

## Guerra dos Lugares: A colonização da terra e da moradia na era das finanças

Por Raquel Rolnik, Editora Boitempo, São Paulo, 2015.  
Brochura | 424p. | 16.00 x 23.00 cm | ISBN: 978857559460

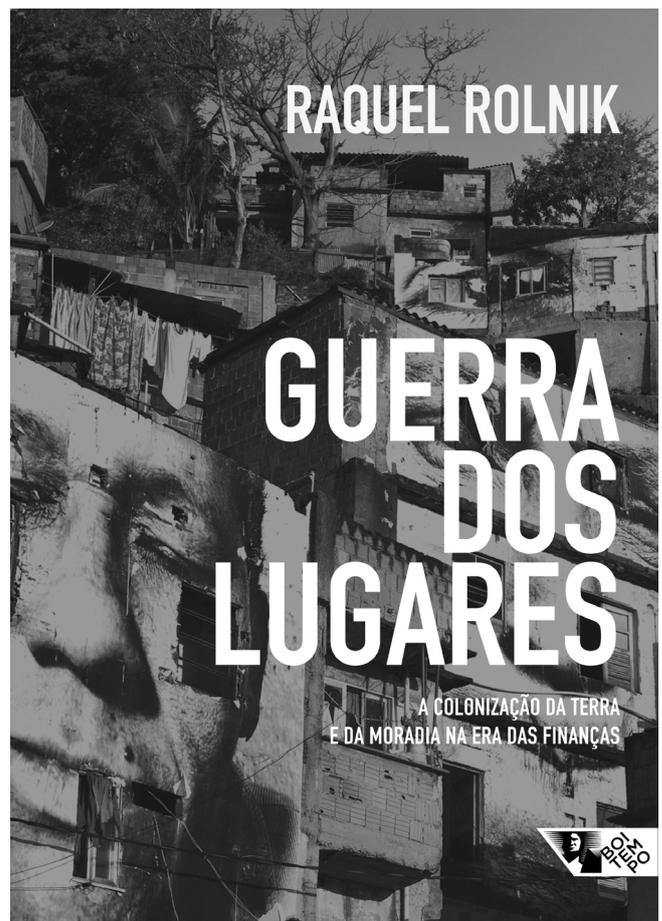
*Michel Masson*

Pesquisador PNPd pelo Programa de Pós-Graduação em Arquitetura da PUC-Rio  
Contato: mnlmasson@gmail.com

Professora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP, arquiteta e urbanista especializada em política habitacional, planejamento e gestão da terra urbana, Raquel Rolnik foi Diretora de Planejamento da Cidade de São Paulo (1989-1992), Coordenadora de Urbanismo do Instituto Pólis (1997-2002),

Secretária Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades (2003-2007) e, mais recentemente, Relatora Especial do Conselho de Direitos Humanos da ONU para o Direito à Moradia Adequada por dois mandatos (2008-2011, 2011-2014). Resultado dessa última experiência, que lhe rendeu um ponto de vista privilegiado, *Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças* delinea um panorama amplo e profundo do problema da moradia em escala global a partir da pesquisa de casos ocorridos em diferentes contextos sociopolíticos, em países tanto desenvolvidos quanto subdesenvolvidos. Tendo isso em vista, a autora constrói uma narrativa que articula relatórios produzidos por ela e apresentados ao Conselho de Direitos Humanos (CDH) da ONU, referências teóricas, dados técnicos, bem como relatos pessoais, ora dela mesma, ora de pessoas ao redor do mundo. Bem-sucedida, a estratégia de lançar mão de tais testemunhos não apenas oxigena e torna o debate mais plural, mas também o enriquece ao aproximar o leitor da realidade empírica.

Com texto direto e bem dosado em seu entrelaçamento de fontes, em linhas gerais,



*ROLNIK, Raquel. Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015. 424p.*

o livro procura demonstrar o impacto do complexo imobiliário-financeiro sobre as políticas habitacionais e, por extensão, sobre as economias políticas da urbanização, assumindo, para tanto, os vínculos que passam a ser estabelecidos entre os mercados fundiários e a regulação urbanística. Em síntese, o tema central de Rolnik é o denominado processo de financeirização da moradia: a transformação da casa em mercadoria, sua transmutação de bem de uso em capital fixo. Implícito a esse mecanismo, afirma a autora, está a construção da hegemonia, tanto ideológica quanto prática, de um modelo de política pública de habitação - com lastro neoliberal - fundamentado na promoção do mercado e do crédito habitacional para a aquisição da casa própria. Segundo Rolnik, tal modelo dominante está diretamente atrelado aos conflitos urbanos que emergem atualmente em diversas regiões do planeta. Na apresentação do livro, a autora expõe sua hipótese:

*A hegemonia da propriedade individual escriturada e registrada em cartório sobre todas as demais formas de relacionamento com o território habitado constitui um dos mecanismos poderosos da máquina de exclusão territorial e de despossessão em marcha no contexto de grandes projetos (...). Na linguagem contratual das finanças, os vínculos com o território são reduzidos à unidimensionalidade de seu valor econômico e à perspectiva de rendimentos futuros, para os quais a garantia da perpetuidade da propriedade individual é uma condição. Desta forma, enlaçam-se os processos de expansão da fronteira da financeirização da terra e da moradia com as remoções e deslocamentos forçados (Pag.13)..*

Atenta às especificidades de cada contexto abordado, Rolnik desvela como a tomada do

setor habitacional pelo setor financeiro resultou em perdas, no que diz respeito ao direito à moradia adequada dos mais pobres e vulneráveis ao redor do mundo, pois a redução do déficit de moradias é obtida às custas de “aspectos mais amplos desse direito, como habitabilidade, localização, disponibilidade de serviços e infraestrutura” (Pag. 127). Ao interligar os atores centrais do sistema financeiro global aos sistemas domésticos de financiamento habitacional - fundos de pensão, bancos de investimento, instituições de crédito e instituições públicas -, o processo de mercantilização da moradia termina vinculando diretamente a macroeconomia com os indivíduos e famílias. O efeito desse movimento, de acordo com a autora, é a “constituição e consolidação de uma base popular conservadora, em que cidadãos são substituídos por consumidores no mercado de capitais.” (pag.29). A bem da verdade, vale lembrar que isso ocorre sem que sejam oferecidas alternativas. Sobrepondo-se às demais formas de posse estabelecidas - como a habitação para aluguel e algumas formas de propriedade cooperativa e coletiva -, o paradigma da “casa própria” se consolidou como modelo praticamente único de política habitacional, fazendo do acesso aos esquemas de crédito estabelecidos pelos mercados financeiro e imobiliário algo vital para as famílias de baixa renda.

Guerra dos Lugares se organiza em três capítulos. Intitulado “Financeirização global da moradia”, o primeiro se vale da abordagem histórica para expor a estrutura do processo de financeirização da economia política da habitação em escala mundial. Predominante a partir da segunda metade do século XXI em regiões distintas como Europa, Estados Unidos, América Latina, Oriente Médio e Ásia, a “colonização da terra e da moradia na era das finanças” - enunciada no subtítulo do livro - tem origem na crise do desenvolvimentismo fordista e no declínio do welfare state. Com a emergência do

neoliberalismo e por extensão à hegemonia do livre mercado, tem início de modo generalizado uma série de políticas de desmonte ideológico e econômico dos componentes institucionais básicos que, desde a Segunda Guerra Mundial, sustentavam o arranjo dos Estados de bem-estar social, entre eles, o princípio da provisão pública de habitação.

Para Rolnik, a privatização do estoque de moradia pública, o corte drástico de verbas destinadas às políticas de habitação e a redução dos subsídios para aluguéis constituíram um conjunto de medidas responsável por fazer ruir um dos pilares que havia garantido “um pacto redistributivo entre capital e trabalho que sustentou décadas de crescimento”, qual seja, a ideia da habitação como “bem comum que uma sociedade concorda em compartilhar ou prover para aqueles com menos recursos.” (Pag. 35). Trata-se, nos termos da autora, da desconstrução da ideia de habitação como um bem social e sua transmutação em ativo integrado a um mercado financeiro globalizado de capitais, com ampla liberdade de circulação.

Implícito a tal mudança no sentido da moradia, formulada em Wall Street e na City de Londres, e implantada por políticos norte-americanos e ingleses no final dos anos 70, está a transferência da responsabilidade de provisão da habitação do Estado para o mercado. Ao primeiro, cabe, a partir de então, facilitar a gestão do setor habitacional - leia-se, estimular condições, instituições e modelos de (des)regulação destinados a viabilizar mercados privados voltados para a compra da casa própria. Não obstante, Rolnik salienta o papel dos bancos na progressiva implantação e disseminação do modelo de financeirização da moradia no mundo a partir dos anos 1980. Adotado por governos ou mesmo imposto como condição para a concessão de empréstimos internacionais por instituições financeiras multilaterais como o Banco Mundial, o Banco Interamericano

de Desenvolvimento (BID), o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional (FMI), o novo paradigma de política habitacional transformou “a moradia, antes inerte, imóvel e ilíquida do período de Bretton Woods”, em mais uma mercadoria fictícia no “‘balé fantástico’ do período neoliberal””. (Pag.30)

Segundo Rolnik, o processo de financeirização da moradia visando a compra de unidades produzidas pelo mercado assume três principais formas: a) sistemas financeiros de hipotecas; b) sistemas baseados na associação de créditos financeiros a subsídios governamentais; c) esquemas de microfinanciamento. A autora examina de maneira mais detida a transformação da habitação em ativo financeiro inicialmente a partir dos exemplos pioneiros do Reino Unido e nos Estados Unidos, procurando demonstrar como, nesses países, houve uma considerável regressão das condições de moradia para as atuais gerações. Em relação ao sistema de hipotecas, o caso norte-americano mostra-se emblemático, justamente por expor os limites do modelo habitacional financeirizado. Convertido em capital financeiro, o excedente de capital global de natureza macroeconômica penetra na esfera doméstica das finanças do mercado imobiliário residencial, ocasionando uma expansão de fluxos monetários que, por sua vez, permite ao crescimento de crédito extrapolar para além da capacidade dos mercados internos, criando as chamadas bolhas imobiliárias.

