade mais igualitária no que se refere às condições de moradia.

²⁶ Além das políticas nacionais, as prefeituras e governos estaduais têm responsabilidades delineadas no âmbito local para a implementação de políticas habitacionais, conforme previsto na Constituição e detalhado em leis estaduais e municipais.

²⁷ A Constituição Federal do Brasil de 1988, em seu artigo 6º, estabelece a moradia como um dos direitos sociais fundamentais, impondo ao Estado o dever de garantir o acesso a este direito essencial para todos os cidadãos.

²⁸ O Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, fornece diretrizes para a política urbana, visando ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Destaca-se que a atuação dos movimentos sociais foi crucial para a conquista de direitos habitacionais no Brasil, especialmente a partir da década de 1980, quando o país enfrentava uma grave crise de moradia. Organizações²⁹ mobilizaram comunidades urbanas e rurais, pressionando o Estado a formular políticas públicas voltadas à habitação popular. Essas mobilizações ocorreram em um contexto de urbanização acelerada e exclusão social, com a população de baixa renda sendo empurrada para as periferias das cidades, sem acesso a serviços básicos e infraestrutura adequada. Ao longo dos anos, esses movimentos organizaram ocupações, protestos e diálogos com o governo, resultando na inclusão do direito à moradia na Constituição Federal de 1988 e na criação de programas como o PMCMV, Rolnik (2015). Essas ações ajudaram a garantir que as políticas habitacionais se tornassem um direito, levando o Estado a adotar uma abordagem mais inclusiva, voltada à promoção de moradia digna para as camadas mais vulneráveis da sociedade.

É importante ressaltar que a própria CF/88, em seu inciso IX do Artigo 23, determinou que é de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios a promoção de programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico. A competência comum implica que as diferentes esferas de governo possuem responsabilidades compartilhadas para atuar nessa área. Por exemplo, a União pode criar programas de financiamento habitacional, estabelecer políticas gerais para o setor, desenvolver diretrizes nacionais³⁰ e destinar recursos para programas habitacionais. Os Estados podem complementar essas políticas, criar suas próprias diretrizes e leis estaduais relacionadas à moradia. Os municípios têm um papel crucial na implementação prática, como o zoneamento, licenciamento e regulamentação de novas construções, além de executar programas habitacionais locais e planejamento urbano.

Segundo Lenza, 2014:

²⁹ Por exemplo: Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST) e a Central de Movimentos Populares (CMP).

³⁰ Um dos maiores desafios para o Estado na implementação de políticas habitacionais eficazes é a falta de coordenação entre os diferentes níveis de governo e a escassez de recursos financeiros.

Também, partindo da ideia da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), direito à intimidade e à privacidade (art. 5º, X) e de ser a casa um asilo inviolável (art. 5º, XII), não há dúvidas de que o direito à moradia busca consagrar o direito à habitação digna e adequada, tanto é assim que o art. 23, X, estabelece ser atribuição de todos os entes federativos combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos. (LENZA, 2014, p.1184).

O direito à moradia foi explicitamente incluído na Constituição Federal através da Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000, que alterou o artigo 6º da Constituição Federal com o seguinte texto: “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

Nolasco (2008) afirma que a Emenda Constitucional nº 26 que incorporou o direito à moradia foi muito importante para o Brasil, tendo em vista que abriu a possibilidade de os cidadãos brasileiros reivindicarem junto a organismos governamentais sua promoção e implementação:

Com a inclusão do direito à moradia no texto constitucional, no campo dos direitos sociais, o Brasil resgata o compromisso firmado com a comunidade das nações, na Assembleia Geral de ONU, de 10 de dezembro de 1948, em que estava previsto o direito à moradia como inerente à dignidade humana, que requer e impõe a toda pessoa a faculdade de assegurar a si e a sua família, dentre outros, o direito à habitação. (Nolasco, 2008, p. 33).

Com o direito à moradia sendo reconhecido como um direito humano essencial a abordado no Título "Dos Direitos e Garantias Fundamentais" da Constituição Federal, o mesmo tornou-se um direito de aplicação imediata e uma norma de eficácia plena. Portanto, o Estado Brasileiro tem a obrigação imediata de implementar políticas, ações e outras medidas previstas na Constituição para

garantir e efetivar esse direito³¹, especialmente para aqueles que vivem em condições de vulnerabilidade social.

Em resumo, a competência comum na promoção da moradia significa que cada esfera de governo tem seu papel na criação de condições e políticas para assegurar o direito à moradia adequada, coordenando esforços e ações para atender às necessidades habitacionais da população, a exemplo o acesso à moradia por meio de programas habitacionais financiados pelo FGTS e o PMCMV.

2.4 O FGTS COMO FINANCIADOR DO SETOR HABITACIONAL

No ano de 1995, a política habitacional foi subordinada à Secretaria de Política Urbana (SEPURB) do Ministério do Planejamento e Orçamento, já dentro dessa Secretaria começou uma revisão do uso dos recursos do SFH, especificamente do FGTS e dos recursos da caderneta de poupança, como elementos essenciais para subsidiar uma política nacional de habitação.

Nos documentos oficiais, “Política Nacional de Habitação” (1996) e “Política de Habitação: Ações do Governo Federal de jan/95 a jun/98” (1998) o governo trata o SFH como:

- (i) esgotado – em virtude das crescentes dificuldades com a captação líquida das suas fontes de recursos (notadamente o FGTS);
- (ii) regressivo – por ter beneficiado principalmente as camadas de renda média e média alta com elevados subsídios implícitos pagos com recursos do erário;
- (iii) insuficiente – porque durante trinta anos produziu apenas 5,6 milhões do total de 31,6 milhões de novas moradias produzidas no país.

Com base nesse diagnóstico, a SEPURB desenvolveu programas classificados de acordo com suas fontes de recursos, sendo a maioria dos

³¹ Estudos críticos, como os de Furtado (2010), apontam para a necessidade de uma revisão das políticas habitacionais para melhor atender às necessidades de populações vulneráveis e garantir sustentabilidade a longo prazo.

programas financiada com recursos do FGTS. Assim, os recursos do FGTS³² são direcionados conforme os programas definidos pelo seu Conselho Curador, seguindo as normas e diretrizes de aplicação estabelecidas pelo gestor, que é um órgão do Poder Executivo responsável pela política de habitação³³. De acordo com a lei 8.036/1990³⁴, os investimentos do FGTS serão realizados nas seguintes modalidades de ativos financeiros e/ou participações:

I - No mínimo, 60% (sessenta por cento) para investimentos em habitação popular; e,

II- 5% (cinco por cento) para operações de crédito destinadas às entidades hospitalares filantrópicas, bem como a instituições que atuam no campo para pessoas com deficiência, e sem fins lucrativos que participem de forma complementar do SUS; (caso não utilizados poderão ser destinados a aplicações em habitação, em saneamento básico e em infraestrutura urbana);

III - outros fundos de investimento; (vedado aporte em fundos nos quais o FGTS seja o único cotista);

IV - Títulos Públicos e Privados. (Lei 8.036/1990)

Já a distribuição do percentual destinado ao investimento em habitação é feita nas seguintes modalidades de programa:

³² Criado pela Lei nº 5.107 de 1966, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) foi estabelecido com o propósito de proteger o trabalhador brasileiro demitido sem justa causa, sendo posteriormente utilizado como uma importante fonte de financiamento para a habitação e infraestrutura urbana.

³³ O FGTS é utilizado para financiar a compra da casa própria, principalmente para a população de baixa renda, através de programas como o Minha Casa Minha Vida, contribuindo significativamente para a redução do déficit habitacional no Brasil.

³⁴ O funcionamento e as regras de utilização do FGTS são regulados pela Lei nº 8.036 de 1990 e suas alterações subsequentes, que detalham as condições de saque e as formas de aplicação dos recursos.

Quadro 1- Modalidades de aplicação do FGTS na habitação

Programa	Norma vigente	Objetivo
Apoio à produção	Resolução nº 723, de 2013	Destina-se à produção e/ ou comercialização de unidades habitacionais novas, incluindo aquelas resultantes de processo de reabilitação urbana, por intermédio da concessão de financiamentos a: <ul style="list-style-type: none"> a) Pessoas jurídicas do ramo da construção civil; ou b) Pessoas físicas adquirentes de unidades habitacionais novas, produzidas ou em produção, comercializadas por pessoas jurídicas do ramo da construção civil.
Carta de Crédito Individual (CCI)	Resolução nº 291, de 1998	Possibilita o acesso à moradia em áreas urbanas ou rurais, por intermédio de financiamentos as pessoas físicas.
Carta de Crédito Associativo (CCA)	Resolução nº 723, de 2013	Destina-se à concessão de financiamentos a pessoas físicas, contratados sob a forma associativa, para execução das seguintes modalidades operacionais: <ul style="list-style-type: none"> a) Construção de unidades habitacionais; b) Produção de lotes urbanizados; c) Reabilitação urbana; ou d) Aquisição de material de construção para fins de construção de unidades habitacionais.
Pró- Moradia	Resolução nº 469, de 2005	Destina-se à concessão de operações de crédito para população em situação de vulnerabilidade social e rendimento familiar mensal preponderante de até três salários mínimos, por intermédio de financiamento a estados, municípios, Distrito Federal ou órgãos das respectivas administrações, direta ou indireta.
Pró-cotista	Resolução nº 542, de 2007	Destina-se à concessão de operações de crédito exclusivamente a trabalhadores titulares de conta vinculada do FGTS, observadas as condições do SFH e de utilização dos recursos do FGTS para aquisição da moradia própria.

Financiamento de Material de Construção (FIMAC)	Resolução nº 680, de 2012	Aquisição de material de construção para imóveis residenciais, destinado ao financiamento para 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.
---	---------------------------	---

Fonte: Relatório de Gestão do FGTS 2022, p. 18 e 19.

Assim, na sua própria concepção o FGTS direciona-se mais à classe de baixa renda devido ao seu foco em programas sociais de habitação, suas condições favoráveis de financiamento e a política explícita³⁵ de utilizar seus recursos para melhorar a qualidade de vida das populações mais vulneráveis economicamente, através do financiamento de projetos de habitação popular, infraestrutura urbana e saneamento básico; garantindo taxas de juros mais baixas e prazos mais longos para pagamento, quando comparado ao recurso do SBPE³⁶.

O fato dos recursos do FGTS terem origem em caráter obrigatório em contribuição mensal dos empregadores, o torna menos suscetível às flutuações econômicas e políticas, ou seja, é uma fonte de recurso consistente e previsível, o que permite planejamento e execução em investimentos a longo prazo.

Portanto, falar em habitação no Brasil é falar em FGTS, principalmente para as famílias em situação vulnerável, já que é uma fonte de financiamento estável e sustentável, focada em beneficiar as classes mais baixas, diversificar investimentos em infraestrutura, servir como um instrumento de política pública e facilitar o acesso ao crédito imobiliário.

³⁵ Críticos apontam que, apesar de sua importância, o uso do FGTS deve ser melhor fiscalizado para evitar ineficiências e garantir que os recursos sejam utilizados de forma a maximizar o benefício social.

³⁶ Enquanto o FGTS visa facilitar o acesso à moradia para as camadas mais vulneráveis da população com taxas subsidiadas pelo governo, o SBPE opera com taxas de mercado, sendo influenciado pelas flutuações da taxa Selic e outras condições econômicas. Essa diferença nas taxas reflete as diferentes missões dos dois sistemas: o FGTS com foco na inclusão social e habitacional e o SBPE visando a mobilização de poupanças para o financiamento imobiliário a taxas competitivas de mercado.

2.5 O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

O Programa Minha Casa Minha Vida é uma iniciativa do governo brasileiro que foi lançado em 2009 com o objetivo de promover o acesso à moradia digna para famílias de baixa renda, oferecendo subsídios, financiamentos e incentivos fiscais para viabilizar a construção, aquisição ou reforma de imóveis. Ele é executado em parceria com governos estaduais, municipais, empresas privadas e entidades sem fins lucrativos. Considerado uma das principais políticas públicas de habitação no Brasil, o PMCMV tem impacto significativo na melhoria das condições de vida de milhões de brasileiros, destacando o atendimento de famílias por faixa de renda, mas que também inclui medidas específicas para atender a outros grupos considerados em vulnerabilidade, como trabalhadores rurais, pessoas com deficiência e idosos.

O programa contém em sua estrutura elementos originalmente planejados no PlanHab³⁷, entre os quais se destacam: o atendimento diferenciado a grupos familiares; a utilização do Fundo Garantidor; a criação de um modelo de subsídios provenientes do OGU e do FGTS de forma integrada; a redução das taxas de juros; a coordenação de investimentos de diversas fontes de recursos e níveis de governo; e a busca pela expansão do mercado privado e da produção voltada para a baixa renda.

Vale destacar que o PMCMV foi idealizado em 2008, em resposta à crise financeira global desencadeada nos Estados Unidos³⁸. Com o objetivo de evitar a falência das construtoras brasileiras, o Governo desenvolveu uma iniciativa que equilibrasse tanto o aspecto econômico quanto o social, promovendo a

³⁷ O Plano Nacional de Habitação, conhecido como PlanHab, foi um programa estratégico desenvolvido pelo governo brasileiro para enfrentar os problemas habitacionais do país de forma sistêmica e integrada. Lançado em 2009, o PlanHab tinha como objetivo principal estruturar e implementar políticas de habitação de longo prazo, abrangendo o período até 2023.

