

FINANCEIRIZAÇÃO E ESTUDOS URBANOS:

OLHARES CRUZADOS
EUROPA E AMÉRICA LATINA

O Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) em disputa: pressões sobre o uso de fundos públicos em um contexto de crise institucional

Disputes over the Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS): pressures over the use of public funds in a context of institutional crisis

Adauto Lucio Cardoso, Professor Associado – IPPUR/UFRJ,
adcard.cardoso@gmail.com

Alexandre Yassu, Mestrado – IPPUR/UFRJ,
alesdl@yahoo.com.br

Alice Pina, Doutorado – IPPUR/UFRJ,
alicepina@gmail.com

Luciana Alencar Ximenes, Mestrado – IPPUR/UFRJ,
lualencarximenes@gmail.com

Samuel Thomas Jaenisch Pós-Doutorado – IPPUR/UFRJ,
samueljaenisch@hotmail.com

Resumo

Esta comunicação tem como objetivo apresentar um panorama das disputas recentes travadas no âmbito do Governo Federal pelos recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), considerando o contexto institucional instituído no governo de Michel Temer. Trabalhamos com a hipótese de que o fundo vem se distanciando de suas finalidades fundantes – financiamento de políticas de provisão habitacional, saneamento e seguridade social – tendo seus recursos direcionados para outros fins ligados às pressões políticas internas e externas enfrentadas pelo governo federal. A fragilidade da base aliada que dá sustentação ao governo e o crescente nível de endividamento da população seriam dois elementos importantes nesse cenário, relacionado a ações e anúncios recentes envolvendo o fundo: autorização do saque das contas inativas, distribuição dos “lucros”, recursos para quitação de dívidas de financiamento estudantil, empréstimo de capital à Caixa Econômica Federal, dentre outros. Iniciamos com uma reflexão sobre o papel dos fundos públicos frente ao contexto atual de neoliberalização e reescalonamento do Estado, com o crescente conflito entre projetos políticos de caráter redistributivo e privatistas. Em seguida, apresentamos um breve retrospecto dos períodos de governo em que o Partido dos Trabalhadores esteve à frente da Presidência da República, destacando: mudanças na regulação do FGTS, seu uso para o financiamento de grandes programas de investimento, balanço do montante investido, além de seu uso para dar suporte ao processo de financeirização do imobiliário. Após esse retrospecto serão feitas considerações sobre o momento atual de “disputas” em torno do FGTS e algumas reflexões críticas sobre esse processo e os riscos gerados pelos impactos do distanciamento do fundo de suas finalidades primeiras (em especial da produção habitacional para famílias de renda baixa e média), diante do agravamento das desigualdades sociais nas cidades brasileiras

Palavras Chave: Fundo público, política habitacional, financeirização

Abstract

This paper aims to present an overview of recent disputes within the Brazilian government for the Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) resources, considering the institutional context instituted under the government of President Michel Temer. We work with the hypothesis that this fund is distancing itself from its founding objectives – financing social housing, sanitation and social security – and having its resources directed to others purposes related to internal and external political pressures faced by the government. The fragilities of the political coalition that support the government and the increasing level of people indebtedness could be taken as two important elements in this scenario, related to recent actions and announcements involving the fund: inactive accounts withdraw authorization, “profits” distribution, resources to pay off student debts, loan to Caixa Econômica Federal bank, among others. We star with a discussion over the role of public funds in face to the present context of neoliberalization and state rescaling, with the increasing conflict between welfare oriented and market oriented political projects. After that we present

a brief retrospective of the Partido dos Trabalhadores government, highlighting: changes in the FGTS regulation, its use for financing large investment programs, a balance of the invested amount, and also its use to support the housing financialization process. After this retrospective it will be made some considerations over the recent disputes over the FGTS and some critical reflections over this process and the risks generated by the impacts of the detachment from the fund primary purposes (especially the housing production for low and middle income families) in face of the aggravation of social inequalities in Brazilian cities.

Keywords: Public funds, housing policies, financialization

1. Introdução

A presente comunicação apresenta um breve histórico das disputas travadas no âmbito do Governo Federal pelos recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) desde a sua criação, com ênfase no contexto de crise política e institucional instaurada após o processo de destituição sofrido pela Presidenta Dilma Rousseff em 2016. Nosso objetivo central está em identificar os principais agentes engajados nessas disputas e as principais decisões tomadas no âmbito das instâncias que regulam o fundo, discutindo seus posicionamentos e os respectivos interesses envolvidos, considerando os possíveis impactos desse cenário sobre as possibilidades de financiamento habitacional no país¹.

O fundo em questão foi criado em 1966 como parte de um amplo conjunto de reformas institucionais implementadas pelos governos militares para reestruturar os órgãos de planejamento urbano e regional do país, ao lado de outras iniciativas como a criação do Sistema Financeiro Habitacional (SFH), do Banco Nacional de Habitação (BNH), do Sistema Brasileiro de Poupanças e Empréstimos (SBPE), além do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU). Seu capital é formado a partir de uma contribuição compulsória mensal descontada do salário dos trabalhadores formais, com o objetivo de constituir um pecúlio para uso próprio em situações específicas delimitadas por lei e angariar recursos para financiar a produção habitacional. Consiste em um fundo financeiro para-fiscal que deve por lei direcionar 60% de seu programa de aplicações para investimentos em habitação popular e projetos complementares de saneamento e infraestrutura.

Esse desenho institucional fez com que o fundo se transformasse na principal fonte de recursos para o financiamento e implementação de políticas governamentais de habitação e saneamento. Após um período de relativa instabilidade e reestruturação durante os governos neoliberais da década de 1990 – com grande constrição de recursos para investimento – o fundo voltou a assumir um papel importante, ao ser usado como parte do projeto político desenvolvimentista dos governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016). Ele ajudou a financiar a dívida pública e foi uma peça fundamental para garantir recursos para os grandes programas de investimento que marcaram os governos do Partido dos Trabalhadores, particularmente após a virada na política econômica ocorrida a partir de 2008. O fundo foi, por exemplo, uma das principais fontes de recurso para garantir os subsídios para o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) e em 2016 chegou a destinar cerca de R\$66 bilhões para investimentos em habitação.

Após a concretização do projeto de *impeachment* em agosto de 2016, as forças políticas que assumiram o governo passaram a dar novos fins aos recursos do fundo visando ampliar seu capital político. A incapacidade do Presidente Michel Temer (2016-2018) em formar uma base de apoio sólida e seu baixo nível de aprovação junto à população, fizeram com que o governo buscasse flexibilizar o uso dos recursos do fundo para dar conta das pressões políticas que se configuravam. Um exemplo disso foi a autorização inédita na história do fundo para saque das contas inativas, visando conter o alto nível de endividamento da população e injetar recursos extraordinários para garantir liquidez na economia. Entre março e julho de 2017 foram sacados mais de R\$ 44 bilhões que beneficiaram perto de vinte e seis milhões de pessoas. Outro exemplo correlato são os debates – ainda inconclusos – sobre a

¹ Esta comunicação é o esforço inicial para sintetizar algumas considerações referentes a uma pesquisa em andamento desenvolvida junto ao Núcleo Rio de Janeiro do INCT Observatório das Metrôpoles. Ela faz parte do projeto “Habitação e Direito à Cidade” que integra o programa de pesquisa “As metrôpoles e o Direito à Cidade: plataforma de conhecimento, inovação e ação para o desenvolvimento urbano”. Os resultados apresentados ainda são preliminares.

possibilidade de usar o fundo para quitar dívidas do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) de beneficiários inadimplentes. Enquanto no primeiro caso podemos falar em uma mudança que está contida no escopo do fundo e apenas altera possibilidades legais de resgate dos valores depositados para o trabalhador, no segundo caso há um significativo desvio das finalidades do fundo, que não foi criado para financiar a formação universitária da população através de instituições de ensino privadas.

Isso nos leva a considerar dois tipos de disputa pelos recursos FGTS. Um primeiro tipo é aquele que passa por decisões quanto aos usos que estão previstos para os recursos do fundo desde a sua criação. Ela pode se expressar em iniciativas para intensificar ou reduzir os montantes investidos em programas de habitação e saneamento, em direcionamentos para financiar projetos ligados à grupos políticos específicos, na concentração de investimentos em determinadas unidades da federação, em detrimento de outras, ou mesmo na criação de novos mecanismos para aquecer determinados setores da economia. Foi o caso do mercado de capitais. Desde finais da década de 1990 parte dos recursos do fundo vem sendo usada para comprar títulos financeiros de base imobiliária. Várias resoluções do Conselho Curador (órgão colegiado responsável por deliberar sobre seu uso) vem admitindo esse tipo de investimento e atualmente seu patrimônio conta com quase R\$15 bilhões em Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRI) e Letras de Crédito Imobiliário (LCI). Um segundo tipo de disputa corresponde a tentativas de direcionar os recursos do fundo para outras áreas alheias aos setores de habitação, saneamento e seguridade social.

Ambos os casos explicitam que a alocação dos recursos não está imune aos interesses políticos expressos em diferentes momentos de nossa história recente. Em contextos de crise isso tende a se acirrar. Foi o caso do uso dos recursos do fundo pelo Presidente Fernando Collor de Mello (1990-1992) para compor o frágil quadro de alianças que pretendia dar sustentação ao seu governo, direcionando os financiamentos habitacionais para algumas regiões específicas do país. E vem sendo também o caso do momento atual. A relevância desta discussão reside na necessidade de compreender esses processos e de discutir o uso que vem sendo feito de um fundo público que teria como função primordial financiar políticas de caráter redistributivo, algo de extrema importância em contextos de grande desigualdade social como o caso brasileiro, com grande déficit habitacional e precariedade do serviço de saneamento.

2. Fundos públicos

Uma rápida discussão de caráter teórico/conceitual sobre os fundos públicos cabe ser feita, com o objetivo de estabelecer algumas conceituações e definições que possam lançar luz sobre a funcionalidade dos fundos no desenvolvimento da economia capitalista. Espera-se com isso buscar uma melhor compreensão sobre as disputas que vêm ocorrendo em torno dos recursos FGTS no Brasil.