De maneira esquemática, a ampliação das possibilidades de financiamento imobiliário residencial viabiliza a compra de propriedades mais caras, ao mesmo tempo em que contribui para a elevação generalizada do preço dos imóveis. Com efeito, o aparente aumento de riqueza revela-se para as famílias como dívidas, que, acumuladas, levam às execuções hipotecárias e à perda das casas. O saldo são débâcles como a ocorrida em 2007, que atingiu os Estados Unidos, mas também países europeus como

a Espanha, em que sobram imóveis vazios e pessoas sem teto e endividadas. A despeito do desfecho trágico, lembra Rolnik, o dado perverso é que a crise hipotecária que assolou o sistema financeiro internacional e o estado de emergência habitacional que a sucedeu em alguns países não resultaram em mudança de paradigma. Pelo contrário, ao invés da implementação de outros modelos de provisão e gestão de moradia, as respostas governamentais consistiram na massiva injeção de recursos públicos nos bancos privados e nas instituições de crédito, com o objetivo de evitar sua bancarrota e promover nova rodada de estímulos à produção de habitação pelo setor privado, resultando na maior operação de liquidez dos mercados de crédito da história. Sem a imposição de qualquer tipo de condição, conclui a autora, tais recursos seguiram a lógica financeira e, em vez de se dirigirem para a recuperação dos mercados habitacionais locais, procuraram investimentos em áreas mais lucrativas nos mercados emergentes, como a China. Por fim, o exemplo norte-americano demonstra, também, que o argumento neoliberal da redução do gasto público com moradia via financeirização é falacioso, à medida que este não cessou de crescer nos Estados Unidos durante o período anterior ao colapso acima descrito, sendo, na verdade, direcionado para os setores de mais alta renda.

Quanto ao modelo de subsídios à demanda - presente também nos sistemas hipotecários -, em que recursos públicos são dirigidos diretamente aos compradores de imóveis construídos e vendidos no mercado por empresas privadas, Rolnik dedica especial atenção ao caso paradigmático do Chile. Promovido ao final dos anos 1970 por agências de cooperação bilaterais e multilaterais, particularmente pelo BID, o modelo chileno de subsídios para habitação foi incorporado a partir do final da década de 1980 por países em desenvolvimento na América Latina onde os assentamentos informais eram regra, entre eles,

México, Guatemala, Bolívia, Equador, El Salvador, Colômbia, Venezuela e Brasil.

Ao fim do primeiro capítulo, Rolnik investiga o microfinanciamento, derradeira estratégia de financeirização da moradia, que equivale, como define a autora, na abertura da última fronteira para o investimento e a acumulação de capital: as favelas da periferia do capitalismo. Se antes as famílias de baixa renda que habitavam territórios populares das cidades não eram consideradas um mercado para serviços financeiros em razão da impossibilidade econômica de arcarem com a dívida do financiamento da moradia, essa realidade muda a partir da década de 1980, quando os mercados de capitais nacionais e internacionais se convencem da rentabilidade de integrar os favelados aos seus sistemas de crédito. Afinal, como bem ilustra a epígrafe do subcapítulo, “é preciso procurar o dinheiro onde ele está: com os pobres. Eles não têm muito, mas são muitos”. Não por acaso, aponta Rolnik, a América Latina possui a maior carteira de microfinanciamento habitacional do mundo.

Denominado “Os sem-lugar ou a crise global de insegurança da posse”, o segundo capítulo prossegue na análise acerca do impacto do complexo imobiliário-financeiro sobre o direito à moradia nas cidades, mantendo o foco, contudo, no tema da ausência de segurança de posse. Manifesto sob formas distintas, em diferentes contextos, esse problema tem como face mais visível e cruel as remoções forçadas, que atingem, sobretudo, as populações mais pobres. Grosso modo, Rolnik divide em dois os principais mecanismos mobilizados nos processos globais de deslocamento populacional e despossessão: a) os grandes projetos de infraestrutura e renovação urbana por conta das reconstruções pós-desastres naturais e das preparações para sediar megaeventos; b) a exploração econômica em função da expansão das áreas de mineração, agronegócio, turismo, pesca e incorporação imobiliária.

