

Resenha

Entre o mercado e o governo

As políticas habitacionais e a financeirização da moradia no Brasil

Between market and government

Housing policies and the financialization of living in Brazil

*Moisés Kopper**

Resenha de:

ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015. p. 423.

Em março de 2009 foi lançado o maior programa habitacional da história do Brasil: o Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Concebido e implantado durante a segunda gestão do presidente Luís Inácio Lula da Silva (PT), ele concedeu subsídios e financiamentos habitacionais a mais de 2,4 milhões de famílias com rendas entre zero e dez salários mínimos, colocando em marcha mais de R\$ 320 bilhões até 2015. Baseado numa maquinaria difusa que se espalhou rapidamente para centenas de cidades em todo o país, o programa passou a ser visto como um dos motores do rápido crescimento econômico brasileiro com inclusão social, que caracterizou a década de 2000. Através de seu aparato legal, arquitetônico e político, o PMCMV logrou congregiar movimentos sociais, planejadores urbanos, empresários da construção civil e figuras políticas em torno de um modelo de desenvolvimento radicado na concessão da propriedade individual – escriturada e registrada – como forma

* Doutor em Antropologia Social pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (Ufrgs, Porto Alegre, RS, Brasil), foi bolsista de pesquisa no Instituto de Altos Estudos Sociales da Universidad Nacional de San Martín, Argentina. Realizou estágio sanduíche na Universidade de Princeton, EUA e atualmente é pós-doutorando no Centro de Estudos da Metrópole vinculado à Universidade de São Paulo e ao Centro Brasileiro de Análise e Planejamento, em São Paulo, SP, Brasil <moiseskopper@gmail.com>.

hegemônica de relacionamento com o território habitado e de superação da pobreza.

Em *Guerra dos lugares*, Raquel Rolnik mostra em detalhes como esse modelo de financeirização da habitação foi gestado em países como Brasil, Estados Unidos, Reino Unido, Croácia, África do Sul, Cazaquistão, Ruanda, Indonésia, entre outros. O argumento sugere que, instigada pela linguagem contratual das finanças, a moradia tornou-se um item privilegiado de consumo; um ativo promovido por redes de fluxos financeiros, e acessível através de crédito hipotecário em um mercado alegadamente democrático. Promovida por governos, essa forma recente de política habitacional é utilizada no contexto de grandes projetos de expansão da infraestrutura e desenvolvimento urbano. Abandonando-se a ideia da cidade como artefato público – e o conceito de moradia como um bem social – essa economia política da habitação (que é, também, como nos lembra a autora, uma economia política da urbanização) – ampliou as fronteiras do mercado e conduziu a efeitos urbanos e sociais adversos: ao “destravar” a moradia como ativo territorial, produziu-se novas dinâmicas de segregação socioeconômica que desterritorializaram os pobres urbanos e seus modos alternativos de habitar a cidade.

O trabalho de Rolnik constitui, assim, uma importante contribuição à literatura internacional sobre o avanço de regimes neoliberais na extração e exploração dos territórios urbanos, na promoção de direitos civis via expansão de mercados especulativos, bem como sobre a formação de “subjektividades hipotecadas” – um importante conceito sobre o qual trataremos mais adiante.

A autora, Raquel Rolnik, já foi diretora de planejamento da cidade de São Paulo (1989-1992), coordenadora de urbanismo do Instituto Pólis (1997-2002) e secretária nacional de programas urbanos do Ministério das Cidades (2003-2007). Arquiteta e urbanista, atualmente ela é professora na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (USP). Por dois mandatos (2008-2011, 2011-2014), Rolnik atuou como relatora especial do Conselho de Direitos Humanos da ONU para o direito à moradia adequada – função que envolve “missões” de visita a países, composta por reuniões com dirigentes governamentais, encontros com mandatários do judiciário e do parlamento, além de visitas a comunidades afetadas e a defensores dos direitos humanos. É dessa exaustiva experiência direta em diversos países do norte e do sul que a autora se vale para traçar os argumentos que desenvolve ao longo do livro.

