



XVII ENANPUR

SÃO PAULO • 2017



As Arenas da Política Nacional de Habitação: Notas sobre limites, diálogos e (des) articulações

*Elisamara de Oliveira Emiliano, Pós Doutoranda, UFBA,
elisamara.emiliano@gmail.com*

RESUMO

A atual Política Nacional de Habitação - PNH, elaborada em 2003, com a Criação do Ministério da Cidades, foi fruto de um processo de luta pelo direito à moradia, que durou quase 40 anos. A aprovação, em 2005, do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), bem como a instalação dos Conselhos ConCidades e CGFNHIS prediziam um novo momento na construção dessa política com ampla participação de segmentos sociais e possível articulação com o CCFGTS para aplicação de recursos. O lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), em 2009, revelou que os rumos previstos para a política habitacional, esperados com a implementação do SNHIS/FNHIS e do Plano Nacional de Habitação (PlanHab, 2008), não se concretizariam como almejado. Outros fatores econômicos e políticos modularam a produção habitacional a partir de então, privilegiando interesses de mercado e preterindo a implementação da PNH. No presente trabalho analisou-se as três principais arenas da política habitacional, tendo sido os movimentos sociais atores-agentes centrais nas conquistas em torno dessa política, buscou-se examinar sua atuação e as limitações de seu papel, dentro das arenas de disputa de interesses. Para isso, buscou-se analisar as dimensões de atuação, diálogos (des)articulações e desdobramentos na efetivação da política habitacional, apontando-se que a produção habitacional pautada na agenda da moradia digna defendida pelos movimentos sociais foi postergada, na conjuntura em que a política nacional de habitação foi reduzida a um programa: o MCMV.

Palavras Chave: (Habitação, Política, Arenas, Diálogos, Movimentos Sociais)

INTRODUÇÃO

O surgimento, em 2005, do Sistema Nacional de Habitação (SNHIS), associado a um Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) é resultante da luta dos movimentos sociais pelo direito à moradia digna, que possuem rica trajetória desde as primeiras décadas do século XX, culminando na conquista da inclusão do direito à moradia como direito social, inserido no artigo sexto da Constituição Federal de 1988 (CF 2015).

O SNHIS/FNHIS (Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005) previa uma política habitacional não só como o meio para o atendimento do déficit de unidades habitacionais, mas também para o enfrentamento da urbanização de assentamentos precários. Esse novo sistema predizia, sobretudo a relação dessa política com as questões que a permeavam, como as questões sociais, econômicas e urbanísticas, condicionantes necessárias para o alcance da moradia digna.

Se, do ponto de vista legal, houve avanços no trato da temática do direito à moradia, refletindo na elaboração da Política Nacional de Habitação, na aprovação do SNHIS/FNHIS, na elaboração do Plano Nacional de Habitação – PlanHab e na previsão do controle social da política por meio dos colegiados paritários (ConCidades e CGFNHIS), no âmbito dos recursos alocados para habitação, especificamente os do FGTS, esse arcabouço foi ignorado junto as necessidades da cidade real.

Na prática, ao tempo em que a política habitacional começava a ter projetos e programas desenhados nas arenas, entrou em pauta a solicitação de setores do mercado imobiliário por um “pacote habitacional”, ou seja, a produção quantitativa de unidades habitacionais com recursos do FGTS, para salvar as empresas dos reflexos da crise internacional¹, também funcionando essa política social como medida para garantia de empregos e crescimento, em meio a um cenário internacional de crise econômica (ROLNIK, 2015).

O lançamento do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) mudou o rumo da política, deixando o SNHIS/FNHIS e o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), criados para o enfrentamento das questões habitacionais em segundo plano, ao tempo em que subsidiou-se a produção de unidades de interesse social em quantidade sem precedentes (em suas duas versões - 2009/11 e 2012/15 - investiu na produção habitacional um total de R\$ 243 356 791 614,07, conforme dados da CEF:2015).

Ressalta-se que a pauta pela moradia digna (criação do SNHIS/FNHIS/PlanHab) estava em discussão há mais de uma década, por diversos setores da sociedade e Estado, enquanto que o projeto do PMCMV foi lançado como uma demanda emergente, sem ter sido pautado junto aos fóruns competentes da política habitacional o ConCidades e o CGFNHIS.

Esse texto apresenta uma síntese das ações, programas e projetos discutidos nas três arenas diretamente ligadas à política habitacional, apontando limites, diálogos e (des)articulações no âmbito da política.

¹ Uma crise hipotecária e financeira estourou nos Estados Unidos em 2008, ameaçando o setor e refletindo na cadeia produtiva em outros países. Ver também: EVANS. Cinco Explicações para Crise Financeira Internacional, Revista Tempo do Mundo, Brasília, vol. 3, n. 1, abr. 2011. p. 9-29.

ARENAS INSTITUCIONAIS DA POLÍTICA HABITACIONAL

A gestão participativa da política habitacional conta com alguns importantes colegiados, a saber: o Conselho Nacional das Cidades, o Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e o Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço.

Trata-se de órgãos a nível nacional², que são constituídos por representantes de diversos atores da política habitacional. Os conselhos são conceituados por Gohn³ da seguinte forma:

[...] são parte de um novo modo de gestão dos negócios públicos que foi reivindicado pelos movimentos sociais nos anos 1980. Eles fazem parte de um novo modelo de desenvolvimento que está sendo implementado em todo o mundo da gestão pública estatal, via parcerias com a sociedade civil organizada; eles representam a possibilidade da institucionalização da participação via sua forma de expressão, a co-gestão; expressam a possibilidade de desenvolvimento de um espaço público que não se resume e não se confunde com o espaço governamental/estatal; abrem a possibilidade de a sociedade civil intervir na gestão pública via parcerias com o Estado, que objetivem a formulação e o controle de políticas sociais, logo são arenas que permitem debates e pactuação entre os diversos atores envolvidos sobre a política. (GOHN, 2002, p. 29)

O ConCidades e o CGFNHIS são conselhos que correspondem a esse conceito, com atuação gerando desdobramentos na gestão das políticas urbanas e habitacionais do país. Já o CCFGTS tem uma função peculiar de curadoria do fundo, ou seja, de garantir que seus recursos sejam aplicados de forma a dar retornos dos investimentos ao fundo dos trabalhadores, não se empenhando na política do ponto de vista da gestão. Trata-se a seguir os principais aspectos de cada uma das três arenas e a síntese de suas atividades sistematizadas por meio de atas, relatórios e normativas dos colegiados.

O CONSELHO NACIONAL DAS CIDADES

Criado pelo Decreto nº 5.790/2006⁴, o ConCidades⁵ é o órgão da política urbana em âmbito nacional, cabendo a ele propor as diretrizes gerais para a formulação e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, em consonância com as resoluções aprovadas pela Conferência Nacional das Cidades.

Trata-se de órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, integrante da estrutura do Ministério das Cidades e, além de estudar e propor as diretrizes para a PNDU, busca acompanhar e avaliar a sua execução, conforme dispõe o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001).

O conselho possui quatro Comitês Técnicos: Habitação; Saneamento Ambiental; Trânsito, Transporte e Mobilidade Urbana; e Planejamento e Gestão do Solo Urbano. Dentre as atribuições

² Os conselhos de políticas públicas também estão presentes nos estados, municípios e distrito federal, não sendo, porém, objeto desse texto.