A capacidade de financiamento do Estado muitas vezes é abordada por uma visão estritamente tecnocrática, que se limita a considerar a sua organização orçamentária a partir da análise de suas origens como receita fiscal e da sua distribuição entre órgãos e demais instâncias de um governo. Não aponta a dimensão política e suas relações com a acumulação capitalista que extravasam as definições administrativas e contábeis. A abordagem de OLIVERIA (1998) e BEHRING (2008, 2011) tem como pressuposto a compreensão do papel notável desempenhado pelos fundos públicos no capitalismo, por sua capacidade particular de reunir de uma miríade de recursos – desde fontes fiscais, para-fiscais, previdenciária e orçamentos de empresas públicas – e pela forma de gestão e controle dos fluxos destes recursos:

Este pode ser sintetizado na sistematização de uma esfera pública onde, a partir de regras universais e pactuadas, o fundo público em suas diversas formas, passou a ser o pressuposto do financiamento da acumulação de

capital, de um lado, e, de outro, do financiamento da reprodução da força de trabalho, atingindo globalmente toda a população por meio dos gastos sociais” (OLIVEIRA,1998:19).

A partir dessa competência singular de reunir grande volume de mais valia (trabalho excedente) surge, no período do pós segunda Guerra, o chamado *Welfare State*. Por um lado como uma forma de contornar, momentaneamente, os conflitos entre capital e trabalho e a queda tendencial da taxa de lucro na fase industrial do capitalismo e, por outro, como fruto das lutas dos trabalhadores na disputa pelo mais-valor (HORONATO, 2004). Na luta pelo dispêndio governamental, os fundos públicos vão operar no suporte da reprodução do capital em geral, atuando sobre capital variável através do salário indireto, reduzindo os custos de produção através da incorporação pelo Estado de parte dos custos de reprodução da força de trabalho, materializado nas políticas sociais e na aceleração na circulação de mercadorias (OLIVEIRA,1998). De outro lado, o fundo opera sobre o capital constante, por meio do financiamento à pesquisa em inovação tecnológica, financiamento para renovação do capital fixo, políticas cambiais e de oferta de crédito, dentre outras. Apesar dessa definição ser geográfica e historicamente delimitada (BEHRING,2008), traz elementos da sua relação com o capitalismo em geral que, através de algumas mediações, podem contribuir para a compreensão do contexto brasileiro.

Essa abordagem, ainda, reúne uma série de elementos que trazem o papel histórico da utilização do poder político e econômico do Estado no desenvolvimento do capitalismo desde sua gênese, apontado por MARX (1988) ao descrever o processo de acumulação primitiva. Colocado enfaticamente por OLIVEIRA ao afirmar que “a formação do sistema capitalista é impensável sem a utilização de recursos públicos” (1998:20). Esse papel ganha outros contornos e escalas na reorganização do grande capital na virada do século, como exigência do próprio estágio de desenvolvimento capitalista. Momento em que há um movimento conjunto entre expansão do capital monopolista e do Estado Nacional, manifestando-se como a emergência de um Imperialismo por parte dos Estados Centrais (ROCHA, 2013). Desse modo, para ampliação de seu poder econômico, o capital se apoia no Estado, como pressuposto de sua capacidade particular de centralização de capitais e poder para o financiamento da contínua expansão de suas atividades capitalistas. Isso reflete uma de suas características essenciais de constante movimento e propagação, presentes nos dias atuais no avanço global da produção capitalista e das finanças, pelos processos de globalização ou mundialização.

Voltando à análise de OLIVEIRA (1998) e BEHRING (2008), os fundos públicos são formados por uma fração do trabalho excedente como parte da disputa pelo mais-valor. Ao ser abordado por esta característica e com estes excedentes centralizados, torna-se expressão de um nível superior da luta de classes, como espaço de disputa por seus recursos, ou para expansão das políticas sociais ou pela ampliação do apoio à acumulação capitalista. Essa disputa, por ser estabelecida entre forças desiguais, não leva a uma possível redução da exploração, mas explicita um conflito histórico sobre parte da mais-valia (como colocado por MARX, 1988), manifestando-se tanto num conflito tributário como num conflito distributivo.

No contexto dos países periféricos, marcados pela superexploração do trabalho e por tributações altamente regressivas, os fundos públicos são compostos através da expropriação do trabalhador. O fundo público brasileiro não é diferente: seus recursos são compostos majoritariamente pela contribuição do trabalhador – via mais-valor (trabalho excedente) repartido entre Estado e Capital – e pela tributação de sua renda, na fonte ou no consumo (trabalho necessário). No Brasil, algumas delas são oriundas diretamente do salário, como as poupanças compulsórias (FGTS) ou as voluntárias (SBPE), além de outras tributações incidentes sobre o salário como o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), que alimenta o Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES). Essa contribuição, não retornando ao trabalhador na sua devida proporção, através das políticas sociais, intensifica

a concentração de renda e o agravamento da exclusão socioespacial, no que foi chamado por Oliveira de “Estado de Mal-Estar Social”. Desde as primeiras políticas de proteção social no Brasil, nos anos de 1930, estas foram marcadamente excludentes, restringindo-se a institutos de previdência de trabalhadores de determinados setores, ficando de fora grande parte da população, seja ela desempregada, subempregada ou vinculada ao trabalho informal. Mesmo após a Constituição Federal de 1988, com forte presença de pactos sociais distributivos e universalistas, esse quadro não se alterou significativamente em vista das colossais demandas sociais do país.

As formas de provisão de bens de consumo individuais e coletivos também são muitas vezes financiadas pelo fundo público. Quando cumpre essa função distributiva, ele também se coloca na disputa de classes, seja para distribuir bens de maneira universal e democrática, seja para remover certos obstáculos que o capital encontra no processo de acumulação. É o caso do financiamento de longo prazo para produção e o consumo e no uso do seu poder regulatório e de intervenção no espaço e na sociedade. Podemos ver o caso da mercadoria moradia, que possui certa peculiaridade na sua produção e circulação como mercadoria, sendo necessária a entrada do Estado para resolver vários entraves, como o crédito para financiar tanto a produção e aquisição dessa mercadoria (RIBEIRO,1997; TOPALOV, 1979). Essa forma de uso dos fundos públicos na política habitacional é uma das principais funções do FGTS, que reflete um dos traços gerais do uso do fundo público: a sua utilização em políticas anticíclicas desejando deslocar temporalmente a crise, papel notável do crédito (HARVEY,2013).

A partir de suas características funcionais e essenciais e de seu papel histórico em diversos momentos do capitalismo, o fundo público é foco de disputa e apropriação em momentos de crise, não sendo diferente na contemporaneidade marcada pela predominância financeira. Na atual conjuntura, marcada por intensas atividades especulativas, com crises cada vez mais recorrentes, o fundo público vem sofrendo tentativas cada vez mais agressivas de apropriação. No contexto da financeirização do capitalismo, com a intensa mobilidade do capital portador de juros, a dívida pública tem papel fundamental ao se consolidar como espaço seguro de extração de renda por diversos atores financeiros. Assim, são drenados imensos volumes de recursos dos fundos públicos para o pagamento dos serviços da dívida, que representa uma fatia muito superior a qualquer gasto social, no caso brasileiro, garantindo o pagamento dos dividendos aos rentistas. Diversos países ao redor do mundo têm passado por políticas de austeridade fiscal e de estabilização macroeconômica, de cunho neoliberal, com o estrangulamento do gasto social para assegurar os pagamentos das suas dívidas. Isso é alardeado como um sacrifício necessário, com a justificativa de atingir um suposto equilíbrio fiscal com vistas a atrair investimentos produtivos. Finalidade que já foi contestada, principalmente, nos países periféricos, como é o caso do Brasil apontando que sua intenção real é garantir a reserva de recursos para o pagamento da dívida (PAULANI, 2013).

O contínuo avanço sobre o fundo público pode ser visto como traço fundamental dos processos de neoliberalização dos Estados, que atuam no ataque às formas anteriores de atuação e regulação estatal, de cunho fordista, de apoio e suporte a reprodução social do trabalho por meio da provisão de serviços públicos e de uma série de valores de uso e relações não mercantis na sociedade. Dessa forma, os processos de neoliberalização pretendem ampliar os espaços de acumulação de capital, visando criar novos negócios, através do avanço sobre serviços públicos e outros espaços. A desregulação visa retirar travas ao processo de acumulação e, sobretudo, alterar as formas de uso dos fundos públicos para, num momento seguinte, se implantar uma nova regulação que altere paulatinamente os espaços de atuação do Estado, voltando-se cada vez mais ao apoio e sustentação a acumulação de capital e abandonando gradativamente as políticas sociais.

Podemos, então, concluir que as atuais disputas históricas sobre os fundos públicos, atualizadas para um contexto agudo de neoliberalização – dentro do capitalismo de

predominância financeira e da livre mobilidade do capital portador de juros – coloca a sociedade a caminho de um cenário muito grave, de desmonte das políticas sociais e da fragilização da democracia (GIROUX, 2005; MÉSZAROS, 2011; NUNES, 2016). Nesse quadro global, como pensamos o Brasil? Como avaliar os impactos do desmonte de um “Estado de Bem-Estar Social incompleto” que ofereceu de maneira desigual, conservadora e restritiva o acesso a serviços públicos e a políticas sociais?