³⁸ ³⁸ A crise financeira dos EUA em 2008, também conhecida como a crise do subprime, foi uma grave crise econômica desencadeada pelo colapso do mercado imobiliário americano. A crise teve origem na concessão desenfreada de empréstimos hipotecários de alto risco, os chamados subprimes, a compradores que não tinham condições de pagá-los. Quando esses mutuários começaram a inadimplir em massa, o valor dos títulos lastreados nessas hipotecas despencou, levando à falência de diversas instituições financeiras e afetando severamente a economia global.

recuperação do setor e atendendo às necessidades habitacionais da população. Rolnik (2012), fala em contextualização do surgimento do programa:

No Brasil, aconteceram duas coisas. Primeiro, nós começamos um processo que tem a ver com essa financeirização geral de abertura de capital em Bolsa de grandes empresas. Sete empresas construtoras no Brasil entraram em Bolsa para captar capital financeiro para aumentar sua escala de produção num movimento que já havia acontecido antes, inclusive na América Latina. As sete grandes empresas construtoras captam recursos, compram terras, montam projetos para fazer um lançamento de produtos imobiliários nas cidades brasileiras e aí vem a crise financeira. A crise financeira tem a ver com essa história da financeirização da moradia, começa com a crise hipotecária. A culpa da crise financeira foi a transformação da moradia de política social em política mercantil e financeira. [...] as sete grandes construtoras [...] tinham] imobilizado capital, estavam com lançamentos prontos, iam dançar, mas vão bater na porta do Ministério da Fazenda e do governo federal. Junto com isso, nas medidas elaboradas no Ministério da Fazenda, pensando em medida anticíclica keynesiana típica: 'Não vamos deixar a crise chegar no Brasil. O que fazer para gerar rapidamente emprego? Construção civil'. Então, juntando as duas questões se lança um programa onde o governo, com o orçamento do governo, joga um subsídio muito grande para que as pessoas possam comprar os produtos que essas empresas já estavam prontas para lançar. [...] O governo [...] salva as empresas construtoras com o nosso dinheiro, do orçamento[...]. Eu entendo perfeitamente a linha de raciocínio do sindicalista Lula com o seu ministro da Fazenda, o Guido, e sua equipe: 'Vamos ampliar a capacidade de consumo dos trabalhadores e vamos fazer com que esses trabalhadores possam comprar casas [...]'. As empresas construtoras vão adaptar esse produto para poder chegar em setores que antes não se chegava via financiamento: 4 salários mínimos de renda familiar mensal, 5 salários mínimos, que o mercado privado não atingia. Então, lança-se "Minha Casa, Minha Vida" com essa perspectiva. (Rolnik, 2012)

A habitação nacional toma destaque neste momento do governo como um campo para aplicar medidas remediadoras da crise, gerando empregos, expandindo o crédito, aumentando a circulação de capitais e se tornando mais valiosa. Em resumo, era um setor com mecanismos capazes de dinamizar a economia nacional ao estimular a produção e o consumo de habitação, além de conquistar apoio popular.

Assim:

A atividade no segmento habitacional também passou a ser vista como fundamental para alavancar o ciclo de crescimento econômico e o nível de empregos no Brasil, frente a cenário de crise mundial. Nesse contexto, surge o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), anunciado em 2009. O Programa estabeleceu um leque amplo de estratégias para favorecer a aquisição da moradia, por meio do subsídio associado ou não à concessão de crédito. (Brasil, Secretaria Nacional De Habitação, 2013, p. 09).

Importante esclarecer que o PMCMV teve um hiato entre os anos de 2021-2023, onde por questões políticas, o programa foi transformado em Programa Casa Verde e Amarela (PCVA), que embora não tenha descaracterizado o programa inicial, trouxe inovações como regularização fundiária, melhoria e produção habitacional financiada³⁹.

Já a relação entre o FGTS e o PMCMV ocorre principalmente por meio do financiamento habitacional, já que o FGTS é uma das fontes de recursos utilizadas para subsidiar financiamentos imobiliários concedidos no âmbito do programa e os trabalhadores que possuem conta no FGTS podem utilizar parte desses recursos para financiar a compra da casa própria por meio do MCMV.

Além disso, o FGTS também é utilizado para complementar o subsídio concedido pelo governo federal às famílias de baixa renda que se enquadram nas faixas de renda mais baixas do programa. Esse subsídio visa reduzir o valor das prestações do financiamento habitacional, tornando-o mais acessível para as famílias beneficiárias.

³⁹ Como na pesquisa o objeto de estudo é a habitação de mercado voltada para o público de até 2 salários mínimos, e esta não sofreu alterações na mudança de nomenclatura do programa, o período de estudo proposto de 2021 a 2023 atribuirá todo o período com a nomenclatura de PMCMV.

3 METODOLOGIA

A metodologia tem como objetivo apresentar e explicar a sistemática utilizada para desenvolvimento desse estudo, de forma a atender aos seus objetivos da temática proposta. Esta parte detalha os aspectos relacionados à implementação dos objetivos da pesquisa, especificando a classificação do estudo de acordo com os objetivos, os métodos utilizados e a abordagem do problema. Em seguida, são descritos os sujeitos da população e da amostra do estudo, além dos procedimentos para a coleta e análise dos dados.

3.1 DELINEAMENTO DA PESQUISA

O estudo da temática se dará através de uma pesquisa descritiva estruturada em etapas a partir do caminho investigativo orientado pela abordagem qualitativa.

Gil (1999) considera que a pesquisa exploratória tem como objetivo principal desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, tendo em vista a formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores. Ainda segundo Gil (2006) as pesquisas qualitativas consistem em coletas de dados por meio de observação, relato, entrevista e outros, por meio de uma dinâmica entre o mundo e o sujeito, não traduzida por números.

A pesquisa será documental do ponto do problema de pesquisa, pois:

A pesquisa documental vale-se de toda sorte de documentos, elaborados com finalidades diversas, tais como assentamento, autorização, comunicação etc. Mas há fontes que ora são consideradas bibliográficas, ora documentais. Por exemplo, relatos de pesquisas, relatórios e boletins e jornais de empresas, atos jurídicos, compilações estatísticas etc. Assim, recomenda-se que seja considerada fonte documental quando o material consultado é interno à organização, e fonte bibliográfica quando for obtido em bibliotecas ou bases de dados (Gil, 2017, p 34).

Portanto serão pesquisados materiais obtidos em base de dados ou bibliotecas, como material impresso, livros, revistas, jornais, teses, dissertações, anais de eventos científicos, disponibilizados pela Internet ou outro meio; como também serão objeto de pesquisa materiais internos à organização, como documentos institucionais, materiais elaborados para fins de divulgação,

documentos jurídicos, imagens, quadros, registros estatísticos, dentre outros que se fizerem pertinentes.

3.2 OBJETO DO ESTUDO

O objeto de estudo desta dissertação é a análise da viabilidade do uso do FGTS como fonte de financiamento para a compra de imóveis no âmbito do PMCMV no município de Petrolina, Pernambuco. O foco da pesquisa está em famílias de baixa renda, especialmente aquelas com rendimentos de até dois salários mínimos, durante o período de 2021 a 2023. A pesquisa investiga como o FGTS pode ser utilizado para facilitar a aquisição da casa própria sem a necessidade de uma entrada financeira, explorando alternativas para tornar o processo de compra mais acessível para essa parcela da população.

3.3 COLETA DE DADOS

Segundo Creswell (2017), a análise documental é um método de coleta de dados que envolve a revisão sistemática e detalhada de documentos para obter informações relevantes sobre o objeto de estudo. A análise documental pode incluir uma variedade de fontes, como relatórios oficiais, registros públicos, artigos de jornais, diários, cartas, e-mails, fotografias, e outros tipos de documentação escrita ou visual.

Dessa forma, foram analisadas leis, normativos, resoluções, relatórios oficiais, dentre outros, que traduziram as normas que regem o FGTS, bem como o PMCMV, para fornecer obtenção de dados detalhados e contextuais sobre o objeto de estudo.

Creswell (2017) ainda sugere que a análise documental deve ser conduzida de maneira sistemática, começando com a identificação dos documentos relevantes, seguido pela avaliação de sua autenticidade e relevância, e culminando com a interpretação e análise do conteúdo. Sendo assim, o presente estudo promove a interpretação do conteúdo, identificando

padrões no financiamento habitacional, que respondam à questão da pesquisa de como o FGTS poderia ser utilizado para entrada zero para as famílias de baixa renda.

3.4 ANÁLISE DE DADOS

Segundo Creswell (2017), cabe considerar que, embora visto aqui como uma etapa à parte, por fins didáticos e de organização, o processo de análise de dados na pesquisa qualitativa ocorreu desde o momento da coleta de dados, consoante à orientação de Gomes (2002), não havendo, portanto, separação nítida entre a fase de análise e outras atividades do estudo.

Dessa forma, nessa pesquisa utilizou-se a análise de conteúdo, a qual se define como “um conjunto de técnicas de análise das comunicações que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição de conteúdo das mensagens.” (Bardin, 1977, p. 38). Tal análise, segundo Bardin (1977), possui três fases que se organizam cronologicamente: 1) pré-análise; 2) exploração do material; e 3) o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação.

No Quadro 2 observa-se como a análise objeto de pesquisa foi operacionalizada:

Quadro 2- Esquema de operacionalização da pesquisa

Fase	Procedimentos adotados	Objetivos
Pré-análise	<ul style="list-style-type: none"> - Organizar o material a ser analisado (leis, normativos, relatórios) e realizar a leitura do mesmo a fim de separar os materiais mais relevantes; - Identificar os sujeitos da pesquisa, assim como o local de análise. 	<ul style="list-style-type: none"> - Constituir uma base de pesquisa em informações sólidas, que podem ser checadas facilmente; - Delimitar o raio pesquisado de acordo com o público-alvo e lapso temporal.
Exploração do material	<ul style="list-style-type: none"> -Descrição dos dados coletados; -Explicação dos métodos e técnicas utilizados para analisar os dados; -Apresentação das interpretações feitas a partir dos dados analisados, destacando os principais achados e suas implicações 	<ul style="list-style-type: none"> -Apresentar e interpretar os dados coletados no contexto da pesquisa, explicando como eles se relacionam com as perguntas ou hipóteses do estudo; -Mostrar as contribuições específicas do estudo para o campo de pesquisa, evidenciando novos insights

		ou perspectivas que surgiram a partir da análise dos dados.
Tratamento e interpretação dos resultados	Transpor para tabelas, quadros e gráficos para uma visualização dos resultados de modo que possam ser comparados com outros períodos.	Verificar a viabilidade da utilização do FGTS como garantia de entrada zero para as famílias de baixa renda.

Fonte: Elaborado a partir de Bardin (1977) e Silva (2018)

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

4.1 PERFIL DO PÚBLICO

O Programa Minha Casa Minha Vida foi uma iniciativa do Governo Federal, lançada durante o mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, com o objetivo de proporcionar moradia adequada para famílias de baixa renda⁴⁰ em áreas urbanas e rurais. Instituído pela Medida Provisória Nº 459 em 25 de março de 2009 e formalizado pela Lei 11.977 em 7 de julho de 2009, o programa passou por várias mudanças legais que ajustaram as condições⁴¹ de financiamento e regulamentaram os fundos e a regularização fundiária. As leis que contribuíram para o suporte do PMCMV incluem: Lei 12.249/2010, Lei 12.424/2011, Lei 12.693/2012, Lei 12.722/2012, Lei 13.043/2014, Lei 13.097/2015, Lei 13.173/2015, Lei 13.274/2016 e Lei 13.465/2017. Além disso, a Lei 11.124/2005, que criou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), também é relevante. (Brasil, 2020)

O programa visava aumentar a oferta de habitações e reduzir o déficit habitacional, atendendo famílias em situação de vulnerabilidade social, incluindo moradores de áreas de risco, idosos sem moradia, mulheres chefes de família, entre outros, facilitando o acesso à casa própria para famílias com renda de até R\$9.000,00.

Vejamos no quadro a evolução das Faixas de Renda do programa ao longo dos anos:

⁴⁰ Famílias de baixa renda são classificadas, para fins deste estudo, como aquelas que possuem rendimento mensal de até dois salários mínimos, conforme definido pelo critério do Programa Minha Casa Minha Vida.

⁴¹ Os critérios de elegibilidade para o Programa Minha Casa Minha Vida incluem não apenas a renda familiar, mas também fatores como não ser proprietário ou beneficiário de outro imóvel no município de residência.

