

**RESENHA DO LIVRO “GUERRA DOS LUGARES: A COLONIZAÇÃO DA TERRA E DA MORADIA NA ERA DAS FINANÇAS”, DE RAQUEL ROLNIK**

**Ana Clara dos Santos Lima Peixoto<sup>1</sup>**

**Marize Figueira de Souza<sup>2</sup>**

**Juliana Venâncio Cardozo<sup>3</sup>**

**Thábata Ribeiro Coelho<sup>4</sup>**

**Thaís Jeronimo Vidal<sup>5</sup>**

O livro “Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da moradia na Era das Finanças” é fruto da tese de livre-docência de Raquel Rolnik, professora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP. O livro discute os processos de transformação das políticas habitacionais em curso no mundo, fazendo uma crítica ao modo como o setor habitacional foi tomado pelas finanças nas últimas décadas e à forma como isso impactou negativamente o direito à moradia nas cidades.

Para isso, a autora começa narrando sua experiência como relatora especial para o Direito à Moradia Adequada da Organização das Nações Unidas (ONU). A ida dela ao Reino Unido se deu em um contexto de desmonte progressivo da política de bem-estar social britânica. Naquele momento, o governo britânico propunha um programa de austeridade fiscal e de reforma do *welfare state*. Uma das propostas, conhecida por *bedroom tax* (“taxa do quarto”), consistia em cortar subsídios dados aos indivíduos que residissem em casas ou apartamentos com quarto sobrando. Rolnik conta que as possibilidades de mudanças para espaços menores quase nunca existiam ou significava a retirada das pessoas de locais onde havia um sentimento de pertencimento e faz uma crítica incisiva às reformas no sistema britânico que, segundo ela, violavam o direito à moradia dos atingidos.

A especialista em habitação ao colocar, logo na apresentação do seu trabalho, as críticas que recebeu pela sua atuação como relatora da ONU já faz da obra uma produção impactante. Fica evidente que o governo conservador do Reino Unido não ficou satisfeito com

---

<sup>1</sup> Graduanda em Direito pela Universidade Federal Fluminense.

<sup>2</sup> Graduanda em Direito pela Universidade Federal Fluminense.

<sup>3</sup> Graduanda em Direito pela Universidade Federal Fluminense.

<sup>4</sup> Graduanda em Direito pela Universidade Federal Fluminense.

<sup>5</sup> Graduanda em Direito pela Universidade Federal Fluminense.

as constatações e análises feitas por uma especialista do “Terceiro Mundo”, o que nos deixa empolgados para iniciar a leitura. A partir das constatações feitas em suas visitas a diversos países e das suas mais variadas experiências com remoção ligadas à grandes projetos ou reconstruções pós-desastres naturais, Rolnik viu a necessidade de estudar o processo de financeirização da moradia. Segundo ela, as políticas habitacionais e urbanas foram perdendo seu caráter de distribuição de riqueza para se transformarem em mecanismos de extração de renda e acumulação de capital, baseados na lógica do endividamento.

Para discutir o assunto, o livro é dividido em três partes principais: (1) Financeirização global da moradia; (2) Os sem-lugar ou a crise global da insegurança da posse e (3) Financeirização nos trópicos: moradia e cidade no Brasil emergente. Para iniciar a discussão proposta no capítulo 1, Raquel Rolnik descreve oito cenas em regiões distintas do mundo – Europa, Estados Unidos, América Latina, Oriente Médio e Ásia - que envolvem, entre outras situações, a desapropriação, as vítimas de construtoras que faliram, a construção de habitações sociais comercializadas por meio de crédito hipotecário e, ainda nesse contexto do século XXI, a própria luta de ativistas pelo direito à moradia. Com a exposição desses casos, os resultados de um longo processo da desconstrução da habitação como um bem social e da sua transformação em mercadoria são trazidos ao debate. A partir dos relatos concretos, três principais formas assumidas por esse processo de financeirização da moradia são evidenciadas: os sistemas baseados em hipotecas; os baseados na associação de créditos financeiros a subsídios governamentais diretos para compra de unidades produzidas pelo mercado e os esquemas de microfinanciamento.

O mercado baseado em hipotecas foi o principal mecanismo de promoção da política de casa própria nos Estados Unidos e na maioria dos países europeus. A experiência desses países e como se deu essa passagem das dívidas dos Estados para os indivíduos e famílias é analisada na primeira parte do capítulo I. Inicialmente, Raquel faz uma explanação genérica. Destaca que foi no período pós Segunda Guerra Mundial (principalmente entre os anos de 1950 e 1960) que os governos europeus passaram, de formas distintas, a prover habitação pública como uma política de bem-estar social. Isso foi feito não só através do provimento da moradia, mas em alguns casos através do fornecimento de auxílios diretos de pagamento de aluguel.

No entanto, a partir da década de 1970, com uma das maiores recessões econômicas internacionais, houve uma brusca mudança no papel desses governos que deixaram de ser provedores de habitação para serem incentivadores da expansão dos mercados privados. Em quase todos os países, o que aconteceu foi uma mercantilização da moradia através de

incentivos para a compra da casa própria. A autora destaca ainda que nesse contexto houve uma crescente estigmatização da habitação pública que passou cada vez mais a ser identificada como pobreza e marginalidade. Mostra ainda como esse processo de privatização e mobilização da propriedade privada como fonte de riqueza coincidiram com o processo de envelhecimento populacional, o que fez com que o uso da casa própria começasse também a ser visto como potencial substituto dos sistemas de pensão e aposentadoria. Com isso, os riscos foram sendo transferidos cada vez mais das instituições coletivas para os indivíduos.