3. Da criação do fundo à virada institucional da década de 1990

O Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) foi instituído durante o governo do Marechal Humberto Castelo Branco (1964-1967) através da Lei 5.107 de 13 de setembro de 1966, passando, a partir de então, a se constituir como o principal *funding* para a política habitacional brasileira. O Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e o Banco Nacional de Habitação (BNH) já vinham operando desde 1964 de forma pouco efetiva, devido às limitações do modelo de financiamento adotado inicialmente e aos conflitos políticos entre os grupos de interesse que haviam se articulado originalmente pela sua proposição. Sandra Cavalcanti (ligada ao grupo político do ex-governador do Estado da Guanabara Carlos Lacerda) é afastada da presidência do banco e em seu lugar assume Luiz Gonzaga Nascimento Silva, que passou a dar mais espaço em sua gestão aos interesses dos grupos privados ligados à construção civil (ARAGÃO, 1999). Havia um viés político que considerava o BNH como um instrumento importante para estimular esse setor (ROYER, 2016). Com a criação do FGTS, o SFH e o BNH passaram a contar com recursos significativos, de longo prazo e baixo custo, estabelecendo um novo patamar para o financiamento habitacional. Os resultados logo repercutiram no número de unidades financiadas nos anos seguintes, conforme o quadro abaixo:

Tabela nº1 – Acumulo de unidades financiadas pelo BNH ente 1966 e 1970

Ano	Acumulado de unidades financiadas
1966	48.629
1967	108.461
1968	201.697
1969	318.814
1970	401.358

Fonte: ARAGÃO, 1999

O fundo foi criado como uma alternativa à estabilidade no emprego, que nesse período era garantida pela legislação trabalhista para empregados formais com pelo menos dez anos de contrato na mesma empresa. A lei promulgada em 1966 passou a oferecer aos empregadores a opção de depositar mensalmente um valor equivalente a 8% do salário pago, em conta bancária estabelecida em nome de cada empregado junto ao BNH. Isso rapidamente passou a ser regra geral e o BNH tornou-se o segundo maior estabelecimento bancário do país (apenas atrás do Banco do Brasil) dado o volume de recursos que migraram para ele nesse processo (ROYER, 2016). Nesse mesmo período o FGTS passou a ser visto como uma conquista da classe trabalhadora, que apoiou a ratificação desse instrumento como regra constitucional durante o processo que resultou na Constituição de 1988 (ARAGÃO, 1999). Esses depósitos – que no seu conjunto constituem o volume de recursos que compõem o FGTS – eram remunerados a 3% de juros anuais, acrescidos de correção monetária. Segundo ARAGÃO (1999):

Os depósitos poderiam ser sacados nos casos de rescisão do contrato de trabalho, pela empresa, sem justa causa, de cessação das atividades da empresa, término do contrato por tempo determinado, aposentadoria (...) Na vigência do contrato de trabalho a lei admitia o saque para aquisição da moradia própria, através do SFH.

Os recursos do FGTS sob a gestão do BNH deveriam ser aplicados de forma a garantir a sua sustentabilidade financeira e a provisão de moradia de interesse social. O acesso à moradia pelas classes populares se dava, nesse sistema, através de um financiamento hipotecário, sem subsídios diretos a não ser nos casos em que, através da atuação dos governos locais, fosse possível um aporte na forma de terrenos ou de obras de infraestrutura necessárias à realização do empreendimento (AZEVEDO, 1988). É importante ressaltar que durante todo o período em que o BNH esteve ativo (entre 1964 e 1986) a burocracia responsável pela sua gestão conseguiu manter um controle bastante estrito na utilização dos recursos do fundo em relação à sua finalidade precípua – a produção de moradia – que foi complementada, a partir de 1968, com o financiamento às companhias estaduais de saneamento para investimentos na expansão das redes de abastecimento de água e coleta de esgotos.

Ao lado do FGTS foi criado também o Sistema Brasileiro de Poupanças e Empréstimos (SBPE), nos moldes do sistema norte-americano de *savings and loan*, que também passou a ser regulado e fiscalizado pelo BNH, juntamente com Banco Central e o Conselho Monetário Nacional. Com o FGTS e o SBPE, monta-se um sistema que, em princípio, deveria permitir o financiamento da produção de moradias para todas as camadas de renda, sem a necessidade de recorrer a recursos do Tesouro Nacional. Algo que efetivamente nunca ocorreu de forma plena. Até a extinção do BNH em 1986, o SFH financiou um volume significativo de novas unidades habitacionais, como pode ser visto no quadro abaixo:

Tabela nº2 – Número de financiamentos habitacionais do SFH por região do Brasil até a extinção do BNH em 1986

	BNH		SBPE		TOTAL SFH	
	Quantidade (1.000)	%	Quantidade (1.000)	%	Quantidade (1.000)	%
Brasil	2.55.9	100	1.895	100	4.454	100
Norte	120	5	39	2	159	4
Nordeste	725	28	2014	11	929	22
Sudeste	1.094	43	1.176	62	2.270	53
Sul	409	16	384	20	793	15
Centro-Oeste	211	8	92	5	303	6

Fonte: ARAGÃO, 1999

O BNH é extinto pelo governo de José Sarney (1985-1990) através do Decreto-Lei nº 2.291 de 21 de novembro de 1986. Com isso a responsabilidade pela administração do FGTS é transferida para a Caixa Econômica Federal (CAIXA), que passa a desempenhar o papel de órgão gestor. Isso gerou fortes impactos na capacidade de controle da burocracia sobre a alocação de recursos. Até a década de 1980 seria possível caracterizar o banco como uma “burocracia insulada” – conforme a concepção discutida por NUNES (2010) – ou seja, como uma instância burocrática relativamente protegida contras as injunções e pressões políticas cotidianas e com uma grande capacidade de decisão sobre a alocação dos recursos, o que se fazia a partir de critérios definidos tecnicamente. A CAIXA, por outro lado, não tinha naquela época um perfil de banco de fomento e não conseguiu se reestruturar de forma adequada para conseguir ser de fato gestora dos programas que estavam sob responsabilidade do BNH.

O Conselho Curador do FGTS (CCFGTS) – instância deliberativa que é responsável por gerir e administrar os recursos do fundo – operou durante as décadas de 1960 e 1970 de forma subordinada e sempre alinhada com as grandes decisões tomadas pela direção do BNH. Período em que ele era composto por quatro membros e presidido, cumulativamente, pelo presidente do banco. Segundo SCHVARSBERG (1993:284),

De 1967 a 1976 aquele conselho constituiu-se como “apêndice” do BNH, numa instância de recurso de interesses sociais fragmentados quanto aos recursos do FGTS. Ao apagar das luzes do Governo Sarney, trava-se uma

batalha política e legislativa que redundou em um projeto de ampla reestruturação institucional do FGTS. No âmbito desse projeto ocupa papel destacado um novo Conselho Curador (...) [formado por representações de] trabalhadores (CUT, CGT e Força Sindical), empresários (CNI, CNC e CNIF) e governo (Ministério do Trabalho, Banco Central, Ministério de Ação Social e Ministério da Fazenda) com poder decisório quanto a políticas de gestão e sobretudo de alocação territorial dos recursos do Fundo para Programas Urbanos de Habitação Popular, Saneamento Básico e Infraestrutura Urbana.

A reestruturação legal do FGTS e do seu Conselho Curador se dão através da Lei nº7.839 de 12 de outubro de 1989. Como destacado pela citação acima, essa reestruturação acontece em meio a debates no Congresso Nacional em torno da distribuição regional dos recursos, configurando assim um primeiro momento de grande disputa pela alocação dos recursos do fundo. Ainda segundo SCHVARSBERG (1993:284):

a questão ganha visibilidade pública no início dos anos 90, quando o deputado Antonio Britto acusou a direção da CEF [CAIXA] de fazer uso político dos recursos do FGTS, ignorando o plano de aplicação aprovado pelo CCFGTS. A denúncia é de tal maneira evidenciada pelos números das alocações que não obteve resposta: de 1988 a 1990 (dois últimos anos do Governo Sarney) o Estado do Maranhão recebeu 12 % dos recursos, embora sua população represente 3,4% do país.

Como uma tentativa de resposta a este conflito, o CCFGTS aprova uma resolução disciplinando a distribuição territorial dos recursos com o estabelecimento de critérios técnicos. Eles eram baseados em indicadores de população, extensão, territorial, demanda de habitação para baixa renda, demanda por saneamento e infraestrutura, além de dados de arrecadação. Havia também a exigência de que a distribuição contemplasse uma perspectiva redistributiva dos recursos, ou seja, atendendo mais amplamente as regiões mais pobres (SCHVARSBERG, 1993). No entanto, o CCFGTS ainda não dispunha naquele momento de capacidade efetiva de fazer valer as suas deliberações. No início dos anos 1990, a CAIXA assumiu compromissos financeiros bem acima da disponibilidade efetiva de recursos e realizou uma distribuição que atendia aos interesses políticos do governo de Fernando Collor de Mello, tanto beneficiando as alianças regionais quanto interesses privatistas (SCHVARSBERG, 1993; VALENÇA e BONATES, 2009). Essa distribuição pode ser vista no quadro abaixo:

Tabela nº3 – Percentuais de investimento com recursos do FGTS por área de aplicação entre 1990 e 1992

Região	Infraestrutura			Saneamento			Habitação		
	1990	1991	1992	1990	1991	1992	1990	1991	1992
Norte	9,44	10,28	11,18	16,77	11,25	8,77	6,01	23,29	5,21
Nordeste	44,27	36,04	41,31	34,27	27,20	28,14	44,88	51,25	22,38
Sudeste	28,97	29,99	26,72	26,57	30,51	35,84	31,27	15,91	51,60
Sul	3,80	6,46	10,63	3,72	9,13	9,65	9,17	1,81	14,28
Centro-Oeste	13,52	17,20	10,11	18,67	21,90	17,49	8,67	7,72	6,54

Fonte: SCHVARSBERG, 1993

A crise gerada por essa medida, ao final do Governo Collor, levou a uma paralisação nos empréstimos do fundo até que houvesse uma recomposição de suas reservas. Os governos seguintes de Itamar Franco (1992-1994) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) vão ser marcados por um fortalecimento do poder deliberativo do Conselho Curador e por uma visão muito mais conservadora com relação às suas aplicações, buscando fortalecer a rentabilidade dos investimentos do FGTS e também ampliar as garantias de retorno sobre as aplicações realizadas nas atividades fim. A diminuição no volume de unidades financiadas após a extinção do BNH está expressa no quadro abaixo:

Tabela nº4 – investimentos do FGTS em habitação entre 1966 e 2000

Período	População beneficiada	Quantidade de unidades	Valor aplicado (R\$)
1966 – 1985 (BNH)	13.000.000	2.600.000	11.500 Milhões
1986 – 1994	3.956.515	791.303	7.600 Milhões
1995 – 2000	4.521.009	1.086.061	12.035 Milhões
TOTAL	21.477.524	4.477.364	31.135 Milhões

Fonte: CAIXA

Outro problema que começa a se configurar na década de 1990 diz respeito à capacidade de endividamento do setor público. Essa tendência se acentua com as crises econômicas que atingiram o país em 1998 e 1999 e o conseqüente recurso às ajudas financeiras providas pelo Fundo Monetário Internacional, que exigiam uma série de contrapartidas voltadas para a austeridade fiscal e redução da máquina pública. Isso tornou ainda mais agressivo o “ajuste neoliberal” que vinha sendo elaborado desde o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso. Havia um compromisso do governo em construir um *superávit* primário que deveria passar de 0% em 1998 para 3,1% em 1999, tendo como meta atingir 3,35% em 2001 (CARDOSO *et al*, 2017).

