

Gestão neoliberal da precariedade: o aluguel residencial como nova fronteira de financeirização da moradia

Neoliberal management of precarity: rental housing
as a new neoliberal frontier of housing financialization

Isadora de Andrade Guerreiro [I]

Raquel Rolnik [II]

Adriana Marín-Toro [III]

Resumo

A ascensão do aluguel como forma de acesso à moradia tem sido observada atualmente na América Latina, inserida em um contexto de inflexão neoliberal das políticas sociais, financeirização e mercantilização do território popular. Senhorios corporativos vinculados a gestores financeiros globais operam, no mercado residencial, através de plataformas digitais, concentrando a extração de renda de aluguel dispersa, com grande alcance e flexibilidade normativa. Já, no lucrativo mercado imobiliário popular, o aluguel informal é alimentado por remoções, despejos e uma nova geração de políticas públicas de moradia de aluguel: seja através de Parcerias Público-Privadas, seja com a introdução de vouchers, que articulam mercados residenciais populares informais às finanças, impactando territórios populares e redefinindo a moradia como serviço.

Palavras-chave: financeirização da moradia; aluguel residencial; senhorios corporativos; parcerias público-privadas; informalidade.

Abstract

The rise of rental housing as a form of tenure has been observed in Latin America, in the context of neoliberal inflection of social policies, financialization and commodification of popular territories. Corporate landlords linked to global financial managers operate in residential markets, articulated by digital platforms that enable them to concentrate the extraction of a dispersed rent flow, with large capacity of outreach and regulatory flexibility. In the lucrative popular real estate market, informal rental housing is fueled by evictions and a new generation of public rental housing policies, either through Public-Private Partnerships or through the introduction of vouchers, which link informal rental housing markets to finance, impacting urban popular territories and redefining housing as a service.

Keywords: financialization of housing, rental housing, corporate landlords, public-private partnerships, informality.



Introdução

A financeirização da moradia tem sido observada em todo o mundo por ampla bibliografia, no entanto, como aponta Aalbers (2017), na análise do fenômeno é necessário articular a dinâmica global com as condicionantes locais, o que envolve grande diversidade de experiências concretas. No caso da América Latina, entre as condicionantes locais e globais, destacamos o papel das agências internacionais (Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID e Banco Mundial) na promoção de reformas dos modelos de financiamento e provisão habitacional e também a chegada de empresas e corporações com atuação regional, conectadas a circuitos financeiros globais. Tais intervenções se dão num contexto de características históricas de desenvolvimento urbano, no qual a moradia tem sido produzida nas dobras do legal e do ilegal, do formal e do informal, em práticas marcadas por “virações”¹ (Telles, 2007). Pretendemos, neste artigo, descrever as formas mais recentes através das quais a financeirização da moradia tem se desenvolvido na região através do mecanismo do aluguel, com a hipótese de que sua forma flexível – que transforma a habitação em um serviço – pode ser a nova fronteira da conexão entre as finanças e o setor imobiliário, com capacidade de alcançar o mundo popular, através de nova forma de gestão dos ilegalismos (*ibid.*, 2013) na qual o poder público tem papel fundamental e distinto de outros momentos históricos.

Tal caráter histórico específico do Estado se insere na inflexão neoliberal das políticas sociais, em que cabe a ele o papel de garantir, para o mercado, uma demanda cativa para seus produtos, moldados e definidos a partir das expectativas de remuneração dos capitais

investidos nesses negócios e não nas necessidades, demandas e desejos da população. O desfinanciamento e abandono de outras modalidades de acesso a essas políticas, no caso, a moradia, são essenciais para que essa demanda seja cativa. Além disso, as lutas históricas em torno da moradia transformaram essa pauta em extremamente relevante para a disputa político-eleitoral. Assim, o Direito à Moradia parece estar sendo instrumentalizado, junto aos outros direitos sociais (Lavinás e Gentil, 2018), como lastro para fluxos financeiros e justificativa para as políticas propostas pelo Estado e pelo sistema político. É dessa forma que essa demanda é transformada em mercadoria, com a ativa ação, protagonismo do Estado e do sistema político na abertura dessa nova frente de neoliberalização das políticas urbanas e sociais. O processo de financeirização, portanto, precisa ser entendido, também, como um momento de transformação do papel do Estado – não sua diminuição ou residualização –, quando as políticas públicas direcionadas a atender direitos sociais e a mobilização de fundos públicos são meios para viabilizar abertura de frentes e acionar fluxos financeiros.

Financeirização da moradia na América Latina: flexibilização regulatória e insegurança habitacional

A expansão da conexão das finanças com o setor imobiliário na região percorreu, desde a década de 1990, um caminho que partiu de produtos ligados aos espaços comerciais, com a formação dos primeiros Real Estate

Investment Trusts (Reit nos EUA)² – principalmente torres corporativas (Fix, 2007), *shoppings centers* e galpões logísticos (Rolnik et al., 2018) –, até chegar à habitação. O setor habitacional é estratégico nesse processo, por se tratar de uma necessidade universal: há potencialidade de alcançar grande escala e, ainda, em função de seu grande apelo político, poder contar com apoio de fundos e intervenções públicas.

A construção da conexão entre a moradia e as finanças passou por diversas fases na região. Desde a década de 1990, na América Latina, ocorreram dois processos paralelos: o primeiro foi ligado à produção massiva de casas próprias, mobilizando financiamento imobiliário; o segundo deu-se no campo da autopromoção de moradia, com políticas de regularização fundiária. O primeiro processo teve, no Chile, um importante laboratório que se desenvolveu ainda na década de 1980, no qual o financiamento era baseado em títulos de hipoteca, comercializados no mercado secundário. Assim, configurava-se um sistema de oferta privada de habitação com subsídio à demanda, vinculado ao sistema financeiro via mercado de hipotecas (Miotto, 2015; Rolnik, 2019). Esse modelo se expandiu pela região e ganhou escala durante a década de 1990, com a abertura de capital das empresas do mercado imobiliário (Fix, 2011), primeiramente no México (através do Programa Infonavit), chegando ao Brasil no final da década de 2000, já como política anticíclica em resposta à crise hipotecária de 2008 (Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV).

No entanto, o modelo predominante de moradia – a autopromoção da moradia e da cidade – sempre foi o limite para a expansão da financeirização, na medida em que a

informalidade impõe um alto grau de insegurança jurídica. Na década de 1990, as teses sobre titulação em massa de assentamentos informais do peruano De Soto (2001) foram aclamadas pelos órgãos multilaterais como solução para essa questão, sendo implantadas em diversos países da América Latina. No entanto, não lograram promover maior acesso ao crédito, entre outros motivos, dado o baixo nível de bancarização da população dos países (Cockburn, 2011; Riofrio, 1998). Sendo assim, a informalidade na produção habitacional continua sendo até hoje um limite para a financeirização da moradia popular.

Nossa hipótese, neste artigo, é a de que as transformações recentes nos mercados habitacionais da região, ligadas ao incremento do aluguel e a mecanismos de concentração de seus fluxos de rendas, têm capacidade de incidir nas duas frentes (produção de novas unidades e intervenção em assentamentos), configurando uma nova fronteira de expansão das finanças sobre o imobiliário. A habitação transformada em *serviço* por meio do aluguel ganha maior flexibilidade normativa, de produção e de mobilização de demanda, deslocando a questão da moradia da necessidade de resposta à precariedade e à informalidade e reolocando-a no campo da *gestão da insegurança habitacional*. Neste, os vínculos entre moradia e finanças deixam em segundo plano a rentabilidade advinda da produção em escala da moradia em propriedade, priorizando a remuneração do capital investido através de fluxos de renda centralizados e de larga permanência *no tempo* – apoiando-se (e consolidando) o contexto de *transitoriedade permanente* (Rolnik, 2019) ao qual as classes populares estão submetidas. Ganham espaço, nesses processos, diversas formas de parcerias público-privadas,

nas quais – em nome das necessidades habitacionais da população – o fundo público é mobilizado seja para ativar rendas imobiliárias a partir da disponibilização de terras públicas; seja para dar segurança aos contratos através de fundos garantidores (Rolnik et al., 2018); ou, ainda, como fluxos de remuneração ao longo do tempo que podem ser securitizados. Dessa maneira, a habitação, assim como todos os demais direitos sociais, pode ser assegurada através de serviços terceirizados (Lavinias e Gentil, 2018).

Neste artigo, olharemos inicialmente para as transformações globais que têm ocorrido no setor habitacional pós-crise hipotecária de 2008, que têm mobilizado predominantemente o mecanismo do aluguel como forma de extração de renda imobiliária, conformando grandes carteiras globais de ativos de proprietários corporativos ligados ao mercado financeiro. Abordaremos, em seguida, como estão se dando as conexões dessas novas dinâmicas com os territórios das classes populares, atravessados pela informalidade.