Além disso, coloca-se que a moradia passou a ser a possibilidade de financiamento de consumo, uma vez que começou a ser adotada como garantidora de empréstimos. Para isso, o aumento contínuo dos preços dos imóveis foi fundamental. Ao mesmo tempo em que se aumentava esses preços, a participação do salário na riqueza global se via cada vez menor. Como consequência desse novo quadro, Raquel Rolnik discute que o aumento de riqueza nas mãos dos proprietários nada mais era do que uma dívida disfarçada, já que o que se tinha era um conjunto de dívidas das famílias proprietárias. Nesse sentido, o mercado global de capitais se expandiu por meio do endividamento privado. A crise do acesso à moradia representou um grande número de pessoas morando em condições inadequadas, além de forçar famílias de baixa renda a adotarem esses esquemas de crédito.

Para aprofundar a discussão sobre como o livre mercado e a competição foram incentivados, o livro traz a explanação de dois casos concretos: o do Reino Unido e dos Estados Unidos, os dois países pioneiros do novo modelo de financiamento à moradia. No Reino Unido, a noção de que uma vida digna envolvia o acesso à moradia justa e decente foi responsável por uma série de políticas fundiárias, de moradia e planejamento territorial. A história do sistema de bem-estar social do país europeu incluiu benefícios habitacionais importantes. O livro conta como essas políticas habitacionais do Reino Unido foram transformadas e substituídas por políticas que priorizavam interesses privados.

Nesta parte do livro, Raquel destaca alguns momentos importantes para as políticas habitacionais do Reino Unido: em 1909, a primeira Lei de Planejamento; 1915, as leis de restrição aos aumentos dos aluguéis; 1918, o relatório Tudor Walters que defendia padrões mínimos para a construção habitacional; 1947, a Lei de Planejamento da Cidade e do Campo e 1948, a Lei de Assistência Nacional. Não cabe aqui reexplicar todas essas leis, mas é importante saber que elas são trazidas no texto como elementos que explicitam que a preocupação com o acesso à moradia era grande antes dos anos 70.

Entre os anos de 1940 e 1970, os conjuntos habitacionais públicos construídos pela prefeitura foram os principais provedores das moradias para as famílias de média e baixa rendas. Assim como destacado para o contexto global, a partir do final da década de 1970, houve uma grande mudança na política habitacional que passou a priorizar a privatização dos estoques públicos de moradia com redução dos gastos do Estado e aumento da participação do indivíduo no provimento do seu bem-estar. O “direito à compra” substituiu o direito à moradia e passou a ser elemento central do novo mercado. Grande parte das casas públicas foram vendidas e o que restou transferido para associações de habitação ou locadores sociais registrados que passaram a ofertar moradias, inicialmente, abaixo do preço de mercado.

Raquel Rolnik destaca ainda que a promoção do crédito habitacional se tornou a principal ferramenta de política habitacional, o que conectava cada vez mais a moradia aos setores financeiros. Como consequência do constante aumento do preço de imóveis e venda das moradias sociais, sobraram moradias de altíssimo preço e houve um aumento no número de pessoas em situação de rua. Há hoje uma crise habitacional instalada e aqui, afirma a autora, em termos de disponibilidade, viabilidade econômica e acesso à moradia adequada. Ainda sobre o Reino Unido, a autora comenta algumas ações implementadas pelo governo para incentivar o acesso ao sistema de financiamento hipotecário que, na prática, em vez de aumentar o acesso à moradia, consistiram na diminuição desse direito, prejudicando, principalmente, os mais pobres e vulneráveis e, ainda, em um prejuízo nas condições das moradias.

Depois de falar sobre a situação do Reino Unido, o livro apresenta o relato da história da trajetória norte-americana que nos ajuda a compreender melhor a formação desses sistemas de hipotecas que a autora destaca, mais de uma vez, como um dos mais potentes modelos de financeirização da moradia. O momento pós crise de 1929 é discutido como o início da política habitacional moderna. As leis de moradia de 1934 e 1937, segundo a obra, foram responsáveis pela construção de um estoque público para as famílias de baixa renda, ao mesmo tempo em que estimulavam o crédito subsidiado para as famílias de classe média. Nesse contexto, uma série de práticas discriminatórias, exercidas pelos próprios credores bancários foram responsáveis por uma segregação racial e social muito forte (por exemplo, entre 1934 e 1968, os brancos receberam 98% dos empréstimos aprovados).

A autora recupera, agora no estudo do caso americano, dados que indicam que desde os anos 1970, os recursos públicos para construção e manutenção do estoque público de moradias foram sendo cada vez mais substituídos pelos subsídios oferecidos para aquisição de casas próprias e programas de apoio ao aluguel privado. Destaca, nesse contexto de promoção

da casa própria, duas mudanças importantes: a Lei de Reinvestimento na Comunidade, em 1977<sup>6</sup> e a consequente invenção do empréstimo *subprime* pelos bancos que passaram a incutir nos indivíduos um altíssimo risco.

O governo federal incentivou muito esse mercado de hipotecas que passou a ser uma das principais fontes de crédito para o financiamento da casa própria. Os preços dos imóveis não paravam de aumentar e os compradores podiam refinar suas casas com novos empréstimos para pagar suas dívidas. Como consequência, as dívidas acumulavam-se até execução hipotecária e perda da casa. O livro discute como a crise da moradia afetou não só proprietários, mas também inquilinos e narra como as opções políticas foram responsáveis pelo aumento de famílias sem-teto, listas de espera por habitação social e *vouchers* de locação e das despesas de aluguel. Raquel Rolnik é categórica ao afirmar que a crise hipotecária dos empréstimos *subprime* foi consequência de uma clara atuação de governo voltada para a destruição de alternativas de acesso à moradia para os mais pobres.