Essas medidas levaram a uma significativa restrição dos empréstimos do FGTS para setor público, impulsionando outro padrão de aplicações mais voltados para o setor privado. Foi criado o programa Carta de Crédito (individual e associativa) visando basicamente a concessão de crédito ao mutuário final, permitindo a aquisição de unidades habitacionais novas ou usadas, terrenos, material de construção, além de reformas e ampliação. Foi criado também o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), contando com um *mix* de recursos do FGTS e do Orçamento Geral da União (OGU), agregados no Fundo de Arrendamento Residencial (FAR). O programa foi destinado aos segmentos de renda média (de três a seis salários mínimos) que podiam ser enquadrados como demanda solvável sem comprometer os recursos do FGTS (CARDOSO *et al*, 2017; CARDOSO e ARAGÃO, 2013). Ainda durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, uma nova dimensão do conflito distributivo em torno dos recursos do FGTS toma forma. Segundo ELOY (2013:30):

Reivindicações por uma melhor rentabilidade aos depósitos motivaram a criação do Fundo Mútuo de Privatizações/FGTS (FMP/FGTS)⁶⁴, em 1997. Elaborado pelo Ministério do Planejamento, o FMP autorizava seus cotistas a utilizar até 50% do seu saldo depositado para comprar ações de empresas (Vale do Rio Doce, Petrobras), adquirindo cotas dos FMP ou participando de clubes de investimentos (CINTRA, 2007, p.55). Essa prerrogativa tinha como justificativa melhorar o rendimento dos depósitos, ainda que com limitadas alternativas de investimento.

Na verdade, pode-se considerar que a justificativa de “melhor rentabilidade”, acionada pelos defensores da medida, esconde outra faceta das disputas por acesso aos recursos do fundo. Tratou-se, aqui, de mobilizar capital visando apoiar o processo de privatização de empresas públicas desenvolvido no âmbito do projeto de neoliberalização em voga. No âmbito desse projeto, ganha relevo ainda a criação do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), que criou um aparato normativo e um conjunto de novos instrumentos financeiros de base imobiliária, que irão se configurar – principalmente a partir dos governos do Partido dos Trabalhadores – como uma nova frente de drenagem para os recursos do FGTS.

4. O FGTS e os governos de Lula e Dilma

O início do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2002, abriu espaço para que uma nova política habitacional de caráter redistributiva fosse construída, em diálogo com as concepções que vinham sendo discutidas pelo campo progressista desde a década de 1960. A criação do Ministério das Cidades em 2003 foi uma medida importante nesse sentido mas o

caráter conservador da política econômica adotada enquanto Antônio Palocci ocupou o cargo de Ministro da Fazenda – que manteve praticamente inalteradas as mesmas regras de restrição de gastos vigentes nos governos de Fernando Henrique Cardoso – dificultaram qualquer iniciativa que demandasse novos recursos do orçamento. Nesse contexto pouco favorável é criado, em junho de 2005, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) pela Presidência da República. Segundo CARDOSO *et all* (2017:25):

[o SNHIS era] baseado em uma distribuição de competências e atribuições entre os três níveis de governo (...) Para aderir ao sistema, os estados e municípios deveriam se comprometer com a criação de um fundo de habitação a ser gerido por um conselho com participação popular e com a elaboração de um plano de habitação de interesse social que deveria estabelecer as diretrizes e prioridades para da política em nível local.

O SNHIS teve dificuldades para se efetivar devido à falta de recursos e a partir de 2006 mudanças na composição da equipe de governo – com a entrada de Guido Mantega no Ministério da Fazenda – vão dar novos rumos à política econômica e produzir impactos significativas sobre a política habitacional.

O governo passa a adotar uma série de estratégias econômicas de caráter intervencionista e um progressivo aumento dos gastos públicos junto aos programas sociais. Como parte desse contexto foi lançado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em 2007 e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) em 2009². O primeiro esteve voltado para a implementação de obras de saneamento e infraestrutura em diversas áreas, contando em seu escopo com um programa específico para intervenção e urbanização em áreas de favela e similares. O programa de Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP) realizou em sua primeira etapa um investimento de R\$20,8 bilhões para urbanização de mais de 3.100 assentamentos precários em todo o país. Algumas intervenções de grande visibilidade foram efetuadas, a exemplo dos investimentos feitos no Complexo de Favelas de Manguinhos e no Complexo de Favelas do Alemão, ambas na cidade do Rio de Janeiro. O primeiro governo de Dilma Rousseff deu continuidade e lançou a segunda etapa desse programa em 2012, que totalizou mais de R\$12,7 bilhões investidos em 337 municípios (CARDOSO *et all*, 2017). Vários desses investimentos tiveram complementação de recursos vinda do FGTS através do Programa Pró-Moradia³.

O PAC foi uma peça importante dentro do projeto desenvolvimentista dos governos do Partido dos Trabalhadores por sua capacidade de mobilizar grandes investimentos com significativos desdobramentos sobre o setor produtivo e com grande volume de empregos formais gerados. O mesmo pode ser dito sobre o Programa Minha Casa Minha Vida que desde o início foi pensado como uma política anticíclica para fazer frente aos efeitos da crise internacional de 2008 (CARDOSO e ARAGÃO, 2013). Nas duas fases do programa foi contratada a construção de mais de quatro milhões de novas unidades habitacionais, com um desenho institucional que previa financiamentos tanto à produção quanto à aquisição, estabelecendo um patamar de subsídio direto proporcional à renda dos beneficiários. O

² Ao lado desse programa outras medidas devem ser consideradas como parte desse mesmo “pacote” de investimentos: o aumento significativo dos investimentos da Petrobrás (particularmente após a descoberta das reservas do pré-sal), a atração de grandes eventos internacionais como a Copa do Mundo de Futebol de 2014 e os Jogos Olímpicos de Verão de 2016, o uso intensivo dos bancos públicos (Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) e dos fundos públicos de pensão (PREVI, POSTALIS, FUNCEF) para incentivar o setor produtivo, dentre outro. Com o lançamento da Nova Matriz Econômica no primeiro governo de Dilma Rousseff, em 2011, novas medidas visando o aquecimento da economia e setor produtivo serão tomadas (SINGER, 2015).

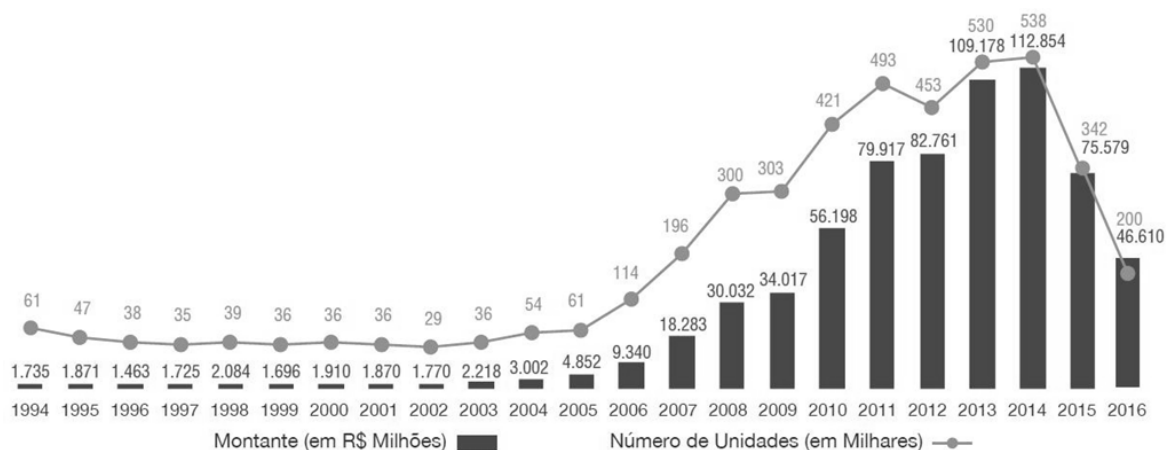
³ Trata-se de um programa criado pelo Governo Federal em 1995 que oferece financiamento para estados e municípios em três modalidades: “Urbanização e Regularização de Assentamentos Precários”; “Produção e Aquisição de Conjuntos Habitacionais”; “Desenvolvimento Institucional”.

programa foi dividido em três faixas de renda. A Faixa 1 deveria atender a famílias de baixa renda cujos rendimentos estivessem enquadrado na faixa de zero a três salários mínimos. Os recursos seriam disponibilizados pelo Fundo da Arrendamento Residencial (FAR), alimentado principalmente por recursos vindos do Orçamento Geral da União (OGU) e em menor escala do FGTS. A Faixa 2 e a Faixa 3 estavam voltadas para famílias cujos rendimentos estavam entre três e dez salários mínimos⁴. Neste caso os financiamentos seriam feitos todos com recursos do FGTS.

