

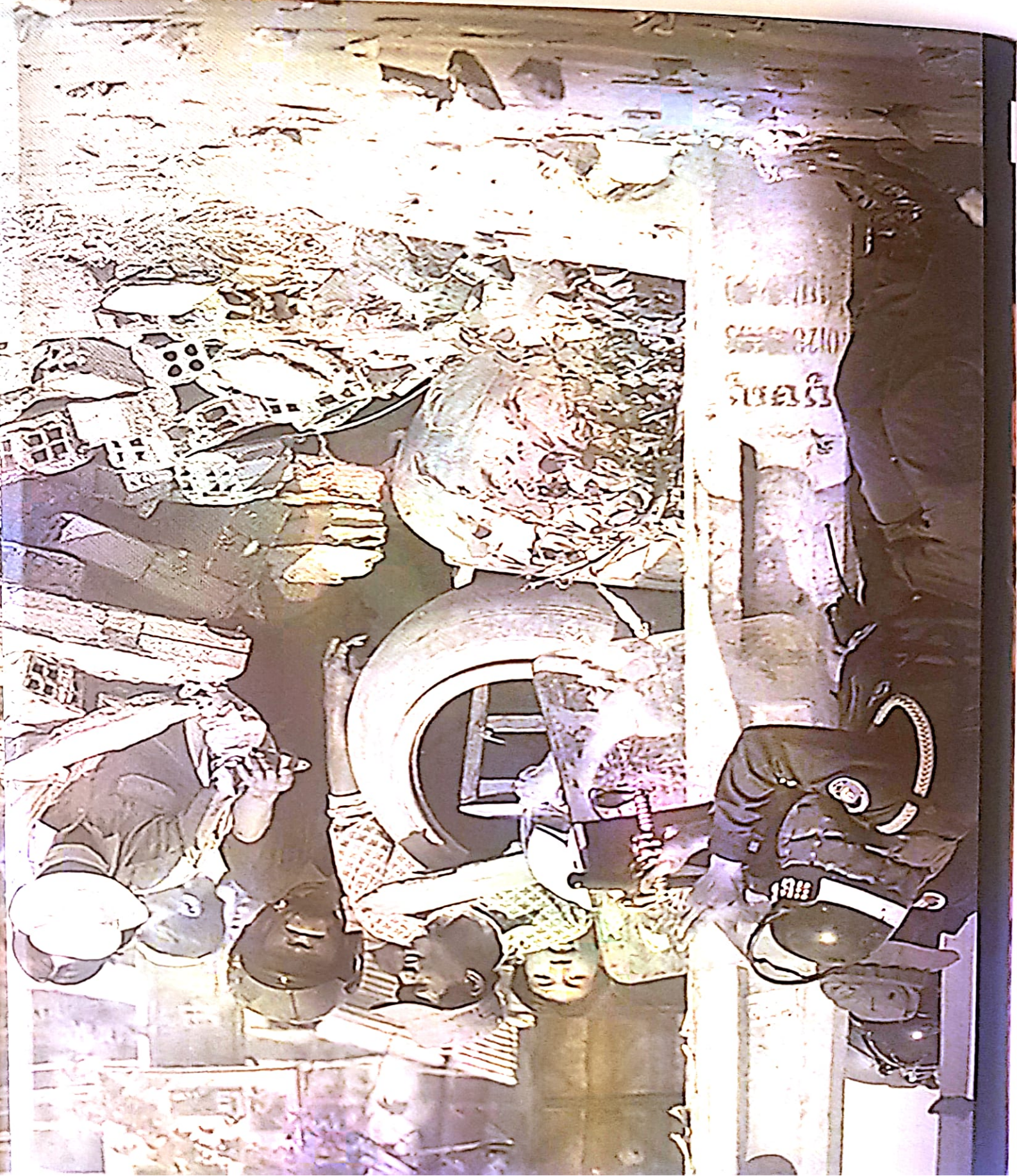


A colonização da terra e da moradia na era das finanças

GUERRA DOS LUGARES

Raquel Rolnik







Raquel Rolnik

GUERRA DOS LUGARES

A colonização da terra e da moradia na era das finanças



Crédito das imagens

- Capa Women Are Heroes [Mulheres são heroínas], ação na favela do morro da Providência, Rio de Janeiro, Brasil, 2008. Foto: projeto Inside Out, JR.
- p. 2 Remoções no bairro de Borei Keila, Phnom Penh, Camboja, 2012. Foto: Kimlong Meng.
- p. 8 Manifestação organizada pela Plataforma de Afectados por la Hipoteca, em Barcelona, Espanha, 2012. Foto: Plataforma de Afectados por la Hipoteca.
- p. 20 Astana, a nova capital do Cazaquistão, 2010. Foto: Raquel Rolnik.
- p. 142 Remoções no bairro de Borei Keila, Phnom Penh, Camboja, 2012. Foto: Kimlong Meng.
- p. 256 Women Are Heroes [Mulheres são heroínas], ação na favela do morro da Providência, Rio de Janeiro, Brasil, 2008. Foto: projeto Inside Out, JR.
- p. 370 Manifestação na Vila Autódromo, Rio de Janeiro, Brasil, 2013. Foto: Renato Consentino.
- p. 424 Ocupação do edifício Prestes Maia com ação Zumbi Somos Nós, da Frente 3 de Fevereiro, em São Paulo, Brasil, 2006. Foto: Julia Valiengo.

Sumário

Apresentação.....	9
1 Financeirização global da moradia	19
Introdução.....	21
1 A passagem da dívida dos Estados para os indivíduos e famílias: o sistema de hipotecas	35
2 A exportação do modelo.....	79
3 As medidas pós-crise: mais do mesmo?	103
4 O modelo de subsídios à demanda.....	111
5 Microfinanciamento: a última fronteira, ou como tornar a favela financiável	129
2 Os sem-lugar ou a crise global de insegurança da posse.....	141
Introdução.....	143
1 <i>From enclosures to foreclosures</i> : do exército de reserva à reserva de terras na era da financeirização	155
2 Informal, ilegal, ambíguo: a construção da transitoriedade permanente...	169
3 A propriedade privada, os contratos e a linguagem globalizada das finanças.....	195
4 <i>Unlock land values</i> – insegurança da posse na era dos grandes projetos ...	221
3 Financeirização nos trópicos: moradia e cidade no Brasil emergente	255
Introdução.....	257
1 Minha Casa Minha Vida e financeirização da moradia no Brasil	281
2 Na fronteira da expansão do complexo imobiliário-financeiro	317
3 O velho e o novo na política urbana brasileira.....	367
Notas finais – porosidades, resistências e a quebra do consenso	369
Agradecimentos	381
Referências bibliográficas.....	389



O modelo de subsídios à demanda

Um importante componente na expansão dos sistemas financeiros de habitação, presente também nos sistemas hipotecários que acabamos de comentar, é a disponibilização de recursos públicos sob a forma de subsídios – recursos dirigidos diretamente aos compradores de imóveis. O raciocínio por trás dos programas de subsídio à demanda é o de que mesmo famílias de menor renda poderão mobilizar suas poupanças para financiar suas moradias no livre mercado, apoiadas por um aporte financeiro oriundo de um fundo público. Os principais tipos de subsídio à demanda de moradia são:

- pagamentos diretos, seja na entrada (para reduzir o valor do empréstimo, os custos de contratação, o valor do seguro, ou, ainda, sob a forma de uma doação de capital), seja nas prestações mensais;
- subsídios vinculados a programas de poupança;
- subsídios embutidos nas taxas de juros ou pagamento de taxas de juros;
- isenções fiscais vinculadas ao pagamento de hipotecas ou a impostos imobiliários¹.

Além de representarem uma possibilidade de ampliação do mercado, os subsídios também estabelecem um vínculo entre o Estado e os indivíduos e famílias, através

¹ Faz-se uma distinção importante entre os subsídios que operam e os que não operam através do sistema financeiro. Por exemplo, a construção e gestão de moradias de aluguel ou a concessão de auxílios para pagar locatários e pagar o aluguel não fazem parte dos circuitos financeiros. Neste capítulo abordamos apenas os subsídios à demanda, desvinculados e promovidos a compra da casa própria através do mercado financeiro. Ver UN-Habitat, *Guide to Preparing a Housing Finance Strategy* (Nairobi, UN-Habitat, 2007), p. 83.

de um gesto vivido e interpretado como uma “ajuda” para aqueles que aderirem ao modelo proposto. A maioria dos países emprega uma combinação das modalidades apresentadas. Na Europa, Estados Unidos, Canadá e Austrália, programas de subsídio à demanda assumem predominantemente a forma de isenções fiscais, subsídios a taxas de juros ou bônus em contas de poupança². Na França, há uma mistura de subsídios que inclui bônus em contas de poupança para a compra ou reforma de unidades residenciais, bem como empréstimos sem juros para os que compram sua casa pela primeira vez³.

Um dos subsídios à moradia mais comuns em países europeus como Alemanha e França é o sistema de contrato-poupança (*contract-savings*). Os poupadores que cumprem seus contratos podem se candidatar a empréstimos hipotecários com taxas de juros inferiores às do mercado. Esse modelo disseminou-se em vários outros países, especialmente nos europeus que abandonaram o comunismo. Além de estimular a venda de casas e apartamentos, ele também tem um sentido de incentivo à poupança, garantindo a adesão dos indivíduos ou famílias ao sistema financeiro e premiando aqueles que conseguem poupar, elemento fundamental da biopolítica da financeirização da vida. Parafraseando uma definição de “subsídio” atribuída ao Congresso norte-americano em 1969, o Banco Mundial o define como: “um incentivo disponibilizado pelo governo para permitir e persuadir um certo grupo de produtores ou consumidores a fazer algo que estes não fariam, através da diminuição do custo de oportunidade ou do aumento dos benefícios potenciais em fazê-lo”⁴.