O processo de financeirização da habitação articula diversas instituições econômicas, e mobiliza dimensões políticas e sociais, entre as quais: a ideologia da casa própria; a socialização e ampliação do crédito e de sua

disponibilidade; a internacionalização dos investimentos. Esta última não pode ser menosprezada, na medida em que está associada à conversão da casa em mercadoria fictícia: com a mercantilização da moradia, a casa torna-se uma garantia (simbólica, abstrata) de crédito. Com a “democratização” e ampliação dos mercados financeiros, que passaram a incluir até as classes médias baixas, novos produtos financeiros, experimentais e “criativos” substituíram ou compensaram políticas públicas de habitação, regulando a alocação da moradia e, portanto, redesenhando a arquitetura das cidades. Esse processo é realizado com a cumplicidade de cidadãos em vias de tornarem-se consumidores – e, como já lembrou Bourdieu (2001), do próprio estado. Através da regulação de “produtos financeiros”, o estado produz suas próprias margens (Das e Poole, 2004) – o “informal” das grandes cidades, os projetos habitacionais de massa, o “subprime” americano – enquanto amplia as fronteiras do mercado.

Na primeira das três partes que compõem o livro, Rolnik desenha contornos históricos e multissituados por meio dos quais este aparato adquiriu forma. Analisando o caso do Reino Unido, dos Estados Unidos e de outros países europeus, ela mostra como o papel do estado transformou-se através da privatização dos estoques públicos de moradia. A habitação pública passou a ser vista como um projeto fracassado, associado à pobreza e à marginalidade de seus moradores; no processo, o estado deixou para trás o papel de gerir o bem-estar dos cidadãos para assumir o de facilitador, cuja missão é “abrir espaço e apoiar a expansão dos mercados privados” (p. 36). Com isso, a absorção dos riscos associados ao crédito habitacional migrou das instituições públicas para as famílias que, em contrapartida, passaram a usufruir da casa como um ativo de bem-estar e de garantia para o consumo.

As bases dessa nova doutrina estariam dadas, de acordo com Rolnik, no relatório de 1993 do Banco Mundial *Housing: enabling markets to work*. Os países em transição, recém-saídos do comunismo, tornaram-se o grande laboratório de experimentação dessas teorias e práticas, privatizando os serviços públicos e reformando seus sistemas de financiamento habitacional com a entrada de investidores estrangeiros.

Para Rolnik, a crise desse mercado em 2008 aponta para os limites do modelo de hipotecas que constitui a casa própria como um ativo no mercado financeiro, pois não reduziu o gasto público com moradia, tampouco ampliou significativamente o mercado privado de casas próprias para os mais pobres. Apesar disso, a crise hipotecária que assolou o sistema financeiro internacional não resultou em mudanças de paradigma; de fato, a habitação tornou-se uma das mais importantes estratégias de intervenção do estado sobre a economia, para recuperá-la. Ao comprar grande parte das dívidas públicas, os bancos

centrais da Europa e dos Estados Unidos tornaram-se os grandes credores de novos empréstimos e hipotecas, colocando bancos falidos de volta ao trabalho.

Além do modelo de hipotecas direcionado às classes médias e que faz com que a casa (ela própria uma mercadoria fictícia) se torne um ativo garantidor de crédito –, Rolnik discute o modelo de subsídios à demanda, que visa as famílias de menor renda, e o microfinanciamento. Ao conceder aportes financeiros (na forma de isenções fiscais, taxas de juro subsidiadas ou bônus direto) oriundos de fundos públicos para a aquisição da casa própria, esse modelo estabelece um vínculo político duradouro entre as famílias beneficiárias e o estado – dentro do que a autora chamou de “biopolítica da financeirização da vida” (p. 114). Este é o modelo predominante em países latino-americanos, em que as reformas das políticas habitacionais interagem com formas tradicionais de provisão da moradia, como a autoconstrução e os assentamentos informais. O modelo considerado emblemático pelo Banco Mundial, que reproduzido em outras partes do mundo, como na África do Sul, foi arquitetado na década de 1970, no Chile, durante o governo do ditador Pinochet. O programa em questão garantiu a produção massiva e sustentável de unidades de moradia pelo mercado privado, estratificando a demanda com base em renda, e disponibilizando subsídios através de doações de capital, articuladas às poupanças das famílias.