Várias críticas e considerações já foram feitas sobre esse programa e seus impactos sobre a ordem urbana das grandes cidades ou sobre as famílias beneficiadas, não cabendo aqui retomar essa discussão⁵. Interessa ressaltar que ambos os programas acima citados tiveram o FGTS como parte importante de suas fontes de financiamento. Cabe ressaltar também que foram programas importantes nas articulações políticas que vinham dando sustentação ao segundo governo de Luiz Inácio Lula da Silva e ao primeiro governo de Dilma Rousseff. Eles atendiam aos interesses do setor imobiliário e da construção civil, ofereciam um bom capital político para os prefeitos e governadores que aderissem aos programas, além de possuírem altíssimos níveis de aprovação (PMCMV) junto à população.

Durante esse período o governo manteve também uma política de constante expansão do crédito habitacional através dos mecanismos do SFH. Mesmo com as primeiras manifestações da crise fiscal que começou a tomar forma no início do segundo mandato de Dilma Rousseff e foi se agravando progressivamente nos anos seguintes, o número de financiamentos via SBPE e FGTS seguiram apresentando bons níveis de crescimento. No ano de 2014 o crédito imobiliário no Brasil atingiu o recorde histórico de 9,8% do PIB (CARDOSO e JAENISCH, 2017). A partir de 2015 o cenário econômico vai se tornando cada vez mais desfavorável e a crise política tomando contornos irreversíveis que foram resultar no processo de *impeachment* ocorrido em 2016. As contratações pelo SBPE apresentam forte queda em 2015 e 2016. Mas o FGTS segue mantendo uma curva ascendente, indicando um interesse explícito em seguir usando o crédito habitacional como uma estratégia política para manter os setores correlatos aquecidos. Nesse mesmo período, a oferta de crédito pelos bancos públicos passou de cerca de um terço para quase metade do crédito total ofertado (CARDOSO e JAENISCH, 2017). A evolução do número de financiamentos pode ser vista nos dois gráficos apresentados em seguida:

Gráfico nº1 – Financiamentos imobiliários com recursos do SBPE

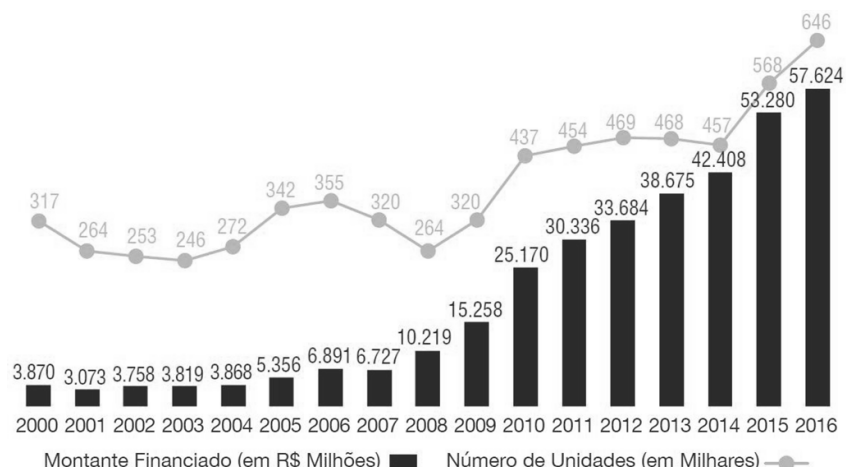


Fonte: UQBAR (2017)

⁴ Na segunda fase do programa esses valores foram atualizados da seguinte forma: Faixa 1 para famílias com renda mensal até R\$1600,00; Faixa 2 para famílias com renda mensal até R\$3275,00; Faixa 3 para famílias com renda mensal até R\$5000,00.

⁵ Sobre isso ver: SANTO AMORE *et al* (2015).

Gráfico nº2 – Financiamentos imobiliários com recursos do FGTS



Fonte: UQBAR (2017)

O uso do FGTS para ampliar o crédito habitacional e dar suporte aos dois programas de investimentos citados, pode ser entendido a partir de um viés político que tinha como pano de fundo dar sustentação ao projeto desenvolvimentista implementado pelo Partido dos Trabalhadores. Mas não há como negar que isso fez com que a política habitacional ganhasse uma centralidade que não era vista desde os tempos do BNH. O PAC e o MCMV conseguiram direcionar um volume significativo de recursos para o financiamento de novas unidades habitacionais para famílias de baixa renda e para programas de urbanização de assentamentos precários. Finalidades que correspondem aos usos legalmente previstos para os recursos do fundo desde a sua criação.

Esse período ficou marcado também por algumas inovações institucionais que vêm direcionando os recursos do FGTS para um novo perfil de investimento, voltado para o mercado de capitais ou mesmo para o financiamento da dívida pública. A resolução nº578/2008 do CCFGTS foi a primeira de uma série que foi editada a partir de 2008 para regular esse tipo de investimento, autorizando a compra de cotas de Fundos de Investimento Imobiliário (FII) e de Fundos de Investimento em Direitos Creditórios (FIDC), de Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRI), além de debêntures. Entre 2008 e 2014 foram investidos cerca de R\$ 55,8 bilhões nesse tipo de operação. Um volume que mostra que o FGTS vem se tornando um investidor importante para alavancar o mercado secundário de títulos imobiliários no país (ROYER, 2016). Na tabela seguinte está descrito o montante investido em CRI's pelo fundo nos últimos anos:

Tabela nº5 – Investimentos do FGTS em Certificados de Recebíveis Imobiliários

Ano	Valor Investido (em milhões)	Total Investido em Habitação (em milhões)
2012	R\$ 2.427	R\$ 35.990
2013	R\$ 2.401	R\$ 40.133
2014	R\$ 1.707	R\$ 43.960
2015	R\$ 600	R\$ 53.383
2016	R\$ 9.976	R\$ 49.844

Fonte: CAIXA/CBIC

Um episódio importante nesse processo foi o uso de recursos do FGTS para a compra dos Certificados do Potencial Adicional de Construção (CEPAC) usados para financiar a Operação Urbana Porto Maravilha. O projeto foi uma das principais intervenções feitas na cidade do Rio de Janeiro visando a organização dos Jogos Olímpicos de Verão de 2016, outra peça importante para projeto político que vinha sendo implementado por Luiz Inácio Lula da Silva, que mantinha uma aliança muito profícua com o prefeito Eduardo Paes e o

governador Sérgio Cabral Filho. Para viabilizar esse investimento foi criado o FII-Porto Maravilha que recebeu dois aportes vindos do FGTS que totalizaram R\$ 5 bilhões, tendo sido usados para adquirir todo o volume de CEPAC's disponíveis para a área da operação urbana (PEREIRA, 2015). Algo até então inédito na história do país e que indica uma atuação mais incisiva do fundo para a viabilização de projetos específicos, em grande medida conflituosos com os objetivos que deveriam nortear os investimentos dos recursos disponíveis. No caso do Porto Maravilha temos o FGTS atuando como um "incorporador imobiliário" que precisa garantir a rentabilidade dos seus investimentos em uma área de franca expansão para o mercado de imóveis de alto padrão na cidade.

O caso do FI-FGTS também vem apresentando um perfil de investimento semelhante. Ele foi criado pela Lei 11.491 de 20 de junho de 2007, com o objetivo de aplicar seus recursos na implantação de empreendimentos de infraestrutura em rodovias, portos, hidrovias, ferrovias, aeroportos, energia, saneamento e assim por diante. Conta com um comitê de investimento com doze membros designados pelo CCFGTS partir da indicação de setores do governo e de entidades da sociedade civil. Este fundo conta hoje com um patrimônio líquido de aproximadamente R\$ 31,7 bilhões de reais. Seus investimentos mais que triplicaram desde a sua formação até os dias de hoje, mas é possível identificar uma concentração em debêntures de empresas diversas. Outro dado interessante diz respeito ao volume significativo investido em letras e notas do tesouro, indicando que os recursos do FGTS também foram sendo direcionados ao longo dos últimos anos para financiar a dívida pública, conforme mostra a tabela seguinte:

Tabela nº6 – Composição do patrimônio do FI-FGTS (em milhares de R\$)

	Debêntures		Letras e notas do tesouro		Ações sem cotação na bolsa		Patrimônio total
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor
2008	8.627.414	92,3	73.486	0,79	111.210	1,19	9.348.176
2009	10.470.215	71,7	2.012.110	13,79	1.710.025	11,72	14.595.392
2010	10.273.652	54,3	3.257.122	17,23	5.461.828	28,89	18.903.325
2011	9.575.801	45,6	4.938.103	23,50	5.355.241	25,48	21.017.118
2012	12.670.391	47,9	6.806.186	25,75	5.189.446	19,63	26.432.610
2013	14.609.222	51,1	4.824.081	16,86	5.916.857	20,68	28.606.510
2014	14.733.066	46,2	5.181.732	16,26	7.522.141	23,60	31.871.416
2015	13.036.501	42,2	6.597.690	21,35	6.345.422	20,53	30.904.697
2016	12.871.098	40,5	6.680.276	21,03	5.204.977	16,39	31.761.225

Fonte: CAIXA/FGTS

5. Um panorama das disputas recentes pelos recursos do fundo

O governo de Michel Temer, que assume após a queda de Dilma Rousseff em agosto de 2016, precisou lidar com um contexto de grave crise fiscal e institucional decorrente da quebra do sistema de alianças que tinha sido construído durante o ciclo de governo do Partido dos Trabalhadores. Neste cenário, o FGTS passa a ser considerado como uma possibilidade para possíveis paliativos frentes às pressões internas e externas que vinham atingindo o novo governo. As pressões internas correspondiam à fragilidade da base aliada, que passa a ser tratada com medidas econômicas voltadas para o benefício dos grupos políticos que mantiveram o apoio ao governo. As pressões externas diziam respeito ao agravamento da baixa popularidade enfrentada pelo novo presidente, afetada pelas medidas que vinham indicando uma reversão das políticas e benefícios sociais.