A disseminação desse modelo na Europa Ocidental também é abordada no livro. Sempre com uma preocupação social, é possível ver nas palavras da autora a crítica à nova forma de se tratar habitação. Ela destaca, nesse sentido, uma decisão da Comissão Europeia em prover habitação social apenas para o conjunto de pessoas cuja renda não permitisse a obtenção de moradia em condições de mercado e discute como essa decisão afetou diversos países em que a política de habitação era universalizante como a Suécia, Dinamarca e Holanda, por exemplo. Também é discutido o caso da Espanha como um dos exemplos mais extremos da financeirização da moradia, uma vez que lá nunca houve uma política de habitação significativa. Assim como em outras partes do mundo, na Europa Ocidental, há um explícito incentivo dos governos ao livre mercado, com diminuição, cada vez maior, da intervenção do Estado. Os interesses públicos tornam-se cada vez menores frente aos privados. Nesse contexto, surge uma nova definição de habitação que passa a ser tratada como serviço exclusivamente de interesse econômico, fazendo com que as políticas universalistas de provisão de moradia social sejam cada vez mais massacradas.

A partir daí, Raquel começa a segunda parte do primeiro capítulo, intitulada “A exportação do modelo”, abordando a mudança do perfil de funcionamento do Banco Mundial em relação às políticas habitacionais. Muito se falava nos governos que não deviam mais dar o acesso a habitação e sim serem facilitadores nesse processo. Essa mudança foi seguida por várias instituições que de certa forma justificou todo o processo de mudança. Essa nova atitude

---

<sup>6</sup> Para maior entendimento da Lei, consultar a obra completa de Raquel Rolnik, página 64.

institucional contrasta com o modelo nos anos 1970 que consistia em empréstimos a governos para promover acesso a moradia para os mais pobres e que não tinha como objetivo o retorno do investimento.

A partir da década de 80 a forma de funcionamento do Banco Mundial começou a mudar. A preocupação com o acesso a moradia pelos mais pobres se transformou no envolvimento em processo de reajuste econômico nos países credores. Foi quando a moradia, um direito de todos passou a ser uma equação matemática para gerar lucro e diminuir a participação estatal. Cada vez mais a quantidade de dinheiro envolvida nesses empréstimos aumentava e o foco agora era muito mais amplo do que projetos urbanos. Assim, os países receptores agora eram aqueles que faziam parte da antiga União Soviética. Esses países tiveram que passar por várias transformações em diferentes setores e o habitacional foi um deles.

Raquel destaca que nessa mudança, cada país adotou a política que julgou melhor para tratar da habitação que antes era responsabilidade do Estado. Sustentar uma moradia no antigo sistema socialista comprometia pequena parte do orçamento familiar e a onda de privatizações trouxe algumas consequências como: o aumento do custo para manter o imóvel, visto que água e luz também aumentaram, a possibilidade de o locatário comprar o local que vivia, algumas estatais agora empresas privadas concentravam propriedades residenciais, etc. Em geral, todas essas mudanças transformaram o locatário em dono de propriedade privada. Porém, como citado anteriormente o custo para manter o imóvel aumentou muito e isso atingiu principalmente a camada mais pobre da população.

A crise de 1996 no Leste Europeu demandou uma reformulação no financiamento habitacional. Isso porque os sistemas bancários em vários países entraram em colapso. Os bancos de alguns países se tornaram instituições internacionalizadas que disponibilizavam cada vez mais capital europeu e aumentavam as hipotecas. Toda essa dinâmica de empréstimos com a crise de 2008 teve uma devastadora consequência nos antigos países comunistas. O controle do valor da moeda foi perdido, o setor de construção civil faliu e os inquilinos comprometiam parte significativa do orçamento com o pagamento das dívidas.

A autora indica também que na crise hipotecária que atingiu todo o sistema econômico internacional não teve uma solução nova para amenizar a crise. Foi dada a antiga solução de injetar recursos públicos nos bancos privados e empresas de crédito, estímulos para a produção de moradia pelo setor privado vendendo as unidades por crédito hipotecário, ou seja, para recuperar-se da crise hipotecária estimulou-se a hipoteca. Essa talvez seja uma das principais características do neoliberalismo, manter seus ciclos mesmo em períodos de crise. A injeção de

capital nos bancos tinha como objetivo deixá-los aptos a retomar suas atividades. Alguns países no pós-crise tiveram mais rigor nos empréstimos, levando a aumentar as precauções ao ceder crédito. O aumento dos juros e as restrições combinadas com um quadro de recessão diminuíram a oferta de crédito para compra de residências. Esse é o panorama geral do cenário pós crise imobiliária mundial, porém cada país teve as suas peculiaridades para tentar reverter o quadro de recessão.

A participação de dinheiro público como subsídio para a compra de imóveis tem como premissa que mesmo famílias de menor poder aquisitivo poderão adquirir a casa própria. Essa ajuda possibilita dinâmica no mercado e cria um vínculo com o Estado entre os indivíduos. Países como os da Europa, os Estados Unidos, Canadá e Austrália adotam programas de subsídios, o que demonstra que mesmo em países como os Estados Unidos onde o lema é a não intervenção estatal possui uma relação bastante estreita entre economia e Estado, colocando em dúvida a real aplicabilidade do Estado mínimo.

A ajuda com isenções fiscais, diminuição ou subsídio dos juros e bônus para quem é adepto da dinâmica de poupanças acabam beneficiando classes médias na obtenção da casa própria. Logo, toda aquela premissa de dar acesso a quem mais precisa de recursos é um tanto quanto duvidosa, pois quem mais precisa não consegue preencher os pré-requisitos para a obtenção de crédito.