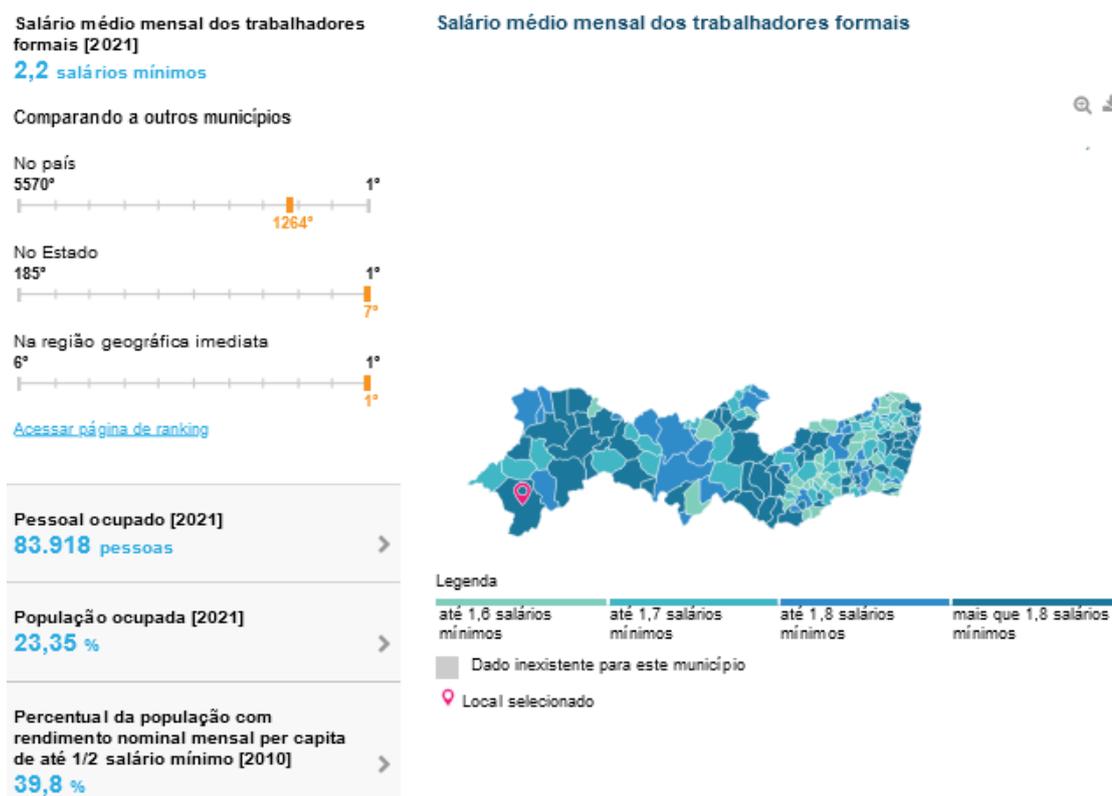
Quadro 3- PMCMV Urbano: evolução das faixas de renda familiar

	Fase 1 (2009)	Fase 2 (2011)	Fase 3 (2016)	Até 2019
Faixa 1	Até R\$ 1.395,00	Até R\$ 1.600,00	Até R\$ 1.800,00	Até R\$ 1.800,00
Faixa 1,5	Não existia	Não existia	Até R\$ 2.350,00	Até R\$ 2.350,00
Faixa 2	Até R\$ 2.790,00	Até R\$ 3.275,00	Até R\$ 3.600,00	Até R\$ 4.000,00
Faixa 3	Até R\$ 4.650,00	Até R\$ 5.000,00	Até R\$ 6.500,00	Até R\$ 9.000,00

Fonte: Relatório de Avaliação PMCMV, 2020

O objetivo do estudo se faz especificamente para renda familiar de até 2 salários mínimos, renda que varia entre as faixas 1, 1,5 e 2, conforme o Quadro 1, e que foi delimitada por se aproximar do Salário médio mensal dos trabalhadores formais no campo de estudo- Petrolina/PE, conforme dados do último Censo (2021): o salário médio mensal era de 2,2 salários mínimos; a proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 23,35%; na comparação com os outros municípios do estado, ocupava as posições 7 de 185 e 9 de 185, respectivamente; já na comparação com cidades do país todo, ficava na posição 1264 de 5570 e 1130 de 5570, respectivamente. Considerando domicílios com rendimentos mensais de até meio salário-mínimo por pessoa, tinha 39,8% da população⁴² nessas condições, o que o colocava na posição 178 de 185 dentre as cidades do estado e na posição 2761 de 5570 dentre as cidades do Brasil. As informações ficam sintetizadas na figura 1 abaixo:

⁴² As informações sobre o perfil do público foram obtidas de bancos de dados da Caixa Econômica Federal e de censos realizados pelo IBGE.

Figura 1- Dados IBGE do município de Petrolina

Fonte: IBGE, 2021⁴³

Desde o início, o programa utilizava recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), e do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), e era gerido pelo Ministério das Cidades (que depois se tornou Ministério do Desenvolvimento Regional e em xx voltou a ser MCid) e operacionalizado pela Caixa Econômica Federal (CEF) e em menor escala pelo Banco do Brasil (BB).

Segundo Fernandes, Leme e Lenk (2022), diversas questões do contexto macroeconômico foram consideradas na formulação do programa:

Por um lado, foi resultado do lobby de construtoras, algumas delas à beira da falência, com o objetivo de estimular um mercado para a construção civil, voltado para uma faixa específica de renda, que estava há muito tempo estagnado. Por outro, tratava-se de acelerar a geração de emprego no setor, de maneira a reduzir o impacto da crise

⁴³ Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pe/petrolina/panorama>. Acessado em 10 de maio de 2024.

econômica internacional que eclodiu em outubro do ano anterior.
(FERNANDES, LEME, LENK; 2022, p: 10)

Importante também frisar as diferentes modalidades formuladas no PMCMV:

Quadro 4- Modalidades do PMCMV

Minha Casa, Minha Vida- FGTS	Oferece financiamento habitacional com taxas de juros mais baixas do que as praticadas pelo mercado para famílias com renda até R\$ 8.000,00. Ainda, as famílias que recebem até R\$ 4.400,00 são beneficiadas com descontos que podem chegar até R\$ 55.000,00, reduzindo ou zerando o valor necessário para entrada ou ainda reduzindo o valor a ser financiado e as parcelas do financiamento.
Minha Casa, Minha Vida- FAR	Linha de atendimento de provisão subsidiada de unidades habitacionais novas em áreas urbanas com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR). Fomenta a participação dos entes públicos como titulares do planejamento local conferindo a esses atores protagonismo na proposição, acompanhamento e entrega dos empreendimentos contratados.
Minha Casa, Minha Vida- Entidade	Tem por finalidade a concessão de financiamento subsidiado a famílias organizadas por meio de entidades privadas sem fins lucrativos para produção de unidades habitacionais urbanas, com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS).
Minha Casa, Minha Vida- Rural	É um programa de produção e de melhoria de unidades habitacionais rurais, que utiliza recursos do Orçamento Geral da União (OGU) e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS).
Minha Casa, Minha Vida- Oferta Pública	Tem como objetivo apoiar estados e municípios no desenvolvimento de ações integradas e articuladas que facilitem o acesso à moradia digna, em áreas urbanas de municípios com até 50 mil habitantes, voltadas ao atendimento de beneficiários com renda bruta familiar até R\$ 1.600,00 (mil e seiscentos reais).
Minha Casa, Minha Vida- Cidades	Dividido em três modalidades: <ul style="list-style-type: none"> • MCMV Cidades-Emendas: quando os recursos tiverem origem no Orçamento Geral da União, alocados por meio de emendas parlamentares; • MCMV Cidades-Contrapartidas: quando os recursos tiverem origem no orçamento do Ente Público subnacional; e

	<ul style="list-style-type: none"> • MCMV Cidades-Terrenos: quando houver doação de terreno pelo Ente Público subnacional.
Minha Casa, Minha Vida- FNHIS SUB 50	Trata-se de repasse de recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), para apoiar municípios, estados e o Distrito Federal no desenvolvimento de ações voltadas à produção ou aquisição de unidades habitacionais, regulares e dotadas de serviços públicos, em localidades urbanas de municípios com população inferior ou igual a cinquenta mil habitantes, e destinadas a famílias cuja renda bruta familiar mensal esteja enquadrada na Faixa Urbano 1 do MCMV. ou Faixa Urbano 2 em caso de emergência ou calamidade pública.

Fonte: Ministério das Cidades⁴⁴, Brasil

Pela quantidade de modalidades, o PMCMV tem um grande raio de abrangência, seja ele com objetivo à habitação urbana ou habitação rural.

A presente pesquisa elege como foco principal o PMCMV- FGTS, que é o utiliza recurso do fundo para financiamento habitacional a população de determinadas faixas de renda (vide quadro 5) com o desembolso de subsídio federal que pode chegar atualmente até R\$ 55 mil, associado a taxas de juros mais baixas, conforme quadro abaixo:

Quadro 5- Faixas de renda do PMCMV

Faixas	Renda Mensal Bruta	COTISTAS ⁴⁵		NÃO COTISTAS		Subsídio
		Norte e Nordeste	Sul, Sudeste e Centro-Oeste	Norte e Nordeste	Sul, Sudeste e Centro-Oeste	
Faixa 1	até R\$ 2 mil	4,00%	4,25%	4,50%	4,75%	Até R\$ 55 mil
Faixa 1	de R\$ 2 mil a R\$ 2.640,00	4,25%	4,50%	4,75%	5,00%	Até R\$ 55 mil
Faixa 2	de R\$ 2.640,01	4,75%	5,00%	5,25%	5,50%	Até R\$ 55 mil

⁴⁴Disponível em <https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/habitacao/programa-minha-casa-minha-vida>. Acessado em 15 de março de 2024.

⁴⁵ Um cotista do FGTS é uma pessoa que possui uma conta vinculada ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). Essa conta é aberta automaticamente pelo empregador quando um trabalhador é contratado sob o regime da CLT (Consolidação das Leis do Trabalho) no Brasil.

	a R\$ 3.200,00					
Faixa 2	de R\$ 3.200,01 a R\$ 3.800,00	5,50%	5,50%	6,00%	6,00%	Até R\$ 55 mil
Faixa 2	de R\$ 3.800,01 a R\$ 4.400,00	6,50%	6,50%	7,00%	7,00%	Até R\$ 55 mil
Faixa 3	de R\$ 4.400,01 a R\$ 8.000,00	7,66%	7,66%	8,16%	8,16%	Não possui

Fonte: Ministério das Cidades 2023, Brasil

A taxa de juros aplicada além de levar em consideração a faixa de renda, leva também em consideração a região do país na qual está havendo aquisição do bem. Já para a determinação do valor do subsídio, são analisados os mesmos aspectos da taxa de juros somado a condições de preço e idade do imóvel de escolha. Apesar da norma trazer que tanto na Faixa 1 como na Faixa 2 o subsídio pode chegar a R\$ 55 mil, na prática, quanto menor a renda da família, maior o desconto aprovado pelo banco.

Assim,

O MCMV FGTS não tem inscrição nem processo seletivo e podem pleitear o financiamento, a qualquer momento, todas as pessoas que se enquadrem nos limites de renda e não possuam outro imóvel ou financiamento habitacional ativo. A família deve procurar um imóvel de sua preferência e ter análise de crédito aprovada por instituição financeira. O contrato de financiamento é celebrado diretamente entre a família e o banco⁴⁶. (Fonte: site do Mcid)

É importante destacar que, apesar das críticas ao Programa Minha Casa Minha Vida, Menezes (2014) observa que o programa representou um avanço na inclusão das pessoas mais pobres na distribuição de recursos, diferentemente do Programa de Arrendamento Residencial⁴⁷ (PAR) do governo Fernando Henrique Cardoso. No PAR, as famílias pagavam parcelas médias de

⁴⁶Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/habitacao/programa-minha-casa-minha-vida/mcmv-fgts>. Acessado em 18 de março de 2024.

⁴⁷ O Programa de Arrendamento Residencial (PAR) foi uma iniciativa do governo brasileiro, lançada em 1999, administrada pela Caixa Econômica Federal. O programa tinha como objetivo facilitar o acesso à moradia para famílias de baixa renda, principalmente aquelas que não se qualificavam para financiamentos habitacionais tradicionais devido à insuficiência de renda ou outras limitações financeiras.

R\$132 por 15 anos, o que limitava o alcance da política pública entre as camadas populares.

Nesse cenário, embora o PMCMV tenha sido uma das principais respostas à crise de 2008, ele se destaca por possibilitar a inclusão de grupos sociais historicamente excluídos do mercado formal de habitação. Segundo Marques e Mendes (2007), o programa foi caracterizado por uma política econômica que beneficiou o capital financeiro nacional e internacional e, ao mesmo tempo, expressava, pelo menos em teoria, a intenção de promover e melhorar as condições habitacionais das famílias brasileiras.