Mostraremos como essa sua condição constitutiva, que a princípio parece ser um obstáculo para a expansão das finanças sobre esses territórios, tem marcado fortemente a financeirização num momento de flexibilização mundial das relações de trabalho e sua concentração através de fluxos de renda, forma própria da chamada “uberização”, na qual ganham centralidade formas de autogerenciamento próprias à informalidade histórica latino-americana: “Está em jogo a tendência de uma generalização em nível global de características persistentemente invisibilizadas e fortemente associadas à marginalidade, ao trabalho informal e, mais genericamente, ao mundo do trabalho da periferia” (Abílio, 2020, p. 113).

O Estado, nesse processo, acaba transferindo a responsabilidade de atendimento dos direitos sociais e proteção dos trabalhadores para empresas de plataforma que, por sua vez, ao se posicionarem apenas como intermediadoras do serviço, transferem tal responsabilidade para o “consumidor” que, assim, perde seu lugar de cidadão a ser protegido e atendido. Segundo Abílio:

A uberização refere-se às regulações estatais e ao papel ativo do Estado na eliminação de direitos, de mediações e controles publicamente constituídos; resulta da flexibilização do trabalho, aqui compreendida como essa eliminação de freios legais à exploração do trabalho, que envolve a legitimação, legalização e banalização da transferência de custos e riscos ao trabalhador. Por essa perspectiva, ela se conecta ao direito como um campo em movimento, de disputas permanentes em torno das regulações que materializam os conflitos, as assimetrias e desigualdades, e as vitoriosas legitimidades que os envolvem. Ainda, na relação entre inovação tecnológica e papel do Estado, a uberização também se refere aos desafios nacionais ante os espaços transnacionais que se formam no ciberespaço do mundo do trabalho, dando uma nova dimensão ao que David Harvey (1992) denominou “organização na dispersão”. (Ibid., pp. 112-113)

Pós-crise hipotecária: ascensão dos mercados de aluguel

Para compreender essa nova etapa na estruturação dos mercados residenciais na América Latina, será necessário observar a transformação estrutural em marcha nos cenários globais,

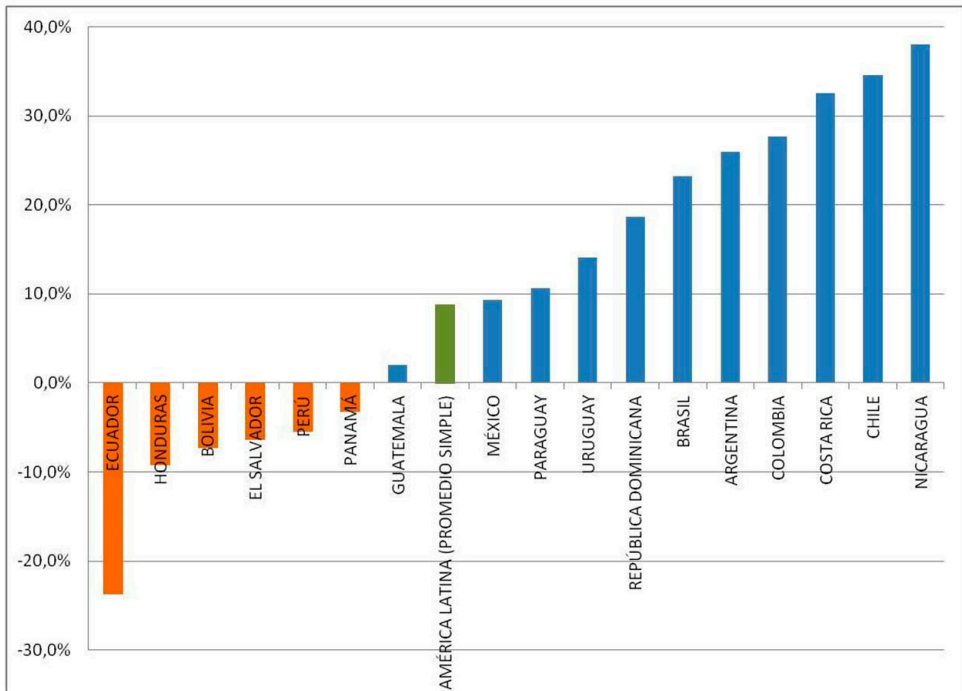
mas que também tem se intensificado há cerca de duas décadas na região: o crescimento dos mercados de aluguel residencial, em todas as faixas de renda.

É uma transformação importante dentro de um quadro relativamente estável, a partir das décadas de 1950/1960, de acesso à moradia por meio da posse ou propriedade privada e autoconstrução, com grande presença de informalidade em vários aspectos da produção, comercialização e uso da moradia. Em toda a América Latina, esse processo que combinou a fase de industrialização pesada com a predominância do acesso à moradia através da posse

levou à situação atual de que a média da região para a locação residencial seja de cerca de apenas 20%,³ enquanto, na Europa, esse número seja, em média, de cerca de 30% (variando entre 20% na Islândia e 55% na Suíça) e, nos EUA e Canadá, 33% (Blanco, Cibils e Muñoz, 2014).

Esse cenário, no entanto, tem mudado em vários países: segundo dados da Cepal, desde 2000 cresceu 8,8% a porcentagem dos domicílios alugados, com México, Paraguai, Uruguai e República Dominicana com variação acima da média, e destaque para Brasil, Argentina, Colômbia, Costa Rica, Chile e Nicarágua, com variações acima de 20% (Gráfico 1).

Gráfico 1 – Variação da porcentagem de domicílios alugados por país, de 2000 a 2020



Fonte: elaboração própria com dados da Cepal (s./d.).

Essa tendência de alteração do perfil das formas de posse das moradias apresenta dinâmicas diferentes, porém combinadas, nos diversos extratos de mercado. Nos mercados formais, a tendência é de concentração de ativos em carteiras de investidores institucionais, como veremos a seguir, com grande segmentação de perfil de demanda, muitas vezes apoiadas por parcerias público-privadas. Já, nos mercados informais, que abordaremos na sequência, a tendência é também a instauração de novas formas de extração de renda via regimes de controle privado de gestão territorial, imersos ou não em circuitos ilícitos e alimentadas muitas vezes por políticas públicas de distribuição de *vouchers*.

Desde cima: a ascensão do proprietário corporativo

O aluguel como forma de acesso à moradia tem crescido em todo o mundo após a crise global de 2008, através seja das transformações em curso nos mercados residenciais privados, seja da emergência e disseminação de uma nova geração de políticas públicas voltadas a promover moradia social de aluguel. Nos mercados privados, assistimos ao surgimento de senhorios corporativos (Fields, 2018) e também da oferta das moradias por meio de novos modelos de gestão ligados à “economia compartilhada”, que articulam capitais financeiros a plataformas digitais (ibid., 2019), prometendo democratização do acesso aos mercados residenciais e formação de comunidades baseadas na predominância do uso sobre a propriedade (Tavolari e Nisida, 2020; Slee, 2017). Essas novas formas articulam as corporações e

o capital financeiro ao autoempresariamento, forma social que também é crescentemente mobilizada nesse processo.

A partir de bibliografia recente, vemos que o aumento da relevância da conexão do aluguel residencial com as finanças coloca em andamento uma nova frente de financeirização da moradia e desposseções em escala global.

Trata-se de uma nova onda de financeirização da moradia, cujo epicentro é a moradia de aluguel. Há um novo tipo de locador, geralmente corporativo e ligado a gestores de ativos financeiros transnacionais, que passou a controlar um grande volume de casas ou apartamentos para locação em várias cidades. (Rolnik, 2019, p. 385)

A crise financeira global – ou do Atlântico Norte, segundo a Aalbers (2019) – colocou em evidência a relação central da moradia com as dinâmicas de acumulação de riqueza e de rentabilidade, sublinhando como os imperativos de acumulação criam ciclos de especulação, com efeitos perversos, como a própria crise hipotecária-financeira indicou (Fields, 2018). Após 2008, em função da *debacle* financeira e imobiliária, a moradia em propriedade de vários países do Norte global deixou de ser sinônimo de segurança habitacional (Ronald, 2008). Nesse contexto, tanto o acesso como a procura de habitação em propriedade diminuiram.

Nos Estados Unidos, por exemplo, fundos *private equity* aproveitaram-se das fortes quedas de preços das casas para comprar milhares de unidades, convertendo-as em oferta de habitação em locação, dado o aumento da procura, e, ao mesmo tempo, lançaram novos instrumentos financeiros respaldados por esse tipo de posse (Fields, 2017). Estes, somados à expulsão de pessoas e famílias das casas

hipotecadas, novas barreiras de acesso ao crédito, além de salários cada vez menos estáveis (Hochstenbach e Ronald, 2020), fizeram com que a moradia de aluguel tivesse um papel relevante na história da crise financeira global (Kemp, 2015, p. 601, apud por Hochstenbach e Ronald, 2020). Assim, surgem os denominados *Global Corporate Landlords* (Beswick et al., 2016), que centralizam internacionalmente a gestão financeira de grandes carteiras de ativos imobiliários. Esses proprietários corporativos globais também estão presentes no contexto de privatização do parque de locação habitacional público de cidades europeias.