³ GOHN, 2002

⁴ BRASIL, 2006

⁵ Anteriormente ao ConCidades, o órgão nacional da política urbana era o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), criado pela Medida Provisória nº 2.220/2001 (BRASIL, 2001).

desses comitês estão o subsídio dos debates, a articulação dos órgãos e entidades promotoras de estudos, bem como propostas e tecnologias relacionadas às políticas públicas, e a proposição de regras e critérios para a aplicação de recursos federais.

O ConCidades é constituído por 86 conselheiros titulares, sendo 49 representantes de segmentos da sociedade civil, 37 dos poderes públicos Federal (16 membros), estadual (nove representantes) e municipal (12 membros), além de 86 suplentes, com mandato de dois anos.

Foi considerado, para esse estudo, a atuação do Comitê Técnico de Habitação (CTH). Formado em abril de 2004, este comitê conta com diversas ações, que envolvem a definição de grupos de trabalho sobre os temas relacionados a moradia, recomendações orçamentárias para o FNHIS e balanço das ações da política habitacional. Segue um resumo da atuação do CTH de 2004 a 2014.

Tabela 1 - Principais ações discutidas no âmbito do Comitê Técnico de Habitação (2004-2014)

Ano	CTH/ConCidades
2004	Discussão sobre a formulação do PlanHab e recomendação para a aprovação da legislação do SNHIS/FNHIS.
2005	Discussão em torno do balanço dos programas habitacionais federais e metas para 2005. Após a aprovação do SNHIS no Congresso, o conselho indicou a destinação de recursos para o FNHIS e tratou questões sobre sua regulamentação e implementação.
2006	A pauta do conselho girou em torno da composição e instalação do CGFNHIS; da elaboração do PlanHab e dos PLHIS, bem como das dificuldades de execução do Programa Crédito Solidário, então em vigor. Foram editadas seis Resoluções: duas recomendando crédito ao FNHIS, duas no âmbito da Regularização Fundiária, uma recomendando critérios para seleção de intervenções em assentamentos objeto de conflitos fundiários e uma recomendando o acesso das entidades aos recursos do FNHIS.
2007	A pauta envolveu discussões sobre a sistemática de contratação do FNHIS (solicitação de inclusão das entidades) e as adequações e mudanças na estrutura da CEF para atender à PNH. A Resolução nº 35 recomendou a utilização dos recursos do FNHIS como caução para entidades no PCS; a Resolução nº 38 recomendou a participação do ConCidades na seleção do Projeto Prioritário de Investimento (PPI) e definiu o percentual destes recursos para entidades (HIS).
2008	A elaboração do PlanHab foi tema central das discussões, desdobrando-se nas resoluções 60, que recomendaram a discussão do plano em todos níveis de governo e a sua integração com os PLHIS e ações de mobilidade, saneamento e planejamento (Resolução nº 66). Foi também discutida questão orçamentária e aprovada a Resolução nº 49, recomendando às prefeituras a participação das entidades como executoras de recursos no âmbito do FNHIS.
2009	Foram discutidas questões em relação ao PAC, à baixa execução dos projetos na habitação e à importância de buscar mecanismos de controle sobre itens que geram corrupção em obras. Em relação ao PMCMV, foi discutido o controle social e a fiscalização do programa, a normatização de mecanismos de seleção para renda de um a três SM, assim como ajustes de valores no programa conforme região. A resolução nº 70 recomendou a priorização da produção do PMCMV em sintonia com PDs e LOUOS e de áreas centrais e infraestruturadas para a produção (articulação da produção habitacional ao PlanHab).
2010	Foi apresentado um balanço do PMCMV, foi discutida a questão do controle social no PAC (Resolução nº 89: exigência de controle social para seleção), foi solicitada gestão do MCidades para liberação de recursos do FNHIS para o PMCMV-E (Resolução nº 91), foram revistos os prazos de elaboração de PLHIS e, em dezembro, avaliada a execução do PAC (baixa execução na produção habitacional 30% das metas).
2011	A pauta envolveu discussão sobre o PLHIS simplificado, trabalho técnico social no PMCMV com aumento de alíquota de 0,5 para 1,5%, incorporação da responsabilidade do TTS para gestão local, recomendação para a inserção urbana, implantação de equipamentos e aprovação de projetos em consonância com PDs e PLHIS. Em dezembro, foi tratada a questão da garantia da

Ano	CTH/ConCidades
	moradia para as famílias afetadas por intervenções e deslocamentos involuntários.
2012	Foi aprovada a resolução recomendando distinção de critérios de seleção de beneficiários para poder público com recursos do FAR e entidades com recursos do FDS; Criação de Grupo de Trabalho (GT) para elaboração de proposta de programa de locação social; Discussão sobre habilitação do PMCMV-E. Também foi solicitada ao MCidades a revisão da seleção; Aprovação da Resolução nº 138, recomendando a atuação do MCidades junto ao FDS no PMCMV, de forma a criar modalidade de realização de estudos preliminares em terrenos indicados pelas entidades (fragilidades de execução). Foi lançado o edital conjunto com CNPq para pesquisa sobre o PMCMV e o PAC. Foram apresentados novos valores para o PMCMV-E.
2013	As reuniões pautaram o balanço dos investimentos em urbanização de assentamentos precários, recomendando a reabertura de seleção desse programa com recursos do FNHIS (Resolução nº 159). Foram tratados os problemas do PMCMV, como as ocupações irregulares de empreendimentos, a falta de transparência no processo de seleção e a falta de recursos para equipamentos. Foi recomendada a adoção de transparência na seleção (Resolução nº 146); Tratou-se da destinação de recursos para equipamentos no PMCMV-E (Resolução nº 154). Foi discutida outra fragilidade do programa: a inclusão no CadÚnico que gerava distorções e desenquadramento de famílias vulneráveis no Programa Bolsa Família.
2014	Foram pautadas a apresentação dos resultados do PMCMV; a defasagem de conclusão e entrega de unidades; a apresentação de propostas para melhoria no PMCMV; a recomendação de ampliação de metas para o PMCMV-E (Resolução nº 161); a recomendação de força tarefa para realizar diagnóstico detalhado das dificuldades do PMCMV-E (Resolução nº 73), e o levantamento de questões para o PMCMV III mais sustentável.

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados das reuniões e resoluções do ConCidades 2004-2014, 2016.

A tabela acima é resultado de um exercício de sistematizar os relatos de uma década de atuação do Comitê Técnico de Habitação dentro da estrutura do ConCidades. É possível observar um início marcado pela necessidade de formular e aprovar o marco regulatório dessa política, tendo sido a formulação e regulamentação do SNHIS/FNHIS pauta central nos primeiros cinco anos desse conselho. Destaque também para o PlanHab, resultado de todo esse acúmulo e com propostas de ações a curto, médio e longo prazo.

Após esse primeiro momento de formulação da política, a pauta se concentrou no acompanhamento dos programas com recursos para habitação, como o PPI, o PAC e o FNHIS com recursos ínfimos se considerados os recursos destinados a outros programas⁶.