Considerando o período de análise de 2021 a 2023, a cidade de Petrolina teve um financiamento habitacional dentro do PMCMV na casa dos R\$ 547,1 mi, utilizando R\$ 16,7 mi de saque direto ao FGTS, e com R\$ 55,8 mi em subsídios, na aquisição de 4.661 unidades habitacionais. Vejamos o comparativo entre os anos nos gráficos abaixo:

Gráfico 1- Financiamentos Habitacionais em Petrolina (2019-2023)

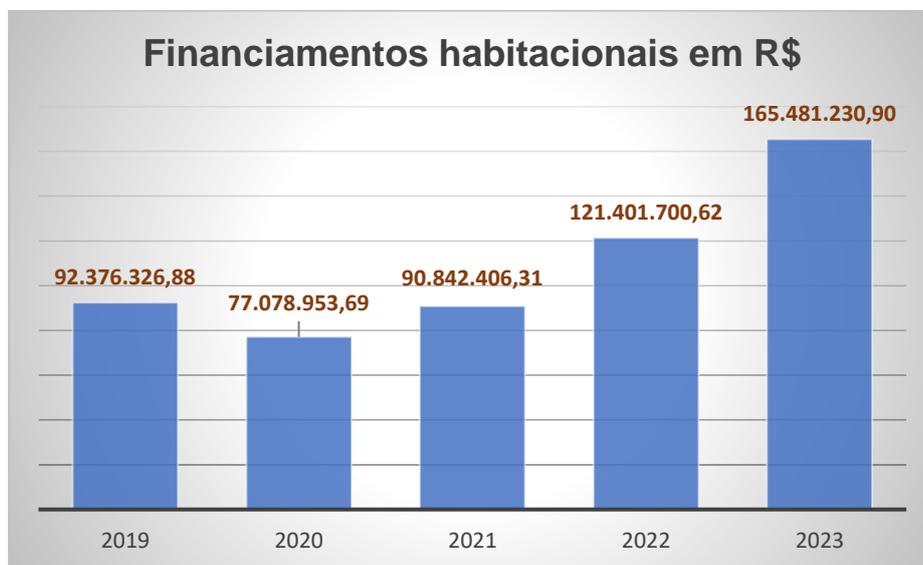


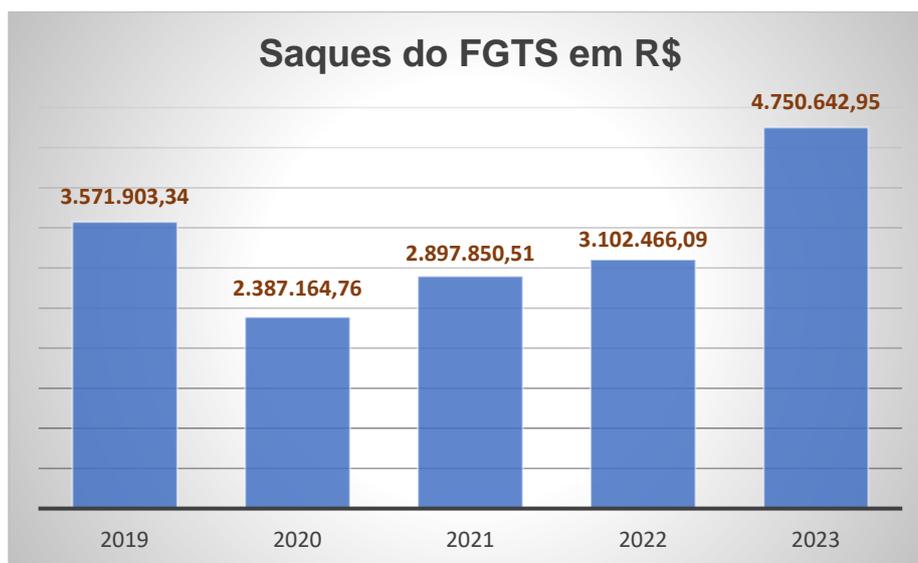
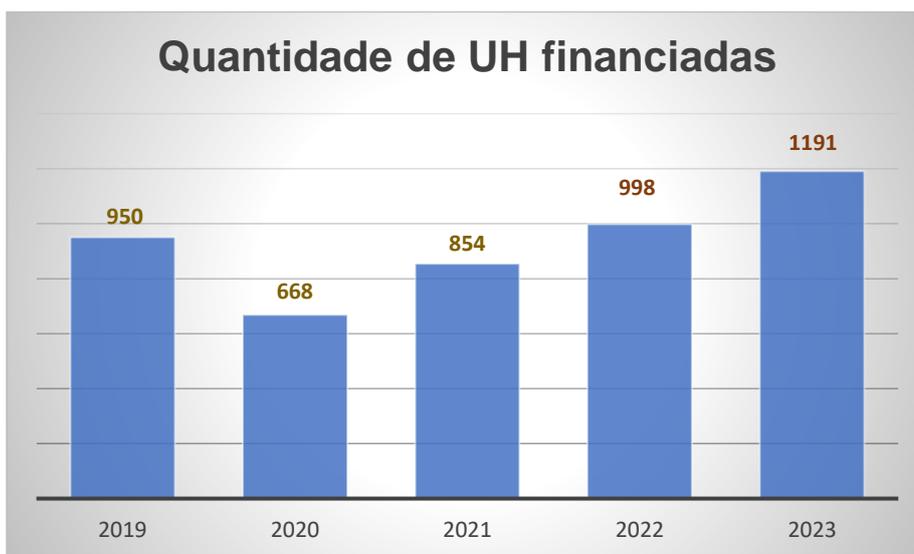
Gráfico 2- Saques do FGTS em Petrolina (2019-2023)**Gráfico 3- Subsídios concedidos no PMCMV em Petrolina (2019-2023)**

Gráfico 4- Quantidade de UH financiadas em Petrolina (2019-2023)

Assim, podemos verificar que no ano de 2020 a demanda habitacional caiu em relação ao ano anterior, fato este decorrente da Pandemia COVID-19⁴⁸ que atingiu não só o setor habitacional, como impactou a economia mundial fazendo com que todos os segmentos sofressem o recesso econômico e percebessem uma brusca queda em seus números de desenvolvimento.

A crise social e econômica desencadeada pela pandemia⁴⁹ do COVID-19 colocou 83,5% do mercado de trabalho no Brasil em estado de vulnerabilidade (Barbosa; Prates, 2020). E mesmo com políticas emergenciais, estima-se que pelo menos 26 milhões de trabalhadores (mais de um quarto da população economicamente ativa) não tiveram acesso a nenhuma indenização: seja seguro-desemprego, Renda Básica Emergencial (RBE) ou direito a uma significativa retirada do seu FGTS.

O ano de 2020 com isolamento social, desemprego, diminuição de renda, dentre outras incertezas, não se tornou um ano propenso à aquisição da casa própria. De acordo com o Instituto Brasileiro de Economia – Ibre/FGV, o setor

⁴⁸ A pandemia do COVID-19 é uma crise global de saúde pública causada pelo coronavírus SARS-CoV-2, que foi identificado pela primeira vez em dezembro de 2019 na cidade de Wuhan, na China. O vírus espalhou-se rapidamente por todo o mundo, levando a Organização Mundial da Saúde (OMS) a declarar o surto como uma pandemia em março de 2020.

⁴⁹ A pandemia teve um impacto profundo em todos os aspectos da vida global, incluindo saúde, economia, educação, e relações sociais. Governos ao redor do mundo implementaram medidas de contenção, como lockdowns, quarentenas, e restrições de viagem para tentar conter a disseminação do vírus.

da construção civil liderou as perdas no primeiro semestre de 2020. A desaceleração de projetos e a necessidade de comprar somente o necessário, bem como toda a instabilidade econômica fizeram com que a construção civil perdesse força e fosse obrigada a paralisar suas ações de crescimento previstas para o ano de 2020. Com a economia fragilizada e o alto índice de desemprego, a capacidade de compra da população foi severamente afetada, e os bancos ficaram cada vez mais restritivos na hora de conceder créditos imobiliários.

Já com a pandemia mais amena, 2021 já demonstrou uma retomada no número de financiamentos, embora com fortes impactos ainda da crise econômica que gerada pela pandemia, como por exemplo o aumento de valores de material prima na construção civil, que puxou o aumento dos valores dos imóveis. Soares (2022), destaca que:

Este aumento impacta diretamente nas vendas não apenas em função do acréscimo no valor das prestações dos imóveis durante a fase de obra, mas porque o cenário inflacionário nacional (e global) pressiona as taxas de juros para cima, desencadeando um processo de redução das atividades econômicas de forma geral, bem como comprimindo a renda da população, dificultando, duplamente, o acesso ao crédito.

De 2021 em diante, Petrolina apresentou uma quantidade de financiamentos crescente⁵⁰, seguindo a curva nacional, com uma alta de 36% com relação ao ano anterior, considerando o público do PMCMV. Uma alta que deve se manter no ano de 2024, devido aos lançamentos imobiliários, ajuste de valores nas faixas do programa para a região e incentivo⁵¹ às empresas da construção civil para se construir nas faixas 1 e 2 do programa.

4.1.1 Mudanças notáveis

Nos últimos cinco anos, o cenário urbano de Petrolina passou por transformações significativas, impulsionadas pelo crescimento populacional e

⁵⁰ Relatórios presentes no site da CEF.

⁵¹ Por exemplo: o Regime Especial de Tributação (RET) é um regime tributário aplicado no Brasil para projetos de construção civil, incluindo aqueles dentro do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), especialmente focado na Faixa 1. O RET foi instituído para simplificar a tributação do setor e tornar o processo de construção e venda de habitações mais viável economicamente para as construtoras, ao mesmo tempo que promove o acesso à moradia para as camadas mais baixas da população.

pela expansão do setor de construção civil. Com oficialmente 42 bairros atualmente, a cidade saltou em 2024 para uma população de 414.083 habitantes, representando um aumento de mais de 20% em cinco anos. Esse crescimento impulsionou a demanda por novas unidades habitacionais, fomentando uma expansão significativa no setor da construção civil, que com o aumento no número de moradores, a cidade viu um boom na construção de moradias e infraestrutura, refletido em bairros como Santa Bárbara, Dom Avelar e João de Deus, que passaram por transformações urbanísticas para atender a essa demanda.

Essas mudanças podem ser claramente observadas em fotos comparativas dos últimos cinco anos: onde antes havia terrenos sem muitas construções, agora se encontram bairros densamente urbanizados. Santa Bárbara, Dom Avelar e João de Deus, em 2019, possuíam poucos empreendimentos habitacionais e uma infraestrutura limitada. Hoje, em 2024, essas regiões se destacam pelo aumento das construções, com um número crescente de empreendimentos habitacionais, comerciais e de serviços. As imagens a seguir ilustram o "antes e depois" dessas áreas, evidenciando o rápido crescimento e a urbanização acelerada que a cidade de Petrolina experimentou no período:

Figura 2- Loteamento Santa Bárbara em 2019

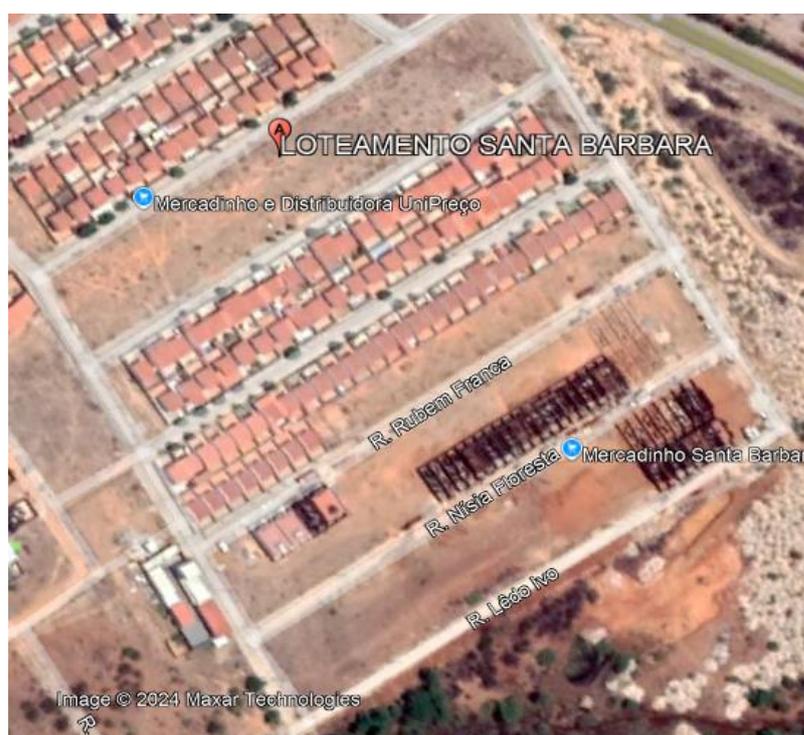


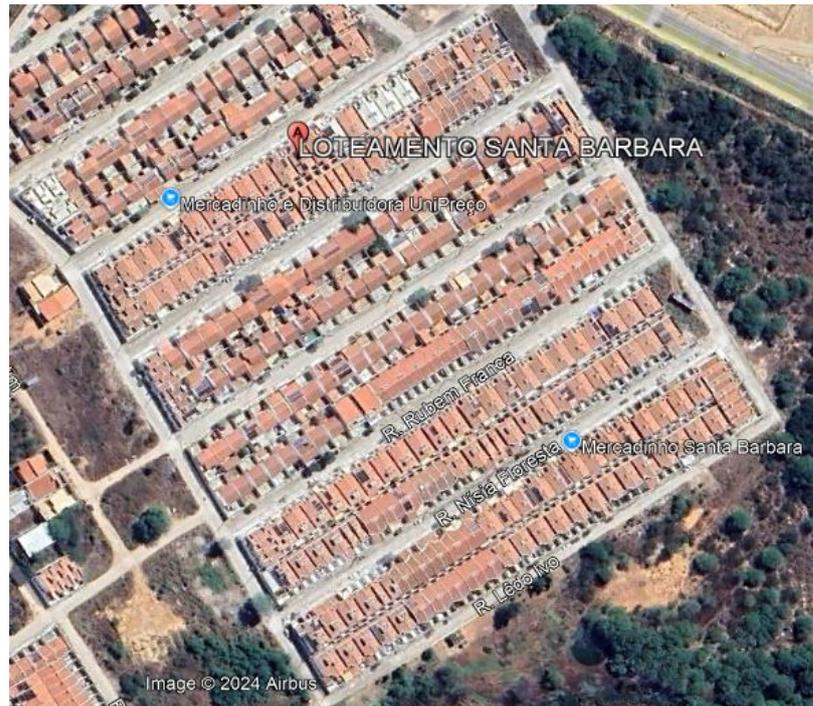
Figura 3- Loteamento Santa Bárbara em 2024**Figura 4- Loteamento Dom Avelar em 2019**

Figura 5- Loteamento Dom Avelar em 2024**Figura 6- Loteamento João de Deus em 2019**

Figura 7- Loteamento João de Deus em 2024



A análise do "antes e depois" dos bairros de Santa Bárbara, Dom Avelar e João de Deus revela o progresso notável que Petrolina experimentou nos últimos cinco anos. Essas áreas, anteriormente com poucas construções e limitada infraestrutura, agora apresentam um cenário urbanizado e próspero. A expansão urbana evidenciada nas imagens não só atende à crescente demanda habitacional, mas também reflete um desenvolvimento econômico mais amplo, melhorando as condições de vida dos moradores.

