

Mercantilização da terra e da moradia popular na metrópole neoliberal: lógicas informais entre o Estado e o mercado

Organizador: João Tonucci (Cedeplar/FACE/NPGAU/UFMG)

Organizadora: Marina Sanders Paolinelli (NPGAU/UFMG)

RESUMO GERAL

As metrópoles do capitalismo periférico são caracterizadas por extrema desigualdade socioespacial, precariedade habitacional e preponderância de arranjos informais de acesso à terra e à moradia (ROLNIK, 2015; RIBEIRO, 2017). No caso das metrópoles latino-americanas, além da ocupação de terras e imóveis ociosos, uma das principais vias de acesso das camadas populares à cidade se dá por meio dos mercados informais, seja pelo mercado de imóveis em assentamentos consolidados, como vilas, favelas e bairros populares (a partir da compra e venda ou do aluguel), seja pelo mercado de loteamentos clandestinos e/ou irregulares (ABRAMO, 2007), ou ainda ocupações organizadas. Os mercados informais do solo urbano transformaram-se no mais importante mecanismo de provisão de solo e moradia para os setores populares na América Latina (CALDERÓN, 1999; JARAMILLO, 2008).

Este mercado, diverso do mercado formal voltado às camadas médias e altas, têm grande peso quantitativo e, em determinadas situações, pode conformar processos de acumulação de capital bastante consideráveis por parte de agentes informais – cuja dinâmica atual se transformou, após décadas de intervenções estatais e um quadro de escassez de novas terras. Esta Sessão Livre se propõe a analisar os processos atuais de transformação das formas de morar populares atravessadas por novas e antigas informalidades que, com novas articulações e agenciamentos, conformam um quadro de predominância da mercantilização no acesso à terra e à moradia para as classes populares, diverso daquele descrito na década de 1970.

Segundo Calderón (1999), o campo dos mercados informais/ilegais do solo urbano se conforma pela troca de um bem cuja transação ocorre por fora do marco legal estabelecido, admitindo uma dupla dimensão: econômica e jurídica. Smolka e Biderman (2011) definem que a informalidade na moradia e na ocupação do solo se refere a atividades ilegais (ausência de direitos adequados de propriedade), irregulares (descumprimento das normas urbanas) e/ou clandestinas (não permitidas). Já Abramo (2007) considera que a informalidade urbana constituiria um conjunto de irregularidades em relação aos direitos urbanísticos, construtivos e de propriedade. Ademais, no caso do mercado informal do solo, a informalidade remeteria a essas três irregularidades acrescidas daquelas relativas aos contratos de mercado, havendo também informalidade em relação ao direito econômico.

Mas a informalidade não deve ser vista como exceção à regra, dualismo ou resquício pré-moderno, mas como um modo específico de produção do espaço, no qual o Estado tem papel fundamental (ROY, 2009). A despeito da diversidade que caracteriza os territórios populares, eles são marcados principalmente por duas características: a precariedade habitacional e

urbanística (na qual a autoconstrução tem papel fundamental); e a ambiguidade em relação à posse e dos terrenos ocupados, alugados ou construídos (ROLNIK, 2015). No Brasil, essa situação tem raízes numa ordem fundiária colonial desigual, violenta e instável, historicamente comprometida com a negação do acesso à terra aos mais pobres, obrigando-os à ilegalidade (HOLSTON, 2013).

Na última década, o forte boom imobiliário brasileiro, sustentado pela ampliação do crédito imobiliário e da renda dos trabalhadores, provocou alargamento do mercado imobiliário formal e sua extensão a segmentos da população antes excluídos do mesmo, contribuindo para a intensificação de processos de reestruturação urbano-metropolitanos. Programas habitacionais criados nesse contexto, como o Minha Casa, Minha Vida (MCMV) e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), chamaram a atenção para o papel do Estado e das políticas públicas na transformação do espaço.