A autora destaca ainda que os subsídios que consistem em doação de capital ocorrem com mais frequência na América Latina e discute o cenário da diferença entre as classes sociais e os altos preços de imóveis convergindo para a autoconstrução de moradia. No contexto da industrialização, as cidades atraíram migrantes principalmente rurais sem fornecer infraestrutura para comportar essa nova configuração urbana. E é nesse contexto que ela aponta o modelo chileno de moradia que foi amplamente difundido. Basicamente, este modelo promove a mudança da responsabilidade do governo em prover a moradia para o setor privado. Ele compreende a oferta da doação de capital para a compra, corte de subsídios indiretos e uma qualificação dos usuários por pontos. O contexto chileno era pontuado por graves problemas no quesito moradia e a falta de habilidade e comprometimento por parte do governo, o que é evidenciado nos conjuntos de moradia que eram prédios afastados sem nenhum tipo de qualidade na construção.

Na última sessão do capítulo 1, Raquel aborda a favela como o novo alvo do mercado financeiro que até a década de 80 não era vista como um potencial campo de investimentos, pois não teria a garantia financeira por essa população economicamente instável. Porém, surgiu

o microfinanciamento e a visão do mercado se voltou para a capacidade da favela gerar lucros. O microfinanciamento veio para financiar o empreendedorismo dos moradores da favela e mais recentemente apoiar processos de autoconstrução. Esse sistema de crédito vestiu a camisa de combate à pobreza e sem perspectivas de ser um empréstimo com resultados lucrativos para as empresas de crédito. Porém, a dinâmica do microfinanciamento se deu por meio do empreendedorismo e não da redistribuição da renda ou na igualdade, o que nos leva ao questionamento de até quando o discurso de combate à pobreza é realmente a intenção desse programa.

Com a entrada de vez de bancos comerciais e a integração do mercado de capitais, o lucro foi colocado como objetivo principal, deixando de lado o desenvolvimento. O microfinanciamento habitacional também é ofertado por várias instituições. Esse perfil dá uma nova face ao sistema capitalista que procura o lucro com um discurso pró-desenvolvimento humano. O que mais chama a atenção em todas as políticas habitacionais abordadas desde o segundo item desse primeiro capítulo é o lucro regendo os aspectos em casos de desenvolvimento humano e isso mostra o real objetivo dessas ações privadas, público privadas e públicas.

O microfinanciamento conseguiu dar ao capitalismo o acesso à favela, a tornando mais um território subestimado ao capital, colonizado e explorado financeiramente com o discurso eufemístico de promover o desenvolvimento humano, porém na realidade o que importa é a margem de lucro.

No segundo capítulo, a autora segue a metodologia de introduzir diversos casos de insegurança da posse no mundo, demonstrando que trata-se de uma crise global e que afeta a realidade de milhões de pessoas<sup>7</sup>, na contemporaneidade. A partir de casos como Camboja em 2008, Ilhas Maldivas em 2009, Buenos Aires e Haiti em 2011, Rio de Janeiro em 2012 e Jacarta em 2013, são apontadas diferentes formas da crise de insegurança se configurar e manifestar, diante dos respectivos contextos.

Em tempos de capitalismo financeirizado, catástrofes naturais, como terremotos e Tsunami, a realização de megaeventos e implementação de grandes projetos de exploração econômica, como a expansão de áreas de mineração e agronegócio, muitas vezes servem como fatores que agravam a ameaça de remoções forçadas e desapropriações, sobretudo das

---

<sup>7</sup> É apresentada, como exemplo, a estimativa do Centro pelo Direito à Moradia contra Despejos, que aponta para mais de 18 milhões de pessoas como vítimas de remoções forçadas, entre os anos de 1998 e 2008, pag. 149.

populações mais pobres. Rolnik denuncia os mesmos como processos de expansão das fronteiras do capital às custas dos ativos territoriais dos mais pobres.

A autora também utiliza como referência seu amplo processo de escuta a depoimentos de pessoas que tiveram suas vidas e de seus familiares diretamente afetados, a partir das pressões abordadas. É interessante destacar o caso apresentado, dos moradores da Vila Autódromo, no Rio de Janeiro. Além do mesmo estar em curso, evidenciando as disputas provocadas por interesses da especulação imobiliária, principalmente justificados pela chegada dos megaeventos como a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016, pode-se melhor compreender seu histórico e entender como direitos já conquistados pela comunidade local estão sendo pressionados e violados. O texto elucida como a comunidade de pescadores, que teve seu direito real de uso territorial reconhecido pelo estado, por um prazo de 99 anos, está sendo violentamente abordada pela própria prefeitura do Município do Rio de Janeiro. É possível fazer, assim, a necessária reflexão de como os grandes meios de comunicação distorcem a “trama jurídico-administrativa” envolvida. Além de não veicularem os abusos de força policial para removerem os moradores que tentam resistir, transmitem a noção que os mesmos não tem qualquer direito de ocupação territorial.

Rolnik, a partir de seus 35 anos de experiência nos temas de planejamento urbano e habitação, apresenta e desconstrói algumas das teorias amplamente difundidas e aceitas, como a explicação da população marginalizada, “sobrante”, vinculada a ideia das cidades não conseguirem absorver e acompanhar o ritmo de migração populacional de áreas rurais. De forma crítica, ela ilustra com casos de locais com economias em retração e, ainda assim, com processo de aumento da urbanização. A autora denuncia a existência de interesses para que haja mão de obra abundante, à disposição, e conseqüentemente mais barata.