Isenções fiscais, taxas de juro subsidiadas e bônus para poupadores costumam beneficiar classes médias ou grupos que têm condições de poupar e que têm impostos a pagar em seus ajustes anuais de impostos sobre a renda⁵. Na grande maioria dos países, trata-se de um gasto regressivo, que mobiliza grandes quantidades de recursos públicos sem beneficiar os que mais dependem deles para conseguir acesso à moradia adequada. Nas Filipinas, por exemplo, os subsídios

² Harold M. Katsura e Clare T. Romanik, *Ensuring Access to Essential Services: Demand-Side House Subsidies*. Social Protection Discussion Paper Series n. 0232, p. 6. (Washington-DC, Banco Mundial, 2002). Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/2002/12/2160774/ensuring-access-essential-services-demand-side-housing-subsidies>>. Acesso em: 6 jan. 2015. Resposta do Canadá a questionário enviado em 2012; resposta da Austrália a questionário enviado em 2012.

³ Resposta da França a questionário enviado em 2012.

⁴ Loïc Chiquier e Michael Lea (orgs.), *Housing Finance Policy in Emerging Markets*, cit., p. 436.

⁵ Idem.

às taxas de juros respondem por 90% do valor dos subsídios habitacionais. No entanto, 77% da população desse país não pode pagar por empréstimos no setor formal, mesmo com taxas de juros subsidiadas⁶. Nos Estados Unidos, como já apontamos neste trabalho, historicamente se gastou muito mais com isenções fiscais para rendas médias e altas do que para apoiar a moradia dos mais pobres. Na Espanha, isenções fiscais para a compra de propriedade constituíam metade do gasto público em habitação no início dos anos 1990, parcela que chegou a 80% do total em 2003⁷.

Essas formas de subsídio já existiam – em países mais ou menos desenvolvidos – na fase keynesiana do capitalismo. Como já vimos no primeiro capítulo, em muitos países, a política de subsídios convivia com um sistema de habitação social como parte do sistema de bem-estar. Nos anos 1960 e 1970, na Espanha, na Grécia e em Portugal, assim como no Brasil e no México, os subsídios constituíam a única política habitacional.

No entanto, subsídios do tipo de doações de capital – *grant subsidies* – são mais comuns em países em desenvolvimento, especialmente na América Latina, onde a diferença entre os níveis de remuneração da maior parte dos indivíduos e grupos familiares e os preços dos imóveis no mercado é muito maior e onde predominou a autoconstrução da moradia no período fordista⁸.

Em vários países, os processos neoliberais de reforma das políticas habitacionais interagem com formas tradicionais de provisão da moradia – como a autoconstrução da casa e dos bairros. São contextos em que a industrialização atraiu milhares de migrantes, sobretudo das zonas rurais, sem oferecer qualquer alternativa de inserção urbana por meio de políticas fundiárias e de moradia. Na Parte 2 deste trabalho, abordaremos com mais detalhe a natureza, o papel e o destino desses assentamentos nas últimas décadas.

A experiência da política habitacional chilena, implementada a partir do final dos anos 1970, constituiu o laboratório para que se construísse, já sob a égide do neoliberalismo, uma política habitacional via mercado, aplicável até em países emergentes onde os assentamentos informais eram a regra. O modelo chileno,

⁶ UN-Habitat, *The Role of Government in Housing Market: The Experiences from Asia* (Nairóbi, UN-Habitat, 2008), p. 39-40.

⁷ Jesús Leal, “La política de vivienda en España”, *Documentación Social*, v. 138, 2005, p. 63-80, citado em Jaime Palomera, “How Did Finance Capital Infiltrate the World of the Urban Poor?”, cit.

⁸ Council of Europe, *Housing Policy and Vulnerable Social Groups*, cit., p. 31.

cuja trajetória analisaremos a seguir, acabou se transformando em referência para outros países⁹. Esse modelo enfatiza: a mudança da responsabilidade pela provisão de moradia do governo para o setor privado; a oferta de uma doação de capital única para a compra da moradia e, ao mesmo tempo, o corte de todos os subsídios indiretos; e mecanismos de qualificação de beneficiários a partir de um sistema transparente de pontuação, baseado na renda familiar e na capacidade de poupar.

Os programas têm como objetivo aumentar as condições de acesso econômico à moradia, oferecendo um subsídio em dinheiro para cobrir parte do preço de uma casa formalmente construída e posta à venda no mercado por empresas privadas. Os subsídios também podem ser combinados com hipotecas.

O modelo chileno tem sido promovido como uma “*best practice*” por sua transparência, pela mudança da oferta habitacional para o mercado privado (considerado mais eficiente e eficaz do que o governo no atendimento da diversidade da demanda por moradias) e por seu foco nas populações pobres¹⁰. Esse modelo foi amplamente reproduzido na América Latina (Brasil, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Peru e Venezuela)¹¹. Fora da América Latina, o modelo de *grant subsidies* vem sendo implantado em larga escala na África do Sul desde 1994¹².

Chile, o laboratório

Em 1973, um golpe militar liderado pelo general Augusto Pinochet derruba o governo de Salvador Allende e implementa o que alguns autores denominam de “revolução neoliberal”¹³. De fato, muito antes de o FMI e os bancos multilaterais

⁹ Alan Gilbert, “Power, Ideology and the Washington Consensus: The Development and Spread of Chilean Housing Policy”, *Housing Studies*, v. 17, n. 2, jul. 2002.

¹⁰ UN-Habitat, *Quick Guide to Policy Makers, Quick Guide 2*, cit., p. 57.

¹¹ De acordo com respostas de El Salvador, Guatemala, México e Venezuela ao questionário. Aproximadamente 25% dos empréstimos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para moradia foram alocados em programas de subsídio de capital. Ver Eduardo Rojas, *Sharpening the Bank's Capacity to Support the Housing Sector in Latin America and the Caribbean: Background Paper for the Implementation of the Social Development Strategy* (Washington-DC, BID, 2006).

¹² Comissão Financeira e Fiscal da África do Sul, *Building an Inclusionary Housing Market: Shift the Paradigm for Housing Delivery in South Africa* (Midrand, FFC, 2012). Disponível em: <www.housingfinanceafrica.org/wp-content/uploads/2012/04/FFC-Presentation-Shifting-the-paradigm-for-housing-delivery-SA-FinMark-ForumApril-1.pptx.pdf>. Acesso em: 5 jan. 2015.

¹³ Ben Richards, “Poverty and Housing in Chile: The Development of a Neo-liberal Welfare State”, *Habitat International*, v. 19, n. 4, 1995; Tomás Moulian, *Chile actual: anatomía de un mito*

promoverem as chamadas políticas de ajuste estrutural em países em desenvolvimento, sob a assistência tecnocrática dos “Chicago Boys”¹⁴, o governo chileno assume radicalmente o papel de subsidiário nas políticas sociais, empreendendo reformas nos setores de educação, saúde, aposentadoria e habitação.

O contexto político-habitacional no momento do golpe era de mobilização e pressão crescente de movimentos sociais de moradia. Desde meados dos anos 1960, os *comités sin casa* começaram a ocupar terras vazias e organizaram *campamentos* como forma de pressionar o governo democrata-cristão de Eduardo Frei a cumprir as promessas de construção de casas anunciadas. Os *campamentos* também constituíram parte da base do crescimento dos partidos de esquerda, o que contribuiu para a eleição da Unidade Popular, sob a liderança de Allende, em 1970. As ocupações, que já eram mais de trezentas em Santiago, entre 1968 e 1970, passaram a se multiplicar. Em 1972, mais de 500 mil chilenos – 400 mil só em Santiago – viviam nos *campamentos*¹⁵.

Em 1978, o governo Pinochet implantou reformas que revertiam políticas do mandato socialista de Allende, promovendo a liberalização dos preços, a devolução de empresas nacionalizadas aos antigos proprietários, a privatização de todas as empresas estatais, a eliminação de barreiras alfandegárias, a liberalização do mercado financeiro e sua abertura ao capital internacional. Nesse contexto, o Ministério da Habitação elabora um instrumento que visava garantir a produção massiva e sustentável de unidades de moradia pelo mercado privado, sistema que permanece ativo até os dias de hoje¹⁶. Em essência, a política consistia em: transferir o financiamento e a construção de moradia para o setor privado; estratificar

(Santiago, LOM Editores/Universidad Arcis, 1997), citado em Fernando Jiménez Cavieres, *Chilean Housing Policy*, cit.

¹⁴ Segundo Cavieres, “muitos ministros sob o regime de Pinochet que ocupavam posições-chave no período eram estudantes de pós-graduação da Escola de Chicago, onde um dos professores mais influentes era Milton Friedman, economista laureado com o Prêmio Nobel, amplamente conhecido como um defensor aguerrido da economia neoliberal de livre mercado”. Ver Fernando Jiménez Cavieres, *Chilean Housing Policy*, cit., p. 76, nota 18.

¹⁵ Manuel Castells, *The City and the Grassroots: A Cross-Cultural Theory of Urban Social Movements* (Berkeley, University of California Press, 1983), p. 200, citado em Paul Posner, “Targeted Assistance and Social Capital: Housing Policy in Chile’s Neoliberal Democracy”, *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 36, n. 1, jan. 2012.

¹⁶ José Miguel Simian, *Eigentumsorientierte Wohnungspolitik in Deutschland und Chile. Kooperations- und Genossenschaftswissenschaftliche Beiträge* (Münster, Institut für Genossenschaftswesen der Universität Münster, 2000), p. 153-6, citado em Alfredo Rodríguez e Ana Sugranyes (orgs.), *Los con techo*, cit., p. 23-33.

a demanda com base em renda, poupança e outros critérios, baseados em sistemas unificados de pontuação (ficha CAS); disponibilizar subsídios através de doações de capital, articulados às poupanças das famílias.

O financiamento desse modelo dava-se por meio da poupança das famílias e de um sistema complexo de títulos vinculados à hipoteca, comercializados através do mercado secundário de hipotecas¹⁷.

Na prática, de acordo com um folheto do Ministério da Habitação de 1979, a casa define-se como um bem que se adquire através do esforço de “poupança das famílias, com aportes do Estado através do subsídio. Beneficiários e Estado compartilham responsabilidades para responder ao sonho da casa própria”. Em seu papel subsidiário e “em nome de todos os cidadãos do Chile, o Estado ajuda em dinheiro para a compra da casa e a solução para o teto. Assim você ganha a dignidade humana que tanto merece pela honra do seu trabalho. Isso não é paternalismo. É justiça social [...]”¹⁸. Os critérios para postular o subsídio passam por ser chefe de família, não ser proprietário, nunca ter obtido uma casa por meio de políticas do Estado e manter uma poupança, seja em bancos, seja em associações de poupança. Inicialmente, as exigências também incluíam ser proprietário de um terreno e ter a possibilidade de destinar 20% de sua renda para pagamento de um empréstimo hipotecário.