Diante deste cenário, as disputas em torno do FGTS intensificaram-se nos bastidores da cena política e ganharam espaço na grande mídia, ocupando manchetes e artigos de opinião em diversos meios. Em grande parte, a visibilidade dada ao fundo foi inflada pelo grande endividamento da população, para a qual o discurso hegemônico recorrentemente

fortalecido na grande mídia apontava o acesso ao dinheiro depositado compulsoriamente no fundo como uma possível solução para a quitação das dívidas adquiridas. O entendimento de que o dinheiro “preso” no FGTS trazia mais ônus do que bônus aos trabalhadores foi reforçado pela condição das taxas de juros praticadas ao longo dos últimos anos que tornava o rendimento do fundo para o cotista inferior à inflação e ao rendimento oferecido por aplicações financeiras que poderiam ser acionadas pelos trabalhadores de forma individualizada. Por vezes, o baixo rendimento do FGTS para o cotista foi atrelado pela grande mídia às denúncias de corrupção – que ganharam grande projeção ao longo do governo petista – que endossavam o discurso sobre a má administração pública dos recursos, sendo por tanto um risco para o trabalhador ter seu dinheiro gerido pelo fundo.

Podemos destacar como exemplo a reportagem “FAT e FGTS são 'impostos disfarçados’” (MOTA, 2016), que traz trechos de uma fala de Gustavo Franco⁶, expondo mais detidamente os argumentos que são acionados em diversas outras reportagens que trazem notícias sobre o Fundo. Franco coloca um questionamento sobre a coerência da existência do FGTS hoje, considerado por ele como um arranjo anacrônico, que teria tido a sua criação em um momento no qual o governo se colocava como tutor das escolhas financeiras do trabalhador. Para Franco, atualmente o FGTS tem sido utilizado para “fazer políticas públicas que não necessariamente dão certo” (MOTA, 2016), referindo-se aos objetivos fundantes do FGTS de financiamento de políticas públicas de habitação, saneamento e infraestrutura. Em uma referência ao reiterado argumento da gestão pública como ineficiente e corrupta, Franco questiona ainda a posição do trabalhador como financiador: “Mas por que é a poupança do trabalhador que tem que bancar esses subsídios para Estados e municípios, que, toda vez que têm dinheiro, aumentam sua folha de pagamento, como a gente está vendo?” (MOTA, 2016).

Este quadro fez com que houvesse uma grande mobilização da mídia sobre possíveis mudanças do novo governo sobre o acesso dos cotistas ao Fundo. Em seu discurso de defesa no Senado, a então Presidente Dilma Rousseff fez referência à “proibição do saque do FGTS na demissão do trabalhador” como uma das ameaças que se apresentavam com o andamento do processo de impeachment (ASSISTA, 2016). Essa fala fez com que Temer, após ter assumido como novo Presidente, fosse a público afirmar que esta possibilidade não era cogitada por sua equipe. Ganhou espaço na mídia então a intenção de parte da equipe do novo governo de utilizar o FGTS para amenizar o endividamento das famílias e facilitar o acesso ao crédito dos cotistas.

Dentre as medidas econômicas propostas por Dilma Rousseff em seu mandato, a utilização do FGTS como garantia de crédito consignado foi uma das poucas levadas a diante pela nova equipe de governo. Apesar da expectativa de grande popularidade, entraves como o juro elevado e a fragilidade nas garantias do uso do FGTS foram apontados como motivadores da pequena repercussão da medida. Entretanto, esta medida merece destaque por ter sido uma das primeiras sinalizações da forma como FGTS viria a ser utilizado no período seguinte.

O acesso do trabalhador ao seu dinheiro compulsoriamente depositado no FGTS passa a ser pauta constante na grande mídia a partir do final de 2016. Recorrendo à ideia da condição do país como imerso em uma crise econômica, a liberação destes valores para os cotistas passa a integrar um “pacote de medidas” apresentadas pelo governo como de incentivo ao consumo, que seria o grande responsável pela retomada do crescimento do PIB nacional. Diante dos elevados índices de impopularidade de Temer, as propostas de liberação de valores do FGTS juntas à de redução dos juros do cartão de crédito são apontadas como estratégicas para recuperar uma boa imagem do governo. Já com diversas

⁶ Gustavo Franco é ex-Presidente do Banco Central no período de 1997 a 1999 (sendo figura importante na criação do Plano Real), é estrategista-chefe da Rio Bravo Investimentos e presidente do Instituto Millenium. Teve longa trajetória no PSDB e hoje integra o Partido Novo.

especulações sobre como se daria o acesso do trabalhador ao FGTS, em 15 de dezembro de 2016 o governo federal lançou um “pacote de natal” com medidas como a distribuição de parte do lucro do FGTS entre os cotistas e a chamada “minirreforma trabalhista” (QUINTÃO, BOUÇAS, FONTES, 2016). Poucos dias depois, já com uma nova pesquisa de popularidade do governo (que apresentou pouca mudança em relação à anterior), é então anunciada a liberação do saque das contas inativas sem limite de teto.

A forma “apressada” como se deram os anúncios destas medidas e o desalinhamento já público da equipe do governo com relação ao que seria a ação mais adequada foram argumentos utilizados pela mídia para reforçar a ideia da busca pelo aumento da popularidade como principal motivação do governo para o anúncio das medidas. Em um artigo de opinião de um de seus redatores, o Jornal Valor Econômico coloca a permissão do saque das contas inativas do FGTS como uma “medida engenhosa” que, mesmo enfrentando resistências do Ministério da Fazenda e do setor da construção civil, pode “fazer a economia girar e diminuir o saldo negativo da imagem de Temer” (GRANER, 2016). Este artigo traz ainda a fala de um analista político de uma agência de investimentos que, se referindo ao “turbilhão político que paralisa a economia”, afirma que “serão 10,2 milhões de pessoas menos irritadas com o Temer” (GRANER, 2016).

Após este anúncio às vésperas do natal de 2016, diversas reportagens passaram a repercutir opiniões de representantes do setor da construção civil que criticavam esta medida (os quais recebiam apoio de Henrique Meirelles, então Ministro da Fazenda), ao passo que partes da equipe do governo de Temer (especialmente o Ministério do Planejamento) buscavam reforçar que as preocupações apontadas por este setor não se justificavam, tendo em vista que a medida permitiria que os trabalhadores quitassem suas dívidas, reduzindo o endividamento e melhorando as condições de crédito, sem afetar a capacidade de investimento do Fundo. Frente a isso, um segundo grupo de reportagens abordava discussões sobre os impactos positivos esperados no comércio, apoiado ainda por medidas que integraram o “pacote de natal” como a possibilidade de diferenciação de preços entre formas de pagamento e a redução das taxas trabalhistas.

O setor da construção civil manifestou-se de forma crítica à decisão anunciada por Temer por meio de suas entidades. A Associação Brasileira das Incorporadoras Imobiliárias (ABRAINC) afirmava que “faltarão recursos para a habitação em 2020 e 2021 com a liberação dos valores das contas inativas” (QUINTÃO, 2016a). A Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC) criticava a autorização do saque sem limite de teto e destinação específica, afirmando que esta decisão contrariava um acordo estabelecido com o governo no qual estes pontos haviam sido debatidos (QUINTÃO, 2016a). Por fim, o Sindicato da Indústria da Construção do Estado de São Paulo (SINDUSCON-SP) apontava haver um desvio de função do Fundo, com afirmações como: “a medida desvirtua o uso dos recursos do FGTS” (QUINTÃO, 2016a) e “o princípio do FGTS está sendo violado” (QUINTÃO, 2016b).

Considerando a intenção do governo de aumentar seu capital político com a liberação do saque das contas inativas, as entidades de representação da construção civil chegaram a alegar que não seria necessário optar entre esta intenção e a manutenção da capacidade de investimento do FGTS. Uma vez que grande parte das contas inativas possuíam valores inferiores a um salário mínimo, a possibilidade do saque com teto limite poderia garantir a repercussão positiva junto a grande parte da população e a manutenção no Fundo do elevado saldo da menor parte das contas. De toda forma, a opção adotada pelo governo federal não seguiu essa análise, que foi contraposta no anúncio de Temer sobre a medida: “O trabalhador poderá sacar todo o saldo da conta inativa. Cerca de 86% das contas não ultrapassam o salário mínimo (R\$ 880,00). Então, não haverá limites para isso. Isso vai movimentar a economia sem colocar em risco a solidez do FGTS” (TRABALHADOR, 2016).

De acordo com o Jornal Valor Econômico, técnicos da CAIXA a princípio integravam a “ala” que defendia a necessidade de haver um teto na liberação dos valores, acompanhando o setor da construção. Ao percorrer as reportagens sobre o tema que fazem menção ao posicionamento da CAIXA é possível perceber uma mudança no discurso oficial da instituição, que deixa de ser bastante restritivo à medida e passa a alinhar-se ao discurso de Temer: “No início das discussões, técnicos propuseram saques de até R\$ 1,5 mil para pagamento de dívidas” (GRANER, SIMÃO, 2017), em seguida a CEF [CAIXA] passou a defender o limite de dez salários mínimos para os saques, tendo em maio de 2017 afirmado que “O saque das contas inativas por parte do trabalhador faz parte do modelo conceitual do FGTS e não fragiliza a capacidade de investimentos, autorizados pelo Conselho Curador do FGTS, nas áreas de Saneamento, Infraestrutura e Habitação” (O GLOBO, 2017). Apesar das ressalvas dos técnicos da CEF [CAIXA], o Conselho Curador do FGTS manteve para a grande mídia ao longo do período pesquisado o posicionamento de total acordo com o saque das contas inativas, alegando que o fundo poderia ganhar em rentabilidade “ao ajudar na retomada da economia brasileira” (SIMÃO, 2017), rechaçando as críticas do setor da construção civil de forma ríspida: “O saque não compromete as aplicações do fundo. Ninguém tem o que reclamar. O FGTS deve ser o que mais aplica em habitação. Não faltam recursos para habitação” (SIMÃO, 2017).