Percebe-se que o PMCMV, pacote deliberado pela Casa Civil, foi recebido pelo Conselho Nacional das Cidades de forma crítica, pois desmobilizou o debate do Plano Nacional de Habitação, ao mesmo tempo em que ampliou os recursos destinados à produção de habitação, sem articular esses recursos com a política em discussão. Segundo Castro e colaboradores⁷,

Na formulação do PMCMV, contudo, o ConCidades não foi sequer consultado, optando o governo por construí-lo em reuniões fechadas com diferentes segmentos e entidades. Ainda que o Conselho tenha buscado interferir sobre a regulamentação do PMCMV, as resoluções sobre esse ponto tiveram pouca efetividade. (CASTRO et al., 2011, p. 20)

⁶ O orçamento do fundo ficou inicialmente na faixa de R\$ 1 bilhão (2007, 2008, 2009), decrescendo até a o valor de R\$ 154 milhões em 2014.

⁷ CASTRO et al., 2011

A recomendação nº 70/2009⁸, aprovada pelo conselho, apontou para as questões já muito discutidas na formulação da Política Nacional de Habitação: a necessidade de priorizar a demanda de menor renda (zero a três SM) e de produzir moradia digna, de boa qualidade, bem localizada (priorizando as áreas centrais e infraestruturadas); em articulação com as demais políticas setoriais urbanas e respeitando o PlanHab e os planos locais de habitação.

Diante do contexto de enfraquecimento da implementação do SNHIS/FNHIS e com execução do PMCMV, o Comitê Técnico de Habitação se concentrou na implementação do FNHIS nos programas e seus critérios de seleção e execução. O comitê também trabalhou no acompanhamento dos resultados de obras do PAC e da contratação do PMCMV e especialmente na eliminação de barreiras para as entidades acessarem recursos do FNHIS e do FDS primeiro através do Programa Crédito Solidário e posteriormente do PMCMV-Entidades.

o Conselho gestor do fundo nacional de habitação de interesse social – cgfnhis

O SNHIS/FNHIS trouxe a lógica de descentralização e capilaridade (BRASIL, 2006, art. 12), propondo funcionamento através de arranjos institucionais nos três níveis de governo. Deste modo, o repasse de recursos do fundo nacional para os estados, Distrito Federal e municípios se dá através da cooperação federativa e a gestão compartilhada aconteceria por meio do apoio aos agentes promotores da política.

Nas escalas regional e local, a criação dos fundos e de conselhos estadual ou municipal é uma das obrigações para que seja firmado o termo de adesão ao sistema nacional, de acordo com o disposto nos incisos I e II do artigo 12 da lei do SNHIS⁹. O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social é então um sistema que se articula a todos os municípios, independente do tamanho da população e de outros instrumentos, como Plano Diretor.

Nesta perspectiva, a presença da gestão democrática seria assegurada na política habitacional por meio de arenas paritárias, possibilitando a articulação com a gestão da cidade e partindo dos preceitos da democracia participativa, que inclui os diferentes atores na discussão sobre o rumo da política, bem como no monitoramento e fiscalização da sua execução.

Em nível nacional, o Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social é a instância de discussão e decisão das ações do Sistema Nacional de Habitação, visando o controle social da política habitacional. O CGFNHIS é paritário, tendo sua composição fixada na sua Resolução nº 1/2006¹⁰ e no Decreto nº 5.796/2006¹¹.

Instalado em 2006, o CGFNHIS teve como principal desafio fazer executar os recursos financeiros da política habitacional conforme as diretrizes do SNHIS. Para isso, era preciso se envolver com a complexidade de se elaborar e fomentar linhas de ação, bem como critérios para processos seletivos e soluções para a execução financeira dos municípios, que demonstravam uma série de dificuldades, como apontado na síntese das atividades desse colegiado na tabela a seguir:

⁸ ConCidades (<http://www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades/resolucoes-concidades>)

⁹ Lei nº 11.124/2005 (BRASIL, 2005)

¹⁰ BRASIL/MCidades/CGFNHIS, 2006

¹¹ Composição do CGFNHIS (23 membros): 11 representantes de ministérios (dois do MCidades), um da Caixa Econômica Federal, quatro de movimentos populares, três de empresas, dois de sindicatos, um da área profissional, acadêmica ou de pesquisa e um de ONG (BRASIL, 2006).

Tabela 2 - Síntese da atuação do CGFNHIS (2006-2013)

Ano	CGFNHIS
2006	Foram pautados o funcionamento do conselho, a implementação do SNHIS e questões operacionais para a aplicação de recursos, definindo a CEF como o agente operador do FNHIS.
2007	As reuniões pautaram questões relativas a sistemáticas de seleção, acompanhamento e monitoramento das intervenções; e à implementação do SNHIS. Foi definida a utilização do CadÚnico para inclusão da demanda habitacional, ressaltando a importância de se desenvolver um cadastro para habitação. Foram aprovadas Resoluções sobre adesão ao sistema, alocação de recursos e as seleções de propostas de intervenções com recursos do fundo.
2008	Foram abordadas nas reuniões as questões orçamentárias de praxe, o monitoramento da adesão ao SNHIS pelo país e a aplicação dos recursos, buscando incluir as entidades como executoras da produção habitacional. Aprovadas as Resoluções nºs 18, 19, 20 e 21 (todas com cláusulas para inserir e ampliar a participação das entidades na execução dos recursos do FNHIS)
2009	O conselho tratou as questões ordinárias, como balanço as ações do FNHIS, adesão ao SNHIS, revisão de prazos para adesão (dificuldades dos entes em atender as obrigações) e alterações no programa de apoio a produção Social da Moradia. Aprovadas as Resoluções de alteração de prazos para adesão ao SNHIS e alterações no programa Apoio a Produção Social da Moradia.
2010	Foram pautadas questões ordinárias como balanço as ações do FNHIS, adesão ao SNHIS, revisão de prazos para adesão. Foi discutido também o papel do FNHIS pós-criação do PMCMV. A Resolução nº 33 teve como objetivo ajustar os critérios de execução dos programas e ações orçamentárias do FNHIS às diretrizes do PMCMV, fixadas no exercício de 2010. Estabeleceram-se critérios de seleção de propostas, exclusivamente no âmbito das ações de Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários e de Prestação de Serviços de Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social (fim da produção habitacional com recursos do FNHIS).
2011	Tratou-se do balanço da execução dos programas; das propostas para PPA 2012-2015 no eixo Moradia Digna (Resolução nº 42); do balanço da adesão ao SNHIS e da elaboração de PLHIS.
2012	Pautaram-se o balanço da execução dos programas; a aprovação de contas do FNHIS; o balanço da adesão ao SNHIS e a elaboração de PLHIS. Aprovação de Resolução com novos prazos para adesão ao SNHIS.
2013	Abordaram-se o balanço da execução dos programas; a aprovação de contas do FNHIS; o balanço da adesão ao SNHIS e a elaboração de PLHIS.
2014	Foram pautados o balanço da execução dos programas; a aprovação de contas do FNHIS; o balanço da adesão ao SNHIS e a elaboração de PLHIS. Aprovação de resolução para garantir entrega de unidades em execução (mesmo sem adesão ao SNHIS concluída). Não houve contratações em 2014.

Fonte: Elaborado pela autora a partir de relatórios de gestão do FNHIS, 2016

Os relatórios de gestão do FNHIS¹² demonstraram que, desde sua implementação, foram envidados esforços no sentido de implementar o SNHIS. Os recursos do fundo foram empenhados em ações, como a elaboração dos planos locais, a capacitação dos municípios para elaboração dos planos, a inclusão das organizações sociais na produção de moradia e o desenvolvimento de estudos e pesquisas visando aperfeiçoamento da política.