Em ambos os casos, os maiores impactos tendem a incidir sobre favelas, assentamentos informais e slums, por serem territórios marcados pela precariedade habitacional e por ambiguidades em relação ao direito de posse. Para Rolnik, está claro que a crise global de insegurança de posse é uma questão de economia política, à medida que os mecanismos de inclusão/exclusão na cidade são tecidos no interior da trama jurídico-administrativa que regulamenta a gestão do solo e as estratégias de planejamento urbano, tratando-se, em última instância, de reformas fundiárias atravessadas por estruturas de poder existentes na sociedade. Conforme a autora, com a hegemonia do capitalismo financeirizado e rentista, as terras urbanas e rurais no mundo todo tornaram-se menos um meio de produção do que ativos altamente disputados. Como parte desse movimento, descrito como “a global land rush”, as dinâmicas de liberalização de mercados aumentaram a pressão sobre as favelas e assentamentos populares, acirrando os processos de despossessão. Eis mais claramente o ponto-chave no argumento do livro.

Rolnik afirma que a predominância da propriedade privada individual titulada e registrada sobre os demais vínculos com a terra e a moradia aumenta a vulnerabilidade dos mais pobres, uma vez que as políticas massivas de titulação e os programas de reforma fundiária que, em princípio, garantiriam a segurança de posse e promoveriam a redução da pobreza, na verdade, nada mais fazem do que expandir as fronteiras do capital: servem à captura dos territórios habitados por comunidades tradicionais ou de baixa renda e sua conversão em novas e vastas reservas para a extração de renda, fragilizando ao invés de fortalecer as condições de acesso à terra e moradia dos mais necessitados. Um dos principais mecanismos acionados pelo Estado e pela regulação urbanística para desatar os nós que impedem a livre circulação desses territórios no mercado internacional, afirma

Rolnik, é a transitoriedade permanente. A partir de pressões, mediações políticas e camadas de legalidade jurídica, são formadas zonas ambíguas entre legal/ilegal que estigmatizam territórios e criminalizam comunidades populares, justificando a expulsão de seus habitantes.

Sob essa ótica, Rolnik aborda o tema dos megaprojetos de renovação urbana e de reconstrução de cidades pós-desastres naturais. Aqui, a engrenagem da despossessão funciona como estratégia de multiplicação do valor da terra, vide as remoções no Morro da Providência, por conta dos Jogos Olímpicos do Rio de Janeiro em 2016, ou o rearranjo de populações para a construção de empreendimentos lucrativos como resorts turísticos nas Ilhas Maldivas, após a devastação do tsunami de 2004, para ficarmos em apenas dois exemplos. No momento oportuno, sob a alegação de razões de interesse público, os assentamentos informais autoproduzidos são expropriados para dar lugar a empreendimentos econômicos privados, funcionando como reserva de terra mobilizada a custo muito baixo pelos governos, constituindo, assim, uma frente de expansão fundiária para o complexo imobiliário-financeiro. Entra em pauta o modelo de “urbanismo especulativo” proposto pelo planejamento estratégico. Espécie de consenso geral no mundo capitalista avançado, vinculado à plataforma neoliberal de resposta à crise econômica, o novo paradigma da política urbana postula a substituição da visão administrativa/gerencial pela ação empreendedora, a competição global através da atração de investimentos internacionais, enfim, a ideia de cidade-empresa. Nesses termos, sentencia Rolnik, não se trata do urbanismo como instrumento de planos de desenvolvimento futuro das cidades, definidos por e a partir das necessidades dos cidadãos, mas de projetos que privilegiam a negociação e o contrato em detrimento da regra majoritária e da lei: é a necessidade de remuneração do capital financeiro investido nos processos de

transformação urbanística que define o conteúdo urbanístico. Em última análise, a autora vê nisso uma nova forma de colonização, que opera por meio da superimposição sobre territórios de projetos estruturados a partir de um modelo de negócios, os quais substituem as formas de vida ali existentes, via remoções e demolições. Ao fim, num único movimento, a capacidade dos mais pobres de participar ativamente na definição dos destinos da cidade é diminuída, ao mesmo tempo em que eles são transformados em veículos para o alargamento do mercado financeiro globalizado.

Nomeado “Financeirização nos trópicos: moradia e cidade no Brasil emergente”, o terceiro e último capítulo discorre sobre o processo de mercantilização da moradia e do solo urbano em âmbito brasileiro, situando-o no contexto das transformações que ocorreram no país entre o final do século XX e início do século XXI, período marcado por ambiguidades e contradições, que abrange processos de redemocratização política, momentos de estagnação (1980-1998) e retomada do crescimento econômico. Concomitantemente, a ascensão ao poder de uma coalizão liderada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), comprometida com uma agenda onde o acesso à moradia adequada era central na construção de um Estado de direitos, fortalecem a hegemonia dos circuitos globalizados das finanças e as agendas neoliberais, especialmente no campo das políticas de habitação. Atenta às relações com o panorama internacional, Rolnik aborda os efeitos político-territoriais da experiência econômica brasileira de “inclusão via ampliação do mercado” a partir de duas frentes: a) o modelo de produção massiva da casa própria via mercado: o programa Minha Casa Minha Vida; b) os projetos urbanos mais claramente identificados com as novas formas de financiamento e governança: as operações urbanas em São Paulo e os projetos ligados aos megaeventos Copa do Mundo e Olimpíadas no Rio de Janeiro.