Entretanto, apesar da importância da compreensão dessas recentes transformações e seus impactos nas dinâmicas urbanas e no acesso à habitação pelas classes populares, os arranjos informais mercantilizados de acesso à terra e à moradia continuam a mostrar sua relevância, e merecem ser investigados considerando novos elementos trazidos pela atual conjuntura da metrópole neoliberal. Os loteamentos informais periféricos, fenômeno que recebeu maior atenção no Brasil nas décadas de 1970 e 1980, geralmente associado a pesquisas sobre autoconstrução e reprodução da força de trabalho (ROLNIK, BONDUKI, 1979; KOWARICK, 1979; CHINELLI, 1980; COSTA, 1983), continuam a operar e a expandir a malha urbana metropolitana, mas não recebem mais tanta atenção da literatura. Os territórios populares consolidados se adensam, com inédita verticalização, e passam a sofrer com as interferências de políticas públicas de urbanização e regularização, que ganham proeminência principalmente a partir dos anos 1980. Ainda que este seja um tópico bastante investigado, pouco ainda se desenvolveu acerca dos impactos dessas políticas nos mercados imobiliários informais dessas áreas.

Um outro ponto que deve ser considerado é a atuação dos movimentos sociais ligados à luta pela moradia no espaço urbano. A partir dos anos 1990, muitos desses movimentos ganharam escala nacional e passaram a pressionar o Estado por investimentos em habitação, ao mesmo tempo em que têm atuado na criação e ampliação de territórios informais a partir das práticas de ocupação de edificações e terrenos vazios e abandonados, como forma de resistência política e de provisão alternativa de moradia para as classes populares.

A disputa pela riqueza por meio da terra e das edificações, a partir da mercantilização da terra e da moradia popular, passa então a ter novos elementos, que precisam ser analisados atentamente à luz de uma perspectiva crítica e atenta às contradições atuais do espaço urbano e dos territórios populares, com enlaces específicos com as finanças. Para compreender esses processos na interface da financeirização com a periferia, há que se atentar em como novos agentes financeiros – ligados à Economia Compartilhada ou a novas políticas públicas ligadas ao aluguel social e à regularização fundiária - se conectam às especificidades do mercado imobiliário informal, marcado pela conjugação de informalidade urbana, econômica e jurídica – necessitando de instituições mediadoras em substituição ao Estado e à justiça formal (geralmente sob a forma de “autoridades locais”), e pela estruturação em torno de relações extra-econômicas e personalizadas de confiança/lealdade (ABRAMO, 2007).

Deve-se reconhecer ainda a existência de múltiplas formas de uso e gestão da terra, de direitos de propriedade e de posse, inclusive de natureza coletiva, que não se enquadram no binarismo da propriedade pública ou privada, configurando uma ordem fundiária heterogênea e desigual na periferia.

Essa mesa propõe um debate crítico com compartilhamento de pesquisas sobre a atual mercantilização da terra e da moradia nos territórios populares das metrópoles brasileiras. Buscamos trazer perspectivas diversas de investigação dessa temática, seja do ponto de vista do enfoque, contemplando diferentes facetas dos mercados informais a partir de diferentes casos, seja do ponto de vista regional, cobrindo experiências em Belém, São Paulo e Belo Horizonte. Buscamos trazer reflexões atualizadas a respeito da renda fundiária urbana no contexto do capitalismo neoliberal e financeirizado, das interlocuções entre práticas e agentes do mercado imobiliário formal e informal, das relações entre esses mercados com as políticas habitacional e urbana, bem como alguns dos desafios colocados por esses mercados à luta pelo direito à moradia e a reforma urbana. Estes são elementos que precisam ser melhor compreendidos se quisermos entender os limites, contradições e alternativas à mercantilização da terra e da moradia nos territórios populares das metrópoles brasileiras, tarefa urgente no país, considerando-se a reafirmação de interesses oligárquicos e rentistas, a escalada de conflitos fundiários, o agravamento do quadro habitacional e, mais especificamente, os possíveis efeitos de uma “reforma fundiária” de mercado, baseada na titulação em massa, que coloca em xeque direitos voltados à universalização da terra e da moradia.