4.2 ARRECADAÇÃO⁵² DO FGTS

Servindo como um mecanismo de poupança forçada que protege o trabalhador contra o desemprego, simultaneamente, o FGTS é um grande incentivador de obras, especialmente nas áreas de habitação, saneamento e infraestrutura, impactando diretamente a vida de cerca de 37,7 milhões de trabalhadores com carteira assinada, de um total de 107 milhões de trabalhadores brasileiros, o que representa mais de um terço da força de trabalho

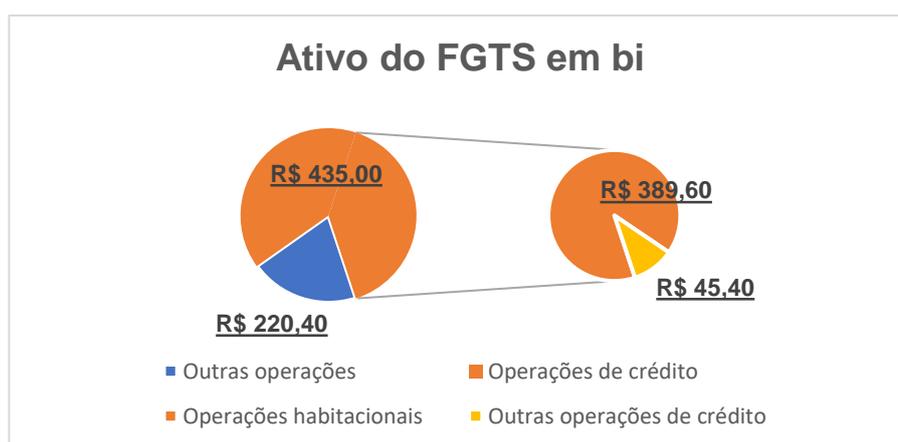
⁵² A principal fonte de arrecadação do FGTS provém dos depósitos mensais obrigatórios feitos pelos empregadores, que correspondem a 8% do salário de cada empregado.

no final de 2023 (IBGE, 2023). Além disso, milhões de pessoas são beneficiadas pelos recursos destinados a obras em todo o país.

Sob a ótica econômica, o FGTS gerenciava recursos que totalizavam R\$ 613 bilhões em dezembro de 2023, aproximadamente 5% do PIB do país, que era de R\$ 10,9 trilhões (IBGE, 23). Nos últimos anos, o FGTS também tem sido um motor significativo para a atividade econômica, sendo utilizado para estimular o consumo através de saques extraordinários, criação de fundos garantidores de microcrédito e como ferramenta auxiliar em privatizações, como ocorreu com a privatização da Eletrobras em 2022⁵³.

Com a missão de “Constituir e preservar reserva financeira do trabalhador e fomentar investimentos nas áreas de habitação, saneamento e infraestrutura para a melhoria da qualidade de vida da população brasileira” (Relatório de Gestão FGTS, 2022, pg. 14), o fundo tem esse papel evidenciado na composição de seus ativos, onde as operações de crédito representam mais de 66% dos R\$ 655,4 bilhões em ativos, e desses 66%, majoritariamente são destinados à habitação representando um volume total de R\$ 389,6 bilhões em 2022 (Relatório de Gestão FGTS, 2022). Vejamos os valores dispostos no gráfico 10:

Gráfico 5- Comparativo da proporção do ativo utilizado habitação



Fonte: Relatório de Gestão do FGTS, 2022.

⁵³ A privatização da Eletrobras, oficialmente concluída em 2022, foi um dos maiores e mais significativos processos de desestatização do setor elétrico brasileiro. A Eletrobras, ou Centrais Elétricas Brasileiras S.A., era uma empresa estatal e um dos maiores conglomerados de energia da América Latina, responsável por uma parcela significativa da geração e transmissão de energia elétrica no Brasil.

Já o passivo do fundo é representado basicamente pelos saldos das contas dos trabalhadores que somaram R\$ 530,1 bi em 2022, de um passivo total de R\$ 538,3, ou seja, 98,48% do total do passivo advém desse saldo das 218,6 mi de contas de contas vinculadas existentes. Já o patrimônio líquido apresentou alta por anos consecutivos, até que em 2022 foi registrada uma queda de 0,93% com relação a 2021, fechando em R\$ 117,2 bi no ano⁵⁴.

Vejamos uma comparação do ativo, passivo e PL do fundo ao longo de 5 anos:

Gráfico 6- Ativo do FGTS em Bi de R\$ (2018-2022)

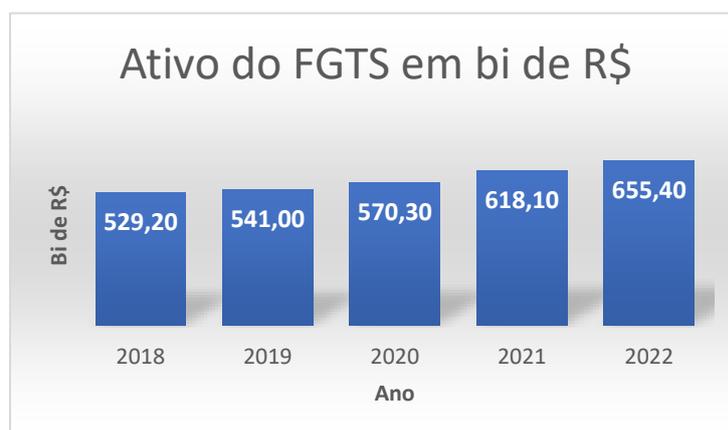
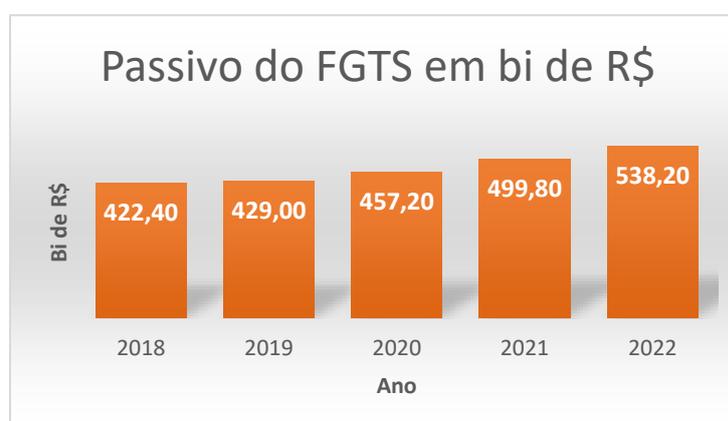


Gráfico 7- Passivo do FGTS em Bi de R\$ (2018-2022)



⁵⁴ Caixa Econômica Federal. (2023). Relatório Anual de Gestão do FGTS 2022.

Gráfico 8- Patrimônio Líquido do FGTS em Bi de R\$ (2018-2022)

O Gráfico 6 evidencia o aumento do ativo do fundo ao longo do período de 5 anos, ou seja, o aumento de ativo do FGTS refere-se ao crescimento do saldo disponível nas contas do FGTS. Isso pode ocorrer devido a diversos fatores, como: depósitos regulares, rendimentos⁵⁵, depósitos extraordinários e distribuição de resultados. O aumento evidenciado é importante porque significa que os trabalhadores têm mais recursos acumulados, os quais podem ser utilizados em situações específicas permitidas por lei, como demissão sem justa causa, compra da casa própria, doenças graves ou aposentadoria, e ainda outras situações que podem surgir a partir de novas atualizações na legislação.

Por outro lado, o Gráfico 7 também traz um aumento ao longo dos anos, dessa vez com relação ao passivo do FGTS, que se refere ao crescimento das obrigações financeiras do fundo. Em termos contábeis, passivo é tudo o que a entidade deve a terceiros. No contexto do FGTS, um aumento no passivo pode ocorrer devido a várias razões: novos débitos, decisões judiciais, ajustes contábeis e despesas operacionais. Ou seja, o fundo apresentou uma crescente nas obrigações a serem cumpridas.

Já o Gráfico 8 mostra o aumento do patrimônio líquido do FGTS entre 2018 e 2021, significando que a diferença entre os ativos (o que o fundo possui) e os passivos (as obrigações financeiras do fundo) está crescendo

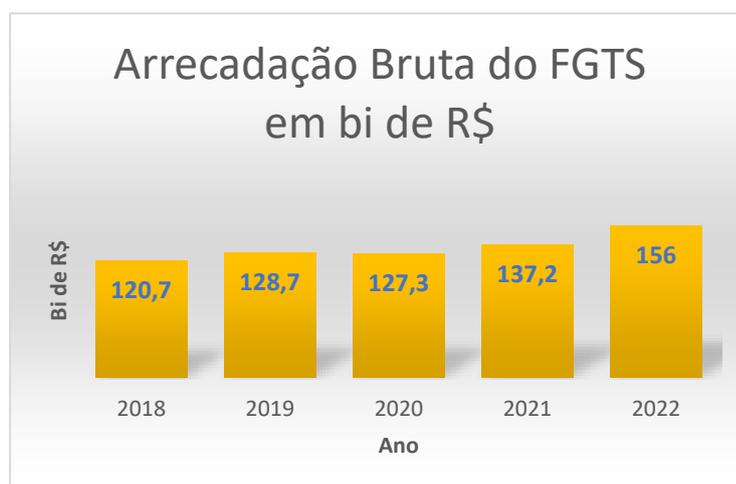
⁵⁵ Governo Federal. (2017). Lei nº 13.446, de 25 de maio de 2017, que Institui a Distribuição de Resultados do FGTS.

positivamente. Isso indica uma melhora na saúde financeira do fundo, sendo um indicativo positivo, pois sugere que o fundo está sendo bem administrado e que tem mais recursos disponíveis para cumprir suas finalidades. Segundo o Relatório de Gestão do FGTS 2022, a diminuição⁵⁶ do PL em 2022 está relacionada pontualmente a

(...)decorrência do resultado negativo do FGM (1,4 bilhão) e do aumento da provisão relacionada às operações de crédito do extinto BNH, cujo a cobertura do risco de crédito foi negada pela Secretaria do Tesouro Nacional. (...) aumento de despesas operacionais líquidas que somaram R\$ 36,9 bilhões em 2022, aumento de 42,09% em relação ao mesmo período de 2021 (R\$ 26,0 bilhões), como decorrência do aumento da TR. (Fonte: Relatório de Gestão do FGTS 2022, pg 98)

Para finalizar as principais contas financeiras que compõem o FGTS, o gráfico 9 demonstra também a arrecadação do FGTS no período, referente à entrada de recursos de depósitos regulares e rescisórios referente a valores de depósitos, multas, correção monetária e juros, pagos pelos empregadores para crédito nas contas vinculadas e/ou apropriação ao Fundo:

Gráfico 9- Arrecadação Bruta do FGTS em Bi de R\$ (2018-2022)



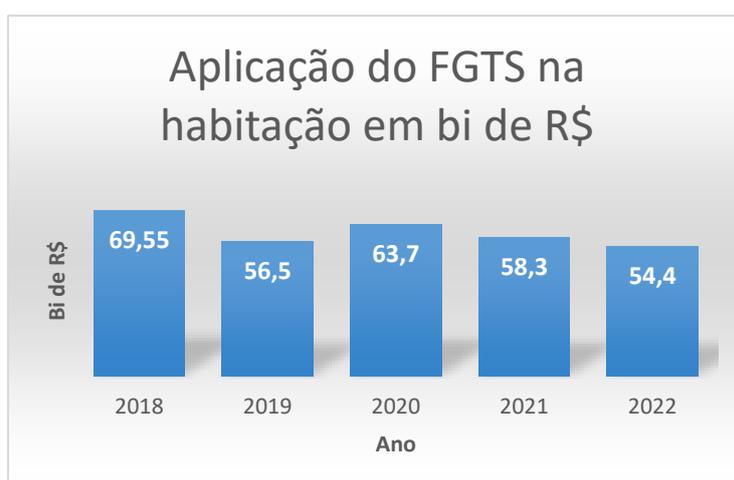
⁵⁶ Banco Central do Brasil. (2023). Impacto Econômico da Pandemia nos Fundos Públicos.