A insistência na importância da adesão dos entes federados ao SNHIS/FNHIS, acarretando alterações de prazos e de critérios para elaboração de planos locais, e a organização de oficinas e cursos objetivando mobilizá-los para a adesão, ia de encontro ao desinteresse causado por

¹² O relatório de 2010 não está disponível no site.

programas como PAC e PMCMV, que não exigiam os critérios da adesão ao SNHIS para repasse de recursos.

Por outro lado, as dificuldades ocasionadas pela baixa execução orçamentária do FNHIS, assim como aquelas encontradas pelos entes na execução dos projetos de acordo com a legislação e normativas vigentes, refletiam-se nas desistências, cancelamentos de contrato (apenas na elaboração do PLHIS, 328 contratos foram cancelados)¹³, e obras paradas.

A agenda da produção social de moradia continuou no centro das discussões, especialmente a pauta da autogestão¹⁴. Essa reivindicação histórica dos movimentos sociais no Brasil enfrentou muitas dificuldades para se consolidar, já que o país adota o sistema da construção privada com recursos públicos, ou seja, a transferência de recursos públicos para maximizar lucros privados (BONDUKI, 1992, p. 32). A discussão e busca de mecanismos para propiciar o repasse de recursos para organizações não governamentais, perpassou toda a gestão do conselho.

Com o PMCMV, os agentes do mercado tiveram sua principal demanda – a ampliação de recursos para construção civil – atendida. Em paralelo, o segmento dos movimentos sociais envidou esforços para obter melhores condições das entidades enquanto agentes da produção habitacional no PMCMV (recursos do FDS), já que não se viabilizava o programa de moradia social (recursos do FNHIS).

A atuação do conselho pós-criação do PMCMV passou a se dar, cada vez mais, em torno da problemática da execução do Programa de Aceleração do Crescimento e dos poucos recursos do próprio FNHIS. Com o enfraquecimento da adesão ao SNHIS e a corrida dos entes para obter os recursos do PMCMV, o conselho atuou no monitoramento da execução do PAC, na regulamentação da remuneração do agente operador e nos convênios com instituições e universidades, objetivando avaliar o desempenho dos programas e projetos executados.

A diminuição do número de reuniões¹⁵ revelou a diminuição do “fôlego” desse conselho e perda de poder dos atores-agentes presentes nas arenas. Embora este conselho tenha se focado na implementação da política nacional de habitação e SNHIS/FNHIS/PlanHab, a política foi colocada à margem, não só pelo governo federal, como também pelos entes federados, seguindo a lógica da produção em quantidade e rapidez, sem se importar com os desdobramentos presentes e futuros.

O CONSELHO CURADOR DO FUNDO DE GARANTIA POR TEMPO DE SERVIÇO - CCFGTS

O Fundo de Garantia por Tempo de Serviço foi criado em 1966¹⁶, sendo composto por recursos oriundos de contas vinculadas¹⁷ aos trabalhadores contratados via Constituição das Leis

¹³ Relatório de gestão 2013, disponível no link: (<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/FNHIS/PrestacaoContas/rgfnhis2013vsfinalencaminhadatcu.pdf>). <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/FNHIS/PrestacaoContas/rgfnhis2013vsfinalencaminhadatcu.pdf>

¹⁴ Sobre a autogestão, ver: RODRIGUES. **A estratégia fundiária dos Movimentos Populares na produção autogestionária da moradia**. 2013. 233 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

¹⁵ Em 2012 e 2013 foram realizadas dois encontros, um para prestação de contas e um para balanço da execução orçamentária.

¹⁶ Lei nº 5.107/1966 (BRASIL, 1966)

Trabalhistas. O FGTS é administrado por um conselho curador¹⁸, um colegiado tripartite com representantes dos trabalhadores, empregadores e governo federal.

Dentre os agentes presentes no CCFGTS, estão presentes os representantes dos trabalhadores formais contribuintes do FGTS, organizados via centrais sindicais, mas não há representação dos movimentos sociais que atuam especificamente na defesa da pauta da moradia digna.

A destinação dos recursos do fundo tem sido direcionada principalmente para subsídios e financiamentos na área da habitação, objetivando lucratividade financeira. A partir de 1999, com a Medida Provisória nº 1951-20¹⁹, criou-se um dispositivo legal permitindo a alocação de recursos sem retorno (fundo perdido). Muitas famílias, em especial de menor renda, beneficiaram-se desse dispositivo para a aquisição da moradia.

Segundo dados da CEF (2015), entre 1998 e 2015, o fundo repassou R\$ 42,9 bilhões em subsídios habitacionais, desses R\$ 28,2 bilhões alocados no PMCMV. Os recursos destinados à habitação, em forma de subsídio e financiamento ao poder público, tiveram um enorme crescimento nos últimos dez anos. Conforme demonstra a tabela a seguir, no ano de 2003, foram destinados R\$ 1,2 bilhão para habitação e, no ano de 2012, os recursos para habitação alcançaram a ordem de R\$ 56,66 bilhões.

Segue um resumo da atuação do Conselho Curador do FGTS no tocante à área da habitação²⁰, período de 2004 a 2014:

Tabela 3 - Síntese da atuação do CCFGTS no financiamento da habitação (2004-2014)

Ano	CCFGTS
2004	O conselho pautou a baixa execução do PAR e a prorrogação de prazos para novas contratações. Em junho, a execução dos recursos para habitação estava em 27,9%, outro alerta sobre a baixa execução. Em agosto, foi apresentada a nova PNH e se debateu sobre uma reorganização dos agentes financeiros; aventou-se também a possibilidade de se ampliarem os programas para reforma e aquisição de material de construção, visando melhorar a execução de recursos; o fechamento do ano se deu com a aprovação de R\$ 1 bilhão de subsídio para a habitação e a discussão sobre as dificuldades em se fazer chegar os subsídios às famílias de baixa renda (os subsídios eram vinculados aos financiamentos, que, por sua vez, tinham critérios rígidos).
2005	Foram discutidas as mesmas dificuldades de execução do orçamento para habitação, definida a prorrogação de prazos para contratação de PAR; os obstáculos para se atender às menores faixas de renda; as distorções dentro do subsídio disponibilizado (R\$ 1 bilhão): R\$ 425 milhões foram aprovados, chegando ao mutuário R\$ 159 milhões, os outros R\$ 265 130 tendo sido destinados ao pagamento de taxa de administração e de diferencial de juros ao Agente Financeiro (CEF); o conselho atualizou os valores da Resolução nº 460 e debateu a solicitação para aquisição de créditos securitizados como aplicação do FGTS.

¹⁷ Depósitos mensais efetuados pelas empresas em nome de seus empregados, em valor equivalente ao percentual de 8% das remunerações que lhes são pagas ou devidas. Em se tratando de contrato temporário de trabalho com prazo determinado, o percentual é de 2% (BRASIL, 1998, art. 2º, inciso II).

¹⁸ Com a extinção do BNH, as atribuições do Conselho Curador foram passadas à Caixa Econômica Federal e ao Conselho Monetário Nacional. O Conselho Curador foi reinstalado em 1990 pela lei nº 8.036/1990 (BRASIL, 1990b) e posteriormente regulamentado pelo Decreto nº 6.827/2009 (BRASIL, 2009a). Conta com 24 membros: seis representantes dos trabalhadores, seis representantes dos empregadores e 12 integrantes de órgãos e entidades governamentais.

¹⁹ BRASIL, 1999

²⁰ A distribuição de recursos era dividida por área de atuação: 60 % para habitação popular, 30% para saneamento básico e infraestrutura urbana e 10% para operações especiais.