Ao longo do período que segue desde o anúncio da medida até a definição sobre como seria o calendário de saques, houve um grupo de reportagens que sinalizavam a expectativa positiva para o setor do consumo e sua possível repercussão na melhoria dos indicadores da crise do país. Ganhou destaque na grande mídia uma pesquisa de opinião realizada após o anúncio de Temer sobre o destino dos valores a serem sacados pela população. Em uma das reportagens que tratam desta pesquisa nota-se que grande parte dos entrevistados pretendiam destinar os valores sacados das suas contas inativas para o pagamento de débitos, em especial a população de menor renda, ressaltando o elevado índice de endividamento dos trabalhadores. Alguns meses depois o tema retorna em uma outra reportagem, também tratando da relação entre os saques das contas inativas e o crescimento do consumo, na qual o setor do comércio representado pela Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado de São Paulo (FecomercioSP) aponta que, apesar de parte do dinheiro sacado do FGTS ser destinado ao pagamento de dívidas, isso beneficiaria o setor varejista a médio e longo prazo por trazer para grande parte da população a possibilidade de adquirir novas dívidas:

Ainda que nem todo o dinheiro seja destinado para o consumo, o varejo pode se beneficiar no médio e longo prazo já que, se o consumidor optar por quitar dívidas ou aplicar, tais recursos entrarão no mercado financeiro elevando a capacidade bancária de conceder empréstimos (...) os consumidores endividados ou inadimplentes poderão reequilibrar seu orçamento doméstico, limpar o nome e se tornar novamente elegível a novos crediários, em condições mais vantajosas. (BRASIL, 2017).

Com o início dos saques das contas inativas pelos cotistas, passou então a haver uma sequência de reportagens com dados sobre os resultados desta medida nos indicadores econômicos do país. É notável a divergência entre as expectativas criadas em torno da medida e a real destinação do dinheiro em direção ao consumo, que teria sido inferior. Em uma de suas reportagens, o Jornal Valor Econômico aponta que, diante do “impacto inferior ao previsto dos recursos de contas inativas do FGTS” (MARTINS, 2017), uma pesquisa de “sondagem do consumidor” realizada pelo Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (Ibre-FGV) ajustou suas projeções para a conversão dos valores sacados no consumo, de 30 a 35% previsto no anúncio da medida para 9,6% alguns meses depois.

Apesar de algumas reportagens seguirem com esta avaliação, no final do ano este assunto tornou a pautar a grande mídia com uma espécie de “balanço” do ano, com opiniões emitidas especialmente pelo Ministério do Planejamento e pela Casa Civil. Na reportagem

“Governo quer ampliar uso do FGTS como garantia de consignado” são publicadas as novas intenções do governo federal em relação do uso do FGTS, a serem inseridas no chamado “pacote de bondades”: “uma espécie de contrapartida às medidas impopulares que o governo será obrigado a adotar para fechar as contas de 2018” (OLIVEIRA, GRANER, 2017). Os reflexos do saque das contas inativas na economia são avaliados positivamente, com a afirmação de que “O saque do FGTS foi o responsável pelo *turning point* [ponto de inflexão] do consumo” (OLIVEIRA, GRANER, 2017), emitida por Marcos Ferrari, da Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos do Ministério do Planejamento. No “pacote de bondades” o FGTS segue sendo analisado como possível meio para a recuperação econômica atrelado ao consumo, sendo a ampliação do uso do FGTS na garantia de empréstimos uma das propostas. Mais uma vez a reportagem traz a opinião de Henrique Meirelles que pondera sobre os limites da utilização do Fundo: “o que puder ser feito no FGTS, o será, mas considerando-se o fato de que o recurso é utilizado para financiar saneamento e habitação de baixa renda” (OLIVEIRA, GRANER, 2017).

O calendário das autorizações dos saques das contas inativas foi acompanhado por discussões sobre outras destinações para o FGTS, intensificando-se nos últimos meses de 2017. Na mídia estas propostas passaram a ser denominadas como “sangrias” ou “pulsões”, sendo comumente apresentadas junto a uma ressalva sobre os possíveis riscos à “solidez” do Fundo. Estas propostas seguiram sendo recorrentemente combatidas pelo setor da construção civil, através das suas entidades como CBIC, ABRAINC e SINDUSCON.

Uma das “sangrias” que tiveram maior destaque ao longo de 2017 foi a proposta de liberação do FGTS para custeio do Financiamento Estudantil (FIES), que chegou à grande mídia com o apoio do Ministério da Educação e da “ala política do governo”, que iam de encontro ao entendimento da “equipe econômica” (RODRIGUES, 2017). Contra esta proposta entidades da construção civil se posicionaram de forma categórica, afirmando que tratava-se de uma grave ameaça: “Se a proposta for aprovada, teremos o colapso do crédito habitacional para a baixa renda e a redução drástica das obras de saneamento e mobilidade urbana” (SINDUSCON, 2017) e em nota divulgada pela ABRAINC que

O respeito ao objetivo maior do fundo não pode ser maculado, pois do contrário, em pouco tempo, os financiamentos habitacionais não mais conseguirão se sustentar apenas com os subsídios dos Estados e municípios e, novamente, o País se virá diante de um cenário onde a desigualdade social ficará visível com o aumento de favelas e até invasões aos patrimônios de terceiros (BONATELLI, 2018).

A proposta foi recusada pela Câmara dos Deputados, repercutindo em diversas reportagens, dentre elas uma que apontava a alta das ações da incorporadora MRV na bolsa de valores após esta definição (SILVA, 2017).⁷

Por fim, destacamos a reportagem “Justiça libera FGTS para tratamento de saúde e pensão”, na qual é apontado o crescimento das determinações judiciais que autorizam saques de cotistas para diversos fins, como pagamento de pensão alimentícia, doenças não listadas na norma que trata desta destinação, dentre outros. A reportagem suscita preocupação com a fala do gerente nacional do FGTS na CEF que posiciona-se contrário à medida. Chama atenção ainda a opinião de um advogado sobre o assunto ao resgatar o discurso sobre a má administração do Fundo para dar legitimidade às decisões judiciais que liberam saques em casos pontuais: “É chegado o momento para uma nova forma de gestão [do FGTS]. O rendimento está muito aquém do praticado pelo mercado. O trabalhador está perdendo dinheiro” (ROSA, 2016).

⁷ De abrangência nacional e com capital aberto na bolsa de valores desde 2007, a MRV destaca-se como a maior empresa brasileira atuante no chamado segmento econômico, tendo ampliado sua escala de produção com o Programa Minha Casa Minha Vida. Como visto neste episódio, os valores de suas ações têm refletido decisões do governo federal que implicam na ampliação ou restrição de investimentos públicos na política habitacional.

Paralelamente, um estudo elaborado pelo Banco Mundial a pedido do governo brasileiro apresentava outras propostas de “sangria” do FP. De acordo com as reportagens pesquisadas, o estudo voltado para a reformulação das despesas obrigatórias do governo para o “desafio” do cumprimento do teto de gastos apontou a “integração” do FGTS ao seguro-desemprego como uma possibilidade de “economia” de aproximadamente 0,6% do PIB (OLIVEIRA, 2017). De acordo com este estudo, “os desempregados teriam acesso ao seguro desemprego somente após o esgotamento de seus saldos de FGTS. Ao mesmo tempo, os pagamentos do Fundo seriam limitados a um valor máximo mensal do último salário, por exemplo 70% (...) o período de pagamento do seguro desemprego seria elevado para 7 meses” (OLIVEIRA, 2017). Nota-se a crescente presença e influência do capital financeiro e internacional no interior das disputas pelo FGTS, que ocorre paralelamente a redução de seu papel histórico de financiamento da política habitacional.

6. Apontamentos finais

Esta breve retomada histórica ilustra que os recursos do FGTS possuem um peso importante (talvez fundamental) para o financiamento das políticas habitacionais e de saneamento no país. Mas é importante ressaltar que houve uma “flutuação” significativa no aporte de recursos ao longo das últimas décadas, que revela a existência de um imbricamento entre o uso do fundo e as mudanças no quadro político e econômico.

Em diferentes momentos de sua história, muitos direcionamentos tomados pelo seu conselho gestor estiveram preocupados em atender a demandas alheias às suas finalidades fundantes. Houve casos de uso para compor alianças políticas, agradar setores do capital ou alimentar projetos de governo. Em alguns casos com disputas explícitas e manifestações na esfera pública – a exemplo dos debates sobre a distribuição regional dos recursos nos governos de José Sarney e Fernando Collor de Melo – em outros através de arranjos ou negociações feitos no plano das instâncias que regulam o uso do fundo.

Durante os governos do Partido dos Trabalhadores algumas decisões importantes foram tomadas. A participação cada vez mais intensa no mercado de capitais é uma delas. Os defensores dessa medidas se apoiam em um discurso que defende que o fundo deve buscar opções de investimento que lhe garantam uma maior rentabilidade (ROYER, 2016). Mas um exame mais detalhado do teor dos investimentos feitos indica que outros interesses podem estar em jogo. O FI-FGTS, por exemplo, possui cerca 7,30% de seus ativos investidos em empresas ligados ao grupo Odebrecht (cerca de R\$1 bilhão) e outros 20% investido em letras e títulos do tesouro. Será que cabe ao FGTS atuar como uma espécie de “banco de fomento” financiando a atuação de empresas privadas ou o endividamento do governo federal? Ou atuar dando suporte a grandes operações urbanas como ocorreu no caso do Projeto Porto Maravilha?

Essas questões indicam que o fundo não está isento de capturas. Com o fim do governo de Dilma Rousseff isso ficou evidente e a desestabilização institucional gerada pelo processo de *impeachment* abriu o campo de disputas em torno do espólio deixado pelos governos anteriores. O debate público que se seguiu está permeado de argumentos que tentam instituir suas narrativas sobre a importância (ou não) do FGTS e definir possíveis usos para os seus vastos recursos. A liberação dos saques das contas inativas foi apenas uma consequência desse conflito. Resta saber que articulações se travarão na arena política e o quanto o fundo conseguirá resistir em suas finalidades fundantes.