Na América Latina, a moradia em propriedade tem desempenhado um papel político muito mais relevante em comparação com a realidade de alguns países do Norte global (Santana-Rivas, 2020), onde tem existido – em diferentes níveis, profundidade e relevância – uma trajetória habitacional ligada à moradia de aluguel, inclusive através de políticas públicas. Na América Latina, em geral, o aluguel sempre funcionou com bastante autonomia, ou seja, um mercado privado, fragmentado e pulverizado, desenvolvido tanto no mercado formal como no informal. Porém aparecem novos atores envolvidos num mercado de aluguel apropriado e gerido em grande escala, sob a lógica da financeirização, isto é, emergem atores corporativos que administram em grande escala ao invés do pequeno proprietário, não profissionalizado, de apenas uma propriedade.

O que temos observado até agora na região é o surgimento do modelo *multifamily*, já bastante expressivo nos EUA: edifícios que não compõem um condomínio (soma de frações de propriedade), mas são uma única propriedade, que aluga frações, num modelo de gestão centralizada e padronizada. As tipologias

são apartamentos de unidades mínimas, com padrão hoteleiro, serviços compartilhados e associado ao mercado do *e-commerce*, muitas vezes vinculado ao aluguel residencial via plataforma de curto prazo como Airbnb (Vannucchi, 2020).

Para terem mais “aderência” – ou seja, conformarem a mercadoria mais adaptada a esse mercado –, os imóveis residenciais precisam se despojar de suas características locais, seja qualitativamente, seja na forma de gestão de sua propriedade, para que possam ser centralizadas em fundos, que exigem um padrão de rentabilidade alcançado com a padronização da mercadoria. Mais do que isso, há uma mudança fundamental na forma de morar, que passa a ser encarada diretamente como serviço, na medida em que a relação que se estabelece entre proprietário e consumidor é a de uso, por determinado tempo, e não a de venda.

O interesse por parte dos proprietários corporativos pelo modelo *multifamily* é que se trata de um ativo anticíclico, ou seja, que responde melhor em períodos de crise, sendo uma alternativa a outros ativos, como industrial, escritórios e *retail*, os quais têm um desempenho que se vincula mais ao crescimento econômico. Além disso, o *multifamily* atua como um refúgio contra a inflação, devido ao fato de os preços do aluguel aumentarem em proporção superior à inflação,⁴ juntamente com os próprios ganhos de capital que o ativo proporciona ao investidor (CBRE, 2019).

Na América Latina, o modelo *multifamily* para aluguel teve início no Chile, em 2013 (Asset, s./d.), e foi exportado por investidores daquele país para outras cidades da região, em dois países especialmente: Peru e Colômbia (Osorio, 2020), mas também está presente no México (WSJ, 2016) e no Brasil.⁵ A seleção

desses países ocorre porque seus governos implementaram instrumentos e mecanismos que facilitam a circulação de capital no ambiente construído, medidas que permitem criar um ambiente "seguro" para o investimento. São esses países, atualmente, os que mais atraem diferentes fluxos financeiros internacionais para a propriedade imobiliária na região.

A relação das empresas locais com grandes Global Corporate Landlords, além dos fundos de investimento estrangeiros, dá-se também por meio da compra de suas plataformas digitais, que lhes permitem ser grandes operadoras de unidades destinadas ao aluguel residencial. Os avanços tecnológicos no mercado de aluguel têm sido fundamentais para adaptar estratégias de acumulação financeira impulsionadas pela propriedade, para um novo segmento de mercado de locação (Fields, 2019).

As empresas que estão desenvolvendo o modelo *multifamily* na América Latina estão, portanto, expandindo um mercado de tipologias padronizadas mundialmente, com perfil segmentado, vinculando *serviços habitacionais* a outros serviços urbanos por meio de plataformas digitais. Os proprietários são de perfil corporativo, com gestão centralizada e profissionalizada: fundos de investimento e de aposentadoria, gestores imobiliários, *family offices*, companhias de seguro. Uma característica importante, no caso da América Latina, é que a implantação desse modelo envolve uma reestruturação das empresas locais, que passam a ter aportes de empresas internacionais de gestão imobiliário-financeira (europeias, norte-americanas ou asiáticas), fazendo com que exista uma centralização da gestão locatícia de forma externa aos países.⁶

As novas formas de aluguel sob a lógica da financeirização, portanto, conformam um mercado muito recente na América Latina, mas que tem apresentado força para ingressar na região e se posicionar, inclusive, como parte da política pública, como veremos a seguir.

“Desde abaixo”: um novo extrativismo entre a informalidade e as finanças

O processo de “inquinização” na América Latina também se dá nos territórios populares, ou seja, o aumento da porcentagem de moradia alugada em relação à moradia própria, independentemente da legalidade da posse (Abramo, 2009 e 2012). A fase de produção massiva de casas próprias, embora tenha feito cair a coabitação familiar, assim como a habitação precária, colaborou para um aumento do preço da terra e, conseqüentemente, um incremento do aluguel. No caso do Brasil, tal tendência de mudança de vínculo de propriedade fez com que o déficit habitacional tenha alterado de perfil durante a primeira metade da década de 2010, ao mesmo tempo que o PMCMV estava sendo implantado, fazendo com que a participação do indicador de ônus excessivo de aluguel crescesse exponencialmente.⁷ No Chile, em 2015, 28% dos inquilinos pagavam mais de um terço de suas rendas familiares no aluguel, indicando também déficit por ônus excessivo (Link, Marín-Toro e Valenzuela, 2019).

Esse fenômeno merece ser aprofundado na medida em que parece fazer parte de um processo maior de transformação, em toda a América Latina, das relações de trabalho

e das dinâmicas de moradia. Desde a década de 1960, a fase de industrialização da região era assentada na estabilização da força de trabalho urbana por meio, predominantemente, do trabalho assalariado em combinação com o acesso à moradia pela posse ou propriedade privada, através principalmente de processos de autoconstrução. Dessa maneira, o aumento do acesso à moradia popular por meio da locação informal parece fazer parte de uma nova conjuntura de mudanças no mercado de trabalho, de caráter cada vez mais flexível e conectado com a lógica própria às finanças, que centralizam contratos desregulamentados e dispersos sob a forma da “uberização”:

É possível também conceituá-la [a uberização] como um amplo processo de informalização do trabalho, processo que traz mudanças qualitativas para a própria definição de trabalho informal. Mostra-se complexa e poderosa na redefinição das relações de trabalho, podendo ser compreendida como mais um passo no processo de flexibilização do trabalho, ao mesmo tempo que concorre com as terceirizações na forma como as conhecemos nas últimas décadas. Opera também com um novo meio de monopolização de atividades econômicas (Slee, 2017) e de centralização do controle sobre o trabalho. (Abílio, 2020, p. 112)

A flexibilidade do mercado laboral parece estar também relacionada com a flexibilidade do acesso à moradia, em particular nas classes populares, com papel relevante do empreendedorismo na busca de sustento cotidiano – no qual a atual mercantilização da antiga autoconstrução por meio do aluguel também faz parte. Dessa maneira, embora o aluguel na autoconstrução não seja uma novidade (Rolnik e Bonduki, 1982), há alterações na relevância

da sua presença e, principalmente, na forma de sua produção, na medida em que ele é compreendido, como negócio, desde a ocupação ou compra do lote ou imóvel, em processos que emulam a incorporação imobiliária formal (Abramo, 2012). A flexibilidade típica do neoliberalismo – aqui representada pelo aluguel de trabalho ou de moradia – é mercantilizada e centralizada como fluxo de rendas dispersas desde sua produção, nos marcos do empreendedorismo.

Tal flexibilidade, no entanto, precisa ser analisada do ponto de vista do enlace entre a tendência de flexibilidade no mercado formal com a informalidade histórica da região, seja na produção habitacional, seja no trabalho. Nossa hipótese é a de que a locação parece ser um mecanismo importante desse enlace, na medida em que separa propriedade de uso, transformando a *moradia em serviço* – movimento no qual a rentabilidade extraída a partir da *gestão habitacional* parece ser mais relevante do que aquela propriamente relacionada à sua *produção*.