Rolnik retraza a relação entre produção habitacional e capital financeiro existente no Brasil desde o governo militar dos anos 1960 e 1970. Instrumentos privilegiados de financiamento interno da economia do país, o Banco Nacional de Habitação (BNH, 1964-1986) e o Sistema Financeiro da Habitação (SFH) implementaram, sob apoio da Aliança para o Progresso<sup>1</sup>, uma política de construção de moradias responsável pela construção de conjuntos habitacionais através da Cohab (Companhia de Habitação) e por remoções em massa de favelas. Depois do desenvolvimentismo autoritário e socialmente perverso do regime militar, com sua estrutura de regulação fundiária excludente, o país passa por um processo de democratização que culmina com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a qual incorpora um capítulo sobre política urbana. Sem embargo, com a eleição de Fernando Collor para presidência no ano seguinte, ascende, em meio à crise financeira e reformas fiscais ortodoxas, um projeto neoliberal-conservador. Em seguida, objetivando controlar a inflação, o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) adota o Plano Real (1994), nova moeda e reforma no sistema financeiro que inclui, entre outras coisas, a abertura do mercado aos bancos estrangeiros. As reformas liberalizantes repercutem no setor imobiliário. Inspirado no mercado de hipotecas norte-americano, é criado, nesse período, o Sistema Financeiro Imobiliário que, ao fazer uso de inovações como as operações de securitização e o regime de alienação fiduciária (1997), amplia a participação do capital de finanças no setor imobiliário. Ainda na gestão de FHC, são lançados os Programa de Arrendamento Residencial (PAR), em que o empreendedor privado passa a ser responsável por toda a operação, da compra do terreno à construção, incluindo o projeto, e o Programa Social de Habitação (PSH), em que o Estado leiloava subsídios por região e bancos podiam

adquiri-los para construir casas em parceria com os municípios. No final dos anos 1990, operações como fusões, aquisições e entrada de fundos de investimento internacionais sinalizam no Brasil o processo de tomada do setor de incorporação residencial pelo setor financeiro.

Por outro lado, aponta Rolnik, com a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, são obtidos avanços legais no campo da política habitacional em termos de reconhecimento do direito à cidade como riqueza social, portanto, de “quebra do controle excludente do acesso à riqueza, à renda e às oportunidades geradas no (e pelo) uso e ocupação do solo urbano”. A partir de “emenda popular” à Constituição, é proposta uma reforma urbana que leva em conta os assentamentos informais e sua integração à cidade. Instrumentos como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) são retomados e aperfeiçoados, bem como são propostos planos diretores municipais participativos. Desafiando a máquina burocrática pública e os interesses conflitantes dos partidos políticos, o planejamento territorial participativo encarna “a utopia da cidade para todos” ao propor uma agenda que assume o espaço público em sua dupla acepção: tanto como campo de interações políticas, quanto expressão territorial do acordo dessas interações. Na prática, entretanto, tais planos não chegaram a lograr pleno êxito, resultando na derrota política da plataforma de reforma urbana. Fracasso este, afirma a autora, indissociável da emergência do planejamento estratégico em solo brasileiro nos anos 1990, modelo que, por sua estrutura negocial verticalizada, inviabiliza modelos horizontais democráticos calcados na participação comunitária, desconsiderando anseios, aspirações e especificidades locais. Espoliar, gentrificar, enfim, homogeneizar.

Durante o governo Lula (2003-2011), é criado, em 2003, sob bastante expectativa, o Ministério das Cidades, órgão governamental encarregado de formular a política urbana nacional e

fornecer apoio técnico aos governos locais.<sup>2</sup> Na esteira dessa iniciativa, são instituídos, entre outras coisas, o Conselho Nacional das Cidades, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS, 2005) e o Sistema Nacional de Habitação (SNH), que elabora uma Política Nacional de Habitação (PNH). Em 2007, é lançado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), responsável por grandes obras de infraestrutura - incluindo saneamento, energia, siderúrgicas, aeroportos e obras viárias -, viabilizado, em larga medida, graças à aprovação em 2004 da lei das parcerias público-privadas (PPPs), inspirada no modelo britânico e proposta pelo Ministério do Planejamento. Visando a inclusão de extratos mais baixos de renda e a redução da pobreza, o governo adota a estratégia da expansão do mercado interno via consumo, amparada, entre outras ações sociais, pelo aumento do valor do salário mínimo, pela concessão de incentivos para a produção e aquisição de bens duráveis (por meio de isenções fiscais e da ampliação de linhas de crédito via taxas de juros baixas e subsídios diretos) e pela implementação de políticas públicas, como o programa de transferência de renda Bolsa Família. Nesse contexto de inclusão via consumo, hegemônico a partir de 2006, portanto, concomitante à crise financeira internacional deflagrada pela derrocada do crédito subprime no mercado hipotecário norte-americano, é lançado, em 2009, o Minha Casa Minha Vida.<sup>3</sup> Pautado no modelo único de promoção da casa própria acessada via mercado e crédito hipotecário, o programa passou de pacote de salvamento de incorporadoras financeirizadas, com escala razoavelmente modesta, à política habitacional do país. Cabe ainda ressaltar que essa conjuntura coincide com a preparação de 12 cidades brasileiras para receber a Copa do Mundo de 2014 e, no caso do Rio de Janeiro, para a preparação da cidade para as Olimpíadas de 2016.