7. Referências

ARAGÃO, J. M. Sistema Financeiro da Habitação. Uma análises sócio-jurídica da gênese, desenvolvimento e crise do Sistema. Curitiba: Juruá, 1999.

AZEVEDO, S. Vinte e dois anos de política habitacional (1964-1986): trajetória e extinção do BNH. *Revista de Administração Pública*, v. 22, n. 4, pp. 107-119, 1988.

BEHRING, E. Acumulação capitalista, fundo público e política social. In: BOSCHETTI, I. et all. (Org.). *Política social no capitalismo: tendências contemporâneas*. São Paulo: Cortez, 2008.

BRENNER, N. Após a Neo-Liberalização? *Cadernos Metrôpoles*, v.14, n.27, pp.15-39, jan/jun 2012, CAIXA (2001)

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A.; JAENISCH, S. T. Introdução. IN: CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A.; JAENISCH, S. T (Org.) *Vinte e dois anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise*. Rio de Janeiro, Carta Capital, 2017.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos de política habitacional no Brasil. IN: CARDOSO, A. L. (Org.) *O Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

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

ELOY, C. M. *O papel do Sistema Financeiro da Habitação diante do desafio de universalizar o acesso à moradia digna no Brasil*. Tese de Doutorado apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2013.

GIROUX, H. A., El neoliberalismo y la crisis de la democracia. *Anales de la educación común*, año 1, número 1-2. Publicación de la Dirección General de Cultura e Educación de la Provincia de Buenos Aires, 2005.

GOBETTI, S.; ORAIR, O. Tributação e distribuição da renda no Brasil: novas evidências a partir das declarações tributárias das pessoas físicas. *IPC-IG Working Papers*,136, 2016.

HARVEY, D. *Os limites do capital*. São Paulo: Boitempo, 2013.

HORONATO, C. O Fundo Público e as relações entre Estado e Cidadania. *Anais do III Congresso Internacional História em Debates*, Santiago de Compostela, 2004.

MARX, Karl. *O Capital: Crítica da economia política*. 3a Ed. São Paulo: Abril Cultural, Volume I, Tomo I e II, 1988.

MÉSZÁROS, I. *A Crise Estrutural do Capital*. São Paulo: Boitempo, 2011.

NUNES, E. *A gramática política do Brasil*. Clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Garamond, 2010

NUNES, A. J. A. *Neoliberalismo e democracia*. Texto de apoio da Conferência de Encerramento da Conferência Internacional sobre o 50º Aniversário dos Pactos Internacionais dos Direitos Humanos. Coimbra, 2016.

OLIVEIRA, F. O surgimento do antivalor. In: _____. *Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita*. Petrópolis: Vozes, 1998.

PAULANI, Leda. Acumulação sistêmica, poupança externa e rentismo: observações sobre o caso brasileiro. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 27, n. 77, p. 237-261, 2013.

PECK, J. Neoliberalism. IN: RICHARDSON, D. et all (Org.) *The Wiley international encyclopedia of Geography*. Oxford: Wiley-Blackwell.2016

PEREIRA, A. *Intervenções em centros urbanos e conflitos distributivos: modelos regulatórios, circuitos de valorização e estratégias discursivas*. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2015.

RIBEIRO, L. C. Q. *Dos cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

ROCHA, M. A. M. *Grupos econômicos e capital financeiro: uma história recente do grande capital brasileiro*. Tese de doutorado apresentada ao Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2013.

ROYER, L. O FGTS e o mercado de títulos de base imobiliária: relações e tendências. *Cadernos Metrôpole*, v. 18, nº 35, pp.33-51, 2016.

SANTO AMORE, C.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. *Minha casa... e a cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

SCHVARSBERG, B. Atores em movimento na disputa territorial do FGTS nos anos 90: espaço social e planejamento em transformação. In: *Anais do V Encontro Nacional da ANPUR*. Belo Horizonte, 2013.

SINGER, P. Cutucando onças com varas curtas. O ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff. *Novos Estudos CEBRAP*, 102, pp.39-67, 2015.

TOPALOV, Christian. *La urbanización capitalista: algunos elementos para su análisis*. México: Edicol, 1979.

UQBAR - Educação e Informação Financeira Avançada Ltda. *Anuário Finanças Estruturadas 2016*. São Paulo, 2017.

7.1 Notícias e Reportagens

“Temo a morte da democracia”. PT, São Paulo, 30 ago. 2016. Política. Disponível em: <<http://www.pt.org.br/em-discurso-no-senado-dilma-diz-temer-a-morte-da-democracia/>>. Acesso em: 15 abr. 2018.

GRANER, Fabio. Um deserto para Temer atravessa. *Valor Econômico*, São Paulo, 27 dez. 2016. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/politica/4818672/um-deserto-para-temer-atravesar>>. Acesso em: 15 abr. 2018.

GRANER, Fabio; SIMÃO, Edna. Saques do FGTS podem ser concentrados no 1º semestre. *Valor Econômico*, São Paulo, 20 jan. 2017. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/4842558/saques-do-fgts-podem-ser-concentrados-no-1- semestre>>. Acesso em: 12 abr. 2018.

MARTINS, Arícia. Ibre eleva projeção para expansão da atividade no 1º tri. *Valor Econômico*, São Paulo, 25 abr. 2017. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/4947578/ibre-eleva-projecao-para-expansao-da-atividade-no-1-tri>>. Acesso em: 12 abr. 2018.

MÁXIMO, Luciano. Quase metade dos saques do FGTS irá para pagar dívidas, diz pesquisa. *Valor Econômico*, São Paulo, 31 mar. 2017. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/4922070/quase-metade-dos-saques-do-fgts-ira-para-pagar-dividas-diz-pesquisa>>. Acesso em: 12 abr. 2018.

MOTA, Camilla Veras. FAT e FGTS são 'impostos disfarçados'. *Valor Econômico*, São Paulo, 27 set. 2016. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/4726837/fat-e-fgts-sao-impostos-disfarcados-diz-gustavo-franco>>. Acesso em: 15 abr. 2018.

O GLOBO, Agência. Sem extra do FGTS, governo é obrigado a remanejar verba para habitação. *Valor Econômico*, São Paulo, 05 mai. 2017. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/4959470/sem-extra-do-fgts-governo-e-obrigado-remanejar-verba-para-habitacao>>. Acesso em: 12 abr. 2018.

OLIVEIRA, Ribamar. Para Banco Mundial, Brasil cumprir teto de gastos é um desafio. Valor Econômico, São Paulo, 21 nov. 2017. Disponível em: <www.valor.com.br/brasil/5200561/para-banco-mundial-brasil-cumprir-teto-de-gastos-e-um-desafio>. Acesso em: 11 abr. 2018.

OLIVEIRA, Ribamar; GRANER, Fabio. Governo quer ampliar uso do FGTS como garantia de consignado. Valor Econômico, São Paulo, 31 out. 2017. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/5177410/governo-quer-ampliar-uso-do-fgts-como-garantia-de-consignado>>. Acesso em: 12 abr. 2018.

QUINTÃO, Chiara. Construção prevê perdas. Valor Econômico, São Paulo, 23 dez. 2016a. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/4816096/construcao-preve-perdas>>. Acesso em: 12 abr. 2018.

QUINTÃO, Chiara. Sinduscon-SP critica distribuição de lucro do FGTS para pagar dívidas. Valor Econômico, São Paulo, 15 dez. 2016b. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/empresas/4808959/sinduscon-sp-critica-distribuicao-de-lucro-do-fgts-para-pagar-dividas>>. Acesso em: 12 abr. 2018.

QUINTÃO, Chiara; BOUÇAS, Cibelle; FONTES, Stella. Setor produtivo aprova as propostas, mas faz ressalvas. Valor Econômico, São Paulo, 16 dez. 2016. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/4809263/setor-produtivo-aprova-propostas-mas-faz-ressalvas>>. Acesso em: 15 abr. 2018.

RODRIGUES, Lorena. Uso de FGTS para pagas Fies pode liberar R\$ 70 bilhões. O Estado de S. Paulo, São Paulo, 30 out. 2017. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,uso-de-fgts-para-pagar-fies-pode-liberar-r-70-bilhoes,70002065481>>. Acesso em: 12 abr. 2018.

ROSA, Arthur. Justiça libera FGTS para tratamento de saúde e pensão. Valor Econômico, São Paulo, 26 dez. 2016. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/legislacao/4817428/justica-libera-fgts-para-tratamento-de-saude-e-pensao>>. Acesso em: 11 abr. 2018.

SILVA, Chrystiane. Ibovespa abre o mês em queda, com baixa de ações de bancos. Valor Econômico, São Paulo, 01 nov. 2017. Disponível em: <www.valor.com.br/financas/5179992/ibovespa-abre-o-mes-em-queda-com-baixa-de-acoes-de-bancos>. Acesso em: 11 abr. 2018.

SIMÃO, Edna. Saque de contas inativas reduzirá lucro do FGTS. Valor Econômico, São Paulo, 26 jan. 2017. Disponível em: <http://www.valor.com.br/brasil/4848074/saque-de-contas-inativas-reduzira-lucro-do-fgts>. Acesso em: 12 abr. 2018.

SINDUSCON pede veto a saques do FGTS para pagar dívidas do Fies. Estado de S. Paulo, São Paulo, 10 out. 2017. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,empresas-pedem-veto-a-saques-do-fgts-para-amortizacao-de-dividas-do-fies,70002037269>>. Acesso em: 12 abr. 2018.

TRABALHADOR poderá sacar todo saldo de conta inativa do FGTS. Valor Econômico, São Paulo, 22 dez. 2016. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/politica/4815574/trabalhador-podera-sacar-todo-saldo-de-conta-inativa-do-fgts>>. Acesso em: 12 abr. 2018.