Em meados de 1984, quando um líder da Câmara Chilena da Indústria da Construção assume o ministério, uma reforma do sistema aumenta a quantidade de subsídios para as famílias de menor renda, que não conseguiam acessar os empréstimos bancários. Assim, ampliou-se o alcance do mercado de moradias e reativou-se o setor da construção, que estava em crise. Ainda em 1984, Pinochet aprova um decreto (Decreto 168, de 17 de outubro de 1984) que define tecnicamente a habitação social, estabelecendo um valor máximo de construção não superior a

Do lado da oferta, a habitação social não seria mais contratada pelo Estado, mas ofertada pelo mercado. Em vez de os construtores produzirem o que o setor público determina, deveriam competir para produzir o que os consumidores “desejam”. De acordo com esse modelo, as construtoras devem oferecer um produto mais barato do que aquele historicamente ofertado pelo Estado, possibilitando uma “escolha” de habitação para os pobres, acessível por meio de aportes do Estado. Para viabilizar a redução dos custos, o governo desregulou o setor, diminuindo os padrões de construção (como tamanhos mínimos de moradia e lotes) e empreendendo uma reforma no mercado de terras.

Em 1979, todas as restrições que existiam, desde o Plano Metropolitano de 1960, para urbanizar e expandir a região metropolitana foram abolidas, e a área urbanizável de Santiago passou de 36 mil para 64 mil hectares²⁰. A reforma habitacional e urbana incluía claramente um componente político: entre 1979 e 1985, um processo de erradicação total dos *campamentos* foi acompanhado por uma descentralização político-administrativa da região metropolitana, com a divisão dos antigos 17 distritos em 34 e a transferência massiva de moradores dos *campamentos* mais centrais para os recém-criados distritos periféricos, muitos deles antigas áreas rurais. Mais de 28 mil famílias foram despejadas²¹. O caso mais dramático ocorreu em La Pintana, bairro cuja população aumentou 90% em dois anos (1982-1984) e onde quase 30% dos deslocados foram reassentados²².

A ação – cujo objetivo declarado era o de acabar com os assentamentos irregulares – incidia diretamente sobre um território de grande valor imobiliário, estruturado por organizações populares e habitado por seus militantes. Ao mesmo

²⁰ Arnold Harberger, “Notas sobre los problemas de vivienda y planificación de la ciudad”, *Auca*, n. 37, 1979; Carlos A. de Mattos, “Santiago de Chile, globalización y expansión metropolitana: lo que existía sigue existiendo”, em Alfredo Rodríguez e Paula Rodríguez (orgs.), *Santiago, una ciudad neoliberal* (Quito, OLACCHI, 2009); Martim Smolka e Francisco Sabatini, “Land Market Deregulation Debate in Chile”, *Land Lines*, v. 12, n. 1, jan. 2000. Disponível em: <www.lincolninst.edu/pubs/313_The-Land-Market-Deregulation-Debate-in-Chile->. Acesso em: 12 nov. 2014, citado em Fernando Jiménez Cavieres, *Chilean Housing Policy*, cit.

²¹ Alfredo Rodríguez e Ana Maria Icaza, “Chile: The Eviction of Low-Income Residents from Central Santiago de Chile”, em Antonio Azuela de la Cueva, Emilio Duhau e Enrique Ortiz (orgs.), *Evictions and the Right to Housing: Experience from Canada, Chile, the Dominican Republic, South Africa, and South Korea* (Ottawa: International Development Research Centre, 1998). Disponível em: <www.idrc.ca/books/focus/861/bibliog.html>. Acesso em: 6 jan. 2015. Citado em Fernando Jiménez Cavieres, *Chilean Housing Policy*, cit.

²² Fernando Kusnetzoff, “The State and Housing in Chile: Regime Types and Policy Choices”, em Gil Shidlo (org.), *Housing Policy in Developing Countries* (Londres, Routledge, 1990), citado em Fernando

tempo, muitos dos antigos *campamentos* localizados em distritos mais periféricos foram regularizados e receberam projetos de saneamento e infraestrutura. Para quem vivia em *campamentos* mais centrais, não havia uma postulação voluntária de subsídio, mas a obrigatoriedade do deslocamento, implementado com o apoio das Forças Armadas, para novos projetos habitacionais nas periferias, compostos por construções de 25 metros quadrados em lotes de 100 metros quadrados²³.

Aliadas à oferta massiva pelo mercado através da postulação voluntária, as remoções dos *campamentos* representaram a produção de um vasto território ocupado majoritariamente por casas populares, sem a constituição de urbanidade e cidade, com equipamentos e serviços insuficientes, sem heterogeneidade social nem diversidade de usos. Na procura competitiva pelos menores preços, o mercado privado concebe o *locus* da produção habitacional para os setores de baixa renda como as terras mais baratas, ou seja, o solo sem cidade. Este impacto implicou uma reestruturação da região metropolitana, com uma intensificação da segregação socioespacial²⁴.

Mais de 2 milhões de novas unidades residenciais foram produzidas entre 1980 e 2000, das quais 500 mil eram “*viviendas económicas*”, o que reduziu drasticamente o déficit habitacional do país, ou seja, “resolveu” o “problema da moradia”. Entretanto, vários estudos realizados a partir do final dos anos 1990 demonstram o contrário: o estoque construído não significava a solução, mas a criação de um novo problema. Se as “famílias sem-teto” eram o grande problema habitacional nos anos 1970 e 1980, o grande problema sócio-habitacional em Santiago do Chile na década de 2000 são as “famílias com teto”. Quase todos os pobres chilenos são proprietários de casas ou apartamentos de baixíssima qualidade e os assentamentos precários representam menos de 4% do total de moradias. Mas, diante da dinâmica socioespacial de Santiago, as condições das casas e dos bairros onde elas estão inseridas definem um novo lugar, identificado com pobreza e marginalidade na cidade. Uma pesquisa realizada em 2002 pelo SUR, um centro de pesquisa chileno, revelou que 64,5% dos moradores dessas áreas querem “*irse de la vivienda*”. Entre os motivos que justificam essa intenção foram apontados problemas de convivência entre vizinhos e percepções relacionadas à insegurança e às drogas. Entre os que

²³ Alfredo Rodríguez e Ana Sugranyes (orgs.), *Los con techo*, cit.

²⁴ Pablo Trivelli, “Sobre la evolución de la política urbana y la política de suelo en el Gran Santiago en el periodo 1979-2008”, e Carlos A. de Mattos, “Santiago de Chile, globalización y expansión metropolitana: lo que existía sigue existiendo”, ambos em Alfredo Rodríguez e Paula Rodríguez (orgs.), *Santiago, una ciudad neoliberal*, cit.

querem deixar a casa, 90% sentem medo e vergonha de viver ali. Para entender as razões dessa percepção, os pesquisadores cruzaram a informação georreferenciada dos conjuntos de “*vivienda económica*” com a localização de denúncias de violência na cidade. O resultado demonstrou que as maiores concentrações de violência intrafamiliar são observadas nas áreas de grande concentração do estoque de moradias populares. O estigma, as restrições, o confinamento espacial e o enquadramento institucional acabam por definir esses locais como verdadeiros guetos²⁵.

Para muitos removidos dos *campamentos*, o reassentamento implicou a perda do emprego, aumento de custos – especialmente de deslocamento –, dificuldades de acesso à educação e à saúde e, principalmente, o desmantelamento de suas redes informais e o desaparecimento das organizações comunitárias²⁶.

Em 2006, dois grandes conjuntos de moradia social, um com 900 e outro com 1,5 mil unidades, foram demolidos. Assim, depois de quase seis anos da publicação do primeiro artigo crítico sobre a política de habitação social no Chile²⁷, o governo reconheceu que ela constituiu-se basicamente na montagem de uma máquina de produção de casas baratas. Seu principal objetivo foi a dinamização do setor da indústria da construção e a penetração do setor financeiro no setor de moradia social, o que acabou gerando um novo problema habitacional e urbano: os guetos de pobres “com teto”²⁸.

As supostas liberdade de escolha e afirmação do desejo dos consumidores, propaladas entre as grandes vantagens dessa política, representam, na realidade, a mais descarada falta de opção: o governo usa recursos públicos para que produtos de péssima qualidade, que jamais seriam comprados se as pessoas tivessem dinheiro e liberdade de escolha, sejam comercializados. Ao contrário do que ocorre com o mercado habitacional voltado para famílias de mais alta renda (no qual a oferta tem que ser sensível aos requisitos da demanda e, portanto, à tríade produto/preço/localização, já que opera em um contexto competitivo), os operadores que oferecem moradia social têm demanda cativa, especialmente quando esta é altamente subsidiada.

²⁵ Alfredo Rodríguez e Ana Sugranyes, “El traje nuevo del emperador: las políticas de financiamiento de vivienda social en Santiago de Chile”, em Alfredo Rodríguez e Paula Rodríguez (orgs.), *Santiago, una ciudad neoliberal*, cit.

²⁶ Ana Sugranyes, “La política habitacional en Chile, 1980-2000”, cit., p. 23-33.

²⁷ Elena Ducci, “Chile: The Dark Side of a Successful Housing Policy”, em Joseph S. Tulchin e Allison M. Garland (orgs.), *Social Development in Latin America: The Politics of Reform* (Washington-DC/ Boulder, Woodrow Wilson Center/Lynne Rienner Publishers, 2000), p. 149-74.

²⁸ Alfredo Rodríguez e Ana Sugranyes, “El traje nuevo del emperador”, cit., p. 303.

Num contexto de déficit habitacional, os beneficiários de subsídios simplesmente “comprarão” o que estiver disponível e a seu alcance no momento. Fornecedores de moradia social podem, portanto, não ser muito sensíveis às preferências da demanda, ou simplesmente ignorá-las, uma vez que não há concorrência²⁹.