A locação residencial permite a formalização de contratos que geram fluxo contínuo de renda e dão acesso à moradia em imóveis sem propriedade formal registrada ou cuja legalidade urbana não é completa. Isso porque o aluguel opera numa relação contratual privada específica: tais contratos não exigem obrigatoriamente comprovação de propriedade ou de regularidade (edilícia e urbana) do imóvel ou da parte dele alugada, estes servindo apenas no caso de intervenção do poder judiciário no caso de despejos. Dessa maneira, o contrato de aluguel acaba por contratualizar rendas periódicas que podem ser capitalizadas e comercializadas em mercados secundários e uma moradia que, do ponto de vista físico

e jurídico-administrativo, pode ser informal e precária. Trata-se de um mercado diverso daquele de compra e venda de imóveis, pois a falta de formalização completa da propriedade não impede contratos legais de locação ou, ainda, contratos “de gaveta”, mediados por forças de gestão local. Assim, configura-se um grande mercado de extração de rendas, ao mesmo tempo que a demanda por locações mais baratas ganha ainda mais centralidade na medida em que vão escasseando novas terras nos centros urbanos em expansão periférica da América Latina (ibid.).

A hipótese, portanto, é a de que estamos diante de três processos em curso que conformam os nexos entre os mercados populares – da informalidade histórica à recente precarização das classes médias e reprodução social do novo “preariado” (Braga, 2012) – e as finanças. O primeiro, e mais antigo, é aquele vinculado aos mercados ilegais de mercadorias e drogas que atuam de forma transnacional. Pesquisas recentes mostram como mercados de locação residencial em áreas de controle miliciano são fundamentais para sua manutenção econômica e expansão territorial (Hirata et al., 2021); além de serem importantes formas de lavagem de dinheiro desses mercados transnacionais (Abreu, 2020) e, também, investimento produtivo de rendimentos de negócios internacionais bastante lucrativos (Giavarotti, 2018; Feltran, 2019).

O segundo é um tipo de política pública de cunho neoliberal que terceiriza a responsabilidade legal e a qualidade da moradia de aluguel ao próprio beneficiário, através de auxílios mensais e sem nenhum controle ou gestão sobre o parque locatício mobilizado através desses auxílios. Embora, no Brasil,

essas políticas ainda não estejam vinculadas diretamente às finanças, estão dando seus primeiros passos nesse sentido, quando começam a propor um fluxo constante de rendas por meio de *vouchers* a gestores de carteira de locação destinados a populações removidas, como veremos adiante.

O terceiro relaciona-se ao processo acima citado de “uberização”, ou economia compartilhada. No campo da habitação, vale citar a crescente centralidade dos Títulos de Impacto Social (*Social Impact Bonds* – SIB), que têm buscado soluções de locação popular nos centros das grandes metrópoles (Santoro e Chiavone, 2020), conectando sua rentabilidade a fundos e títulos negociados internacionalmente.

Importante analisar como cada um desses três processos se desenvolve atualmente, mas, também – e talvez de maneira ainda mais relevante –, como os três se inter-relacionam na medida em que ocorrem em um mesmo território, em um mesmo mercado, disputando e articulando práticas, agentes e repertórios distintos, entrelaçando de novas formas os mercados corporativos e os mercados populares de moradia.

Assim, a tendência à flexibilização das relações formais de trabalho e moradia constitui um movimento duplo em economias periféricas como as latino-americanas: por um lado, a formalização – ou institucionalização – da precariedade gera insegurança na reprodução da vida e, por outro lado, é essa mesma insegurança que, ao ser gerida como serviço por meio da locação temporária (de trabalho ou de moradia), pode permitir ganhos financeiros no mercado e, ao mesmo tempo, pressionar no sentido de mudanças nas formas de atuação do poder público.

Essa “nova informalidade” – que estabelece vínculos seja com o poder público, seja com o mercado, sem, no entanto, se formalizar integralmente – é um processo que ocorre concomitantemente, nos territórios periféricos, com outros elementos. De acordo com Abramo (2009), a escassez de novas terras periféricas transforma e intensifica a dinâmica de disputa por elas – pelo mercado formal ou informal. Isso gera, entre outras dinâmicas, o adensamento, via mercado informal, dos assentamentos já consolidados,⁸ nos quais começa a aparecer certa centralização de capitais⁹ e gestão territorial privada – muitas vezes de caráter militarizado, mas não só: outros agentes também têm se aproximado, como instituições empresariais, fornecedores de serviços urbanos¹⁰ e plataformas de aluguel popular,¹¹ que atuam numa zona nebulosa entre a formalidade contratual e a informalidade urbana e edilícia. As formas de regulação dessa zona cinzenta são sempre privadas e, no caso das plataformas de aluguel, têm enfrentado disputas judiciais em torno do enquadramento de seus negócios (Tavolari e Nisida, 2020).

Do ponto de vista econômico, há uma dificuldade de concentração de capital nas esferas informais de acumulação por conta da sua contratualização jurídica “falha”. No entanto, isso não significa menos lucratividade, pelo contrário: trata-se de um submercado de rentabilidade superior às áreas formais das cidades, chegando a ser de três a quatro vezes mais alta, segundo dados de Abramo (2009) e Meyer et al. (2017). Isso tem feito com que haja uma nova forma de mercantilização dos territórios populares, muito baseada no mecanismo da locação, quando é acionada toda uma produção do espaço vinculada a novas tipologias, como a formação de cortiços dentro das

favelas, construção de cômodos verticalizados para aluguel e práticas informais de incorporação que emulam as práticas formais.

A aproximação das práticas informais daquelas de produção formal do território nos faz pensar se ainda faz sentido falar em informalidade na caracterização desses mercados, com dinâmicas que, cada vez mais, espelham os chamados mercados formais. Ou, ainda, o que caracterizaria o informal nesses mercados, diferenciando-os, hoje, dos chamados mercados formais? Segundo Telles (2007),

Justamente o que sempre foi considerada evidência de nossas incompletudes, a “exceção do subdesenvolvimento”, para lembrar aqui as proposições de Chico de Oliveira, é que passa a estar inteiramente em fase com os rumos de um mundo globalizado que também fez generalizar por todos os lados os fluxos das chamadas economias subterrâneas nas fronteiras cada vez mais indefinidas entre o legal e o ilegal, o formal e o informal. Ou então o que Roger Botte define como “economias traficantes”, que se espalham também por todos os lados nas sendas abertas pela liberalização financeira, pela abertura de mercados e pelo encolhimento dos controles estatais num tal intrincamento entre o oficial e o paralelo, o legal e o ilegal, o lícito e o ilícito que estas polaridades perdem qualquer sentido e tornam obsoletas as controvérsias em torno do formal e do informal. (pp. 204-205)

Cabe aqui a análise empreendida por Gago (2015), para quem os circuitos financeiros de acumulação globais não podem ser compreendidos apenas por sua esfera de circulação “pelo alto” – no interior das bolsas de valores e corporações, através dos fundos de investimento financeiro inseridos na produção imobiliária. Também “desde abaixo” tais

circuitos são, antes de tudo, extratores centralizados de valor de muitas propriedades difusas e “autogeridas”, mediadas e construídas por práticas populares de reprodução da vida e de subsistência à “viração” (Telles, 2007), resolvidas atualmente pela matriz empreendedora. Segundo a autora argentina:

[...] a pluralização do neoliberalismo pelas práticas populares provenientes “desde abajo” permite ver sua articulação com formas comunitárias, com táticas populares de resolução da vida, com empreendimentos que alimentam as redes informais e com modalidades de negociação de direitos que se valem desta vitalidade social. (Gago, 2015, p. 31; tradução livre)

Tal análise se coaduna com o argumento dos franceses Dardot e Laval (2016), para quem o neoliberalismo não se limita a uma ideologia econômica, mas principalmente atua na *governamentalidade*¹² da sociedade, conformando uma racionalidade, uma subjetivação, que se generaliza em torno das diversas faces do empreendedorismo – cuja métrica é a da competição entre “empresas de si mesmo”. Na perspectiva dos autores, o Estado passa a instaurar um sistema de direito específico, baseado na concorrência em que ele mesmo se coloca, constituindo-se como agente de mercado: “Resultado dessa primazia absoluta do direito privado um esvaziamento progressivo de todas as categorias do direito público que vai no sentido não de uma ab-rogação formal destas últimas, mas de uma desativação de sua validade operatória” (ibid., p. 378). Tornam-se mais fluidas, portanto, as categorias antes muito consolidadas de “trabalhador”, “comunidade”, “poder público” e “setor privado”, nas quais interesses

antagônicos produzem uma esfera pública marcada pelo dissenso próprio à democracia (Ranciére, 1996). Segundo Gago (2015), é necessário entender, no caso latino-americano, que se trata de uma condição política que não depende da legitimidade e da vontade dos governos, na medida em que estes apenas devem garantir as condições da concorrência:

Por Neoliberalismo “desde abajo” me refiro então a um conjunto de condições que se concretizam *além da vontade de um governo, de sua legitimidade ou não*, porém se convertem em *condições sobre as quais opera* uma rede de práticas e saberes que assumem o cálculo como matriz subjetiva primordial e que funciona como motor de uma poderosa economia popular que mistura saberes comunitários autogeridos e intimidade com o saber-fazer na crise como tecnologia de uma autoempresarialidade de massas. (p. 25; grifos nossos; tradução livre)

Se o empresariamento perpassa todas essas esferas, tendo o cálculo como matriz subjetiva e a securitização financeira como lastro das políticas públicas, significa que temos que também aprofundar a caracterização das novas formas extrativas-despossessivas, não mais baseadas no conjunto sociedade salarial, autoconstrução e Estado interventor.