Entender das fianças⁵⁷ é importante para sugerir novos gastos ou retração de gastos, como por exemplo o que ocorreu com o recurso do FGTS destinado à habitação no período de 2018 a 2021, que teve que ser reduzido, mesmo após já ter sido homologado anteriormente, justificando-se pelo fato de que:

As projeções realizadas para o Orçamento Plurianual do FGTS, período de 2018 até 2021, indicaram que a manutenção dos elevados níveis de recursos alocados nos anos anteriores provocaria impactos negativos no volume de disponibilidade do Fundo, o que inviabilizaria o atendimento aos limites definidos para a manutenção da reserva de liquidez definida no § 1º, do art. 3º do capítulo II da Resolução CCFGTS nº 702, de 2012, já no ano de 2022. Além do impacto na reserva de liquidez, apresentava-se ainda a possibilidade de o FGTS ter dificuldades em honrar os compromissos assumidos após o ano de 2022. Diante deste cenário, buscando sinalizar para o mercado a manutenção de um volume perene de alocação de recursos pelo FGTS, repassando a todo o setor produtivo segurança para elaboração de projetos que garantissem a manutenção da aplicação nos Programas de Habitação, Saneamento e Infraestrutura, o Conselho definiu patamares mais apropriados e prudentes por meio da Resolução CCFGTS nº 907, de 13 de novembro de 2018, com o objetivo de garantir as disponibilidades do Fundo em níveis sustentáveis. (Relatório de Gestão do FGTS 2022, pag. 74)

O gráfico 10 abaixo mostra como foi esse investimento a partir de 2018, depois de anos com um crescente aporte de recursos:

Gráfico 10- Aplicação do FGTS na habitação em Bi de R\$ (2018-2022)



⁵⁷ O FGTS é gerido por um conselho curador e operacionalizado pela Caixa Econômica Federal, que administra os recursos e assegura que sejam aplicados conforme as diretrizes estabelecidas pela legislação.

Como já mencionado no trabalho, com relação a sua remuneração e rentabilidade, as contas vinculadas ao FGTS são remuneradas pela Taxa Referencial (TR) mais 3% ao ano, conforme o artigo 13 da Lei nº 8.036, de 1990. Contudo, a partir de 2016, uma parte do resultado positivo⁵⁸ obtido pelo fundo começou a ser distribuída aos cotistas, com crédito nas contas vinculadas dos trabalhadores até o fim de agosto do ano seguinte. Esse crédito aumenta significativamente o rendimento do trabalhador, reforçando o papel do FGTS como promotor de políticas públicas, ao mesmo tempo em que garante um retorno justo aos trabalhadores. Atualmente, o valor distribuído⁵⁹ é decidido pelo Conselho Curador do FGTS. Nos primeiros dois anos, foram distribuídos 50% dos resultados obtidos; em 2019, referente ao ano base 2018, foi distribuído 100% do resultado. Nos exercícios de 2019, 2020 e 2021, o Conselho Curador decidiu distribuir grande parte dos resultados, sendo R\$ 7,5 bilhões, R\$ 8,1 bilhões e R\$ 13,2 bilhões, respectivamente (Relatório de Gestão do FGTS).

Portanto, nota-se frequentes alterações legais que permitem novos comprometimentos do recurso do fundo, dentre elas algumas que buscam aumentar o patrimônio do fundo como por exemplo: recursos são utilizados para financiar projetos de habitação, saneamento básico e infraestrutura urbana, que geralmente têm retorno financeiro, seja através do pagamento de juros e amortizações de empréstimos ou de receitas geradas pelos próprios projetos, e também permite a diversificação de aplicações em diferentes tipos de projetos e instrumentos financeiros favorecendo a mitigação dos riscos e potencialização dos retornos; Parcerias Público-Privadas⁶⁰ (PPP) onde recursos do fundo são alocados em projetos em parceria com o setor privado, essas parcerias podem oferecer retornos atrativos, que são revertidos para o fundo; e o próprio reinvestimento dos lucros em novos projetos e aplicações, criando um efeito multiplicador que ajuda a expandir ainda mais o patrimônio do fundo.

Em resumo, ao investir em projetos produtivos e diversificados, o FGTS não só cumpre sua função social de financiar habitação e infraestrutura, mas

⁵⁸ A lei determina que um percentual específico do lucro líquido do FGTS seja distribuído aos cotistas. Inicialmente, esse percentual foi definido em 50% do lucro do ano anterior, mas pode variar conforme decisões subsequentes do Conselho Curador do FGTS.

⁵⁹ A transparência na gestão dos recursos do FGTS é garantida por auditorias regulares e pela publicação de relatórios anuais que detalham a arrecadação e aplicação dos fundos.

⁶⁰ Lei nº 11.079/2004. Lei das Parcerias Público-Privadas (PPP).

também gera rendimentos que aumentam o patrimônio do fundo, possibilitando o financiamento do fundo em outros projetos⁶¹ ao mesmo tempo que protege a estabilidade do fundo, garante rentabilidade aos trabalhadores, incentiva o desenvolvimento econômico e representa uma grande capacidade de resposta a crises, já que um patrimônio maior permite ao fundo também uma maior capacidade de resposta em momentos de crise econômica, podendo ser utilizado para medidas emergenciais de apoio aos trabalhadores, como saques extraordinários ou programas de estímulo econômico.

Vale também ressaltar que a definição de um novo comprometimento de utilização do FGTS envolve um processo cuidadoso e estruturado que considera a legalidade, a viabilidade, o retorno financeiro, o impacto social e a diversificação dos recursos, garantindo que os objetivos de proteção e crescimento do patrimônio do fundo, bem como sua função social, sejam atingidos. A regulamentação legal exige que os novos investimentos do FGTS devem estar de acordo com a legislação vigente, especialmente com as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Curador do FGTS- conselho define as políticas de aplicação dos recursos, os tipos de projetos que podem ser financiados e as condições para esses financiamentos. Na etapa da análise de viabilidade, antes de aprovar um investimento, é realizada uma análise de viabilidade técnica, econômica e financeira do projeto, incluindo a avaliação do potencial de retorno financeiro, dos riscos associados e da capacidade do projeto de gerar benefícios sociais. Já para o retorno financeiro, a capacidade de geração de receita dos novos projetos deve ser suficiente para pagar os empréstimos concedidos pelo FGTS, garantindo que os recursos investidos serão recuperados e poderão ser reinvestidos em novos projetos.

Um processo de novo comprometimento do fundo envolve também transparência e controle, sendo assim o processo de seleção e aprovação dos investimentos transparente e sujeito a controle por órgãos reguladores e de fiscalização, como a Controladoria-Geral da União (CGU) e o Tribunal de Contas

⁶¹ Conselho Curador do FGTS. Resolução nº 702 de 2012, que Estabelece as Diretrizes de Aplicação dos Recursos do FGTS.

da União (TCU), garantindo que os recursos sejam utilizados de forma responsável e eficiente, preservando a finalidade social- econômica do fundo.

Exemplo de uma nova utilização do fundo aprovada recentemente chama-se "FGTS Futuro", regulamentado pela Lei nº 14.620, de 13 de julho de 2023⁶², que promoveu a alteração legal ampliando as possibilidades de utilização⁶³ dos depósitos do FGTS para amortização ou liquidação do contrato. Esse mecanismo ajuda a ampliar o acesso à moradia, permitindo que os trabalhadores adquiram imóveis utilizando não apenas os saldos existentes, mas também os depósitos futuros do FGTS no momento da contratação do financiamento habitacional, diminuindo o valor a ser financiado, já que parte dele será o saldo futuro previsto de depósito.

Esse programa inovador visa facilitar o acesso à casa própria para aproximadamente 43 mil pessoas, com renda familiar de até 2 salários mínimos, oferecendo mais previsibilidade e flexibilidade no uso do FGTS. A iniciativa reforça o papel do fundo como uma ferramenta de inclusão social e ampliará o impacto das políticas habitacionais no Brasil⁶⁴.

Na utilização do FGTS Futuro na habitação há antecipação de recursos futuros onde o trabalhador pode comprometer uma parte dos depósitos futuros para pagar parcelas de um financiamento imobiliário. Isso é especialmente útil para aqueles que têm um saldo atual insuficiente para dar entrada ou pagar o financiamento, mas que têm um emprego estável e continuam recebendo depósitos regulares no FGTS, podendo ser utilizado em conjunto com programas habitacionais governamentais, como o PMCMV, que visa facilitar o acesso à moradia para famílias de baixa e média renda.

Já a instituição financeira que concede financiamento imobiliário com a utilização do FGTS Futuro, aumenta a segurança da operação, reduz o risco de inadimplência, rentabiliza o empréstimo da mesma forma que a convencional,

⁶² Lei nº 14.620, de 13 de julho de 2023. Dispõe sobre a criação do FGTS Futuro e sua utilização para financiamentos imobiliários.

⁶³ Ministério do Trabalho e Previdência. (2023). Objetivos e Diretrizes do FGTS Futuro.

⁶⁴ Disponível em <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/noticias-e-conteudo/2024/Marco/conselho-aprova-o-fgts-futuro>. Acessado em 10 de setembro de 2024.

tudo com base em regras específicas e limites para a utilização do FGTS Futuro, definidos pelo Conselho Curador do FGTS, essas regras estabelecem, por exemplo, o percentual máximo dos depósitos futuros que pode ser comprometido e as condições para a utilização desse recurso.

Diante da exposição das principais contas contábeis, meios de arrecadação e de como o recurso do FGTS vem se comportando no período apresentado, a possibilidade de construir uma forma do FGTS também subsidiar a entrada do valor do imóvel para famílias de baixa renda se torna factível, tanto através de empréstimo ao beneficiário, como uma política de governo através da rentabilização do recurso destinado para este fim. Essa proposição seria ir um pouco mais além do FGTS futuro, que não pode ser exercido como entrada, mas apenas como redutor do valor financiado.

4.3 PROGRAMAS ESTADUAIS DE HABITAÇÃO

A existência da necessidade da complementação do subsídio federal é tão real que alguns estados brasileiros já dispõem de programas próprios de subsídios, voltados ao objetivo da aquisição pela classe de menos recurso atendida pelo PMCMV. Há programas voltados para reduzir os custos de financiamento habitacional e outros que funcionam como suporte inicial para a aquisição de imóveis. O foco deste estudo são os programas que facilitam a entrada na compra do bem, proporcionando condições mais acessíveis para o comprador.

Vejamos então, programas estaduais que nasceram para complementar o PMCMV, servindo de entrada na aquisição do bem imóvel que beneficiam sua população local.

4.3.1 Casa Paulista

O programa estadual precursor em complemento ao MCMV é o Casa Paulista⁶⁵ do Estado de São Paulo, iniciado em 2011 e surgido após um estudo do Plano Estadual de Habitação de São Paulo 2011-2023 (PEH-SP) que identificou uma grande diversidade de problemas de habitação: como déficit⁶⁶ foram classificados 1,16 milhão de moradias, e como inadequação habitacional 3,19 milhões⁶⁷.

Assim, programa Casa Paulista foi criado com objetivo de promover a construção de moradias populares e a regularização fundiária em áreas ocupadas por população de baixa renda, sendo coordenado pela Secretaria de Estado da Habitação e conta com recursos do Fundo Paulista de Habitação de Interesse Social (FPHIS).

Desde sua criação, o Casa Paulista já entregou muitas unidades habitacionais em todo o estado por meio de Parceria Público-Privada e parceria com o governo federal por meio do PMCMV. Além disso, o Casa Paulista também tem investido na regularização fundiária, que consiste em legalizar a posse de terra e garantir acesso a serviços básicos, como água, luz e esgoto.

Um dos principais desafios do programa é garantir que as moradias sejam construídas em locais adequados, próximos a postos de trabalho, escolas, serviços de saúde e transporte público. Para isso, o Casa Paulista tem trabalhado em parceria com as prefeituras municipais e com o governo federal para identificar áreas disponíveis e viabilizar a construção de novas moradias. Outro desafio importante é garantir a qualidade dos empreendimentos, para tanto o programa estabelece critérios rigorosos para a construção das unidades

⁶⁵ Governo do Estado de São Paulo. (2011). Decreto nº 57.310, de 17 de setembro de 2011, que institui o Programa Casa Paulista.

⁶⁶ O déficit aqui é a necessidade de construção de novas moradias para quem não possui uma casa própria. Já a inadequação é constituída por imóveis que apresentam carências diversas que podem ser solucionadas sem a construção de casas novas, mas por meio de reforma, ampliação ou adequação de unidades habitacionais, associadas às ações de urbanização, recuperação urbana e regularização fundiária, por exemplo.

⁶⁷ Secretaria de Habitação do Estado de São Paulo. (2015). Relatório Anual do Programa Casa Paulista.

habitacionais, que devem ser adequadas ao clima local, seguras, confortáveis e acessíveis.

O valor do subsídio varia entre R\$10 mil e R\$16 mil, de acordo com a localização do imóvel. Como já mencionado, o crédito pode ser somado a subsídios federais e à utilização do FGTS no financiamento habitacional, quando disponível. Desta forma, o valor das prestações fica compatível com a capacidade de pagamento das famílias.

Dados do relatório divulgado mensalmente, mostram que desde o início de 2023 até junho de 2024, foram entregues 16.720 unidades habitacionais por meio dessa modalidade de atendimento, totalizando um investimento estadual de R\$199,2 milhões, e que há ainda 68.731 moradias em produção.