O “sucesso” da experiência chilena foi rapidamente incorporado às agendas de reforma das políticas habitacionais, em países em desenvolvimento, por agências de cooperação bilaterais ou multilaterais, particularmente pelo BID. De 1988 – quando um dos “inventores” do modelo chileno passa a integrar o *staff* do banco – em diante, praticamente todos os empréstimos envolvendo o setor habitacional passaram a incluir o modelo chileno de subsídios. O banco também enviou gestores da política habitacional do Chile a vários países latino-americanos para apresentar seus fundamentos e mecanismos. A partir de 1995, quando o Conselho Executivo do BID decidiu incluir oficialmente a produção formal de moradias como estratégia de combate à pobreza, o modelo foi definitivamente incorporado em todas as suas operações³⁰.

Para quem identificou semelhanças com o programa Minha Casa Minha Vida, no Brasil, não se trata de mera coincidência. Na Parte 3 deste volume abordaremos com mais vagar a trajetória de implementação desse programa. A lista de países na América Latina que implementam versões desse modelo não para de crescer – México, Guatemala, Bolívia, Equador, Brasil, El Salvador, Colômbia, Venezuela. Além do próprio BID, a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (Usaid) teve um importante papel na promoção e difusão dessa política, promovendo debates, seminários e encontros das Câmaras de Construção e de gestores habitacionais dos países.

A influência desse modelo ultrapassou as fronteiras da América Latina. Em 1992, por exemplo, um dos principais pesquisadores do *staff* do Banco Mundial apresentou a política chilena à África do Sul recém-saída do *apartheid* e, em 1994, uma missão do Banco Mundial no país sugeriu um programa de subsídios bastante influenciado pela experiência do Chile³¹.

²⁹ Pablo Trivelli et al., *Urban Structure, Land Markets and Social Housing in Santiago, Chile*, jan. 2011, mimeo. Disponível em: <www.cafedelasciudades.com.ar/imagenes109/012411%20Informacional_PTTrivelli.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2014.

³⁰ Alan Gilbert. “Power, Ideology and the Washington Consensus”, cit.

África do Sul

O tema da moradia na África do Sul tem uma longa história de politização e centralidade nas agendas de governo. Durante o período do *apartheid*, a proibição do acesso à propriedade para os negros (e restrições para indianos e asiáticos), aliada a grandes níveis de pobreza e concentração de renda, levou a uma situação habitacional extremamente precária nos anos 1970. Havia superlotação e explosão de assentamentos informais nos municípios, onde se concentrava a população trabalhadora e de baixa renda³². A moradia era, assim, não apenas expressão, mas também parte da maquinaria de opressão étnica e concentração de renda no país.

Ainda em 1976, sob a pressão de crescentes agitações nas cidades, uma conferência do setor privado em torno da qualidade de vida nas comunidades urbanas levou à criação da Urban Foundation, um *think tank* financiado pelo setor empresarial dedicado a formular políticas sociais. A fundação tinha um caráter filantrópico, mas também refletia as preocupações de parte desse setor com as dificuldades econômicas crescentes no país: além da ascensão de movimentos grevistas e outras formas de mobilização popular, os mercados locais tinham grandes limitações. A fundação foi a responsável por propor ao Partido Nacional reformas na política urbana que acabaram sendo implementadas nos anos 1980, sob enorme pressão de vários setores, inclusive internacionais. Sob a política da “*orderly urbanisation*” [urbanização ordenada] introduzida em 1986, o controle da migração da população negra para as cidades foi abolido, assim como lhe foi permitido adquirir propriedades, inclusive fora dos bantustões (áreas que haviam sido delimitadas para a moradia dos negros durante o período do *apartheid*).

A fundação também publicaria sua Proposta para a Política Habitacional Nacional, em 1990, propondo uma solução quantitativa para o problema da moradia. Um programa disponibilizaria lotes com serviços, produzidos pelo setor privado, que seriam adquiridos por meio de subsídios de doações de capital diretamente para os beneficiários. O Partido Nacional passa a demandar da fundação o desenho de um programa, aceito rapidamente pelo governo e implementado através de um organismo, o Independent Development Trust (IDT) [Fundo de Desenvolvimento Independente], para o qual foram disponibilizados recursos

³² Charlotte Lemanski, “Moving up the Ladder or Stuck on the Bottom Rung? Homeownership as a Solution to Poverty in Urban South Africa”, *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 35, n. 1, 2011, p. 59.

orçamentários da ordem de 2 bilhões de rands, cerca de 800 milhões de dólares³³. Em torno de 100 mil “soluções” foram implementadas nos quatro anos seguintes através desse mecanismo.

Entre 1992 e 1994, ano das primeiras eleições democráticas, vencidas pelo Congresso Nacional Africano (ANC), um Fórum Nacional de Habitação reuniu os vários *stakeholders* para discutir a política habitacional, o que culminou com a realização de uma conferência nacional e um memorando de entendimento sobre o tema³⁴.

Em 1994, o lançamento do *Housing White Paper* [Relatório Oficial sobre Moradia] encerraria o debate e definiria o novo modelo de política habitacional no país: a construção de um milhão de casas nos cinco anos seguintes, através do National Housing Subsidy Scheme (NHSS) [Plano Nacional de Subsídio à Moradia], que disponibilizou doações de capital para que beneficiários qualificados comprassem suas casas próprias. Conhecido como RDP (Reconstruction and Development Program), o programa consistia no planejamento e construção de conjuntos habitacionais pelo setor privado para os governos provinciais e locais; as unidades seriam compradas pelos beneficiários através de subsídios diretos. Embora incluísse uma estrutura residencial permanente – afastando-se dos lotes com serviços do programa anterior, identificados como “*toilet homes*” –, o conceito incorporava a ideia de construção progressiva. Propunha-se que as casas poderiam ser posteriormente aumentadas e melhoradas através do acesso ao crédito hipotecário, uma vez que a estrutura residencial inicial poderia ser mobilizada como garantia³⁵.

Embora a ênfase do relatório e da nova Constituição da África do Sul estivesse no conceito de direito à moradia para todos, já em 1996 a introdução de uma estratégia macroeconômica aproximou muito a política habitacional aos paradigmas neoliberais. Conhecida como Gear (*Growth, Employment and Distribution* [Crescimento, Emprego e Distribuição]), identificava a casa própria e o setor habitacional com uma possibilidade de aumentar os ativos financeiros sob controle

³³ Jolyon Nuttall, *The First Five Years: The Story of the Independent Development Trust* (Cidade do Cabo, Independent Development Trust, 1997).

³⁴ Marie Huchzermeyer, “Housing for the Poor? Negotiated Housing Policy in South Africa”, *Habitat International*, v. 25, n. 3, set. 2001.

³⁵ Kate Tissington, *A Resource Guide to Housing in South Africa 1994-2010: Legislation, Policy, Programmes and Practice* (Joanesburgo, Seri, 2011), p. 59. Disponível em: <www.seri-sa.org/images/stories/SERI_Housing_Resource_Guide_Feb11.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2014.

dos mais pobres. Medidas como a privatização do estoque público municipal e a promoção do crédito hipotecário eram elementos importantes da estratégia. E os subsídios eram entendidos como possibilidade de promover a inclusão financeira e bancária de quem até então estivera excluído³⁶. Dessa forma, articulava-se a afirmação político-partidária do ANC de promover o combate à pobreza e a inclusão da maioria trabalhadora negra por meio de um benefício estatal, a fundo perdido, ao mesmo tempo que se aderiu à ideia de fomentar o mercado privado utilizando a habitação como porta de entrada.

Em sua fase inicial, o programa era destinado a famílias com renda mensal inferior a 3.501 rands e que não detinham qualquer outra propriedade. Era possível pleitear um valor entre 5 mil e 12,5 mil rands para comprar uma casa. Os locatários de apartamentos do Estado poderiam solicitar até 7,5 mil rands para facilitar a compra de um imóvel, inserido num processo de privatização do parque público existente. O programa não exigia qualquer forma de poupança ou de comprovação de renda como condição para conceder o benefício³⁷.

Uma vez que o setor bancário privado ainda estava extremamente relutante em penetrar nesse novo mercado, propôs-se também um Banco Nacional de Habitação que atuaria por meio de uma espécie de Community Reinvestment Act (inspirado no modelo norte-americano), a fim de forçar os bancos a emprestar em áreas que antes eram “redlined”³⁸. Um dos grandes desafios era levar as instituições bancárias a superar o temor que tinham de emprestar via crédito hipotecário, já que o boicote ao pagamento das prestações fez parte das ações de pressão contra o regime do *apartheid* nos anos 1980³⁹.

Apesar da criação de um ambiente regulatório para garantir a execução hipotecária e do arcabouço institucional construído para incentivar o crédito hipotecário, o sistema bancário formal expandiu-se pouco na direção dos mercados de baixa renda. Em 2000, de todas as casas subsidiadas, apenas 14% também tinham algum empréstimo associado⁴⁰. Em 2005, o governo criou o Finance-Linked Individual Subsidy

³⁶ Charlotte Lemanski, “Moving up the Ladder or Stuck on the Bottom Rung?”, cit., p. 60.

³⁷ Resposta da África do Sul a questionário enviado em 2012.

³⁸ Mzwanele Mayekiso, *Township Politics: Civic Struggles for a New South Africa* (Nova York, Monthly Review Press, 1996), p. 179, citado em Marie Huchzermeyer, “Housing for the Poor?”, cit.

³⁹ Marie Huchzermeyer, “Housing for the Poor?”, cit.

⁴⁰ Housing in Southern Africa, *Housing Minister Outlines 5-Year Strategy: Quality, Not Quantity Will Drive Future Housing Policy* (Joanesburgo, Institute for Housing of Southern Africa, jun. 1999), p. 2, citado em Marie Huchzermeyer, “Housing for the Poor?”, cit.

Programme (Flisp) [Programa de Subsídio Individual Vinculado à Finança], que ampliou a elegibilidade de beneficiários de crédito para compra de imóveis na faixa de 3.501 a 7 mil rands mensais. A proposta era ajudar as famílias em suas obrigações relativas ao financiamento hipotecário. Ajustes nos juros de empréstimo e nos valores subsidiados foram feitos ao longo dos anos para acompanhar a inflação⁴¹.