O Neoliberalismo sobrevive, no entanto, por cima e por baixo: como renovação da forma extrativa-despossessiva em um novo momento de soberania financeira e como racionalidade por baixo que *negocia benefícios nesse contexto de despossessão*, em uma dinâmica contratual que *mistura formas de servidão e de conflitividade*. (Ibid., p. 23; grifos nossos; tradução livre)

Nesse sentido, queremos chamar a atenção para o papel do aluguel nesse contexto, entendendo-o como uma categoria que precisa ser pensada historicamente, pois nos parece ser relevante o fato de ele estar sendo acionado como nova fronteira de expansão de maneira consensual por parte das políticas públicas (como veremos a seguir), do setor imobiliário e do mercado imobiliário informal. Talvez, o aluguel apareça, dessa maneira, consensual, por ser um instrumento que possibilita a gestão do empresariamento popular, lastreado na manutenção de largo espectro de população despossuída, em constante “viração” (Telles, 2007), submetida aos regimes privados de gestão territorial – cujo caráter híbrido de intermediações econômicas, sociais e políticas é central. Tais regimes privados de controle territorial assumem formas distintas nos vários países latino-americanos, porém têm características semelhantes: relação entre o mercado de terras e os mercados ilícitos de mercadorias, uso de violência privada discricionária e intermediação de práticas sociais variadas dentro do território. Segundo Abramo (2012), a informalidade dos mercados de locação necessita de mediadores contratuais locais, que têm assumido várias funções nas comunidades:

Essa figura de mediação contratual, que podemos chamar de “autoridade”, é determinante para a manutenção dos contratos informais e para sua permanência no tempo e garante a condição intertemporal e intergeracional dos contratos do mercado informa de terra. [...] Essas autoridades locais são um resultado de processos históricos (de cada comunidade local) que atribuem um lugar de autoridade a partir de uma infinidade de sucessos sociais legitimadores. Essa legitimidade pode ser de natureza religiosa, étnica,

cultural, política, ou também pode se dar a partir da violência e do controle da força, segundo se constata em algumas investigações empíricas sobre o mercado informal na América Latina (Abramo, 2009). Como indicam muitos estudos da literatura da antropologia econômica, os mecanismos de convivência comunitária que garantem a ordem social local exigem algum tipo de forma coercitiva para restringir e controlar os comportamentos conflituais (ou desviantes). Essas formas podem assumir a modalidade de uma força coercitiva coletiva passiva, representativa e/ou impositiva. (Abramo, 2012, p. 44; tradução livre)

Queremos chamar a atenção ao fato de que tais características da informalidade nas economias periféricas – autogerenciamento comunitário com formação de regimes privados locais de controle – são a base social na qual a financeirização ligada à plataformação, ou “economia compartilhada” (Slee, 2017), se assenta. Como vimos no item anterior, no caso da moradia, a locação tem sido um mecanismo por meio do qual as finanças têm se apropriado dos mercados locais dispersos e desregulamentados. Assim, cabe um olhar atento às transformações recentes nos territórios populares, cuja maior presença de serviços por plataforma ou *startups* – de aluguel, de reformas, de regularização fundiária ou de serviços urbanos – coaduna-se com lógicas de privatização, formando uma trama de relações do neoliberalismo “desde abaixo”. Tal controle privatizado das relações dá lugar, em alguns contextos, a uma “lógica miliciana” (Rizék, 2019) que centraliza e gerencia serviços urbanos – entre eles, o aluguel informal, mobilizando o uso da violência, como mostram recentes pesquisas no Rio de Janeiro (Hirata et al., 2021).

Essas pesquisas trazem dados que mostram, inclusive, a promoção de tomadas de territórios e unidades habitacionais com uso da violência ou remoções discricionárias por dívidas, cujo estoque construído disponibilizado forma carteiras de aluguel gerenciadas por grupos locais associados a mercados ilegais (ibid.). Diante desse contexto, como veremos a seguir, as políticas públicas de subsídio à locação difusa em parque privado (como os *vouchers*) podem, dentro desses territórios, inclusive promover articulações entre práticas criminais e finanças.

Nova fase das políticas públicas de habitação: contratualização público-privada e financeirização por meio do aluguel

Durante os anos 1990, nas primeiras fases do neoliberalismo latino-americano, a relação entre Estados e mercado dava-se através principalmente de privatizações de empresas públicas. A partir da década seguinte, esse processo se desenvolveu também em direção a uma relação de vínculo permanente entre Estado e mercado no tempo, por meio de concessões do patrimônio público à gestão privada, via parcerias público-privadas, com fluxos de recursos públicos assegurados no tempo para o mercado privado. Banco Mundial e BID passaram a fomentar, em todo o continente, programas de fomento à participação privada nas políticas públicas, inclusive mobilizando a International Finance Corporation

(IFC). Sua estratégia baseou-se na narrativa de “emergência econômica” (Paulani, 2010) dos países, que só poderia ser superada, nos seus argumentos, com o investimento privado como antecipador de recursos para políticas públicas para Estados que não poderiam mais se endividar. Esse modelo implanta um novo contrato social, privatizando direitos, a serem geridos de maneira privada como serviços públicos (Rolnik et al., 2018).

No campo urbano e habitacional, isso significou a passagem do modelo de negociações participativas na esfera pública, de caráter político e conflitual, para uma lógica do direito liberal baseada na contratualização privada, na qual a *gestão contratual* ganha centralidade. É o momento de implantação da cidade-empresendedora baseada na governança urbana (Harvey, 2006), que se deu de maneiras distintas em cada um dos países latino-americanos, porém sempre seguindo uma lógica de empresariamento da gestão urbana, com papel importante das terras e dos fundos públicos na estruturação de negócios privados. Longe da ideologia do Estado mínimo, esse modelo de concessão público-privada é a expressão do que Aalbers (2016) denominou *regulation of deregulation*, segundo a qual um novo sistema regulatório possibilita a liberação de ativos públicos para o mercado de capitais, o que Raco (2014) chamará de “capitalismo regulatório”. Essas políticas de concessão público-privadas foram sendo regulamentadas nos diversos países da região durante os anos 2000, porém passaram a exercer hegemonia nas políticas urbanas e habitacionais principalmente na década de 2010, dentro do contexto pós-crise hipotecária mundial, no qual a vinculação entre mercados imobiliários e financeiros se aprofundou.

Como mostramos no início deste artigo, as políticas habitacionais de produção massiva promoveram vínculos entre o Estado e mercados de capital, ao subsidiarem com fundos públicos e, portanto, garantindo os mercados, propiciando liquidez de ativos para um mercado aberto. A nova fase de financeirização dá um passo além: agora, o objetivo é a captura dos fundos públicos para dentro de fundos securitizadores, que apenas servirão como garantias para a valorização de recursos privados, ativados pela prestação privada de serviços públicos. Não se trata mais do setor privado direcionar recursos públicos para si (apenas), mas de ele colocar o próprio recurso – ou melhor, gerenciar uma miríade de recursos privados – para *ofertar habitação como serviço*, na perspectiva de valorização financeira que joga com o alto risco do setor, porém *garantido através das contraprestações do fundo público*, que *garantem o fluxo de remuneração desses investimentos ao longo do tempo*. Segundo Pereira e Palladini (2019), referindo-se à implantação das parcerias público-privadas (PPP) brasileiras de habitação:

O próprio desenho do programa foi pensado de modo que a apresentação de propostas se restringisse aos grandes *players* do mercado, *deixando a construção da moradia stricto sensu como mais um de vários elementos de um contrato com um conjunto de obrigações mais complexas*. Conforme sintetizou um dos idealizadores da PPP habitacional no governo: “A PPP queria introduzir um *modelo de risco* no mercado de habitação popular, para quem conhece *estruturação do mercado financeiro*. Construir os apartamentos poderia ser qualquer empresa, é como uma *commodity*, a *construção é a parte menos complexa da PPP*”. (p. 13; grifos nossos)

Nesses modelos de parceria público-privada, dois elementos ganham importância nas políticas habitacionais em relação à fase anterior de produção massiva: terras públicas bem localizadas e securitização de fundos públicos com fluxo constante no tempo em direção aos capitais privados. As unidades habitacionais produzidas nesses modelos, portanto, estão ligadas, por um lado, à captação de valorização imobiliária através do patrimônio público e, por outro, à transformação da habitação em uma âncora de serviços – gestão de condomínio, gestão social, aluguel de áreas comerciais, etc. – que justificarão contraprestações dos fundos públicos aos agentes privados por longos períodos. Esse fluxo de recursos pode ser securitizado, na medida em que estão assegurados por fundos garantidores formados, também eles, por patrimônio público – modelo que tem gerado novas remoções em áreas públicas (Almeida et al., 2020), que passam a servir como lastro financeiro *justamente se permanecerem vazias*.