Raquel afirma que o neoliberalismo, com seu processo de reajuste fiscal e reestruturação produtiva, levou ao “Empreendedorismo municipal”. Nesse contexto, as Parcerias Público Privadas (PPPs), associações entre governo e empresas de caráter societário, se tornaram uma das principais estratégias de gestão e promoção de desenvolvimento urbano. Apesar do uso das PPPs ser justificado pela escassez de recursos públicos e pela suposta maior competência da gestão privada, a maior parte dos projetos são conduzidos e financiados pelo Estado, que também assume riscos e cobre déficits. Também se descreve a prática de desapropriação da terra abaixo de seu valor de mercado para sua posterior venda a preços maiores a um investidor. Como a remuneração do investidor vem da diferença entre o que é pago pela terra e o valor que ela pode gerar, é de central importância que haja grande

desvalorização na aquisição das mesmas. É destacado que essa busca do Estado pelo uso mais rentável da terra por um processo de revalorização leva a eliminação das formas de uso menos lucrativas

A autora explora mecanismos que permitem essa desvalorização da terra, citando fatores que são usados para facilitar o processo desapropriação. Na Turquia, o tema proteção ambiental já é usado para viabilizar remoções a baixo custo, com as negociações sendo marcadas por pressões e ameaças. Além disso, mostra-se como padrões discriminatórios de uso da terra tornam certos segmentos da população mais vulneráveis a desastres naturais, além de serem menos contemplados pelas ações do poder público em resposta aos desastres. Um dos exemplos usados é o de Nova Orleans, atingido pelo furacão Katrina. A população afro-americana e pobre foi a mais atingida por estar em áreas mais sujeitas à inundação. Também é mostrado como as respostas do poder público ao desastre reduziram a oferta de moradia para população de baixa renda, dificultando seu regresso àquele local. É citado ainda o caso do Sri Lanka que, em resposta ao tsunami de 2004, criou áreas vedadas, mas, enquanto se expulsava a população pobre, eram construídos nesses mesmos locais complexos hoteleiros.

A autora afirma que os megaprojetos são essências para construção da hegemonia do capital financeiro. Eles são fruto e ao mesmo tempo promotores de uma mudança no modelo político de governo, que passa a priorizar as exigências contratuais em detrimento das decisões democráticas. Aponta-se também que há uma homogeneização dos locais promovida por esse processo que apaga as particularidades, os modos de vida daquele local para a construção de empreendimentos de fácil compreensão e leitura no mundo corporativo. É dito ainda que é possível observar esses processos de forma clara na preparação de cidades para sediar megaeventos, quando há a tentativa de eliminar qualquer marca de pobreza e subdesenvolvimento em prol de uma imagem internacional da cidade. As necessidades e a história da cidade são deixadas de lado e as políticas são voltadas para construção de empreendimentos corporativos.

São apresentados no livro diversos exemplos em que esses megaeventos implicaram na expulsão, direta ou indireta, e, muitas vezes, violenta das populações pobres por meio de despejos, do aumento do preço dos imóveis, da demolição de conjuntos habitacionais e da retirada forçada dos sem-teto. Os impactos dessas políticas não são apenas territoriais, eles contribuem para a desconstrução da cultura de direitos.

Disserta-se também sobre o slogan “*cities without slums*” que sintetiza o pensamento sobre os assentamentos urbanos. A autora revela o caráter ambíguo desse slogan que pode ser

compreendido tanto como um slogan pelo fim da pobreza como pelo fim das favelas por meio de reassentamentos e remoções. Apesar de a autora não fazer essa abordagem específica, pode-se ver esse duplo entendimento como uma diferenciação entre a retórica e a prática. Enquanto a retórica liberal defende o fim da pobreza e a inclusão das favelas no mercado urbano, através do crescimento inclusivo, a prática liberal é a de tentar exterminar as favelas por meio das remoções e do estímulo a um crescimento excludente, que busca retirar a favela, seus habitantes e seus modos de uso da terra do espaço urbano.

A terceira parte do livro é dedicada ao Brasil. O livro expõe que, diferente dos E.U.A. e da Europa, que desenvolveram Estados de Bem-Estar Social, se construiu no Brasil um Estado desenvolvimentista, marcado pela industrialização vertiginosa sem o aumento salarial generalizado nem a “concessão” de direitos sociais. Essa estrutura resultou em uma das sociedades mais desiguais do mundo em que muitos não tinham acesso a necessidades básicas, como habitação. Além disso, há no Brasil um modelo excludente e predatório de cidade e essa estrutura condicionou um padrão histórico de moradia marcado pela autoconstrução na periferia ou ocupações de terrenos vazios, as favelas.

Com a constituição de 1988, veio a promessa de uma série de direitos sociais, mas essas mudanças, com a chegada do paradigma neoliberal ao Brasil, não se efetivaram. A eleição de Collor marca o triunfo do neoliberalismo no país e, com ele, vem a ideia de que o Estado deve se retirar de setores onde o mercado pode supostamente ofertar mais e melhor. No governo FHC, se mantém o retraimento da intervenção estatal. A autora defende que nesse período não houve real redução dos gastos públicos, mas a reorientação deles para o desenvolvimento de um ambiente favorável ao mercado, em detrimento de serem usados para a promoção de direitos sociais.

Nos governos PT há uma mudança na política econômica. Passa-se a usar a ampliação do mercado interno como estratégia de crescimento. Há uma grande ampliação da capacidade de consumo das populações mais pobres. Há também fortes políticas de combate à pobreza, com políticas sociais voltadas para a população mais pobre e para a valorização do salário mínimo. Mas, se, por um lado, houve a diminuição da pobreza, por outro, houve a agudização da crise urbana marcada pela imobilidade, violência e crise habitacional.