Sem dúvida, afirma Rolnik, as incorporadoras foram salvas da derrocada pelo MCMV durante crise financeira mundial, assim como tiveram impulsionadas o valor de suas ações. O efeito contracíclico do programa sobre a indústria da construção civil também é indiscutível, de modo que, do ponto de vista do crescimento econômico e da geração de empregos, a estratégia foi bem-sucedida. Daí o apoio de setores empresariais e sindicais. Dito isso, Rolnik elenca os pontos fracos do programa. Se, por um lado, o MCMV traz como inovação a superação do “federalismo partidário”, ao delegar a promoção de empreendimentos habitacionais a empresas, driblando eventuais resistências oferecidas por partidos de oposição em governos locais, por outro, o papel assumido pelos municípios se resume, exclusivamente, à indicação dos beneficiários a partir de um cadastro, o que implica baixo investimento do ponto de vista financeiro e institucional, mas também à “manutenção das velhas gramáticas políticas de interação entre poder público e eleitores no plano local”. (Pag.308). E mais: desenhado para incentivar empresas privadas a se comprometerem com a produção de habitação de baixa renda, o programa não apenas permanece dependente, como também amplia o uso de recursos oriundos da esfera pública para subsidiar a aquisição da propriedade, reiterando os padrões históricos de apropriação de fundos públicos por atores privados no país<sup>4</sup>. Para Rolnik, trata-se de um arranjo financeiro ambivalente, que implica a transferência de riscos para as instituições públicas e a manutenção dos lucros com agentes privados.

Outro efeito colateral do MCMV, segundo a autora, é a atribuição do poder de decisão sobre a localização e o projeto aos agentes privados. Tendo em vista que o teto dos preços e as dimensões das unidades são previamente estabelecidos, o critério para orientar as decisões do empreendedor não pode ser outro senão o

da rentabilidade. “O resultado dessa equação financeira”, aponta Rolnik, “é a construção de megaempreendimentos padronizados inseridos nas piores localizações das cidades, isto é, onde o solo é mais barato”. (Pag. 310). Com efeito, se é lícito afirmar que o programa atinge uma camada populacional historicamente não atendida, também é verdade que ele termina agravando aspectos da crise urbana brasileira,<sup>5</sup> pois, ao invés de impactar sobre a segregação socioespacial existente, o MCMV a reforça ao reproduzir o padrão periférico, “produzindo novas manchas monofuncionais ou aumentando a densidade populacional de zonas guetificadas já existentes” e, ao se valer do modelo do condomínio fechado, contribuindo desse modo para a criação de um espaço público caracterizado pela separação entre enclaves fortificados e favelas. Por fim, Rolnik demonstra que o programa interrompe a construção de uma incipiente política habitacional diversificada. Na verdade, detecta a autora, há um grave descolamento entre o PAC e o MCMV, visto que o primeiro prioriza a promoção do desenvolvimento urbano via grandes projetos de infraestrutura sem levar em conta, no entanto, o planejamento habitacional, o que faz do MCMV um programa desprovido de política fundiária.

Na busca por identificar dinâmicas no Brasil que conectam capital financeiro e capital imobiliário e impõem sua lógica rentista às formas de uso e ocupação dos territórios, Rolnik analisa as operações interligadas, as avenidas imobiliárias e as operações urbanas, todas implementadas em São Paulo, sendo as últimas responsáveis pela introdução dos chamados Certificados de Potencial Adicional de Construção (Cepacs)<sup>6</sup>. (Pag. 333). Em seguida, a autora examina as parcerias público-privadas, o regime diferenciado de contratação e as concessões urbanísticas no âmbito dos grandes projetos de preparação das cidades para a Copa do Mundo e as Olimpíadas. Grosso modo, tratam-se de mecanismos que