INFORMALIDADE COMO ESPECULAÇÃO: MERCADO DA TERRA E EXPANSÃO PERIFÉRICA EM BELO HORIZONTE

João Tonucci (Cedeplar/FACE/NPGAU/UFMG)

Em Belo Horizonte, os mercados informais de terra desempenharam um papel importante na acomodação do fluxo de migração rural-urbana associado à rápida industrialização e urbanização entre 1950 e 1980. Seu resultado socioespacial mais marcante foi a rápida extensão de uma periferia segregada, precária e autoconstruída que se tornou o lócus de reprodução da classe trabalhadora. Após décadas de neoliberalização, reestruturação econômica e menor crescimento demográfico, esses mercados continuaram a expandir as fronteiras metropolitanas. Nem mesmo o boom imobiliário da última década, marcado pelo MCMV e expansão dos mercados formais, foi capaz de conter os loteamentos informais. Mesmo assim, este permanece um fenômeno pouco estudado. Esta fala busca destacar o papel fundamental desempenhado pelos mercados informais de terras na expansão periférica no Brasil metropolitano, fornecendo novas evidências sobre a produção generalizada e heterogênea de loteamentos irregulares e clandestinos na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) nas duas últimas décadas. Ao fazê-lo, questiona a suposição de que os loteamentos informais constituem um fenômeno superado. Ao contrário, argumenta que o desenvolvimento informal continua a prosperar sob condições de reestruturação econômica e governança neoliberal, fornecendo não apenas terra para os pobres urbanos, mas também uma fronteira aberta de especulação fundiária e extração de renda.

INCORPORAÇÃO IMOBILIÁRIA POPULAR EM BELÉM: UM OLHAR SOBRE A PRODUÇÃO DE "KITNETS" NOS BAIROS DO GUAMÁ E TENONÉ

Raul da Silva Ventura Neto (PPGAU/UFPA); Harley Silva (PPGE/UFPA)

Historicamente a informalidade ocupou, e ainda ocupa, um papel fundamental na dinâmica de acumulação na região amazônica. O conhecimento sobre a formação de áreas urbanas, sobretudo em cidades médias e áreas metropolitanas da região, traz para primeiro plano o desenvolvimento desigual da economia capitalista e a capacidade do capital imobiliário mover-se entre escalas e, por meio disso, produzir e acentuar desigualdades. Este trabalho trata de pesquisas referentes aos agentes da economia urbana que atuam no mercado imobiliário popular dos bairros do Guamá e Tenoné, dois bairros de Belém marcados pelo predomínio de assentamentos precários e autoconstrução, mas com histórias de ocupação urbana relativamente distintas. Nesse sentido, busca-se identificar os elementos que caracterizam o capital incorporador que atua no mercado imobiliário popular em Belém. Pretendemos, a partir de uma análise exploratória do mercado imobiliário de "kitnets" que predominam nesses bairros, levantar elementos empíricos associados a duas perguntas centrais: i) nesses espaços são agentes específicos (incorporadores) que têm assumido a condução de processos de adensamento e diversificação do espaço e seus usos? ii) estes processos estão interligados ao dinamismo econômico criado pela incorporação à economia urbana de Belém de artigos provenientes do universo de recursos naturais (renováveis) típicos da região amazônica?

ALUGAR, OCUPAR: RENTISMO E ORGANIZAÇÃO POLÍTICA NA PRODUÇÃO DA CIDADE POPULAR

Marina Sanders Paolinelli (NPGAU/UFMG)

Essa apresentação busca tratar das possíveis relações existentes entre o *morar de aluguel* e o *ocupar para morar*, no contexto de Belo Horizonte e Região Metropolitana. Segundo dados da Fundação João Pinheiro, desde 2007, o ônus excessivo com aluguel foi o único componente do déficit habitacional que cresceu continuamente, se tornando o mais expressivo a partir de 2011 e atingindo 76% (81.734 domicílios) do déficit total (107.044 domicílios) da RMBH em 2019. Nesse período, mais de 16.000 casas foram autoconstruídas em cerca de 30 ocupações organizadas com apoio de movimentos sociais na capital mineira, criando uma alternativa habitacional a partir da luta política. No processo de consolidação desses territórios, há uma tensão frequente entre a tentativa de controle e não mercantilização das moradias por parte dos movimentos sociais e as dinâmicas de formação de mercados imobiliários informais por parte de agentes diversos, inclusive os próprios moradores. Nesse cenário, busca-se investigar a mercantilização dos territórios populares em duas vias: por um lado, o aumento do ônus excessivo com o aluguel como motivador para a criação de ocupações (fuga do aluguel) e, por outro, a expressão da existência de mercados de aluguel em ocupações como alternativa de renda (rentismo popular).