O último passo desse processo é a habitação se transformar – ela mesma – em serviço, através do mecanismo do aluguel. Como vimos acima, não apenas a locação já é uma tendência na América Latina, mas também começam a surgir novos agentes e tipologias habitacionais que fazem a sua conexão com as finanças, bem como novos modelos de políticas públicas de locação social começam a circular na região.

Assim como nos programas de produção massiva – e talvez por isso mesmo –, Chile, México e Brasil estão na vanguarda da implantação desses modelos de parceria público-privada de locação residencial. No Chile, desde 2014, o parque habitacional construído pelo programa pioneiro da América Latina

de produção massiva está sendo em parte redirecionado para a locação através de um programa nacional de subsídio ao aluguel chamado “Programa de Subsidio al Alquiler de Vivienda”, que tem cerca de 20 mil beneficiários (Ross e Pelletier, 2014). A pandemia de Covid-19 tem servido de justificativa para a transformação recente desse programa, pois no Chile um dos problemas estruturais, que ficou expresso durante a pandemia, é o adensamento habitacional excessivo, questão que torna difícil o isolamento vinculado às medidas de contenção do vírus. Nacionalmente, o Chile apresenta 7,3% de adensamento habitacional (MDS, 2018), e esta é a justificativa utilizada para a criação, em 2020, de um novo programa de subsídios de aluguel tipo *voucher*, inspirado no modelo norte-americano (denominado *Section 8*), que, desde 1974, tem sido implantado nos EUA como alternativa ao parque público de locação subsidiada.¹³

No Chile, a novidade é que o programa foi trabalhado com os municípios e também com operadores de *multifamily* dedicados ao aluguel residencial, para que os beneficiários pudessem alugar em seus prédios (Osorio, 2020). O subsecretário de habitação do Ministério da Habitação chilena explicou que:

vários *multifamily* ajustaram seus preços para poderem participar do programa [...] nos interessa que no país exista mais oferta de aluguel para programas subsidiados pelo Estado. Isso reforça como gerar mais oferta de aluguel para famílias ligadas ao MINVU [Ministerio de Vivienda y Urbanismo]. (Guillermo Rolando, Subsecretário da Habitação apud *ibid.*; tradução livre)

Já o México tem programas desde 2013 que subsidiam o aluguel junto ao mercado privado, com vários desenhos diferentes. O primeiro deles foi inserir o sistema de *leasing* no programa de produção habitacional massiva (Infonavit), que foi denominado “Arrendavit”, direcionado às famílias com capacidade de pagamento, mas que não conseguiam acessar o financiamento por outros motivos. Também têm surgido, no país, iniciativas de locação de parte do parque habitacional construído pelo Infonavit que se encontra atualmente abandonado, com centralização de gestão pelo município, como é o caso do Programa “Renta tu Casa” de Tlajomulco.¹⁴

Mais recentemente, o país tem feito parcerias público-privadas junto a investidores institucionais (Fundos de Pensão e Fundos Imobiliários), com construção de empreendimentos destinados à locação realizada com benefícios fiscais e, depois, subsídios à demanda. O modelo é baseado na diversificação de carteira de investimento, o que requer grande segmentação de mercado, com estratégias diferentes para grupos específicos: estudantes, jovens *millennials*, idosos, “jornaleros” (agricultores), forças armadas, imigrantes. A diversificação de produtos habitacionais também se dá no território, com projetos específicos para as demandas de cada localidade do país.

Por fim, o Brasil anuncia o aluguel como nova política pública. Durante a década de 2010, a implantação do Programa Minha Casa Minha Vida e do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foi acompanhada por processos de remoção promovidos pelos poderes públicos. Estes utilizaram, principalmente nos

grandes centros urbanos e como resposta às denúncias de não atendimento por parte da população atingida, o mecanismo do subsídio de aluguel em parque privado como forma de negociação com a população removida.¹⁵ No entanto, as locações que se utilizam de tais auxílios são, na sua maioria, informais, sem nenhuma regulação ou fiscalização pelo poder público. Assim, os removidos acabam permanecendo no próprio território, seu entorno ou bairros próximos, em relações informais de locação, algumas vezes mais precárias do que a situação de moradia anterior (Guerreiro, 2020).

Nesse momento, o governo brasileiro está propondo um programa de locação em escala federal que se afasta dos modelos de parque público subsidiado, sendo realizado por meio de Parcerias Público-Privadas (PPP) e *vouchers* (como no Chile), buscando captar o fluxo de recursos públicos para o subsídio ao aluguel que hoje vai para o mercado informal. Na proposta de PPP (ainda em discussão), o governo brasileiro pretende disponibilizar, ao setor privado (prioritariamente fundos imobiliários e proprietários corporativos), terras públicas subutilizadas, para construção de empreendimentos habitacionais que sejam parcialmente disponibilizados para uma política de aluguel subsidiado – indexado pelo mercado – durante um período predefinido.¹⁶ Já a prefeitura de São Paulo lançou, recentemente (novembro de 2021), duas consultas públicas nessa mesma direção: uma PPP de locação social e um chamamento público de imóveis para locação sob gestão e carteira centralizada, no centro da cidade (Guerreiro, Rolnik e Santoro, 2021a e b).

Assim, vemos que a América Latina está em processo de transformação de suas políticas públicas de moradia, antes vinculadas à produção massiva de unidades habitacionais com propriedade privada e intervenções de regularização dos assentamentos, dando cada vez mais centralidade para as possibilidades que a locação permite, através de dois grandes modelos:

1) Parcerias público-privadas baseadas em captação privada de valorização imobiliária em terras públicas, com empreendimentos de proprietários corporativos destinados à locação em parte subsidiada para uma população que consegue arcar com parte do aluguel. O subsídio ao aluguel pode ser securitizado, e os empreendedores ganham incentivos fiscais, tributários e urbanísticos para a construção, permanecendo vinculados ao atendimento da política pública por período determinado contratualmente, findo o qual podem dispor integralmente do imóvel de forma privada.

2) Conexão de população de mais baixa renda a parque privado de locação disperso, com subsídio – baseado no modelo de *voucher* norte-americano. Esse modelo faz a conexão da provisão habitacional com assentamentos populares que, consolidados, seriam seu território privilegiado. A securitização desse subsídio poderia se dar por meio da concentração de ativos dispersos através de plataformas digitais de gestoras imobiliárias.

Estamos falando de um fluxo de rendimentos que atrelam o mercado fundiário ao financeiro com flexibilidade contratual, territorial e legislativa, com possibilidade de concentração de ativos em proprietários corporativos, captação privada de valorização imobiliária por

meio de subsídio e patrimônio público, etc. Políticas que, se generalizadas, parecem se apoiar na manutenção e no agravamento da insegurança habitacional, com grandes remoções e mercantilização dos territórios populares, pois é uma forma de política pública que não tem como objetivo a solução definitiva de moradia, mas sim o *gerenciamento da população* em déficit habitacional, a partir da transformação da moradia em *serviço*. É uma política que assegura ganhos especulativos por meio de fundos públicos, que também podem ser securitizados, e não de enfrentamento das precariedades habitacionais que marcam a região.

Nesse aspecto, lógicas extrativas interpenetram o governo dos pobres, produzindo violência e criando formas híbridas com as mesmas lógicas e retóricas de inclusão daquelas propostas pelo discurso da cidadania. Essa perspectiva leva a uma leitura dos novos conflitos sociais que permite mapear o entrelaçamento do agronegócio, da finança, das economias ilegais (das drogas e do contrabando) e dos subsídios estatais, de acordo com lógicas ao mesmo tempo complementares e em competição. (Gago e Mezzadra, 2017, p. 580; tradução livre)

Conclusão: da posse ao serviço, uma nova onda de financeirização da moradia

A discussão teórica das décadas de 1960/1970 sobre as particularidades do desenvolvimento latino-americano baseou-se na observação e descrição da urbanização extensiva, autônoma e precária de nossas metrópoles. Assim, a autopromoção da moradia pelos trabalhadores

seria fator relevante – ainda que não único – na formação do fundo de acumulação do capital em toda a região, presente na fase de industrialização pesada. Seja através de políticas de produção massiva de moradia em regime de propriedade, seja de regularização de assentamentos ou da autoconstrução sob diversos regimes de posse, a moradia na América Latina operou no interior do marco da propriedade individual.

Após três décadas de reconstrução das democracias na América Latina sob a hegemonia global do neoliberalismo, o resultado no campo urbano demonstra que não houve alteração da estrutura espoliativa da reprodução do capital na região, embora seus mecanismos tenham se adaptado à nova conjuntura mundial pós-crise hipotecária de 2008. Na esfera da moradia, o mecanismo de locação residencial é aquele que mais tem se destacado dentre as novas formas extrativas às quais a região está submetida, numa conjuntura de financeirização em que a terra e o espaço construído são elementos centrais de circuitos de valorização.