Ano	CCFGTS
2006	A pauta se deu em torno dos prazos para desembolso de contratações de 2003 e 2004 do Pro Moradia e sobre as dificuldades de acesso aos subsídios (baixa renda); Revisão da Resolução nº 460 e destinação de R\$ 6,4 bilhões para a habitação em 2007. Aprovação da Resolução nº 518, que alterou e consolidou a nº 460, dispondo sobre as diretrizes para aplicações de recursos/subsídios e propostas orçamentárias para financiamento de habitação.
2007	As principais pautas na habitação foram: redução de taxa de juros; ajustes de valores da Resolução nº 460; necessidade de articular uma política de habitação rural entre FNHIS e INCRA (o posterior PNHR); impasses no aumento de subsídios, pois o poder público não investia o montante pactuado, consumindo rapidamente os subsídios do FGTS e impactando em contratos que dependiam do aporte de recursos.
2008	O conselho tratou as questões orçamentárias ordinárias: autorização de contratações e aprovação de orçamento para período seguinte; monitoramento de contratos, atentando para a baixa performance na execução de obras. O PlanHab foi apresentado ao conselho em junho. Na reunião de agosto, foi discutido um projeto piloto para viabilizar a produção habitacional para população com até cinco SM (prevendo subsídio conjunto com FNHIS). Foi prorrogada a Resolução nº 460, objetivando novas articulações de recursos ligados ao PlanHab. Foram realizadas duas reuniões extraordinárias: uma para a aquisição de Fundos de Investimentos Imobiliários (FIIs), Fundos de Investimentos em Participações (FIPs) e CRI e outra para avaliar a proposta do Ministério da Fazenda solicitando aumento de juros nas ações da Resolução nº 460, ao mesmo tempo em que a Casa Civil solicitava a redução de juros.
2009	Foram discutidas as pautas de praxe: questões orçamentárias; balanço das aplicações, que apontou 200% de aumento de desembolso em 2008. Foi discutida a aplicação em CRIs e a sua consonância com a política habitacional. Na reunião de julho, foi apresentado o PMCMV (que seria lançado no dia seguinte), aprovado o investimento de recursos por alteração da Resolução nº 460. O orçamento foi reformulado, destinando R\$ 19 bilhões para a habitação e mais R\$ 4 bilhões para subsídios (ampliação de R\$ 2,4 bilhões). Foram definidas novas diretrizes para as aplicações do FGTS no financiamento de imóveis novos em 2010.
2010	As principais pautas foram: as questões orçamentárias; o balanço das aplicações; o crescimento das contratações para produção habitacional (atingiu 76%) e o fracasso na contratação das metas do Pro Moradia (urbanização) 9% das metas. O aumento de orçamento para habitação em 2011 foi pauta da reunião de novembro, assim como questões relacionadas às denúncias do PMCMV – falta de infraestrutura, valorização e apropriação dos subsídios – e a questão da importância da geração de emprego como motor para o FGTS.
2011	O conselho tratou as questões orçamentárias ordinárias: execução orçamentária; revisão de valores de imóveis e faixa de renda para financiamentos habitacionais; acréscimo de recursos para habitação. Foi aprovada a Resolução nº 674, autorizando a inclusão de Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM) e Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) como garantia para operações com recursos do FGTS.
2012	Foram pautadas questões orçamentárias, balanços e suplementação. Foi discutida a questão das condições de habitabilidade no PMCMV e aprovada a Resolução nº 688, que, entre outras questões, condicionava, para financiamento com recursos do FGTS, a existência de vias de acesso, soluções de abastecimento de água e esgotamento sanitário, rede de energia elétrica e iluminação pública, observação das especificidades locais e utilização de materiais cujas especificações técnicas cumprissem as normas fixadas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT). Na última reunião do ano, foi levantada a questão da dificuldade de se manter os níveis de contratação sem aporte de recursos do governo federal, sinalizando para diminuição de aporte de recursos nos anos seguintes, de forma a não comprometer a perenidade dos recursos do FGTS.
2013	O conselho tratou as questões orçamentárias, balanços da execução e suplementações. O PMCMV contratou 93% da meta prevista. Foram suplementados mais de R\$ 7 bilhões para subsídios. Foram tratadas questões de financiamento de pessoa física, redefinindo valores de contrapartida mínima.

Ano	CCFGTS
2014	Foi pauta a apresentação dos resultados de avaliação dos programas de Carta de Crédito (coletivo e individual), onde 80% dos entrevistados apontaram melhoras nas condições de vida. E também a discussão sobre a baixa execução dos recursos de habitação, que atendeu 43% da meta, com recuo de 17% nas contratações. O conselho alterou os prazos de conclusão de obras de 24 para 48 meses, remanejou recursos não aplicados, autorizou a contratação de financiamentos subordinados com a CEF de até R\$ 10 bilhões e aprovou condições de renegociação de dívidas em operações de crédito (habitação, saneamento e infraestrutura).

Fonte: Elaborado pela autora a partir das atas de reuniões e resoluções FGTS 2004-2014, 2016.

A partir dos dados acima, é possível observar o percurso da destinação de recursos para habitação²¹. No ano de 2004, o PAR (criado para atender a faixa de três a seis SM) encontrava dificuldades em aplicar os recursos disponíveis e a linha de crédito destinada ao poder público também se mostrava sem grandes resultados (dada as limitações de endividamento para municípios, além das dificuldades de se elaborar, aprovar e executar projetos).

Além da complexidade em aplicar recursos destinados à habitação, a articulação da aplicação de recursos à Política Nacional de Habitação, apesar dos esforços para o estabelecimento de diálogo entre o CCFGTS, o ConCidades e o CGFNHIS, teve poucos avanços. Através das atas, é possível averiguar a presença constante de representantes do MCidades em reuniões do CCFGTS para a discussão de pautas, como a ampliação orçamentária, a revisão de valores e o redirecionamento de recursos não aplicados.

No ano de 2008, duas importantes iniciativas, que articulariam os recursos do FGTS à PNH e ao SNHIS, foram discutidas pelo Conselho Curador. Tratava-se de um projeto piloto para viabilizar um subsídio conjunto com o FNHIS, destinado à população com renda de até cinco salários mínimos, e a prorrogação da vigência da Resolução nº 460/2004, visando discutir a articulação dos recursos a serem aplicados no Plano Nacional de Habitação e no Plano Nacional de Saneamento Básico (PlanSab). Iniciativas essas que não voltaram à pauta posteriormente a aprovação do PMCMV.

A utilização dos recursos do FGTS para o PMCMV, a partir de 2009, deu-se através de um encaminhamento político. O PMCMV não foi colocado em voto no pleno do Conselho, de forma a permitir o debate técnico da matéria. A alteração do item da Resolução nº 460/2004, que permitiu o financiamento com recursos do FGTS sem a comprovação da capacidade máxima de pagamento dos mutuários, aconteceu através de decisão *ad referendum*²². A ata da 119ª reunião, ocorrida em 19 de maio de 2009²³, relata:

[...] algo quase inédito no Conselho Curador do FGTS que foi a Bancada da Sociedade Civil, de certa forma, **dar um cheque em branco ao Presidente do Conselho**, uma vez que, numa reunião informal que antecedeu a reunião do Conselho, sequer os detalhes do que iriam aprovar puderam ser expostos, mas o presidente, juntamente com o Ministro Márcio Fortes deram garantias de

²¹ Os recursos do FGTS constituem uma importante fonte para as políticas, não só habitacionais, como também de infraestrutura nas áreas de transporte e saneamento. As políticas habitacionais recebem a maior parcela dessa fonte.