estreitam a histórica relação entre o estado brasileiro e as empreiteiras, os quais, em última instância, terminam por institucionalizar o complexo imobiliário-financeiro. Desde os anos 2000, lembra a autora, com a reforma do marco regulatório das relações entre empresas e Estado, a responsabilidade de definir e executar projetos e de fazer a gestão de espaços e serviços é transferida progressivamente para as primeiras. “Dessa forma, vão se constituindo espaços cada vez mais regidos por relações contratuais privadas, recortados do conjunto da cidade” (Pag. 354), a exemplo do projeto Rio Olímpico, definido e implantado de maneira paralela e sem diálogo com o Plano Diretor da cidade. “As empreiteiras definem os projetos, constroem e fazem a gestão pelo menor preço. O Estado só paga a conta.” Na esteira desse conluio, em que “atores privados passam a ter também exercício de governo, ampliando, portanto, a zona de indefinição entre o público e o privado e reconfigurando a ordem política” (Pag. 355), vêm as remoções e reassentamentos. A um só tempo, os moradores são deslocados da frente de expansão de fronteiras do “complexo” e transformados em mercado de consumo cativo do produto casa própria, de baixa qualidade e em territórios precários. Ao fim, Rolnik expõe as raízes de um “modelo de Estado capturado por interesses privados e conformado por uma cultura de opressão e exclusão, simultaneamente tensionado por um processo de combate à pobreza e inclusão via consumo e pela tomada da terra urbana e da moradia pelas finanças globais”. (Pag.368). Na versão brasileira do complexo imobiliário-financeiro, ela conclui, empreiteiras e incorporadoras seguem comandando a lógica de expansão das cidades, através de entrelaçamentos cada vez mais complexos e de operações financiadas por um fundo público: o FGTS<sup>7</sup>.

Longe de realizar um simples inventário, Guerra dos Lugares faz um balanço pessimista acerca do modelo habitacional financeirizado,

afirmando-o como um retrocesso no que tange ao direito à moradia adequada. De maneira clara e precisa, mas com algum grau de repetição dos argumentos, o livro lança luz sobre os danos inerentes a um sistema de habitação existente há quase duas décadas, astuto em vincular moradores e investidores, inábil, no entanto, em manejar a assimetria de interesses entre as partes. Daí o sentido ambíguo assumido pela moradia, ilustrado por Rolnik: “casas de cimento e tijolos” para os moradores, “abstrações, frações de unidades de valor, uma especulação entre tantas” para os investidores. Diante desse desequilíbrio e das inúmeras consequências nefastas sempre para o lado mais vulnerável, uma série de questões se impõem. (Pag. 78).

O sistema habitacional financeirizado é passível de ajustes, no sentido de melhor equalizar, digamos, as forças encarnadas pelos termos “público” e “privado” ou, de fato, “interesse comum” e “construção especulativa do lugar”, “gerenciamento” e “empresariamento”, “direito à cidade” e “mercantilização da terra urbana” se constituem antinomias inconciliáveis? Tendo em vista o profundo arraigamento do anseio por propriedade na cultura capitalista, seria viável nos dias de hoje a promoção em larga escala de modelos alternativos à casa própria? Cabe a atualização do modelo de habitação social originalmente desenvolvido no contexto do pós-guerra, ou sua retomada representa total anacronismo? Afinal, como suprimir o enorme déficit habitacional existente no mundo, produzindo em quantidade sem comprometer a qualidade? Valioso quadro de referência para enfrentar os dilemas da política habitacional no Brasil e no mundo no século XXI, Guerra dos Lugares também atesta os atuais impasses da esquerda: não fornece propostas concretas, mas, sim, apresenta lições, incita a reflexão, aponta direções. Sem dúvida, seu maior mérito é expor as vísceras de um modelo “excludente, predatório e patrimonialista” (Pag. 266), evidenciando a

extrema urgência em redirecionar as políticas de habitação vigentes. Induzido por Rolnik, me arrisco a afirmar, o caminho é integrá-las plenamente às políticas urbanas, articuladoras, por definição, de pensamentos sobre habitação, política fundiária e cidade. Enquanto as políticas habitacionais não forem efetivamente públicas, não serão produzidos ambientes urbanos mais justos, inclusivos e democráticos. Muito pelo contrário, será mantida uma perversa geografia da desigualdade.

#### Notas:

1: Programa norte-americano de cooperação orientado para a América Latina como o objetivo oficial de promover desenvolvimento econômico, mudanças sociais e democratização política. Lançado no governo John F. Kennedy (1961-1963) no contexto da Guerra Fria e da Revolução Cubana, o plano na verdade intencionava conter o avanço do comunismo soviético, além de proporcionar abertura ao investimento das empresas de capital estadunidense nos países latino-americanos.

2: Integravam o Ministério da Cidades: Olívio Dutra (Ministro de Estado), Ermínia Maricato (Ministra Adjunta e Secretária-Executiva), Jorge Hereda (Secretário Nacional de Habitação), Raquel Rolnik (Secretária Nacional de Programas Urbanos), Abelardo De Oliveira Filho (Secretário Nacional de Saneamento Ambiental), José Carlos Xavier (Secretário Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana), João Luiz Da Silva Dias (Presidente da Companhia Brasileira de Trens Urbanos – CBTU), Ailton Brasiliense Pires (Diretor do Departamento Nacional de Trânsito – Denatran) e Marco Arildo Prates Da Cunha (Presidente da Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre – Trensurb).