Assim, parece-nos necessário aprofundar o incremento da locação residencial nas classes populares desde a última década, sob o ponto de vista dos enlaces entre os processos financeiros globais e as particularidades locais da moradia, considerando a hipótese de que se trata de uma *reatualização da informalidade histórica presente no campo da moradia em um contexto global de flexibilização e informalização do mercado residencial como um todo, que acompanha, de forma própria às finanças, as mudanças que também ocorreram no mundo do trabalho associado a uma transformação na forma de atuação do Estado*.

Nossa hipótese é a de que há convergência na lógica de “regulação da desregulamentação” (Aalbers, 2016), aproximando as duas partes do antigo cenário cindido entre o formal e o informal. Isso se dá de maneira específica, por meio de processos financeiros e mecanismos digitais, com clara intervenção do Estado, inclusive sob a forma de subsídios, o que aumenta a escala da insegurança habitacional. Entende-se aqui o *aluguel como mecanismo desse enlace entre flexibilização e informalidade, na medida em que ele promove a transformação da habitação em serviço, passível de vincular o estoque residencial construído à gestão privada no tempo, através da mobilização da política pública*. Tal gestão privada do tempo, no lugar da gestão e produção do espaço, permite extrair renda, inclusive, dos mais pobres entre os pobres – apoiando-se na sua própria autopromoção e transferindo a eles todos os riscos e inseguranças –, superando um obstáculo histórico para expansão do capital financeiro nas cidades da região. As possibilidades de essa gestão ganhar escala com os mecanismos digitais, concentrando fluxos de rendas dispersas, conformam uma inusitada ligação entre informalidade e finanças.

Cabe, por fim, pensar sobre o papel do Estado nesse contexto, na medida em que a lógica da contratualização privada ganha

espaço em relação à lógica de direitos, em um movimento no qual o direito ao trabalho e os direitos sociais, incluída a moradia, faziam parte do mesmo paradigma. *Da mesma forma como podemos denominar esse processo “uberização” no campo do trabalho, também na moradia vemos a relação entre as finanças e o Estado neoliberal ter como consequência o papel ativo deste último na eliminação ou na flexibilização de direitos, com larga instrumentalização da informalidade dos territórios, institucionalizando a precariedade e a insegurança habitacional por meio da transformação da moradia em serviço*. Assim, a forma específica como o aluguel tem conectado as finanças à informalidade nos dá mais elementos para analisar a atual conjuntura de crise das instituições, que resulta, no campo urbano, numa gestão da transitoriedade permanente e responsabilização individual das precariedades, com centralidade de regimes privados de controle territorial, muitas vezes ligados à violência, como no caso das milícias – em detrimento de um marco universal do direito à cidade. Esse processo, como vimos, se dá através da confluência perversa da transformação neoliberal do Estado com o avanço da financeirização como lógica hegemônica na produção e gestão do espaço construído.

[I] <http://orcid.org/0000-0001-7400-0642>

Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Departamento de Projeto, Grupo de Disciplinas de Planejamento Urbano e Regional. São Paulo, SP/Brasil.
isadora.guerreiro@usp.br

[II] <http://orcid.org/0000-0002-6428-7368>

Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Departamento de Projeto, Grupo de Disciplinas de Planejamento Urbano e Regional. São Paulo, SP/Brasil.
raquelrolnik@usp.br

[III] <http://orcid.org/0000-0002-3521-6499>

Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Grupo de Disciplinas de Planejamento Urbano e Regional. São Paulo, SP/Brasil.
adriana.marin@usp.br

Notas

- (1) O conceito de “viração” refere-se à forma de reprodução da vida nas classes populares na América Latina, que articulam agenciamentos cotidianos informais no mercado e na cidade no limiar entre o legal e o ilegal, sem regularidade. O termo indica um movimento constante de transitoriedade que se transforma em condição permanente e predominante na região após a reestruturação produtiva que marcou a desestruturação da era fordista, após a década de 1980.
- (2) Os REIT são chamados de Fundos de Investimento Imobiliário (FII) no Brasil e Fideicomisos de Inversión de Bienes Raíces (FIBRA) no México. No Chile, os Fondos Inmobiliarios são instrumentos financeiros diferentes, ainda que se aproximem desse modelo.
- (3) A Colômbia é o país da região com a maior taxa de inquilinos, de 46,6% (Fonte: Cepal – Comisión Económica para América Latina y el Caribe).
- (4) Essa diferença em relação à inflação é tão grande que, no caso do Brasil, assistimos recentemente ao debate sobre o controle dos valores dos contratos de aluguel, dado que o índice de reajuste comumente utilizado (o IGP-M) teve crescimento acumulado, em um ano, de 37,04% em maio de 2021 (FGV), enquanto o IPCA (Índice de Preços ao Consumidor Amplo) tinha 6,76% (IBGE).
- (5) No caso do Brasil, emergiram novas empresas que têm apostado neste modelo, construindo edifícios totalmente vinculados à locação residencial em regime de propriedade *multifamily* – na perspectiva de “Trocar bricks por bytes” (<https://vitacon.com.br/capital/alex-frankel/>); ou, ainda, são lançados edifícios inteiramente voltados para locação de unidades residenciais por meio da plataforma internacional Airbnb (Vannuchi, 2020; Tavolari e Nisida, 2020).

- (6) No Chile, há a presença da Prudential Financial, uma grande companhia de seguros dos Estados Unidos e, em particular, da sua filial PGIM Real Estate, uma das maiores administradoras de *real estate* do mundo; também o fundo inglês de investimentos AshmoreAVENIDA, que está no Chile, Colômbia e Peru. A Greystar (EUA) está no México, Chile e mais recentemente no Brasil; a Paladin Realty está no México, Brasil, Peru, Chile, Costa Rica e Colômbia. Já, no Brasil, temos a presença de companhias asiáticas (CapitaLand de Singapura), norte-americanas e canadenses (7 Bridges Capital, ARS e CPP) e europeias (Q Apartments da Dinamarca).
- (7) O ônus excessivo de aluguel no Brasil passou de cerca de 30% do total do déficit habitacional, em 2010, para ser, em 2015, de 50%. Nas regiões metropolitanas, ele representou, em 2019, uma média de 59% (chegando a mais de 70% em algumas delas). Tal ônus, nas famílias que ganham até dois salários-mínimos, chega, em média, a 41,2% de sua renda em 2018 (Pnad Contínua do IBGE), podendo chegar a mais de 50% em algumas regiões metropolitanas. Fonte: FJP. Disponível em: <http://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>. Acesso em: 28 abr 2021.
- (8) Segundo a rede de pesquisadores de Pedro Abramo, no Rio de Janeiro, 45% dos domicílios das favelas estudadas têm mais de 3 andares. Segundo Pasternak e D’Ottaviano (2016), há 10 anos (Censo de 2010) as favelas da Região Metropolitana de São Paulo já tinham 62,3% de seus domicílios com mais de dois pavimentos e 85,2% sem espaçamento entre edificações.
- (9) Ainda segundo a mesma rede de pesquisadores de Pedro Abramo, 44% dos locadores das favelas estudadas no Rio de Janeiro têm mais de um imóvel (Abramo, 2009), enquanto em São Paulo, em Paraisópolis, esse número chega a 75% (Meyer et al., 2017).
- (10) Ver UOL Economia (2020).
- (11) Ver *site* da Alpop. Disponível em: [<https://alpop.com.br/>](https://alpop.com.br/). Acesso em: 11 jan 2021.
- (12) Conceito de Foucault, para quem “governamentalidade” seria “o encontro entre as técnicas de dominação exercidas sobre os outros e as técnicas de si”, que Dardot e Laval (2016) resumem: “governar é conduzir a conduta dos homens, desde que se especifique que essa conduta é tanto aquela que se tem *para consigo mesmo* quanto aquela que se tem para com os outros” (p. 18).
- (13) Nesse modelo, os locatários são subsidiados no sistema privado de aluguel, no qual locadores previamente cadastrados disponibilizam parte de seus empreendimentos para a política pública (Rolnik, 2019).
- (14) Ver *site* disponível em: [<https://tlajomulco.gob.mx/rentatucasa/>](https://tlajomulco.gob.mx/rentatucasa/). Acesso em: 31 mar 2021.
- (15) Apenas na cidade de São Paulo, onde esses auxílios existem desde 2004, houve um pico de atendimentos em 2016, com mais de 30 mil famílias beneficiárias (atualmente esse número é de 23 mil). Maiores informações disponíveis em: [<http://www.habitasampa.inf.br/atendimento/consulta-de-atendimentos-em-andamento-ou-encerrados/atendimento-provisorio-auxilio-aluguel/>](http://www.habitasampa.inf.br/atendimento/consulta-de-atendimentos-em-andamento-ou-encerrados/atendimento-provisorio-auxilio-aluguel/). Acesso em: 24 mar 2021.
- (16) Para mais informações, ver propostas em discussão do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) no evento Diálogos sobre Locação Social, ocorrido em março de 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/playlist?list=PLZyyoM56JwrXTpia0GIE6uHJeJrXbyfjD>. Acesso em: 8 jun 2021.