²² Decisões tomadas pelo presidente em matéria sujeitas à aprovação no Conselho. Deferidas em situação de urgência e debatidas na primeira oportunidade de reunião.

²³ CCFGTS (<http://www.fgts.gov.br/informacoes.asp>)

que estariam vigilantes e pediram um voto de confiança em função da lealdade, na condição de Governo que são, ou seja, cargo de confiança do Presidente da República, cujo programa de habitação seria lançado no dia seguinte e precisava ser aprovado no Conselho Curador previamente. Os Conselheiros não tiveram condições de debater a matéria com a necessária serenidade técnica. (CCFGTS, 2009, p. 11, grifo nosso)

A partir dessa alteração, coube ao Tesouro Nacional subsidiar integralmente a faixa de zero a três salários mínimos. Já a política de subsídios para a faixa de três a cinco salários mínimos continuou seguindo as regras do Conselho Curador do FGTS.

O volume de recursos destinados para habitação cresceu rapidamente e a contratação passou a se dar de forma mais dinâmica. A previsão da própria CEF²⁴ era de que a expansão do crédito imobiliário no PMCMV chegaria a 10% do PIB em 2015 (era de 3% em 2010), podendo, num cenário mais otimista, chegar a 13%. Apontava também que os setores das grandes empresas estavam se organizando para esse cenário e que havia problemas com as pequenas e médias empresas, que possuíam menor capacidade de organização.

A aplicação dos recursos do fundo no PMCMV foi de encontro a interesses e anseios econômicos de agentes do empresariado, setor público e agente financeiro, assim como dos anseios dos representantes dos trabalhadores que defendiam maior geração de emprego.

Enfim, o conselho apresenta gestão transparente e focada no gerenciamento financeiro e econômico dos recursos dos trabalhadores. E, apesar dos investimentos deste fundo ter impactos estruturais na produção habitacional, a discussão sobre as diretrizes da política foi secundária, pois o Conselho Curador do FGTS não possui representantes dos movimentos sociais, com acúmulo sobre as questões da reforma urbana e moradia digna, para alavancar essa pauta dentro da arena.

NOTAS SOBRE LIMITES, DIÁLOGOS E (DES)ARTICULAÇÕES NAS ARENAS NACIONAIS DA POLÍTICA HABITACIONAL.

Do ponto de vista dos diálogos entre as arenas abordadas nesse texto, é preciso ter em conta que a política habitacional abrange múltiplas facetas, pois se trata de produto e direito social, compreendendo diversos atores e agente do mercado, do poder público e da população. As articulações para o funcionamento dessa política envolvem arranjos, legislações e pactos nas esferas públicas, tanto executivas como legislativas, e nos órgãos de controle social (conselhos - que possuem também sua diversidade de interesses) estabelecidos e articulados no âmbito da política habitacional.

A construção da Política Nacional de Habitação contou com a forte participação dos movimentos sociais e representantes de uma diversidade de organizações civis. Já a composição das arenas proporcionou o convívio destes com representantes do mercado imobiliário e construtoras, que, lamentavelmente, não têm interesse em discutir uma política pública fora da temática da lucratividade para o setor empresarial.

Como mencionado, a pauta da Política Nacional de Habitação foi construída historicamente pelo segmento em prol da Reforma Urbana e desenvolvida pelo Ministério das Cidades, ficando

²⁴ Reunião do CCFGTS de agosto de 2010 (<http://www.fgts.gov.br/informacoes.asp>).

preterida com a criação do PMCMV pela Casa Civil, atendendo um projeto de expansão da produção habitacional defendida pelo mercado imobiliário.

De fato, o lançamento do PMCMV se deu em um momento em que os movimentos se articulavam e buscavam se apropriar dos espaços dos conselhos e conferências das diversas políticas públicas, em todos os níveis da federação, passando também a integrar quadros governamentais. Ou seja, tratava-se de um momento em que os movimentos disputavam dentro de sua diversidade de grupos, partidos e segmentos os espaços e se acomodavam no novo cenário, buscando criar suas plataformas para a implementação do SNHIS/FNHIS.

Para melhor compreensão dos diálogos entre as arenas, segue uma síntese da sistematização da atuação das mesmas:

Tabela 4 - Pauta da habitação nas arenas ConCidades, CGFNHIS e CCFGTS (2004-2014)

Ano	Síntese
2004	Mobilização do ConCidades para a aprovação do SNHIS/FNHIS e elaboração do PlanHab. Discussão no CCFGTS sobre a baixa execução (30%) do orçamento destinado à habitação através do PAR e sobre dificuldades de se fazer chegar subsídios às famílias de baixa renda.
2005	Ações do ConCidades para criação e destinação de recursos ao FNHIS. O CCFGTS discutiu sobre os gargalos no repasse de subsídios, onde menos de 50% dos recursos aprovados chegavam ao beneficiário final, sendo a maior parte destinada a taxas de administração e diferencial de juros.
2006	Atividade das três arenas. No ConCidades, o destaque da pauta foi a definição de critérios para a seleção de propostas com recursos do FNHIS (recomendação de que as entidades pudessem acessar os recursos e as dificuldades de por em prática o PCS). O CGFNHIS tratou de questões sobre sua regulamentação e o CCFGTS revisou os valores da Resolução nº 460, destinando R\$ 6,4 bilhões para a habitação.
2007	Na pauta do ConCidades, destacaram-se os critérios para utilização dos recursos do FNHIS (recomendação de destinação de 20% dos recursos dos PPIs para a produção de habitação social via entidades), discussão sobre a necessidade de adequações da CEF como agente financeiro do FNHIS. O CGFNHIS debateu sobre a adesão ao SNHIS e a alocação orçamentária, bem como sobre questões envolvendo a demanda habitacional e a falta de um cadastro nacional de habitação (definido o uso do CadÚnico). Já o CCFGTS debateu sobre a redução de juros para o acesso a financiamento de imóveis, a necessidade de se articular uma política de habitação rural entre FNHIS e INCRA (posterior PNHR) e a questão do aumento de subsídios que, por falta de reposição governo federal, consumiam-se rapidamente, impactando sobre os contratos que dependiam destes recursos.
2008	Articulação da pauta nas três arenas com a apresentação do PlanHab. O ConCidades recomendou a discussão do plano em todos níveis de governo e a sua integração aos PLHIS e demais políticas urbanas setoriais. O CGFNHIS tratou a adesão ao SNHIS (PLHIS) e recomendou, em quatro resoluções, a ampliação da participação das entidades nos recursos do FNHIS. Já o CCFGTS debateu sobre a baixa execução de obras e sobre a possibilidade de criação de um projeto piloto, com subsídio conjunto com o FNHIS e articulado ao PlanHab, para viabilizar a produção habitacional para a baixa renda, bem como sobre a prorrogação da Resolução nº 460, prevendo a articulação de recursos ao plano para os períodos posteriores. Também foi aprovada a aquisição de FIIs, FIPs e CRIs, investimentos dos recursos do FGTS na financierização do crédito imobiliário, uma demanda do mercado.
2009	Ano de lançamento do PMCMV. O ConCidades debateu sobre a baixa execução das obras de habitação através do PAC I e tratou, com relação ao PMCMV, de questões sobre o controle social e mecanismos de seleção e incorporação do programa ao FNHIS. Também recomendou a execução do PMCMV em consonância com PDs e LOUOS, de forma a priorizar áreas infraestruturadas. O CGFNHIS debateu sobre as dificuldades dos municípios em cumprir os