Entre 1994 e 2007, quase 2,4 milhões de subsídios foram alocados e um total de 44,1 bilhões de rands foi gasto dos fundos públicos para prover unidades habitacionais subsidiadas. A versão mais acessível e, de fato, a mais comumente aplicada foi a do subsídio de capital vinculado a projeto de conjuntos habitacionais⁴². Esse subsídio corresponde à propriedade de uma unidade habitacional e foi implementado através da construção de grandes conjuntos compostos por casas uniformes, isoladas, em sua maioria de apenas um quarto, em *layouts* padronizados, localizadas nas periferias urbanas, com título formal de propriedade privada. O setor privado promoveu esse produto como meio para que os pobres escapassem do ciclo de pobreza⁴³, mas logo surgiram críticas apontando que esses conjuntos segregados com a função de dormitórios são, na realidade, armadilhas de pobreza. Por sua vez, os beneficiários mostraram insatisfação com o produto recebido assim como com o processo⁴⁴. Os políticos locais articularam principalmente a demanda por casas maiores. Por um lado, o governo respondeu por meio de uma emenda à Lei de Moradia que exigia a metragem mínima de trinta metros quadrados para casas construídas com subsídios do Estado, já que o programa havia entregado imóveis com até menos de dez metros quadrados. Por outro lado, os efeitos da constituição de um vibrante mercado privado de moradias tampouco se verificaram: as casas não se constituíram na esperada “escada antipobreza”, ou seja, seu uso como garantia em empréstimos bancários tampouco se verificou.

A resposta governamental às críticas em relação à formação de guetos de pobres na periferia, apontados como uma nova forma de *apartheid* baseada em renda e classe social, foi o lançamento de uma nova fase do programa, o Breaking New

⁴¹ Resposta da África do Sul a questionário enviado em 2012.

⁴² De um total de 959.415 subsídios habitacionais aprovados até dezembro de 1998, 782.176, ou seja, 82%, eram vinculados a projetos de conjuntos habitacionais. GCIS, *South Africa Yearbook*, 1999. Infelizmente, a edição de 1999 não está mais disponível online; versões mais recentes estão disponíveis em: <<http://www.gcis.gov.za/content/resourcecentre/sa-info/yearbook>>. Acesso em: 21 out. 2015.

⁴³ Jobyon Nustall, *The First Five Years: The Story of the Independent Development Trust*, cit., p.107.

⁴⁴ Mary R. Tomlinson, “South Africa’s New Housing Policy: An Assessment of the First Two Years, 1994-1996”, *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 22, n. 1, 1998.

Ground [Abrindo Novas Fronteiras, em uma tradução livre], em 2004. De acordo com o governo, é um programa mais abrangente: ênfase em *homes over houses*, qualidade em vez de quantidade e maior destaque às comunidades em detrimento dos indivíduos. O projeto define a habitação no contexto dos assentamentos humanos sustentáveis. Em 2005, as faixas de renda foram reformuladas e o subsídio deixou de poder custear a compra do terreno. O foco do programa passou a ser o mercado de revenda de imóveis, ou seja, de compra de casas já construídas. Uma política de regularização de assentamentos informais também foi iniciada⁴⁵.

Apesar do esforço quantitativo, um déficit de 2,4 milhões de casas continuava a crescer, marcado pela densificação dos assentamentos informais, a revenda das casas e a volta para os assentamentos informais por parte de alguns beneficiários. Além disso, continuava havendo grandes processos migratórios, inclusive de origem internacional⁴⁶.

• • •

Os exemplos de programas de subsídios da África do Sul e do Chile para viabilizar a produção massiva de casas via mercado não são isolados. Como já apresentamos anteriormente, a partir da experiência pioneira do Chile, o modelo tem se propagado pela América Latina, África e Ásia.

Em países onde se encontra em operação há alguns anos, os efeitos socioterritoriais aparecem claramente. No caso do México, já se reconhecem um incremento da expansão urbana, diminuição de densidades e a presença de grande quantidade de casas padronizadas e minúsculas⁴⁷. Além disso, a falta de inserção urbana dos conjuntos, desconectados das cidades, sem redes de infraestrutura básica, serviços públicos ou oportunidades de emprego⁴⁸, fez com que muitas pessoas que tinham contratado um crédito hipotecário optassem por retornar à cidade, deixando para locação a unidade habitacional adquirida⁴⁹. Outra consequência dos

⁴⁵ Resposta da África do Sul a questionário enviado em 2012.

⁴⁶ Idem.

⁴⁷ Javier Corral, *La vivienda social em México: pasado, presente y futuro* (Cidade do México, JSA, 2012), p. 34, citado em Higor Carvalho, *Social Housing Policies in The Era of Financial Accumulation: a comparative analysis between agents and impacts in Brazil and Mexico*, relatório apresentado no encontro da Latin American Studies Association (LASA), Porto Rico, 2015.

⁴⁸ Idem.

⁴⁹ Edith Jimenez Huerta, *Renting and Sharing: Housing Options for The Poor*, relatório apresentado no XIII International Sociology Association World Congress, 2014 (RC21-43 joint session: "Unequal cities and political economy of housing").

problemas relacionados aos conjuntos habitacionais produzidos nos últimos anos é a vacância. Quase 5 milhões de casas novas foram simplesmente abandonadas⁵⁰. A imprensa denuncia que parte desses empreendimentos vagos foi ocupada por agentes do narcotráfico e relata também a dificuldade dos bancos em realizar as execuções hipotecárias dos bens, que, além de abandonados, também deixam de ter suas prestações pagas pelos adquirentes⁵¹.

Programas de subsídio na África do Sul, no México e no Brasil, como veremos na Parte 3 deste livro, têm sido criticados por substituírem moradias informais espalhadas pelas cidades por habitações de baixo padrão, estigmatizadas, que vêm concentrando famílias de baixa renda. Esse processo tem reforçado – ou gerado – uma crescente segregação social e urbana, o aumento na disparidade de acesso a serviços urbanos, a piora das condições locais de vida, além do crescimento da degradação ambiental e dos problemas de segurança urbana.

Esses programas também têm negligenciado a habitabilidade da moradia. As casas construídas não apenas são mal localizadas, mas frequentemente são também muito pequenas ou de baixa qualidade material, com limitadas possibilidades de melhoria. Por exemplo, a moradia estatal básica em Santiago, em 1990, tinha dimensões de apenas 33-34 metros quadrados. Ainda que o tamanho médio tenha aumentado durante os anos 1990, em 1998 cada família dispunha de apenas 9,3 metros quadrados por ocupante. Na África do Sul, o espaço médio era inicialmente de apenas 25 metros quadrados e as casas não tinham subdivisões⁵².

A princípio voltados para as populações mais pobres e vulneráveis, os programas de concessão de capital tiveram dificuldade em atingir as famílias de mais baixa renda, devido principalmente à impossibilidade que estas têm de reunir recursos suficientes para dar entrada na moradia ou para arcar com as parcelas definidas pelo mercado⁵³. Em alguns casos, os subsídios eram tão baixos que não havia possibilidade, *a priori*, de comprar uma casa sem uma poupança ou um crédito substancial adicional. Mesmo quando conseguiam atender as exigências de crédito ou de poupança, muitos dos novos proprietários não tinham condições de

⁵⁰ Javier Cortal, *La vivienda social em México: pasado, presente y futuro*, cit.

⁵¹ Victoria Burnett, "They Built It. People Came. Now They Go", *The New York Times*, 8 set. 2014. Disponível em: <www.nytimes.com/2014/09/09/world/americas/they-built-it-people-came-now-they-go.html>. Acesso em: 6 jan. 2015.

manter os imóveis ou de pagar as contas de água ou de eletricidade, por exemplo, sendo forçados a vender suas casas⁵⁴.

Na tentativa de complementar recursos, alguns Estados promoveram o envolvimento tanto de bancos privados como de ONGs na oferta de microcrédito às famílias de baixa renda, além dos subsídios estatais oferecidos. A agência de cooperação sueca Sida foi particularmente pródiga em programas desse tipo na América Central. Esses programas atuam como intermediários institucionais entre as famílias e o Estado, possibilitando que elas superem a lacuna financeira e sejam elegíveis para os subsídios. Entretanto, pesquisas realizadas na África do Sul, no Paquistão e em outros países onde esses mecanismos foram experimentados mostram que a combinação do microfinanciamento com os subsídios não foi bem-sucedida⁵⁵.

Apesar de investimentos orçamentários substanciais dos governos e do foco específico em famílias de baixa renda, subsídios à concessão de capital promoveram, em parte, apenas o aspecto econômico-financeiro do direito à moradia adequada. Privilegiou-se a redução substancial do déficit de moradias em alguns países em desenvolvimento em detrimento de aspectos mais amplos desse direito, como habitabilidade, localização, disponibilidade de serviços e infraestrutura.

⁵⁴ Alan Gilbert, "Power, Ideology and the Washington Consensus", cit., p. 31-2.

⁵⁵ Loïc Chiquier e Michael Lea (orgs.), *Housing Finance Policy in Emerging Markets*, cit., p. 405-6. Abordaremos o tema do microcrédito no último capítulo desta parte do trabalho.

Microfinanciamento: a última fronteira, ou como tornar a favela financiável

É preciso procurar o dinheiro onde ele está: com os pobres. Eles não têm muito, mas são muitos.

Alphonse Allais¹

Em seu livro *Poverty Capital*, Ananya Roy relata que quando Muhammad Yunus e o Banco Grameen de Bangladesh receberam o Prêmio Nobel da Paz, em 2006, o modelo de microfinanciamento do Grameen ganhou legitimidade internacional, após uma longa trajetória de crescimento nos círculos de combate à pobreza. Segundo Elizabeth Littlefield, CEO do Consultative Group to Assist the Poor (CGAP) [Grupo Consultivo para Auxílio dos Pobres], um fórum de doadores sediado no Banco Mundial que defende o desenvolvimento baseado no mercado: “Yunus foi um dos primeiros visionários que acreditou na ideia de que os pobres são clientes viáveis, valorosos e atrativos para empréstimos”².