3: O programa se dividia em quatro modalidades: MCMV-Entidades, PHH-Rural, MCMV-Sub 50 e MCMV-Empresas. As três primeiras representavam menos de 10% do total de unidades e recursos previstos, enquanto a última funcionava como núcleo duro dessa política e era, por sua vez, subdividida

em três faixas. A primeira faixa (até 1,6 mil reais de renda familiar) oferece um produto quase totalmente subsidiado, construído por empresas privadas e distribuído para beneficiários definidos pelos governos locais. A segunda faixa (famílias com renda mensal entre 1,6 mil reais e 3,1 mil reais) é beneficiada por subsídios diretos menores, cerca de 20% do valor da unidade, assim como por linhas de crédito com taxas de juros abaixo das condições de mercado e pela concessão de garantia por um fundo público (Fundo Garantidor da Habitação - FGHab). Os benefícios da terceira faixa (renda familiar mensal até 5 mil reais) são apenas crédito mais barato e a garantia do FGHab. Para as faixas 2 e 3, tanto a construção como a comercialização das unidades habitacionais são feitas diretamente pela empresa privada que construiu os imóveis. A Caixa Econômica financia a produção e fornece subsídios para a compra das unidades, mas os riscos e as responsabilidades são da empresa.

4: Criado em 1966, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) consiste em um fundo arrecadado pela União por meio do recolhimento compulsório mensal de 8% do salário dos empregados, destinado a indenizar trabalhadores demitidos sem justa causa. Desde os programas do BNH até os dias de hoje, ele é a grande fonte de recursos da política habitacional.

5: A crise das cidades é caracterizada por uma série de fatores, entre eles: o problema da mobilidade, causado por uma política de suporte à circulação de carros em detrimento do transporte coletivo de massa; um tipo de espaço público marcado pela separação entre enclaves fortificados e favelas, por conta da violência; a precariedade e o déficit habitacional, evidenciados pelo contínuo crescimento dos assentamentos informais, pelas ocupações de terrenos e edifícios vazios, acirrado pelo recente boom no preço dos imóveis e aluguéis, e sua elevação muito acima da renda dos mais pobres.

6: Os Cepacs são títulos financeiros de base imobiliária emitidos pela prefeitura e correspondem a um volume futuro de metros quadrados adicionais. Serviram de base para o texto que define as operações urbanas consorciadas no Estatuto da Cidade. Os certificados são leiloados em “pacotes” e negociados

no mercado secundário através da Bolsa de Valores. Segundo Rolnik, “a introdução do Cepac avança na financeirização: modifica a forma jurídica da propriedade imobiliária e, conseqüentemente, amplia as possibilidades de apropriação de renda, ao aproximar renda e juros em um único ativo financeiro”.

7: Durante o período militar brasileiro, o BNH se constituiu instrumento privilegiado de financiamento interno da economia do país. A arrecadação líquida do FGTS, por sua vez, se tornou a principal fonte de recursos para a política habitacional, fortalecendo a dimensão financeira do programa, à medida que as decisões relativas à habitação passaram a ser

subordinadas à necessidade de remuneração do fundo. Responsável pela implementação do MCMV, a recente Política Nacional de Habitação tem como principal elemento o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e seu principal fundo, o FGTS, ambos sob a gestão da Caixa Econômica Federal, que está subordinada ao Ministério da Fazenda. Eis a matriz do problema da moradia no Brasil para Rolnik: o estabelecimento, desde sempre, de um campo de convergência e conflito de interesses decorrente da definição de um organismo financeiro como locus de formulação e implementação de uma política habitacional que depende e incide sobre as estratégias monetárias e fiscais do país.

Nas páginas a seguir:

## Salve Salve

2016

Fotografias realizadas por Michel Masson no Horto, Rio de Janeiro.

Para ver a série completa, acesse [www.michelmasson.com](http://www.michelmasson.com)

Com origens que remontam a um Engenho de cana-de-açúcar do século XVI, posteriormente desapropriado pelo príncipe regente D. João em 1808 para a construção de uma fábrica de pólvora e a fundação do Jardim Botânico do Rio de Janeiro, o Horto é lugar de gente simples e tradições fortes. Grotão, Morro das Margaridas, Hortão, Vila São Jorge. Reminiscência da cultura afro-brasileira, do tempo dos terreiros de candomblé e de umbanda, dos escravos e da roça. Resquício do modo de vida rural, espécie de pastoral idílica em meio à cidade. Quasi-campo, quasi-subúrbio. Gente integrada, arraigada em meio à mata. Região literalmente de raízes, onde se misturam a ruína da senzala e os aquedutos, o casario colonial da feitoria e as crianças jogando bola, o caminhão de gás e a missa improvisada aos domingos, a prosa das senhoras do lado de fora das casas e os rios e árvores que sempre estiveram lá. Sabedoria e sobrevivência. Cordialidade e solidariedade. Lugar bucólico que desperta minha memória afetiva. Hoje, sob iminente processo de desapropriação, o Horto é uma das comunidades abordadas no livro por Raquel Rolnik. Salve Salve é cumprimento, saudação, reverência popular, mas, também, celebração, homenagem.



Fotos: Michel Masson



Fotos: Michel Masson



Fotos: Michel Masson



Fotos: Michel Masson



Fotos: Michel Masson