O PAPEL DO ESTADO NA MERCANTILIZAÇÃO E FINANCEIRIZAÇÃO DO TERRITÓRIO: POLÍTICAS DE SUBSÍDIO AO ALUGUEL EM SÃO PAULO

Isadora de Andrade Guerreiro (LabCidade/FAUUSP)

Esta apresentação analisará o papel do município de São Paulo na transformação das formas de morar populares da cidade, por meio do mecanismo do subsídio ao aluguel. O aluguel subsidiado por políticas públicas – como o Auxílio Aluguel e um novo Chamamento Público de Imóveis Particulares para Locação Social – atrelam remoções e mercantilização, conformando-se como mecanismo de gestão de populações e não como políticas de direito à moradia. A geração de fluxo contínuo de valores de aluguel subsidiado tem contornado a formalidade, imbricando mercados populares e Estado dentro de uma lógica de flexibilização e precarização de direitos com enlaces com as finanças. Assim, a mercantilização das formas de morar populares paulistanas se relaciona com o avanço do neoliberalismo, que aproxima as esferas pública e privada a ponto de não mais reconhecemos suas fronteiras, também desfocando a dualidade entre a formalidade e a informalidade, conformando um cenário de gestão de ilegalismos feito pelo próprio Estado. A gestão desta insegurança, combinando remoções forçadas com políticas de aluguel, nos parece parte da financeirização em curso, pois mantém uma população em permanente transitoriedade, cuja falta de moradia legítima o fluxo permanente de recursos e bens públicos para agentes privados, transformando a moradia em serviço.

Referências Bibliográficas

ABRAMO, Pedro. A cidade COM-FUSA: a mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino-americanas. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 9, n. 2, p. 25, 2007.

CALDERÓN, Julio. Algunas consideraciones sobre los mercados ilegales e informales de suelo urbano en América Latina. **Lincoln Institute of Land Policy**, v. Reporte de investigación, n. LP99Z16, p. 20, 1999.

CHINELLI, Filippina. Os loteamentos de periferia. *In*: VALLADARES, Lícia P. (Org.). **Habitação em questão**. Rio de Janeiro: Zahar, 1980, p. 49–68.

COSTA, Heloisa. **The production of popular residential land developments in Belo Horizonte, Brazil**. Dissertation: Master of Philosophy in Urban and Regional Planning, Architectural Association School of Architecture, London, 1983.

HOLSTON, James. **Cidadania insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil**. 1a ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

JARAMILLO, Samuel. Reflexiones sobre la “informalidad” fundiaria como peculiaridad de los mercados del suelo en las ciudades de América Latina. **Territorios**, n. 18–19, 2008.

KOWARICK, Lúcio. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. **A metrópole em questão: desafios da transição urbana - 2ª edição Revista e Ampliada.** [s.l.]: Letra Capital Editora LTDA, 2017.

ROLNIK, Raquel; BONDUKI, Nabil. Periferia da Grande São Paulo: Reprodução do espaço como expediente de reprodução da força de trabalho. *In*: MARICATO, Ermínia (Org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial.** São Paulo: Alfa-Omega, 1979, p. 117–154.

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

ROY, Ananya. Why India cannot plan its cities: Informality, insurgence and the idiom of urbanization. **Planning Theory**, v. 8, n. 1, p. 76–87, 2009.

SMOLKA, Martim O.; BIDERMAN, Ciro. **Vivienda informal:** una perspectiva de economista sobre el planeamiento urbano. [s.l.]: Lincoln Institute of Land Policy, 2011.