Ano	Síntese
	critérios para a adesão ao SNHIS e revisou prazos. No âmbito do FGTS, foram pautados a aprovação do PMCMV <i>ad referendum</i> , a ampliação de recursos para habitação e subsídios e o direcionamento das aplicações para atender ao financiamento de imóveis novos.
2010	Na pauta do ConCidades, foram discutidas questões sobre o controle social no PAC, as dificuldades de liberação de recursos do FNHIS para o PMCMV-E e a revisão de prazos para a elaboração de PLHIS. O CGFNHIS discutiu o papel do FNHIS pós-PMCMV, o fim da contratação de produção habitacional com recursos do fundo e o enfraquecimento das ações de urbanização de assentamentos precários e definiu a priorização dos recursos do fundo para a assistência técnica e melhorias habitacionais. No CCFGTS foi pautado o aumento (76%) da contratação para produção habitacional no ano, bem como a diminuição da contratação para projetos de urbanização (9% da meta contratada). O conselho também recebeu e debateu sobre denúncias relacionadas à falta de infraestrutura e à execução de subsídios no PMCMV.
2011	O ConCidades aprovou a redução de critérios para a adesão de municípios de pequeno porte ao SNHIS (PLHIS simplificado) e, diante dos problemas de execução do PMCMV, recomendou o aumento da alíquota do trabalho social (de 0,5 para 1,5%). Novamente, recomendou a inserção urbana, de acordo com PDs e LOUOS, da produção e a destinação de recursos para equipamentos sociais. Também tratou de critérios para a garantia de moradia às famílias afetadas por deslocamentos involuntários em intervenções urbanas. O CGFNHIS monitorou a execução dos recursos do FNHIS e a adesão ao SNHIS. E o CCFGTS aprovou acréscimo de recursos para a habitação, assim como a Resolução nº 674, autorizando a inclusão de CUEM e CDRU como garantia para operações com recursos do FGTS.
2012	Foram discutidos, no ConCidades, critérios e novos valores para a seleção para o PMCMV-E, a modalidade de recursos do FNHIS para estudos fundiários e a criação de GT para discutir proposta de programa de locação social. Foi lançado ainda o edital conjunto com o CNPq para pesquisa sobre a execução do PMCMV. O CGFNHIS monitorou a execução dos recursos do FNHIS e revisou prazos de adesão ao SNHIS. No CCFGTS, os problemas dos conjuntos do PMCMV voltaram a ser pauta e foi aprovada a Resolução nº 688, que, entre outras questões, estabeleceu como critérios para financiamento com recursos do FGTS: a existência de vias de acesso, soluções de abastecimento de água e esgotamento sanitário, rede de energia elétrica e iluminação pública. Foi também apontada a necessidade de redução do aporte de recursos, para não comprometer o FGTS, em razão da falta de aporte da contrapartida governo federal.
2013	Na pauta do ConCidades, foi discutida a retomada de programas de urbanização de assentamentos precários com recursos do FNHIS. Foram debatidos os problemas do PMCMV, como as ocupações irregulares de empreendimentos, a falta de transparência nos processo de seleção, a falta de recursos para equipamentos e o uso do CadÚnico como gerador de distorção no Programa Bolsa Família. O CGFNHIS monitorou a execução dos recursos do FNHIS e a adesão ao SNHIS. Já o CCFGTS discutiu sobre a contratação do PMCMV, que tinha atingido 93% das metas, e suplementou subsídios para habitação em R\$ 7 bilhões.
2014	O ConCidades pautou o PMCMV e seus resultados, bem como os problemas de defasagem entre conclusão e entrega e debateu sobre propostas para melhorias no programa na terceira versão a ser lançada. Também recomendou a ampliação dos recursos para o PMCMV-E e a criação de uma força tarefa para elaborar um diagnóstico detalhado das dificuldades de execução desta modalidade do programa. O CGFNHIS monitorou a adesão ao SNHIS e a elaboração de PLHIS, aprovou resolução para garantir repasses de recursos para a finalização de UHs, mesmo sem adesão ao SNHIS concluída (não houve novas contratações com recursos do fundo). O CCFGTS discutiu sobre o recuo (de 17%) na contratação de novos empreendimentos e sobre a baixa execução dos recursos contratados (43%) e aprovou o aumento de prazo para execução de obras (de 24 para 48 meses), remanejamento de recursos, condições de renegociação de dívidas em operações de crédito (Habitação, Saneamento e Infraestrutura).

Fonte: Elaborado pela autora a partir das atas e relatórios das arenas ConCidades (<http://www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades>), CGFNHIS

(<http://www.cidades.gov.br/habitacao-cidades/2014-11-19-13-55-28>), CCFGTS (<http://www.fgts.gov.br/informacoes.asp>) de 2004 a 2014.

A partir da síntese apresentada acima, é possível averiguar o movimento das três arenas em torno da pauta da política habitacional, lembrando que o CCFGTS é um órgão de gestão dos recursos do fundo, destinando grande parte de seu orçamento para a habitação. As limitações para a aplicação dos recursos (subsídios) do FGTS em habitação de interesse social foram pauta constante no conselho, pois o fundo devia obedecer a regras de retorno de recursos, exigindo garantias para a aplicação do orçamento, o que dificultava o acesso da população de baixa renda a esses recursos.

O alinhamento do ConCidades com o CGFNHIS foi coeso no período, objetivando a implementação do SNHIS e a redução das barreiras para a execução da política habitacional, voltada à parcela da população de menor renda no país. A política formulada (PNH/SNHIS/FNHIS) possuía convergência com uma das maiores preocupações do CCFGTS – subsidiar a moradia para as famílias de baixa renda.

E como demonstrado por meio das atas do CGFNHIS e relatórios do Comitê Técnico de Habitação do ConCidades, os movimentos sociais atuaram fortemente em torno da questão do acesso das Entidades aos recursos oriundos do OGU e FAR, para produção social de moradia. A cada nova Portaria e ou Resolução para viabilizar essa tomada de recursos, novos entraves burocráticos surgiam, assim a principal arena o CGFNHIS, passou a perder força política a partir de 2012, o FNHIS que teve seu primeiro aporte de recursos de R\$1,2 bilhões, chegou em 2014 com o aporte de R\$ 154 milhões e sem novas contratações.

Quanto aos recursos do PMCMV, o empenho para inclusão e ampliação da cota para produção por meio das Entidades – resultou na contratação de 8.024 unidades no PMCMV I (2009-2011) e de 45.858 unidades no PMCMV II (2012-2015). A lógica brasileira de negociação da distribuição de benefícios, foi incorporada dentro das arenas que serviram de espaços de negócios para consolidação do PMCMV, atendendo aos interesses de mercado e dos movimentos que lutavam pelo aumento de suas cotas de produção.

É preciso refletir de forma mais aprofundada sobre a atuação dos movimentos sociais na política habitacional em vista de reais conquistas. Ao se incorporar as arenas, os movimentos sociais incorporam a condição de agente social e político, e também, agentes de produção habitacional. Assumindo limitações burocráticas e políticas na sua atuação, ao compor arenas que formulam normas e regras para aplicação de recursos do SNHIS/FNHIS, mas sem poder decisório sobre a maior parte dos recursos destinados a programas habitacionais, os do FGTS.