Há no Brasil um modelo que concentra oportunidades nos setores onde vivem segmentos de alta renda. Há ainda a precarização do transporte público e o incentivo ao automóvel individual, impondo imobilidade a uma parte da sociedade. Além disso, houve um aumento significativo da pobreza na transição para o neoliberalismo que permitiu a inserção do

narcotráfico e outros ilegalismos na cidade. A violência e a sensação de medo impactam na estrutura da cidade e criam novas formas de discriminação social e espacial. O livro traz ainda que a identificação dos territórios populares com o crime e de seus habitantes com criminosos é antiga, mas o estigma territorial é reforçado nos anos 90 e reinventado nos anos 2000, apesar do aumento de renda.

Comenta-se também sobre o atual crescimento de ocupações em terrenos e edifícios baldios que põem em evidencia a crise habitacional. Nos anos de crescimento econômico, houve ainda um aumento nos preços dos imóveis que refletiu no aluguel, estes aumentaram muito mais que os salários, alimentando a exclusão sócio espacial graças à valorização especulativa da terra.

A obra narra ainda o processo de impulso ao crédito habitacional e a mudança de papel do setor privado durante os governos militares e o governo FHC. Mostra-se também que, no fim dos anos 90, começa um movimento de compra de parte de empresas brasileiras por fundos de investimento internacionais. Com o aumento do poder do capital financeiro, a lógica das construtoras passa a estar subordinada a de seu braço financeiro e, com a participação mais intensa dos fundos financeiros, começa o processo de financeirização.

Em 2002 Lula vence as eleições presidenciais. Em seu governo houve o aumento dos recursos destinados ao financiamento habitacional e do número de unidades construídas, houve também uma maior destinação desses recursos à população mais pobre. Em 2008, com a crise internacional ameaçando o setor imobiliário, propõe-se um pacote de concessão de subsídios ao comprador e de facilidades na obtenção de crédito hipotecário para a compra de 1 milhão casas, muitas dessas destinadas as populações mais pobres. Apesar de haver outras modalidades do MCMV, a absoluta maior parte dos recursos é aplicada no MCMV- empresas.

O MCMV- empresas possui condições específicas para as diferentes faixas de renda. Na primeira faixa a venda é praticamente toda subsidiada e conta com taxa de juros especiais. A segunda faixa é subsidiada em menor grau e conta também com taxa de juros especiais. Já a terceira faixa conta apenas com taxa de juros especiais. O setor imobiliário foi fortemente beneficiado pelo programa, conseguindo impulsionar suas ações em um cenário de crise internacional. Além disso, o programa também alcançou seu efeito anticíclico, promovendo crescimento econômico e geração de empregos.

Apontam-se também alguns pontos negativos do programa. Como a indicação dos beneficiados pela faixa 1 é feita pelo município, o programa reforçou a manutenção de políticas locais em que a concessão de benefícios implica na retribuição com o voto. Além disso, no

programa a Caixa é o agente regulador, financiador, fiscalizador e o elo entre os agentes envolvidos, fortalecendo ainda mais o papel do agente financeiro como formulador e implementador da política, marca do processo de financeirização. E, se por um lado o programa promoveu a construção de habitação para pessoas de baixa renda, por outro ele continuou dependente de subsídios públicos. Além disso, ao manter grandes lucros com o setor privado, mantém-se o padrão histórico de apropriação de fundos públicos por agentes privados.

Observou-se também os “efeitos colaterais” do MCMV. A decisão sobre a localidade dos projetos está nas mãos das empresas privadas, que são orientadas pelo lucro. Por isso, os empreendimentos, principalmente os da faixa 1, são distantes das áreas centrais e privilegiadas. Não se mudou o local tradicionalmente ocupado pelas populações mais pobres: a periferia. O programa reforça o padrão habitacional de segregação sócio espacial em que há uma divisão entre “lugar de rico” e “lugar de pobre”.

Além disso, a autora mostra que as pesquisas já indicam que a soma da taxa condominial com a prestação do apartamento leva a um alto comprometimento de renda, principalmente na faixa 1. Também é mostrado que o programa é usado para realocar famílias que estavam em áreas de risco ou em locais onde seriam construídos grandes projetos e esses deslocamentos, em muitos casos, servem para retirar famílias de regiões centrais e realocá-las em regiões homogêneas e de baixa renda.

Por fim, apresenta-se que muitos conjuntos habitacionais já estão dominados por grupos ligados ao tráfico de drogas e/ou milícias. A violência está presente na maioria desses conjuntos. A autora reitera que retirar moradores da favela para colocá-los em conjuntos habitacionais não leva ao fim da violência, como mostra o exemplo de Cidade de Deus. De fato, é fácil perceber que a estratégia de retirar as populações pobres de onde elas vivem e levá-las para locais ainda mais precários e distantes, dificultando o acesso à saúde, educação, lazer e trabalho, não é uma estratégia funcional de redução da violência urbana. Travestida de combate à violência urbana, essa estratégia, que é antes de tudo fundada sobre um grande estigma e discriminação em relação à favela, legitima a expulsão dos moradores desses locais para que se possa ter um uso mais lucrativo da terra. No fim ela gera mais segregação espacial que implicará também na segregação de uma série de direitos que se encontram cada vez mais distantes dessa população.