O microfinanciamento habitacional, por sua vez, emergiu na esteira de uma literatura econômica internacional preocupada em interligar o combate à pobreza ao desenvolvimento via mercado. O caso do Banco Grameen de Bangladesh, fundado pelo prêmio Nobel de economia Muhammad Yunus, é frequentemente apontado como o mais bem-sucedido na “bancarização” de pobres e favelados. De modo geral, entretanto, a autora é crítica desse processo de financeirização da habitação popular, que, segundo ela, acabaria promovendo apenas o aspecto econômico do direito à moradia adequada – e reduzindo o *déficit* de moradias –, em detrimento de aspectos mais amplos desse direito, como os efeitos socioterritoriais, a habitabilidade, localização, disponibilidade de serviços e infraestrutura.

A segunda parte do livro aborda um dos efeitos mais perversos da financeirização da moradia: a experiência de insegurança de milhões de famílias cujas vidas foram “hipotecadas”, ou que perderam a possibilidade de permanecer nos bairros onde viviam – seja por conta do *boom* nos preços imobiliários, seja por força de políticas de remoção e reassentamento advindos de projetos de infraestrutura e renovação urbana, de desastres naturais ou conflitos armados. Essas pessoas passaram a viver em condições tidas como “inadequadas” por organismos internacionais, como as Nações

Unidas, passando a compor o que a organização chama, em inglês, de *slums*: aglomerações precárias ou informais caracterizadas por limitações no acesso à água e saneamento e marcadas pela insegurança da posse. Em 2001, quase um bilhão de pessoas viviam nestas situações em todo o planeta.

Ao longo dos capítulos que compõem esta unidade, Rolnik avança o argumento de que, “sob a hegemonia do capital financeiro e rentista, a terra torna-se uma poderosa reserva de valor. Expulsão e despossessão não aparecem mais como uma máquina de produção de proletários, mas como uma espécie de efeito colateral de uma nova geografia, baseada no controle de ativos” (p. 160). Na corrida global pela terra, são as comunidades em situação fundiária irregular – isto é, excluídas das categorias hegemônicas de posse do território – as mais vulneráveis a processos de usurpação e de expulsão pelo capital financeiro. Tais procedimentos seriam levados a cabo por meio da construção de um aparato jurídico-legal em que os ocupantes de certas áreas seriam percebidos como transgressores da lei e da ordem, quando, na verdade, ocupam um espaço composto de camadas de legalidade permeadas de tensões de toda a ordem – o que a autora chamou de “transitoriedade permanente”.

Esses espaços têm em comum o fato de constituírem zonas de indeterminação entre legal/ilegal, planejado/não planejado, formal/informal, dentro/fora do mercado, presença/ausência do estado. Tais indeterminações são os mesmos mecanismos por meio dos quais se constrói a situação de permanente transitoriedade, a existência de um vasto território de reserva, capaz de ser capturado “no momento certo” (p. 174).

Para dar conta dos “pluralismos jurídicos” que operam na coexistência e no conflito de diferentes ordens jurídicas mobilizadas por moradores em suas lutas por permanência, seria preciso olhar para a história social e política de cada assentamento. Que mecanismos coercitivos agem sobre a ocupação do solo? Como a sua contínua construção e desconstrução garante esse pacto contratual (formal ou informal) de mercado? Que direito interno a esses espaços rege a gestão dos territórios nas favelas e assentamentos populares? Nesse processo de escrutínio por dentro das camadas sociais, legais e políticas dos territórios, Rolnik critica os pactos clientelistas e paternalistas firmados entre as classes dominantes e os grupos sociais emergentes para criar espaços de “exceção” e flexibilização das regras urbanísticas de ocupação do espaço.