Os movimentos alcançaram uma estrutura suficiente para que suas mobilizações resultassem na aprovação da política, mas não para atuarem em frentes distintas, ou seja, como agentes suporte da estrutura, agentes de produção habitacional e agentes de mobilização da agenda habitacional.

Os dilemas resultantes desse quadro envolveram o arrefecimento das arenas da política habitacional, o abrandamento das mobilizações sociais em torno da política e os diversos entraves burocráticos que as entidades tinham dificuldades em superar. Desdobraram-se assim numa produção via entidades lenta e que, em alguns projetos, não conseguia atender às questões da qualidade defendidas pelo próprio movimento, diante das normas impostas pelo PMCMV.

Se forem consideradas as pautas das arenas da política habitacional e as mobilizações dos movimentos em torno da adequação do PMCMV para incluir as entidades como agentes da

execução, pode-se dizer que, nos últimos anos, a agenda central dos movimentos foi a de se concretizar como agente de produção.

Em que pese a importância da atuação das entidades como executoras e da participação das comunidades nos projetos desenvolvidos pelas entidades, a falta de expertise administrativa nesse setor e de condições para disputar terras com o mercado, e mesmo ausência de capital para investir na produção, o que causa inúmeros problemas na execução desses conjuntos, são gargalos que estão longe de serem solucionados para concretizar o protagonismo dos movimentos como agentes executores da política de forma mais significativa.

Via de regra, a produção via entidades apresenta alguns diferenciais, como o processo de gestão participativa, que percorre todas as etapas, desde a escolha do terreno, passando pela concepção de projeto até o acompanhamento da sua execução física e do trabalho social.

Nesse sentido, a perda do *timing* para estabelecer os embates necessários em torno da execução do PMCMV, de forma a garantir a moradia digna, pode também ser causadora da aparente desmobilização social em torno dessa política.

O programa MCMV recebeu uma séria de críticas também fora das arenas, como nos resultados de pesquisas sobre o programa realizadas por universidades em todo o país e ainda questionamentos de outros agentes, como o Ministério Público Federal, a Controladoria Geral da União e o Tribunal de Contas da União, que por sua vez, receberam grande quantidade de denúncias sobre financiamentos irregulares, imóveis entregues em mau estado, questões ambientais, fraudes na inscrição de beneficiários, corrupção, entre outras.

A pressão via arenas, somadas aos questionamentos dos órgãos supracitados, resultou em alterações no PMCMV 3 lançado em 30/03/2016 pelo Ministério das Cidades. No entanto, diante do cenário político e econômico em que assumiu um governo interino, uma das primeiras medidas foi o anúncio do corte de subsídios e aumento de juros, inviabilizando a continuidade do programa para de menor renda, que, historicamente não consegue ter acesso a moradia via mercado.

É, portanto, um cenário desolador, um momento de retrocessos, no qual a luta pelo direito à moradia digna precisará ser reinventada, reorganizada, rediscutida. Em um novo contexto, em que os movimentos sociais possuem acúmulo como atores, que por meio de lutas e mobilizações sociais conquistaram a institucionalização da política habitacional, como agentes políticos dentro das arenas dessa política e como agentes de produção de empreendimentos.

Ou seja, já se pode refletir sobre uma pauta que não apenas considere os problemas burocráticos inerentes à máquina do Estado, os problemas administrativos e gerenciais dos movimentos sociais como agentes de produção, mas sobretudo a manutenção da mobilização permanente em torno da produção de moradia digna na política habitacional, para que a tendência à acomodação de interesses no seio do Estado não signifique o arrefecimento da agenda por cidades melhores.

E a luta pelo Direito à Moradia precisará voltar para as ruas. (CARDOSO, 2016, p. 8, grifo nosso)

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Lei nº 5.107, de 13 de setembro de 1966. Cria o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, e dá outras providências. **Diário oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 14 set. 1966.
- _____. Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (CCFGTS). Resolução nº 460, de 14 de dezembro de 2004. **Diário oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 20 dez. 2004.
- _____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.
- _____. Decreto nº 5.790, de 25 de maio de 2006. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho das Cidades - ConCidades, e dá outras providências. **Diário oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 mai. 2006.
- _____. Decreto nº 5.796, de 6 de junho de 2006. Regulamenta a Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. **Diário oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 7 jun. 2006.
- _____. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. **Diário oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 17 jun. 2005.
- _____. RESOLUÇÃO RECOMENDADA Nº 70, DE 24 DE MARÇO DE 2009. Recomenda ao Ministério das Cidades que leve ao conhecimento do Governo Federal e dos Estaduais, do Distrito Federal e municipais a posição do Conselho das Cidades relativa a diretrizes para a implementação do conjunto de medidas do governo à habitação, no Programa “Minha Casa Minha Vida”. **Diário oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 02 jul. 2009.
- BONDUKI, N. **Habitação e autogestão**: construindo territórios de utopia. Rio de Janeiro: Fase, 1992.
- CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Banco de dados**: informações dinâmicas do Programa Minha Casa Minha Vida. Brasília, 2015b. Disponível em: <http://sumcv.mz.caixa/sistemas/gestao_mcmv/>. Acesso em: 15 jan. 2016.
- CARDOSO, A. L. Direito à Moradia no Brasil: retrocessos em um contexto de crise. **Le Monde diplomatique Brasil**, São Paulo, 9 mai. 2016. Série especial – O direito à cidade em tempos de crise. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/acervo.php?id=3219>>. Acesso em: 16 mai. 2016
- CASTRO, R. M. de et al. Participação e controle social nas políticas urbanas: avanços e limites do Conselho Nacional das Cidades. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 35, 2011, Caxambu. **Anais...** São Paulo: Anpocs, 2011. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/35_encontro_gt/GT04/castro_ferreira_%20santosJr_car_doso.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2016

- EMILIANO, Elisamara de Oliveira. **O direito à moradia digna na atual Política Nacional de Habitação: atores, agentes e arenas.** Avanços e Dilemas com a implantação do Programa Minha Casa Minha Vida. 249 f. il. 2016. Tese (Doutorado) - Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2016.
- GOHN, M. da G. Conselhos gestores na política social urbana e participação popular. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, n. 7, p. 9-31, 1º sem. 2002. Disponível em: <<http://portaldosconselhos.curitiba.pr.gov.br/wp-content/uploads/2015/08/Participa%C3%A7%C3%A3o-Social-M-G-Gonh.pdf>>. Acesso em: 21 mar. 2015.
- RELATOS E NORMATIVOS DO CONSELHO NACIONAL DAS CIDADES (ConCidades). Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades>>. Acesso em: jan - dez. 2015
- RELATOS E NORMATIVOS DO CONSELHO GESTOR DO FUNDO NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (CGFNHIS). Disponível em: < <http://www.cidades.gov.br/habitacao-cidades/2014-11-19-13-55-28>>. Acesso em: jan- dez. 2015
- RESOLUÇÕES E ATAS DO CONSELHO CURADOR DO FUNDO DE GARANTIA DO TEMPO DE SERVIÇO (FGTS). Disponível em: < <http://www.fgts.gov.br/informacoes.asp>>. Acesso em: jan.-dez. 2015.
- ROLNIK, RAQUEL. **Guerra dos lugares:** a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo. Boitempo, 2015.