4.3.2 Projeto Habitacional Bônus Moradia⁶⁸

É um projeto do estado do Mato Grosso do Sul, criado pela Lei Estadual nº 4.888 de 20 de julho de 2016, instituído pela Agência de Habitação Popular do Estado do Mato Grosso do Sul (Agehab), e que tem por objetivo o auxílio na compra da casa própria financiada, disponível no mercado de imóveis, através de um bônus para ajudar na entrada para compra da casa.

O valor do subsídio varia de R\$ 8.000,00 a R\$ 32.000,00 conforme a renda familiar comprovada, conforme o município e que satisfaça itens como estar cadastrado no Banco de inscritos da AGEHAB/MS, ter renda familiar mínima de R\$ 1.500,00 e máxima de R\$ 7.050,00, não possuir casa própria⁶⁹, não ter sido beneficiado com casa em outro programa habitacional, ser aprovado na análise da Instituição Financeira, entre outros.

⁶⁸ O modelo de subsídio do Bônus Moradia se inspira em programas similares implementados em outros estados, como o Casa Paulista, que também oferece subsídios complementares para viabilizar a aquisição de imóveis por famílias de baixa e média renda.

⁶⁹ Além de reduzir o déficit habitacional, o Bônus Moradia tem promovido a inclusão social ao permitir que famílias em situação de vulnerabilidade tenham acesso a uma moradia digna, com impacto positivo na qualidade de vida e no desenvolvimento urbano sustentável.

4.3.3 Programa Nossa Casa

Sobre o programa do Estado do Espírito Santo, o Portal do Governo do estado traz:

O programa Estadual “Nossa Casa”, criado pela Lei nº 9899 de 30 de agosto de 2012 e regulamentado de acordo com o Decreto 3166 – R, de 10 de dezembro de 2012, tem por finalidade reduzir o déficit habitacional nos municípios capixabas e promover o acesso da população urbana e rural de baixa renda à moradia digna, considerando suas especificidades sociais, econômicas, ambientais e habitacionais, por meio de mecanismos de incentivo à produção, à aquisição, à requalificação e à reforma de habitações de interesse social.

O programa foi reformulado⁷⁰ em 2022 pelo Governo do Estado, por meio da Secretaria de Estado de Saneamento Habitação e Desenvolvimento Urbano (Sedurb), atua na gestão e na implementação das políticas de habitação de interesse social, com destaque para o Programa Nossa Casa, prevê o atendimento de 10 mil famílias entre os anos de 2024 a 2027, sendo 2.500 a cada ano.

O valor de concessão do benefício do programa é de R\$ 20 mil reais, tendo como público famílias que não possuem imóveis⁷¹ e de renda de até 3 salários mínimos, que utilizarão o benefício para pagamento da entrada do valor de aquisição de um imóvel residencial, que seja financiado pelo PMCMV através da Caixa Econômica Federal.

4.3.4 Entrada Moradia

Em 2024, o Ceará passou a engrossar a lista de estados que disponibilizam subsídios para imóvel. O Entrada Moradia prevê a concessão de

⁷⁰ Um dos principais desafios enfrentados pelo Programa Nossa Casa tem sido a escassez de terrenos públicos disponíveis para construção de novas unidades habitacionais, especialmente nas regiões urbanas mais densamente povoadas do Espírito Santo.

⁷¹ O Programa Nossa Casa também atua na relocação de famílias que vivem em áreas de risco no Espírito Santo, especialmente em encostas e regiões sujeitas a deslizamentos e inundações, priorizando essas famílias na concessão de novas moradias.

R\$ 20 mil para que pessoas das faixas 1 e 2 do PMCMV possam dar entrada na casa própria.

Na primeira fase do programa, dez mil famílias devem ser beneficiadas, e para isso, a gestão estadual está investindo R\$ 200 milhões. Segundo o Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE), o novo programa tem potencial de injetar R\$ 1,6 bilhão⁷² na economia e de gerar cerca de 40 mil empregos diretos e indiretos, já que há expectativa de aquecimento do mercado da construção civil. Como contrapartida⁷³ ao incentivo na aquisição de bens imobiliários, as construtoras vão zerar os custos com o Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) e o registro das unidades adquiridas por meio do Entrada Moradia, criando um ambiente ainda mais favorável.

Para participar⁷⁴ do Entrada Moradia, é necessário ter a partir de 18 anos ou ser emancipado, ter renda bruta familiar de até R\$ 4,4 mil, ser brasileiro ou naturalizado e morar no Ceará há pelo menos um ano. Também é preciso estar adquirindo o primeiro imóvel e ter uma avaliação inicial de crédito aprovada pela CEF. O valor do programa é cumulativo com outros benefícios e recursos do beneficiário, como poupança, FGTS ou subsídio federal por meio do PMCMV.

4.3.5 Morar Bem Entrada Garantida

Já em Pernambuco, o programa estadual intitulado “Morar Bem Entrada Garantida” entrou em vigor em 2023, sendo definido como:

O Programa Morar Bem Pernambuco tem como um dos principais objetivos a redução do déficit habitacional no Estado. Uma das modalidades de executar a redução desse déficit é através do Morar Bem – ENTRADA GARANTIDA, que é destinado para famílias de baixa renda, proporciona o benefício de subsídios de até R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) para utilização no pagamento da entrada na aquisição na

⁷² Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE). (2024). Relatório de Impacto Econômico do Programa Entrada Moradia.

⁷³ Associação dos Notários e Registradores do Ceará (2024). Isenção de Custos de Registro no Programa Entrada Moradia.

⁷⁴ Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Ceará (2024). Critérios de Elegibilidade para o Programa Entrada Moradia.

compra do 1º imóvel financiado pelo Programa Minha Casa Minha Vida. Fonte: <https://morarbempe.com.br/>

Além de ter sido o primeiro programa com subsídio estadual do Norte/Nordeste⁷⁵, o programa de Pernambuco atende todo o estado beneficiando justamente famílias com renda de até dois salários mínimos, por entender que esse público “enfrenta dificuldades para adquirir uma moradia própria, pois muitas vezes não possuem recursos suficientes para dar a entrada exigida em outros programas habitacionais”.

De acordo com o Governo de Pernambuco, 70% das unidades imobiliárias vendidas no estado são destinadas a famílias com renda de até dois salários mínimos, grupo que enfrenta dificuldades para adquirir imóveis devido à falta de poupança. O programa "Morar Bem Entrada Garantida" foi criado para atender essa demanda⁷⁶, oferecendo subsídios de R\$ 20 mil para auxiliar na entrada de imóveis, já beneficiando 2.099 famílias até maio de 2024. Com uma demanda ainda expressiva, o programa tem o potencial de contemplar até 8 mil famílias, gerando um impacto significativo na inclusão habitacional e na economia local.

O Governo do Estado, por meio da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação (Seduh), tem como meta viabilizar a compra da casa própria para 40 mil famílias até 2026. Com mais de 60 mil inscritos, espera-se beneficiar 10 mil famílias ainda em 2024, totalizando R\$ 200 milhões em subsídios. Além do auxílio financeiro, os contemplados também são isentos de taxas⁷⁷ de ITBI, Escritura e Registro de Propriedade, em parceria com a Caixa Econômica Federal, o que torna o processo de aquisição do imóvel mais acessível.

O programa Morar Bem Entrada Garantida não só amplia a habitação de interesse social como também impulsiona o desenvolvimento econômico de Pernambuco. Segundo dados da Associação das Empresas do Mercado

⁷⁵ Estas regiões enfrentam altos níveis de pobreza e desigualdade social, que contribuem para um déficit habitacional expressivo. Além disso, a falta de infraestrutura básica e serviços adequados em muitas áreas agrava a situação.

⁷⁶ Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação de Pernambuco (2023). Lei Estadual nº 17.293, que institui o Programa Morar Bem Entrada Garantida.

⁷⁷ Secretaria da Fazenda de Pernambuco (2023). Isenção de Custos para Beneficiários do Programa Morar Bem Entrada Garantida.

Imobiliário (Ademi), o programa tem o potencial de atrair R\$ 4 bilhões em investimentos do FGTS, fortalecendo a indústria da construção civil e gerando mais de 72 mil empregos diretos e indiretos, consolidando-se como uma importante ferramenta de crescimento econômico e inclusão social no estado⁷⁸.

4.4 COMPARAÇÃO ENTRE OS PROGRAMAS ESTADUAIS APRESENTADOS

A seguir, é apresentado um quadro comparativo dos principais programas estaduais voltados para a complementação do subsídio habitacional oferecido pelo Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Esses programas têm como objetivo principal facilitar o acesso à casa própria para famílias de baixa renda, fornecendo subsídios adicionais que reduzem ou eliminam a necessidade de entrada no financiamento imobiliário. Cada estado implementa diferentes valores de subsídio e condições de elegibilidade, ampliando o impacto social do PMCMV em suas respectivas regiões.

Quadro 6- Comparativo entre os programas estaduais apresentados

Programa	Estado	Ano de Criação	Valor do Subsídio	Renda dos Beneficiários Principais	Parceria Federal
Casa Paulista	São Paulo	2013	R\$ 10.000 a R\$ 16.000	Até 2 SM	PMCMV
Bônus Moradia	Mato Grosso do Sul	2016	R\$ 8.000 a R\$ 32.000	Até R\$ 7.050	PMCMV
Nossa Casa	Espírito Santo	2012	R\$ 20.000	Até 3 SM	PMCMV
Entrada Moradia	Ceará	2024	R\$ 20.000	Até 2 SM	PMCMV
Entrada Garantida	Pernambuco	2024	R\$ 20.000	Até 2 SM	PMCMV

A análise comparativa dos cinco programas estaduais revela que, embora todos compartilhem o objetivo de facilitar o acesso à casa própria para famílias de baixa renda, há variações significativas em termos de valores de subsídio e critérios de elegibilidade. Programas como o "Entrada Garantida" de Pernambuco e o "Nossa Casa" do Espírito Santo oferecem subsídios substanciais, como R\$ 20 mil, para apoiar famílias de baixa renda, enquanto

⁷⁸ Associação das Empresas do Mercado Imobiliário de Pernambuco (Ademi). Relatório de Impacto Econômico do Programa Morar Bem Entrada Garantida (2024).

outros, como o "Casa Paulista" de São Paulo, aplicam subsídios em faixas menores. Essas variações refletem as realidades econômicas regionais e as necessidades locais, mas também evidenciam a falta de uniformidade nas abordagens de complementação ao subsídio do PMCMV.

Além disso, os programas diferem em suas parcerias e níveis de participação federal. Enquanto todos os cinco programas estão alinhados ao PMCMV, o valor e a forma de aplicação do subsídio variam de acordo com os estados, influenciando diretamente a quantidade de beneficiários e o impacto econômico local. Essa diversidade de políticas habitacionais estaduais é positiva por considerar as particularidades regionais, mas também pode gerar desigualdades no acesso à habitação entre os estados, já que famílias em situações semelhantes podem ser atendidas de maneira diferente conforme sua localização geográfica.

Uma padronização por meio do FGTS poderia harmonizar esses programas estaduais, garantindo um acesso mais equitativo e simplificado aos subsídios habitacionais. Ao criar um programa unificado de complementação ao PMCMV, o FGTS poderia estabelecer critérios claros de elegibilidade, valores de subsídio mais uniformes e uma estrutura de execução que mantivesse a flexibilidade para atender às particularidades regionais, mas sem comprometer a equidade no atendimento. Essa padronização também aumentaria a eficiência na alocação dos recursos, permitindo maior previsibilidade e alcance no combate ao déficit habitacional.

4.5 SUGESTÃO: UTILIZAÇÃO DO FGTS PARA A ENTRADA ZERO

Observado o público do MCMV da atual faixa 1 (até dois salários mínimos) e itens financeiros importantes na contabilidade de arrecadação do FGTS, propor o FGTS como garantidor da entrada zero é possível do ponto de vista de uma liberação de recurso do fundo e é também necessário do ponto de vista de existir ainda uma disparidade à complementação do subsídio federal do MCMV.

Para propor um custo empenhado com o FGTS é necessário primeiro a criação de um projeto de lei que vença as etapas legislativas até se tornar uma lei⁷⁹, o que inclui análise nas comissões, discussão e votação nas comissões, discussão e votação no plenário, tramitação na outra Casa Legislativa diferente da que teve o projeto apresentado, aprovação e sanção presidencial e por fim, promulgação e publicação. Cabe também um estudo minucioso e relatório do Conselho Curador do FGTS, que embasará a decisão de comprometimento dos recursos do fundo com uma nova modalidade, já que ele é o responsável pela definição das políticas de alocação dos recursos do FGTS, determinando em quais áreas e projetos os recursos devem ser investidos; aprovação de planos e orçamentos para a aplicação dos recursos, garantindo que os investimentos estejam alinhados com as prioridades nacionais e as necessidades dos trabalhadores; e também pela gestão financeira do fundo, uma vez que define as regras para a remuneração dos recursos do FGTS, incluindo a taxa de juros paga aos trabalhadores sobre seus saldos.

Já pensando em manter um equilíbrio nas contas diante de uma nova despesa, o Conselho Curador poderia utilizar técnicas de gestão ativa para ajustar continuamente a composição da carteira, maximizando retornos baseados nas condições de mercado, ou até ajustar as taxas de juros sobre empréstimos habitacionais para refletir melhor as condições de mercado, equilibrando a necessidade de acessibilidade com o objetivo de aumentar os retornos.