A maioria da população pobre urbana do planeta vive em assentamentos não planejados nem previamente urbanizados, onde os próprios moradores produzem suas casas de forma gradual, mobilizando seus próprios recursos materiais e financeiros. Até os anos 1980, os habitantes de favelas e a população pobre das cidades não eram considerados um mercado para serviços financeiros³. As razões eram: a impossibilidade econômica das famílias de baixa renda, e mesmo de renda média,

¹ Citado em Cedric Gouverneur, “Microcrédito, o negócio da miséria”, *Le Monde Diplomatique Brasil*, 3 abr. 2012. Disponível em: <www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1150>. Acesso em: 15 nov. 2014.

² Ananya Roy, *Poverty Capital: Microfinance and the Making of Development* (Nova York, Routledge, 2010), p. 89.

³ UN-Habitat, *Financing Urban Shelter*, cit.

de arcarem com a dívida do financiamento da moradia; a incompatibilidade das exigências formais para a concessão de empréstimos financeiros (como falta de garantias e de capacidade de pagamento) com as características das famílias de baixa renda (renda baixa ou irregular, muitas vezes obtida com trabalho informal, bem como falta de segurança da posse da moradia); além do pouco interesse das instituições financeiras em emprestar aos mais pobres, já que estes geralmente “consomem” baixas quantias de empréstimo, envolvendo altos custos de transação e alto risco de *default*. Como resultado, famílias de baixa e média renda historicamente adotaram estratégias financeiras “informais” baseadas na poupança individual, em empréstimos ou remessas de valores por parte de familiares, em empresas especializadas em empréstimos ou em penhoristas e agiotas⁴.

Entretanto, na década de 1980 surgiu um novo paradigma de financiamento que, aparentemente, seria capaz de atender aos mais pobres através da expansão de um crédito pequeno, informal e gerador de renda: o microfinanciamento. Os investidores financeiros privados foram convencidos da lucratividade do microfinanciamento e passaram a encarar os pobres como “bancáveis”⁵. O resultado foi que, desde então, houve um intenso aumento do fluxo de capital de investimento privado (apoiado por doadores, bancos multilaterais e organizações internacionais) no setor de microfinanciamento. Inicialmente voltado para financiar o empreendedorismo dos pobres – uma das bases ideológicas e econômicas de expansão de políticas neoliberais –, o microfinanciamento incluiu, mais recentemente, linhas para moradias destinadas a apoiar processos de autoconstrução progressiva. Na última década, a iniciativa foi incorporada como programa na ONU e no Banco Mundial, através da constituição de um Fundo para Melhoria de Favelas (Slum Upgrading Facility, da agência UN-Habitat) e da Iniciativa de Financiamento de Abrigo para Pobres (da Cities Alliance)⁶.

Na experiência pioneira do Banco Grameen, em Bangladesh, o microfinanciamento adotava a linguagem dos direitos humanos ou do “direito ao crédito”. O microcrédito era, então, definido como um empréstimo não lucrativo dirigido ao

⁴ Ver UN-Habitat, *Housing for All: The Challenges of Affordability, Accessibility and Sustainability – The Experience and Instruments from the Developing and Developed Worlds* (Nairóbi, UN-Habitat, 2008), p. 11; *idem*, *Financing Urban Shelter*, cit., p. 99-100.

⁵ Don Johnston Jr. e Jonathan Morduch, “The Unbanked: Evidence from Indonesia”, *The World Bank Economic Review*, v. 22, n. 3, 2008, p. 517.

⁶ Bruce Ferguson e Peer Smets, “Finance for Incremental Housing: Current Status and Prospects for Expansion”, *Habitat International*, v. 34, n. 3, 2010, p. 288-9; Loïc Chiquier e Michael Lea (orgs.), *Housing Finance Policy in Emerging Markets*, cit., p. 395.

combate à pobreza e também ao empoderamento das mulheres. Indivíduos doavam recursos, a fundo perdido, para um fundo rotativo. Depois do empréstimo de pequenas quantias para mulheres de aldeias e assentamentos pobres de Bangladesh, os valores seriam devolvidos através de um processo que também envolvia a promoção da disciplina de mercado e, inicialmente, a constituição de grupos solidários e a corresponsabilização comunitária.

Na realidade, a concepção de combate à pobreza presente nesse modelo está centrada na promoção do empreendedorismo e não na redistribuição da renda, na abertura de oportunidades e na igualdade. O modelo de mitigação da pobreza é, assim, ao mesmo tempo, centrado nos pobres e contra o sistema de bem-estar. Yunus afirmou repetidas vezes que o autoemprego – e não o emprego assalariado formal – é o objetivo do Banco Grameen⁷.

Rapidamente, o microfinanciamento deixou de ser domínio único de organizações sem fins lucrativos como o Banco Grameen e passou a incorporar também bancos comerciais e a integrar o mercado de capitais. A crescente presença comercial, em países em desenvolvimento, de grandes grupos bancários do Ocidente, bem como seu interesse em microfinanciamento (inclusive de moradias), parte da ideia de que a “base da pirâmide” representa um grande e inexplorado mercado⁸.

Os novos modelos de microfinanciamento instituem regras rígidas de sustentabilidade financeira e enfatizam os lucros ao invés do desenvolvimento humano, apostando que “bilhões de baixo” – os mais pobres do mundo – vão servir como um “mercado de fronteira, abrindo novos horizontes para a acumulação do capital”⁹. A era do microfinanciamento é parte de uma transformação maior do próprio capitalismo, denominada por Bill Gates de “capitalismo criativo”. Esse capitalismo mais gentil espera erradicar a “pobreza por meio do lucro”¹⁰.

⁷ David Bornstein, *The Price of a Dream: The Story of the Grameen Bank* (Nova York, Simon and Schuster, 1996), p. 331, citado em Ananya Roy, *Poverty Capital*, cit.

⁸ C. K. Prahalad e Stuart L. Hart, “The Fortune at the Bottom of the Pyramid”, *Strategy and Business*, n. 26, 2002, p. 1. Disponível em: <www.cs.berkeley.edu/~brewer/ict4b/Fortune-BoP.pdf>. Acesso em: 6 jan. 2014; Raquel Rolnik, *Relatório temático sobre a crise financeira*, A/HRC/10/7, 2009, escrito com a colaboração de Bahram Ghazi.

⁹ Ananya Roy, *Poverty Capital*, cit., p. 5.

¹⁰ C. K. Prahalad, *The Fortune at the Bottom of the Pyramid: Eradicating Poverty through Profits* (Upper Saddle River, Wharton School Publishing, 2004).

Nos últimos dez anos, vem crescendo o número de programas de microfinanciamento de moradias. Eles oferecem empréstimos a proprietários de casas, variando de 300 a até 8 mil dólares, com possibilidade de novos empréstimos e condições de amortização com prazo de um a quinze anos. Em comparação com o microfinanciamento para empreendedores, os microempréstimos para moradias envolvem, em geral, valores maiores e são concedidos por um período mais longo. Em relação aos empréstimos hipotecários, os microempréstimos envolvem valores bem menores, são concedidos por prazos mais curtos e seu público-alvo é aquele não atendido pelas instituições financeiras formais, privadas ou públicas¹¹. Devido a seu escopo limitado, os microempréstimos para moradia são utilizados principalmente para financiar melhorias (como a construção de instalações sanitárias, por exemplo) ou para a ampliação das casas¹².

O microfinanciamento habitacional é hoje oferecido por uma grande variedade de instituições, inclusive agências de microfinanciamento, como o Banco Grameen e os afiliados da organização Accion. É oferecido também por bancos e instituições comerciais, como o Banco HDFC, na Índia, e a empresa Cemex, no México (programa Patrimonio Hoy), e ainda por organizações intergovernamentais e ONGs especializadas na oferta de habitação, como o Rural Housing Loan Fund [Fundo de Empréstimo para a Moradia Rural], da África do Sul, e a Habitat para a Humanidade¹³.

Banco Mundial, Usaid e UN-Habitat têm sido ativos promotores desse tipo de ação. Financiando diretamente ou produzindo e disseminando conhecimento sobre o tema, seu papel tem sido fundamental para ampliar o alcance territorial dessas iniciativas. De acordo com o Banco Mundial,

se conseguir atingir uma escala maior, o microfinanciamento da habitação pode desempenhar um papel importante na resposta aos déficits habitacionais “qualitativos” e complementar os mercados de hipoteca convencionais, que continuam limitados por uma “fronteira de acesso” – na expressão de D. Porteous e FinMark. O alcance potencial

¹¹ Center for Urban Development Studies, *Housing Microfinance Initiatives: Synthesis and Regional Summary – Asia, Latin America and Sub-Saharan Africa with Selected Case Studies* (Bethesda-MD, Microenterprise Best Practices/Development Alternatives Inc., 2000).

¹² Loïc Chiquier e Michael Lea (orgs.), *Housing Finance Policy in Emerging Markets*, cit., p. 399; Bruce Ferguson, “Housing Microfinance: A Key to Improving Habitat and the Sustainability of Microfinance Institutions”, *Small Enterprise Development*, v. 14, n. 1, 2003, p. 21.

¹³ UN-Habitat, *Financing Urban Shelter*, cit., p. 106-12; Doris Köhn e J. D. von Pischke (orgs.), *Housing Finance in Emerging Markets: Connecting Low-Income Groups to Markets* (Berlim, Springer, 2011), p. 33-5.

do microfinanciamento habitacional pode ser encontrado entre aqueles que não estão qualificados nos critérios atuais para empréstimo, mas que pagariam um juro de crédito maior para um empréstimo de microfinanciamento habitacional.¹⁴

Já para a UN-Habitat, quando lançou o já mencionado Slum Upgrading Facility, o argumento era de que, sendo o problema das favelas uma questão de finanças, seu enfrentamento consiste em assegurar acesso ao financiamento para melhorar as condições de vida de seus moradores. Isso deve ser atingido graças aos esforços de poupança e disciplina dos pobres, combinados com os recursos das finanças privadas, no interior da esfera do mercado. Não há qualquer menção ao tema da redistribuição social – o papel do Estado é o de prover condições que permitam a operação do mercado¹⁵. O ponto de partida da perspectiva da UN-Habitat é, portanto, a identificação de uma “lacuna de financiamento”: “a dura realidade que combinou investimento público e privado e a assistência oficial para o desenvolvimento atinge apenas 5% a 10% do financiamento necessário para promover melhorias na habitação e nos serviços básicos na África Subsaariana, no sul e no sudeste da Ásia”. A proposta do Slum Upgrading Facility é demonstrar que os projetos de aprimoramento das favelas, que vão desde a “melhoria de área” até a construção ou melhoria de casas, podem ser alcançados na base de investimentos financeiro-comerciais. Esse princípio está encapsulado no termo “bancável”¹⁶.