Além disso, é ilustrativo que o mesmo Estado que aceita e incentiva a retirada de populações pobres de suas casas em prol de grandes empreendimentos, reprime e criminaliza os movimentos que ocupam terras e imóveis ociosos, usando-as para dar moradia a quem não

tem. É revelador que se veja interesse público na construção de um mirante no morro da Providencia, a ponto de justificar a expulsão dos moradores daquele local, mas, muitas vezes, não se veja interesse público em dar uso a prédios ociosos. Esse fato ilustra bem o entendimento da terra como mercadoria ou ativo financeiro: O melhor uso da terra é o mais rentável para o capital e não o mais interessante para a população e a melhor terra deve ser ocupada por produto e não pela população pobre.

Também é interessante perceber que as mesmas elites que, no campo, se opõem a reforma agrária e a demarcação de terras indígenas e quilombolas, em nome da segurança jurídica, se põem a favor da desapropriação de milhares de moradores pobres nas cidades. É surpreendente que esse pensamento encontre eco nos meios político e jurídico. Na prática a segurança jurídica só é garantida para alguns, assim como apenas a propriedade privada individual registrada é considerada válida e merecedora de alguma proteção. Algumas dessas questões são especialmente vistas no Brasil onde o histórico colonial, escravocrata que, atualmente, é reforçado pelo capitalismo neoliberal determinou que direito para a população pobre é sinônimo de repressão e para a elite é sinônimo de privilégio.

Nos últimos itens do capítulo 3, a autora passa a abordar a expansão do complexo imobiliário financeiro e a utopia da cidade para todos, levantando a questão da reestruturação produtiva e da crise fiscal que atingiram cidades brasileiras no final da década de 70 e que contribuíram para que houvesse a ampliação da base do movimento pela reforma urbana, passando a incluir não somente moradores de assentamentos informais, mas também profissionais liberais através de seus sindicatos recém-organizados.

Na luta pelo reconhecimento dos assentamentos informais e pela sua integração a cidade, a plataforma pela reforma urbana constituiu uma das chamadas “emendas populares” à Constituição. Desse modo, propunha a elaboração de espaços institucionais participativos (por meio de conferências, plebiscitos, referendos) de escuta, pactuação, elaboração e controle social sobre as políticas urbanas. Ainda ao longo da década de 80, essa coalizão conseguiu eleger as chamadas gestões “democrático-populares”, que previam a melhoria de serviços públicos e a inclusão de favelas como objeto de investimento. Havia, também, a necessidade de se estabelecer um planejamento como instrumento de reforma urbana com o intuito de acabar com esse modelo de urbanização marcado pela exclusão político territorial da maior parte da população. Essas mudanças, contudo, encontravam barreiras do aparato jurídico-administrativo das gestões públicas devido a situação irregular ou ilegal dos assentamentos.

Contra o caráter discricionários das ações estatais e a partir de uma perspectiva de

universalização de direitos, surgiram as primeiras experiências de inserção das favelas no âmbito do planejamento urbano e da regulação urbanística, foram as chamadas ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social), reconhecendo a existência das favelas e estabelecendo compromissos para sua regularização. Em um primeiro momento, essas Zonas foram estabelecidas em Recife e Belo Horizonte, tendo, posteriormente, se generalizado pelo país, fato que ocorreu após a incorporação do Estatuto da Cidade e da medida provisória 2.200. Entretanto, a luta diária dos assentamentos informais e ocupações para resistirem às remoções forçadas e expulsões violentas e se integrarem de forma definitiva à cidade é complexa e contraditória.

Em 2001, o Estatuto da Cidade foi aprovado e forneceu 5 anos para que as cidades elaborassem seus planos diretores. Com a chegada de Olívio Dutra no Ministério das Cidades, foi estruturada uma campanha pela implementação de planos diretores participativos via Conselho Nacional das Cidades. A experiência de constituição de políticas no Conselho Nacional Das Cidades apostava na construção de espaços públicos como locais de exercício da solidariedade cívica e de conquista do “direito a ter direitos” pelos muitos brasileiros que se sentiam inseridos de forma precária e excludente nas cidades e nas políticas urbanas. No entanto, uma pesquisa feita pelo Observatório das Metrópoles mostra que, a despeito do êxito quantitativo de elaboração de planos diretores municipais do Estatuto da Cidade, ocorreu uma generalizada inadequação da regulamentação dos instrumentos nos planos diretores, especialmente com relação aos instrumentos de indução do desenvolvimento urbano.

A partir de 2006, o modelo de “integração pelo consumo” (crescimento com geração de emprego e melhoria salarial) tornou-se hegemônico. Entretanto, enquanto o Movimento pela Reforma Urbana buscava combater a mercantilização do solo urbano, planos estratégicos eram elaborados, através de uma plataforma neoliberal de resposta a crise, para reposicionar as cidades no âmbito da competição global por meio da atração de investimentos internacionais. A derrogação de um elemento essencial do planejamento urbano, no caso, o zoneamento, através de sua flexibilização seletiva, também faz parte do ideário neoliberal. Tal como nas relações trabalhistas, trata-se da elaboração de um ambiente menos regulado e com mais liberdade de ação para o mercado.

Enquanto a cidade experimentava as operações interligadas (consistiam em dar autorização especial para alteração de parâmetros urbanísticos em um determinado terreno ocupado por favelas), também era elaborado um novo instrumento para alcançar resultados urbanísticos em setores específicos do território: as operações urbanas ou parcerias entre o

Governo e empresas, poder público e iniciativa privada. Embora as operações urbanas tivessem como referência a realização de grandes projetos urbanos, as primeiras a serem efetuadas em São Paulo foram mais uma concentração de operações interligadas em um dado perímetro do que uma intervenção com o intuito de levar mudança ao tecido urbano. A autora afirma, contudo, que a intenção neste trabalho não é avaliar operações urbanas feitas em São Paulo, mas sim identificar de que modo instrumentos que fortalecem as ligações entre capital financeiro e imobiliário conquistam territórios em cidades sob governos de “esquerda” e impondo sua lógica sobre destinos e lugares. No caso, é na ligação entre governos, empreiteiras e fundos de pensão que a autora encontra esse ponto de conexão.