Portanto, com base nas descobertas deste estudo, algumas sugestões para pesquisas futuras podem ser propostas. Primeiramente, recomenda-se a realização de estudos quantitativos que possam complementar os resultados qualitativos aqui apresentados, oferecendo uma análise mais ampla do impacto do FGTS em diferentes regiões do Brasil. Além disso, futuras pesquisas poderiam explorar a viabilidade de implementar programas similares em outras localidades, comparando os resultados e identificando as melhores práticas a

⁷⁹ Embora o uso do FGTS para habitação seja benéfico, especialistas alertam para a necessidade de equilibrar o uso dos recursos com a sua sustentabilidade a longo prazo, considerando as demandas futuras de aposentadoria e outras emergências sociais. Oliveira, A. (2019)

serem adotadas. Outro caminho promissor seria investigar a percepção das próprias famílias beneficiadas pelo PMCMV sobre o uso do FGTS e a eficácia dos subsídios oferecidos, o que poderia fornecer *insights* valiosos para o aprimoramento das políticas habitacionais⁸⁰.

5 CONCLUSÃO

O presente estudo buscou analisar a viabilidade do uso do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) como mecanismo para garantir a "entrada zero" na aquisição de imóveis pelo Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) para famílias com renda de até dois salários mínimos em Petrolina-PE. Com uma abordagem qualitativa e caráter exploratório, a pesquisa se valeu da análise documental de leis, normativos e relatórios oficiais que regulam o FGTS e o PMCMV, abrangendo financiamentos habitacionais realizados entre os anos de 2021 e 2023. O objetivo central foi avaliar como o FGTS pode ser utilizado de maneira mais eficaz para beneficiar famílias de baixa renda na realização do sonho da casa própria, buscando contribuir para a redução do déficit habitacional que ainda persiste em diversas regiões do Brasil.

Ao longo do estudo, foi possível observar que o FGTS tem desempenhado um papel fundamental na viabilização de financiamentos habitacionais para famílias de baixa renda, sendo uma das principais fontes de recursos utilizadas no PMCMV. No entanto, apesar do impacto positivo que o programa tem gerado, ainda há desafios a serem enfrentados, especialmente no que se refere à acessibilidade financeira dessas famílias. A questão central investigada foi como o FGTS pode ser melhor aproveitado para possibilitar a aquisição de imóveis sem a necessidade de uma entrada inicial, o que se revelou uma estratégia promissora para ampliar o acesso à moradia entre as camadas mais vulneráveis da população.

⁸⁰ A criação de programas como o Minha Casa Minha Vida (MCMV) e o uso do FGTS para financiar habitação popular são exemplos de como essas políticas têm evoluído. No entanto, desafios como a sustentabilidade financeira e a adequação dos projetos às reais necessidades da população ainda persistem.

Os resultados indicam que a implementação de um programa unificado, que utilize a estrutura existente da Caixa Econômica Federal e seja financiado pela rentabilidade do FGTS, poderia ser uma solução viável para os desafios identificados. Este programa teria como objetivo principal assegurar que as famílias de baixa renda, que atualmente não dispõem de recursos suficientes para cobrir a entrada de um imóvel, possam ter acesso a financiamentos habitacionais sem essa exigência. Isso poderia não apenas facilitar o acesso à moradia, mas também impulsionar o mercado imobiliário e gerar empregos no setor da construção civil, conforme já observado em outras iniciativas governamentais de habitação.

Contudo, para que essa proposta seja bem-sucedida, é necessário considerar algumas adaptações nas políticas públicas atuais, bem como uma maior colaboração entre o governo, as instituições financeiras e o setor privado. A integração desses atores é essencial para garantir que o programa atinja sua eficácia máxima, proporcionando moradia digna para um número maior de famílias e contribuindo de maneira significativa para a redução do déficit habitacional no Brasil.

Em conclusão, o estudo destaca a importância do FGTS como um instrumento de política pública que pode ser ainda mais explorado para atender às necessidades habitacionais da população de baixa renda no Brasil. Ao sugerir um programa unificado que possibilite "entrada zero" na aquisição de imóveis, o estudo não apenas aponta para uma solução viável para o déficit habitacional, mas também propõe um caminho para a inclusão social e o desenvolvimento econômico. A efetividade dessa proposta, entretanto, dependerá de uma série de fatores, incluindo a adaptação das políticas públicas e a colaboração entre diversos atores, mas seu potencial para transformar a realidade habitacional de milhares de brasileiros não deve ser subestimado.

Em relação a literatura existente este estudo avança destacando a importância de políticas habitacionais inclusivas e adaptadas às realidades locais, este estudo se alinha à visão de que o direito à moradia deve ser promovido de forma equitativa e sustentável, garantindo que todos os cidadãos tenham acesso a uma habitação digna e segura. Dessa forma, o estudo não só

contribui para a literatura existente sobre políticas habitacionais no Brasil, mas também oferece propostas concretas para a melhoria dessas políticas, com base em evidências e dados específicos da realidade de Petrolina-PE.

Sendo assim, as contribuições do estudo são múltiplas. Primeiramente, ele oferece uma análise detalhada do impacto do FGTS no acesso à moradia por meio do PMCMV, destacando sua importância como fonte de financiamento para famílias de baixa renda. Em segundo lugar, o estudo propõe uma nova abordagem para o uso do FGTS, que pode ser considerada pelos formuladores de políticas públicas como uma forma de tornar o subsídio habitacional mais acessível e sustentável. Além disso, ao focar na realidade de Petrolina-PE, o estudo fornece dados específicos que podem servir de base para a elaboração de políticas locais mais eficazes, adaptadas às particularidades do município.

No entanto, como todo estudo, este também apresenta algumas limitações. A principal dificuldade encontrada foi a limitação na disponibilidade de dados específicos sobre o impacto do FGTS em diferentes faixas de renda dentro do PMCMV. Embora a análise documental tenha fornecido informações valiosas, a falta de acesso a dados mais detalhados sobre a aplicação do FGTS em outros municípios e estados pode ter restringido os resultados. Outra limitação está relacionada ao próprio caráter exploratório da pesquisa, que, embora tenha permitido uma compreensão aprofundada do tema, pode não ter captado todas as nuances e variáveis que influenciam a eficácia do uso do FGTS no contexto habitacional.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Luís A. G.; AZEVEDO, Sérgio. Habitação e Poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.

AZEVEDO, Sérgio. Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH. Revista De Administração Pública, v. 22, n. 4, p. 107-119, 1988. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/9391>. Acesso em: 08 abr. 2024.

BARBOSA, Rogério J.; PRATES, Ian. Efeitos do desemprego, do auxílio emergencial e do programa emergencial de preservação do emprego e da renda (MP nº 936/2020) sobre a renda, a pobreza e a desigualdade durante e depois da pandemia. Mercado de Trabalho, v. 69, p. 65-79, 2020. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10291/3/BMT_69_efeitos_do_desemprego.pdf. Acesso em: 24 jun. 2024.

BONATES, Mariana Fialho. Ideologia da casa própria...sem casa própria: o programa de arrendamento residencial na cidade de João Pessoa – PB. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2009.

BRANDÃO, Rommel Dias Marques Ribas. Caminhos da política habitacional e do controle pelo TCU: E agora José? Texto para Discussão, Instituto Serzedello Corrêa, n. 0005, dezembro de 2020. Disponível em: <https://mail.google.com/mail/u/1/#inbox/FMfcgzGslbCvTZkCRLthbXFbHMSTcpTj?projector=1&messagePartId=0.1>. Acesso em: 12 mar. 2023.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 set. 2023.

BRASIL. Lei n.º 13.446, de 25 de maio de 2017. Altera a Lei n.º 8.036, de 11 de maio de 1990, para elevar a rentabilidade das contas vinculadas do trabalhador por meio da distribuição de lucros do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e dispor sobre a possibilidade de movimentação de conta do Fundo vinculada a contrato de trabalho extinto até 31 de dezembro de 2015.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13446.htm. Acesso em: 02 jan. 2023.

BRASIL. Lei n.º 8.036, de 11 de maio de 1990. Dispõe sobre o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8036compilada.htm. Acesso em: 02 jan. 2023.

BRASIL. Medida provisória n.º 1.105, de 17 de março de 2022. Dispõe sobre a possibilidade de movimentação da conta vinculada do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Mpv/mpv1105.htm. Acesso em: 10 jan. 2023.

CAIXA. Biografia do FGTS Livro 1. Brasília, DF, 2016. Disponível em: https://www.caixa.gov.br/Downloads/fgts-informacoes-diversas/livro-digital_bio-fgts-parte_I.pdf. Acesso em: 30 nov. 2023.

CARDOSO, Lúcio Adauto; ARAGÃO, Thêmis Amorim. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida. In: CARDOSO, Lúcio Adauto (org.). O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CHAFFUN, Nelson. Dinâmica global e desafio urbano. In: BONDUKI, Nabil. Habitat: As práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras. São Paulo: Studio Nobel, 1997. p. 18.

CRESWELL, J. W. Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

DIÁRIO DE PERNAMBUCO. Programa Morar Bem já concedeu entrada para compra da casa própria a 2 mil famílias. Disponível em: <https://www.diariodepernambuco.com.br/noticia/economia/2024/05/programa-morar-bem-ja-concedeu-entrada-para-compra-da-casa-propria-a-2.html>. Acesso em: 01 set. 2024.

DIRECIONAL ENGENHARIA. Casa Paulista: conheça o programa e saiba como participar. Disponível em: <https://www.direcional.com.br/blog/minha-casa-minha-vida/casa-paulista-conheca-o-programa-e-saiba-como-participar/>. Acesso em: 01 set. 2024.

DIRECIONAL ENGENHARIA. Subsídio habitacional. Disponível em: <https://www.direcional.com.br/blog/financas/subsidio-habitacional/>. Acesso em: 01 set. 2024.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Programa Nossa Casa. Disponível em: <https://sedurb.es.gov.br/programa-nossa-casa>. Acesso em: 01 set. 2024.

GATTI, Bernardete Angelina. A construção da pesquisa em educação no Brasil. Brasília: Plano Editora, 2002.

GIL, Antônio C. Como elaborar projetos de pesquisa. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

GIL, Antônio C. Métodos e técnicas de pesquisa social. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

GOMES, R. A análise de dados em pesquisa qualitativa. In: MINAYO, M. C. (Org.); DESLANDES, S. F.; CRUZ NETO, O.; GOMES, R. Pesquisa social: teoria, método e criatividade. 21. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2002. p. 67-80.

IBGE. Censo 2021. Disponível em:

<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pe/petrolina/panorama>. Acesso em: 25 mar. 2024.

LOTTA, Gabriela Spanghero. O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, C. A. (org.). Implementação de Políticas Públicas. Teoria e Prática. Belo Horizonte: Editora PUCMINAS, 2012.

MATO GROSSO DO SUL (Estado). Agência de Habitação Popular (AGEHAB). Projeto Bônus Moradia. Disponível em:

<https://www.agehab.ms.gov.br/projeto-bonus-moradia/>. Acesso em: 01 set. 2024.

MATO GROSSO DO SUL (Estado). Agência de Habitação Popular (AGEHAB). Portaria nº 187, de 25 de maio de 2023. Texto compilado até 14 de junho de 2024. Disponível em: <https://www.agehab.ms.gov.br/wp-content/uploads/2024/06/PORTARIA-n-187-de-25-de-maio-de-2023-TEXTO-COMPILADO-ATE-14.06.24.pdf>. Acesso em: 01 set. 2024.

MAY, Tim. Pesquisa social: questões, métodos e processos. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2004.

MOVIMENTO ECONÔMICO. Com entrada, Moradia CE engrossa lista de estados com subsídios habitacionais. Disponível em:

<https://movimentoeconomico.com.br/habitacao/2024/06/08/com-entrada-moradia-ce-engrossa-lista-de-estados-com-subsidios-habitacionais/>. Acesso em: 01 set. 2024.

MUNHOZ, Cátia M. C. Breves considerações sobre as políticas habitacionais do Brasil: da fundação casa popular ao programa Minha Casa Minha Vida e a fraternidade. Dissertação (Mestrado em Direito) - Centro Universitário Eurípedes de Marília, Marília, 2018.

PRADO, E. S.; PELIN, E. R. Moradia no Brasil — Reflexões sobre o problema habitacional brasileiro. São Paulo: FIPE/USP e CBMM, 1993.

RELATÓRIO DE GESTÃO DO FGTS. Ano 2022. Disponível em: https://www.caixa.gov.br/Downloads/fgts-relatorio-gestao/RELATORIO_GESTAO_FGTS_2022.pdf. Acesso em: 15 out. 2023.

ROCHA, Mauro A. A Utilização do FGTS no Mercado Imobiliário: como usar o dinheiro do FGTS para comprar a casa própria. São Paulo: Observatório do FGTS, 2016.

ROLNIK, Raquel. Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. Tese (Livre Docência) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. Acesso em: 01 mar. 2024.

SÃO PAULO (Estado). Casa Paulista. Disponível em: <https://www.casapaulista.sp.gov.br/>. Acesso em: 01 set. 2024.

SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcus André Barreto de. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes de avaliação de programas e políticas. Cadernos de Pesquisa, n.º 48, NEPP, UNICAMP, 2000.

VASCONCELOS, J. R.; CANDIDO JR., J. O. O Problema Habitacional no Brasil: Déficit, Financiamento e Perspectivas. Rio de Janeiro: IPEA, 1996.