Por outro lado, dar aos pobres a prerrogativa da titulação – algo já sugerido pelo economista Hernando de Soto (2001) – transformando a terra em ativo e garantia de empréstimos e investimentos em negócios – não seria suficiente para superar o modelo de exclusão social. Para a autora, a insegurança da posse é constantemente reforçada por dispositivos de conversão da terra pública

em objeto de venda, como é o caso de parcerias público-privadas (PPPs), da construção de infraestrutura para a realização de megaeventos, e do papel de corporações que articulam engenharia, gestão de obras e projetos, e produtos financeiros na construção de paisagens pós-modernas intercambiáveis entre si.

A última parte do livro traça ao leitor uma história concisa da financeirização da habitação no contexto brasileiro, à luz de seus embates com formas populares de ocupação do território, da expansão do consumo, e do papel do estado como mediador dessas formas de inclusão precária e excludente dos pobres nas cidades. A implantação do Programa Minha Casa Minha Vida, na década de 2000, acentua um movimento progressivo de expansão do mercado habitacional de caráter social, através da concessão de subsídios financeiros. Com riqueza de detalhes, Rolnik descreve as intrincadas alianças entre mercado de construção civil, programas sociais de desenvolvimento e política partidário-eleitoral que caracterizaram o ambiente institucional da invenção do programa. Ao apontar para as críticas já realizadas pela literatura especializada sobre o tema, a autora reafirma os efeitos sociais perversos da realização de megaempreendimentos padronizados nas piores localizações das cidades, bem como seus impactos urbanísticos.

A formação desse modelo híbrido – que fortalece as conexões entre capital financeiro e capital imobiliário, ao mesmo tempo em que busca a superação da pobreza no mercado habitacional – precisa ser entendida no entrelaçamento entre governos, empreiteiras e fundos de pensão, que influenciam os contratos, alianças e interesses políticos e econômicos em jogo. Nessas relações obscuras, “o marco regulatório das relações entre empresas contratadas para a realização de obras e o estado vai sendo reformado, com a transferência progressiva, para as primeiras, do poder de planejar, definir projetos, executá-los, fazer a gestão de espaços e serviços” (p. 355).

Ao documentar os processos de financeirização da habitação social e as dinâmicas legais, administrativas, sociais, econômicas e políticas de ocupação e da disputa por territórios – essa espécie de “guerra dos lugares” – Rolnik formula uma crítica potente e necessária das formas contemporâneas – possíveis, negociadas e interrompidas – de viver na cidade e tornar-se parte dela. Apesar de, por vezes, sobrecarregar a explicação de realidades concretas sob o signo do “neoliberalismo” ou das forças inelutáveis do mercado – em detrimento da complexidade subjetiva embutida nos processos locais de reinvenção e criação que, sabemos desde a antropologia, sempre acompanham a produção dessas “subjetividades hipotecadas” ou excluídas da experiência legítima da cidade – trata-se de uma obra de leitura essencial para profissionais

e intelectuais interessados na formulação e discussão de políticas públicas, de seus impasses e limites atuais em diversas partes do mundo globalizado.

Referências

BOURDIEU, Pierre. *Las estructuras sociales de la economía*. Buenos Aires: Manantial, 2001.

DAS, Veena; POOLE, Deborah. States and its margins: comparative ethnographies. In: Veena Das; Deborah Poole (eds.). *Anthropology in the margins of the state*. Oxford: James Currenry, 2004. p. 3-33.

DE SOTO, Hernando. *The mystery of capital: why capitalism triumphs in the west and fails everywhere else*. New York: Basic Books, 2001.

Recebido em: 3 set. 2016

Aprovado em: 15 dez. 2016

Autor correspondente:

Moisés Kopper

Rua Luiz Fontoura Junior, 230, ap. 306B – Itu-Sabará

91215-095 Porto Alegre, RS, Brasil