Esses fundos de pensão foram criados durante Ditadura Militar como ferramenta estratégica para geração de poupança interna e formação de um mercado de capitais e, desde então, foram intensamente mobilizados para a consecução de suas políticas, sendo tal entrada de fundos de pensão no mercado imobiliário paulistano um dos fatores determinantes para o crescimento exponencial de torres corporativas, hotéis e shoppings na região, no final dos anos 80. Posteriormente, uma vez eleito, Lula mobilizou fortemente a participação dos fundos em PPPs e grandes projetos industriais e de infraestrutura no país.

A partir de 2002, diminuiu a participação máxima em ativos imobiliários por parte dos fundos. Entretanto, como desde 94, no âmbito do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), já tinham sido regulamentados os fundos de investimento imobiliários (FII), na prática, os fundos de pensão continuaram a participar desse mercado mediante a compra de cotas do FII. Para garantir boas taxas de retorno, os fundos de pensão e os FII preferiam os edifícios comerciais de alto padrão e os shoppings *centers*, sendo a localização do imóvel determinante, visto que ele deveria estar localizado em um eixo de valorização imobiliária. Todavia, em um contexto de escassez de urbanidade, a valorização de determinado local depende fundamentalmente de investimentos públicos em infraestrutura (viários e de transporte), que determinam o valor do espaço intraurbano, conferindo maior acessibilidade. A autora ressalta, então, que essas operações urbanas articulam o interesse dos incorporadores e de seus investidores ao interesse das empreiteiras, de modo que, no Brasil, um padrão de relacionamento sólido e duradouro estabeleceu-se historicamente entre um segmento do empresariado nacional (empreiteiros) e o Estado, sendo enorme a capacidade de influência das empreiteiras inclusive na definição de políticas públicas. Além disso, desde o processo de redemocratização, as grandes empreiteiras tornaram-se os maiores financiadores de campanhas políticas, principalmente para cargos do executivo. Para as empreiteiras, as doações funcionam como uma espécie de seguro que garante

que serão contratadas pelo novo Governo e pagas dentro do prazo se estiverem com contratos em andamento.

Posteriormente, são examinadas as intervenções urbanísticas na cidade do Rio de Janeiro relacionadas à preparação para sediar jogos da Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016, utilizando os exemplos do Porto Maravilha e do projeto Rio-Olímpico para mostrar como eles se relacionam com o processo que foi descrito no parágrafo acima, afirmando que, ao longo da última década, o marco regulatório das relações entre empresas contratadas para elaboração de obras e Estado foi sendo reformado, com a progressiva transferência para as empreiteiras do poder de planejar, definir projetos, executá-los e realizar a gestão de espaços e serviços. Percebe-se, portanto, que vão se constituindo espaços cada vez mais regidos por relações contratuais privadas e recortados dos constrangimentos políticos burocráticos do Estado. O projeto Rio Olímpico inclui, além das obras do Parque Olímpico e do Porto Maravilha, a extensão da linha 1 do metrô e dos corredores de ônibus (BRTS). Para a construção desses corredores, estão sendo efetuadas desapropriações e remoções de comunidades em regiões superiores às faixas propriamente do domínio. Um fato normal relacionado a todos os projetos é o total desconhecimento do desenho dessas intervenções por parte da população afetada.

Além das formas de violência, muitos moradores tomaram conhecimento de que seriam removidos através da marcação das letras SMH (Secretaria Municipal da Habitação) e de um número por parte da prefeitura, sem autorização dos moradores ou explicação. A sigla usada foi batizada pelos moradores de “Saia do Morro Hoje”. Outro fator inconveniente é que a indenização em dinheiro baseia-se apenas no valor da cada, não incorporando o valor dos terrenos. Como para a maior parte dos moradores as indenizações em dinheiro eram insuficientes para comprar uma nova residência, a opção pelo apartamento Minha Casa Minha Vida acabava sendo a única disponível. Dessa forma, o programa acaba funcionando como um instrumento de remoções.

A autora finaliza seu trabalho falando sobre porosidades, resistências e a quebra do consenso. São abordadas, então, as manifestações que ocorreram em junho de 2013 no Brasil e na Turquia. Em ambos, as ruas foram tomadas por coletivos e pessoas que expressavam um múltiplo e vasto campo de dissenso em relação as cidades e países em que vivem. Alguns artigos publicados em jornais tratam de enquadrar a indignação da população contendo-a em um nicho ideológico (falando sobre estatismo no Brasil e islamismo na Turquia) caracterizados como imperfeições a serem corrigidas em um modelo de sucesso, organizado através dos imperativos

de uma economia neoliberal globalizada e controlada pelo sistema financeiro.

A autora finaliza mostrando como o modelo neoliberal penetra nas cidades e nas políticas urbanas e de habitação, capturando territórios, expulsando e colonizando espaços e formas de viver, estando as novas formas de Governo conduzindo à expansão das fronteiras do mercado por meio de processos contínuos de capitalização do espaço e da vida, através do cercamento de espaços públicos. No entanto, a autora afirma que a implementação desse modelo não ocorre sem batalhas políticas e sociais e sem diversas formas de resistências, concluindo que o grande paradoxo da globalização econômica neoliberal é justamente enfraquecer e ativar as forças sociais de resistência simultaneamente.