A maior parte das iniciativas de microfinanciamento habitacional está situada nos países em desenvolvimento e mercados emergentes. A América Latina tem a maior carteira de microfinanciamento habitacional do mundo, em instituições como: MiBanco, no Peru; BancoSol, na Bolívia; Banco Solidario, no Equador; Banco Ademi, na República Dominicana; Calpiá (atual ProCredit), em El Salvador; e Génesis Empresarial, na Guatemala¹⁷. Esse tipo de financiamento também está crescendo muito na Ásia e, em ritmo menor, na África¹⁸. Exemplos

¹⁴ Loïc Chiquier e Michael Lea (orgs.), *Housing Finance Policy in Emerging Markets*, cit., p. 395-7.

¹⁵ Gruffydd Jones, “‘Cities Without Slums?’ Global Architectures of Power and the African City”, em Karel A. Bakker (org.), *African Perspectives 2009 – The African Inner City: [Re]sourced* (Pretória, University of Pretoria, 2010), p. 769-70. Disponível em: <<https://lirias.kuleuven.be/bitstream/123456789/294456/3/Pretoria2009proceedingsToC.pdf>>. Acesso em: 6 jan. 2015.

¹⁶ *Ibidem*, p. 771.

¹⁷ UN-Habitat, *Housing for All*, cit., p. 22; *idem*, *Financing Urban Shelter*, cit., p.106.

¹⁸ Michael Kihato, *Scoping the Demand for Housing Microfinance in Africa: Status, Opportunities and Challenges* (Joanesburgo, Centre for Affordable Housing Finance in Africa, set. 2009), mimeo. Disponível

incluem o Kuyasa Fund (África do Sul), o Jamii Bora Trust (Quênia), o Kixi-Casa (Angola), o Pride (Tanzânia), o BRI (Indonésia), e o Card (Filipinas)¹⁹. As dimensões de alguns programas de microfinanciamento habitacional podem ser consideráveis. O Banco Grameen, por exemplo, já realizou mais de 650 mil empréstimos habitacionais²⁰.

Entretanto, as opções de microfinanciamento habitacional ao redor do mundo permanecem muito pequenas em relação ao PIB e às atividades de microfinanciamento em geral²¹. Ainda se trata de um serviço bastante direcionado a quem já é cliente de empréstimos empresariais de instituições de microfinanciamento. Num esquema típico de microfinanciamento, a parcela representada pelo portfólio “moradias” varia entre 4% e 8%.

As instituições de microfinanciamento empregam estratégias de garantia mais diversificadas e flexíveis em comparação com as garantias de hipotecas tradicionais, o que inclui a possibilidade de cossignatários, avaliação de renda futura, deduções na folha de pagamento, outros ativos financeiros (como seguro de vida) e a “garantia social” (reputação dos mutuários ou a análise dos círculos sociais aos quais pertencem)²². Algumas agências de microfinanciamento procuram minimizar a necessidade de garantia, utilizando o histórico do cliente²³. Muitas delas, principalmente na Ásia e África, têm exigências de poupança que servem tanto como avaliação da capacidade de pagamento do mutuário quanto como um meio de adquirir fundos²⁴.

Embora as taxas de juros das agências de microfinanciamento sejam tipicamente mais baixas que as dos agiotas informais, elas são muito mais altas que as cobradas

em: <www.finmark.org.za/publication/scoping-the-demand-for-housing-microfinance-in-africa-status-opportunities-and-challenges>. Acesso em: 5 jan. 2015.

¹⁹ Annika Nilsson, “Overview of Financial Systems for Slum Upgrading and Housing”, *Housing Finance International*, v. 23, n. 2, dez. 2008, p. 20-1; Sally Merrill e Nino Mesarina, “Expanding Microfinance for Housing”, *Housing Finance International*, v. 21, n. 2, dez. 2006, p. 21.

²⁰ Ver: <www.grameen-info.org/index.php?option=com_content&task=view&id=1122&Itemid=973>. Acesso em: 4 dez. 2014.

²¹ Loïc Chiquier e Michael Lea (orgs.), *Housing Finance Policy in Emerging Markets*, cit., p. 398.

²² UN-Habitat, *Housing for All*, cit., p. 20; Sally Merrill, *Microfinance for Housing: Assisting the “Bottom Billion” and the “Missing Middle”* (Washington-DC, Urban Institute Center on International Development and Governance, jun. 2009), mimeo, p. 4.

²³ Idem, *Enabling Shelter Strategies: Review of Experience from Two Decades of Implementation* (Nairóbi, UN-Habitat, 2006), p. 91.

²⁴ Idem, *Financing Urban Shelter*, cit., p. 114.

pelas instituições financeiras formais e têm prazos de vencimento muito mais curtos. Na maioria dos casos, essas taxas variam entre 20% e 50%²⁵. Por exemplo: o MiBanco, no Peru, cobra uma taxa anual de 37%²⁶ e o Banco Compartamos, no México, quase 70% de juros em seu programa de microfinanciamento habitacional²⁷. Quanto mais pobre o cliente, mais provável que a agência de microfinanciamento tente compensar o risco de inadimplência reduzindo tanto o prazo de amortização do empréstimo como o montante deste²⁸. Em alguns casos, o pequeno valor do empréstimo não é suficiente e precisa ser complementado por empréstimos adicionais de fontes externas, que têm taxas de juros também muito altas e expõem as famílias a um risco maior. O uso de taxas de juros flutuantes também leva a juros maiores durante o período de amortização, às vezes o dobro da taxa original²⁹. Altas taxas de juros aumentam o endividamento dos clientes e agravam o círculo vicioso pobreza/probabilidade de inadimplência³⁰. Em alguns casos, para realizar o pagamento, as famílias precisam vender ativos tradicionais (como equipamentos ou terra) ou então desviar outras fontes de renda (como remessas de valores ou pensões). Essas estratégias de “último recurso” explicam as taxas de amortização geralmente altas dos microfinanciamentos. Entretanto, reduzem a equidade entre as famílias, seu poder de recuperação econômica e o acesso econômico à moradia. Como geralmente acontece com empréstimos hipotecários de alto risco, clientes de microfinanciamento habitacional são penalizados por sua “baixa lucratividade” e são forçados a pagar mais por isso.

Além de representar mais uma das formas altamente exploradoras de empréstimo *subprime*, a pequena escala e a natureza da maior parte dos programas de microfinanciamento habitacional impedem que tais programas encarreguem-se de questões como a segurança da posse, a localização e a disponibilidade de infraestrutura e serviços. Ainda que a provisão de serviços financeiros para a ampliação e/ou melhoria das construções seja uma atividade relativamente direta e administrável, a participação no processo de aquisição da terra e oferta de infraestrutura é complexa

²⁵ Idem, *Housing for All*, cit., p. 19.

²⁶ Loïc Chiquier e Michael Lea (orgs.), *Housing Finance Policy in Emerging Markets*, cit., p. 410.

²⁷ Ver: <www.compartamos.com>. Acesso em: 4 dez. 2014.

²⁸ UN-Habitat, *Housing for All*, cit., p. 24-5.

²⁹ P. K. Manoj, “Prospects and Problems of Housing Microfinance in India: Evidence from ‘Bhavana-shree’ Project in Kerala State”, *European Journal of Economics, Finance and Administrative Sciences*, n. 19, abr. 2010, p. 178.

³⁰ UN-Habitat, *Housing for All*, cit., p. 23.

nas dimensões jurídica, financeira e política. Exige capacidades institucional e financeira, bem como poderes legais, normalmente disponíveis somente em órgãos de governos nacionais e locais. O enfoque na ampliação/melhoria da moradia pode, em alguns casos, promover a melhoria da habitabilidade e auxiliar favelados a aprimorar suas casas, mas pouco faz em relação a aspectos mais amplos do direito à moradia. Se, por um lado, o microfinanciamento habitacional amplia o acesso econômico à moradia, por outro, cria dificuldades, porque os mutuários aumentam substancialmente seus gastos com habitação e, mesmo depois de realizadas as melhorias, permanecem carentes de serviços de saúde, saneamento e educação; além do mais, como não contam com a segurança da posse, ainda correm o risco de serem despejados (sem compensação ou realocação) de suas casas já reformadas.

Há também uma crescente consciência do fracasso da indústria do microfinanciamento em alcançar a população mais pobre. Muitos programas de microfinanciamento habitacional, por serem orientados financeiramente, parecem focar mais na população urbana pobre de maior renda (por exemplo, com renda 50% superior à linha nacional de pobreza), nas famílias apenas próximas da pobreza (com renda até 120% ou 150% acima da linha nacional de pobreza)³¹, nos “pobres economicamente ativos”, às vezes com emprego formal, e, finalmente, naqueles que contam com estratégias diversificadas de meios de vida. Os ultrapobres, ou seja, aqueles que se encontram abaixo dos 15% da distribuição de renda, muitas vezes dispersos em áreas rurais e que representam um alto custo para os serviços de crédito ou infraestrutura, não são contemplados³². Em alguns programas de microcrédito, a exigência de segurança de posse pode restringir ainda mais o grupo de clientes aos pobres com condições econômicas relativamente “melhores”.

No interior do vasto universo das ONGs e instituições de financiamento, na origem de muitos grupos estão práticas cooperativas de criação de fundos comunitários autogeridos. Elas estão particularmente presentes na África e na Ásia. Esses fundos trabalham com empréstimos e/ou poupanças em grupo, com o objetivo de auxiliar comunidades a financiar a regularização ou aquisição de terrenos, a implantação de infraestrutura e serviços, além de melhorias nas habitações. Os fundos comunitários oferecem, por exemplo, apoio técnico e financeiro para a aquisição de terrenos e infraestrutura (sistema viário, drenagem, abastecimento de água etc.) e conseguem

³¹ Loïc Chiquier e Michael Lea (orgs.), *Housing Finance Policy in Emerging Markets*, cit., p. 36-7.

³² Center for Urban Development Studies, *Housing Microfinance Initiatives* (Bethesda-MD, Microenterprise Best Practices/Development Alternatives Inc., 2000), p. 24.

envolver outros atores, tais como o governo e os proprietários originais do terreno. Esses grupos originam-se de processos coletivos de mobilização e organização³³. Algumas organizações (como a Cooperativa Nacional de Habitação, no Quênia) oferecem o microempréstimo tanto a indivíduos como a grupos comunitários ou cooperativas³⁴. Organizações internacionais do tipo “guarda-chuva” foram criadas para permitir e auxiliar operações de organizações com base comunitária originadas de movimentos sociais por moradia, como a Slum Dwellers International [Associação Internacional de Favelados] ou a Society for the Promotion of Area Resource Centres [Sociedade para a Promoção de Centros de Recursos Locais], na Índia³⁵.

Fundos comunitários como o Baan Mankong, na Tailândia, e o Community Mortgage Programme, nas Filipinas, demonstraram grande capacidade de expandir suas coberturas e executar projetos complexos de habitação e infraestrutura envolvendo governos nacionais e locais, proprietários de terra e diversas comunidades. O programa Baan Mankong, iniciado em 2003 pelo governo da Tailândia e implementado por uma agência não governamental – o Instituto de Desenvolvimento da Ação Comunitária –, tinha como objetivo melhorar as condições de vida de 300 mil famílias até 2008. Sua estratégia para oferecer moradia a famílias de baixa renda é canalizar recursos para organizações com base comunitária, que planejam e executam as obras³⁶. Esse programa tornou-se referência na melhoria de favelas com apoio comunitário, embora tenha sido executado numa escala bem menor que a planejada³⁷.

Tais programas têm se desenvolvido paralelamente à evolução do microfinanciamento habitacional. Entretanto, eles apresentam uma abordagem significativamente diferente, enfatizando a propriedade coletiva e a mobilização e pressão em torno de aspectos mais amplos da moradia adequada, tais como a localização, o acesso à infraestrutura e serviços e a segurança da posse³⁸. Como os fundos

³³ Annika Nilsson, “Overview of Financial Systems for Slum Upgrading and Housing”, cit., p. 19.

³⁴ Erlend Sigvaldsen, *Key Issues in Housing Microfinance* (Oslo, Nordic Consulting Group, 2010), p. 16-7.

³⁵ UN-Habitat, *Financing Urban Shelter*, cit., p. 99.

³⁶ Bruce Ferguson e Peer Smets, “Finance for Incremental Housing”, cit., p. 293-4; UN-Habitat, *Housing for All*, cit., p. 88-9; Somsook Boonyabancha, “Baan Mankong: Going to Scale with ‘Slum’ and Squatter Upgrading in Thailand”, *Environment and Urbanization*, v. 17, n. 1, abr. 2005.

³⁷ Em janeiro de 2011, 1.546 comunidades e 90 mil moradores estavam envolvidos ou haviam sido beneficiados por projetos do Baan Mankong. Ver UN-Habitat, *Affordable Land and Housing in Asia* (Nairóbi, UN-Habitat, 2011).

³⁸ UN-Habitat, *Financing Urban Shelter*, cit., p. 120.

comunitários são menos orientados por aspectos financeiros, as taxas de juros sobre os empréstimos são em geral mais baixas do que as do microfinanciamento habitacional. Além disso, a duração dos empréstimos é geralmente maior, chegando a 25 anos³⁹. Tais fundos exigem disponibilidade de recursos a fundo perdido e intenso envolvimento tanto do governo nacional como dos governos locais nas etapas de planejamento e execução, a fim de atingir a escala necessária, a sustentabilidade e a assistência técnica. Por outro lado, estão diretamente vinculados a – e são fruto de – organizações e movimentos sociais de luta pelo direito à moradia, cuja ação ultrapassa, em muitos casos, a operação de microfinanciamento *per se*.

Ainda é cedo para avaliar o impacto desses fundos comunitários sobre o acesso à moradia adequada para os mais pobres, sendo necessárias pesquisas mais sistemáticas e de longo prazo. Entretanto, sua sustentabilidade financeira já surgiu como um problema. Em virtude de sua larga escala e da dependência de múltiplos atores, os fundos comunitários dependem amplamente de doações financeiras e apoio técnico. Além disso, pesquisas indicam que eles padecem de baixas taxas de amortização e alta inadimplência. Preocupações adicionais foram levantadas pelo fato de esses empréstimos levarem a conflitos e desequilíbrios de poder nas comunidades envolvidas, devido a diferenças nas capacidades de pagamento das famílias e indivíduos⁴⁰.

Finalmente, no universo do microcrédito, várias instituições que iniciaram suas atividades como fundos comunitários autogeridos “evoluíram” na direção da financeirização. Por sua vez, o setor de microfinanciamento caminha na direção da securitização. A primeira iniciativa de securitizar um portfólio de microcréditos foi lançada em 2006 e deu ao Bangladesh Rehabilitation Assistance Committee (Brac), uma das maiores ONGs de assistência social e combate à pobreza no mundo, aproximadamente 180 milhões de dólares de financiamento. Estruturado pela RSA Capital, pelo Citigroup, pela Empresa de Desenvolvimento Financeiro da Holanda e pelo banco de desenvolvimento KfW, o negócio “envolve a securitização de recebíveis derivados dos microcréditos concedidos pelo Brac [...] e a criação de um fundo com finalidade especial que compra os recebíveis do Brac e emite certificados para os investidores que têm participações nesses recebíveis”⁴¹.

³⁹ Caso do Community Mortgage Programme, nas Filipinas.

⁴⁰ Raquel Rolnik e Lidia Rabinovich, “Late-Neoliberalism”, cit.; Raquel Rolnik, *Relatório temático sobre a crise financeira*, cit.

⁴¹ Ananya Roy, *Poverty Capital*, cit.

Fazle Abed, fundador e presidente do Brac, celebrou a securitização como “um marco para a indústria do microfinanciamento [...]. Nós trouxemos os mercados financeiros globais para a porta da casa de quase 1,2 milhão de famílias em Bangladesh”⁴². Em 2008, a ASA Internacional, uma *holding* global sediada em Londres e que administra fundos para instituições de microfinanciamento com operações na China, no Camboja, em Gana, Índia, Indonésia, Nigéria, Paquistão, Filipinas e Sri Lanka, segurou um empenho de 125 milhões de dólares em ações da Catalyst Microfinance Investors, um fundo de investimento em *private equity* cogerido por ela e pela Sequoia, uma empresa de investimento corporativo. Essas securitizações têm o intuito de criar acesso a um capital barato para as instituições de microfinanciamento e, assim, como afirma o Brac, “reduzir a dependência do financiamento volátil de doadores”⁴³.

Vale mencionar um relatório do Consultative Group to Assist the Poor, uma parceria global das principais agências de cooperação europeias, norte-americanas e multilaterais com fundações empresariais, destinada a promover a inclusão financeira dos pobres. Segundo ele, os fundos de microfinanciamento passaram “relativamente incólumes pela crise financeira”, o que prova a resiliência desses portfólios de empréstimo. O relatório mostra que os ativos dos dez maiores fundos de investimento de microfinanciamento cresceram 32% em 2008, fazendo do “microfinanciamento uma das poucas classes de ativos com um retorno positivo em 2008”. Essas relações entre “microempreendedores e mercados de capitais internacionais” estão sendo comemoradas e o microfinanciamento passou a ser visto como um mercado “em que possibilidades de arbitragem ainda podem ser exploradas”⁴⁴.

O microfinanciamento habitacional pode ser entendido, em termos de financeirização, em dois aspectos: primeiro, é um modelo que estabelece vínculos entre os moradores de favelas e os mercados de capitais nacionais e, mais recentemente, internacionais. Em segundo lugar, é um modelo que pressupõe uma visão financeira da vida, na qual a casa é apresentada como um ativo a ser investido, trocado e usado como garantia para alavancar financiamentos adicionais, a fim de financiar o consumo, o bem-estar ou a atividade empreendedora⁴⁵.

⁴² Ver: <www.brac.net>. Acesso em: 17 dez. 2006.

⁴³ Ananya Roy, *Poverty Capital*, cit., p. 203.

⁴⁴ Consultative Group to Assist the Poor (CGAP), *The Global Financial Crisis and Its Impacts on Microfinance*, 2009, p. 5. Disponível em: <www.cgap.org/site-search/financial%20crisis>. Acesso em: 15 out. 2015.

⁴⁵ Gruffydd Jones, “‘Cities Without Slums?’”, cit., p. 785.

O microfinanciamento parece ser a nova fronteira *subprime* do capitalismo, na qual o capital destinado a promover o desenvolvimento e o capital financeiro fundem-se e colaboram de tal forma que novos sujeitos do desenvolvimento são identificados e novos territórios de investimento são abertos e consolidados. Assim como o *subprime* do mercado hipotecário norte-americano e as hipotecas "criativas" da Espanha, o microfinanciamento transforma territórios e populações estigmatizadas – por raça, classe, gênero e forma de posse – em objeto de colonização e exploração financeira, em nome da inclusão.

Segundo Ananya Roy, a lógica do *subprime* é a mesma do microfinanciamento,

na medida em que ele permite o acesso ao crédito por parte dos pobres, mas em termos significativamente diferentes daqueles usufruídos pelos consumidores *prime* – sejam as altas taxas de juros do Compartamos, seja a disciplina rigorosa aprovada pelo Banco Grameen. Em outras palavras, o *subprime* marca os limites da democratização do capital.*

Dessa forma, o microfinanciamento marca a expansão do capital na direção de sua última fronteira urbana: as favelas da periferia do capitalismo, fim de linha de uma longa estratégia de desconstrução da moradia como direito e de sua transmutação em ativo financeiro. Em nome do combate à pobreza.

* Ananya Roy, *Poverty Capital*, cit., p. 218.