Referências

- AALBERS, M. B. (2016). “Regulated deregulation”. In: SPRINGER, S.; BIRCH, K.; MACLEAVY, J. (orgs.). *Handbook of Neoliberalism*. Londres, Routledge.
- _____. (2017). The Variegated Financialization of Housing. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 41, n. 4, pp. 542-554.
- _____. (2019). Financial Geographies of Real Estate and the City. *Financial Geography Working Paper Series*, n. 21, pp. 1-46. Disponível em: <http://www.fingeo.net/wordpress/wp-content/uploads/2019/01/FinGeoWP_Aalbers-2019-2.pdf>. Acesso em: 8 jun 2021.
- ABÍLIO, L. C. (2020). Uberização: a era do trabalhador just-in-time? *Estudos Avançados*. São Paulo, v. 34, n. 98, pp. 111-126.
- ABRAMO, P. (2009). *Favela e mercado informal: a nova porta de entrada dos pobres nas cidades brasileiras*. Porto Alegre, Finep.
- _____. (2012). La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas. *Eure*. Santiago, v. 38, n. 114, pp. 35-69.
- ABREU, A. (2020). O banco imobiliário do PCC. *Revista Piauí*, 27 de outubro. Disponível em: <<https://piaui.folha.uol.com.br/banco-imobiliario-do-pcc/>>. Acesso em: 23 jan 2022.
- ALMEIDA, I. M.; UNGARETTI, D.; SANTORO, P. F.; CASTRO, U. A. (2020). “PPPs habitacionais em São Paulo: política habitacional que ameaça, remove e não atende os removidos”. In: MOREIRA, F. A.; ROLNIK, R.; SANTORO, P. F. (orgs.). *Cartografias da produção, transitoriedade e despossessão dos territórios populares: observatório de remoções, relatório bianual 2019-2020*. São Paulo, LabCidade, FAU-USP.
- ASSET (s./d.). El año 2013, ASSET Administradora General de Fondos estructuró y colocó el Fondo de Inversión ASSET Rentas Residenciales (ARR), el primer Multifamily REIT en Chile. Disponível em: <http://assetagf.com/fondos_de_inversion/asset-rentas-residenciales/>. Acesso em: 28 abr 2021.
- BESWICK, J.; ALEXANDRI, G.; BYRNE, M.; FIELDS, D.; HODKINSON, S.; JANOSCHKA, M. (2016). Speculating on London’s housing future. *City*, v. 20, n. 2, pp. 321-341.
- BLANCO, A. G.; CIBILS, V. F.; MUÑOZ, A. (2014). *Se busca vivienda en alquiler: opciones de política para América Latina y el Caribe*. Washington, BID.
- BRAGA, R. (2012). *A política do precariado*. São Paulo, Boitempo.
- CBRE (2019). *Multifamily, oportunidad de inversión*. Disponível em: <<https://www.cbre.com.mx/es-mx/acerca-de-cbre/centro-de-prensa/multifamily-oportunidad-de-inversion>>. Acesso em: 27 mar 2021.
- CEPAL (s./d.). *Hogares según condición de ivenda de la ivenda, por área urbana y rural*. Disponível em: <<https://cepalstat-prod.cepal.org/cepalstat/tabulador/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=166&idioma=e>>. Acesso em: 25 mar 2021.
- COCKBURN, C. J. (2011). Titulación de la propiedad y mercado de tierras. *Eure*. Santiago, v. 37, n. 111, pp. 47-77.
- DARDOT, P.; LAVAL, C. (2016). *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo, Boitempo.

- DE SOTO, H. (2001). *El misterio del capital*. Ciudad de México, Diana.
- FELTRAN, G. (2019). Economias (i)lícitas no Brasil: uma perspectiva etnográfica. *Journal of Illicit Economies and Development*, v. 1, n. 2, pp. 145-154.
- FIELDS, D. (2017). Unwilling Subjects of Financialization. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 41, n. 4, pp. 588-603.
- _____. (2018). Constructing a new asset class: property-led financial accumulation after the crisis. *Economic Geography*, v. 94, n. 2, pp. 118-140.
- _____. (2019). Automated landlord: digital technologies and post-crisis financial accumulation. *Environment and Planning A: Economy and Space*, v. 54, n. 1, pp. 160-181.
- FIX, M. A. B. (2007). *São Paulo cidade global: fundamentos financeiros de uma miragem*. São Paulo, Boitempo.
- _____. (2011). *Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil*. Tese de doutorado. Campinas, Universidade Estadual de Campinas.
- GAGO, V. (2015). *La razón neoliberal: economías barrocas y pragmática popular*. Buenos Aires, Tinta Limón y Traficantes de Sueños.
- GAGO, V.; MEZZADRA, S. (2017). A critique of the extractive operations of capital: toward an expanded concept of extractivism. *Rethinking Marxism*, v. 29, n. 4, pp. 574-591.
- GIAVAROTTI, D. M. (2017). *Eles não usam macacão: crise do trabalho e reprodução do colapso da modernização a partir da periferia da metrópole de São Paulo*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- GUERREIRO, I. A. (2020). O aluguel como gestão da insegurança habitacional: possibilidades de securitização do direito à moradia. *Cadernos Metrôpole*. São Paulo, v. 22, n. 49, pp. 729-756.
- GUERREIRO, I. A.; ROLNIK, R.; SANTORO, P. F. (2021a). *Chamamento público para locação social: apoio à moradia ou às finanças?* São Paulo, LabCidade. Disponível em: <<http://www.labcidade.fau.usp.br/chamamento-publico-para-locacao-social-apoio-a-moradia-ou-as-financas/>>. Acesso em: 23 jan 2022.
- _____. (2021b). *PPP de locação social: ganho de escala privatizado*. São Paulo, LabCidade. Disponível em: <<http://www.labcidade.fau.usp.br/ppp-de-locacao-social-ganho-de-escala-privatizado/>>. Acesso em: 23 jan 2022.
- HARVEY, D. (2006). *A produção capitalista do espaço*. São Paulo, Annablume.
- HIRATA, D. V. et al. (2021). *A expansão das milícias no Rio de Janeiro: uso da força estatal, mercado imobiliário e grupos armados*. Rio de Janeiro, Geni-UFF e Ippur-UFRJ.
- HOCHSTENBACH, C.; RONALD, R. (2020). The unlikely revival of private renting in Amsterdam: Re-regulating a regulated housing market. *Environment and Planning A*, v. 52, n. 8, pp. 1622-1642.
- LAVINAS, L.; GENTIL, D. L. (2018). A política social sob regência da financeirização. *Novos Estudos Cebrap*, v. 37, n. 2, pp. 191-211.
- LINK, F.; MARÍN-TORO, A.; VALENZUELA, F. (2019). Geografías del arriendo en Santiago de Chile: de la vulnerabilidad residencial a la seguridad de tenencia. *Economía, sociedad y territorio*, v. 19, n. 61, pp. 507-542.

- MDS – Ministerio de Desarrollo Social, Gobierno de Chile (2018). Síntesis de resultados Vivienda y Entorno. Encuesta CASEN 2017. Santiago de Chile.
- MEYER, J. F. P.; HADDAD, E.; ZUQUIM, M. L.; CARVALHO, C. S. A.; BARBON, A. L.; SILVA, A. P.; SANTOS, G. M.; MINORU, R. (2017). *Mercado imobiliário residencial em Paraisópolis: O que mudou nos últimos dez anos?* Relatório de pesquisa. São Paulo, FAU-USP e Lincoln Institute of Land Policy.
- MIOTO, B. T. (2015). *As políticas habitacionais no subdesenvolvimento: os casos do Brasil, Colômbia, México e Venezuela (1980/2013)*. Tese de doutorado. Campinas, Universidade Estadual de Campinas.
- OSORIO, V. (2020). MINVU entrega subsidios de hacinamiento y logra acuerdo con edificios para renta para que familias se ubiquen en ellos. *Diario Financiero*. Disponível em: <<https://www.df.cl/noticias/empresas/actualidad/minvu-entrega-subsidios-de-hacinamiento-y-logra-acuerdo-con-edificios-de/2020-09-23/132515.html>>. Acesso em: 8 jun 2021.
- PASTERNAK, S.; D’OTTAVIANO, C. (2016). Favelas no Brasil e em São Paulo: avanços nas análises a partir da leitura territorial do censo de 2010. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 18, n. 35, pp. 75-100.
- PAULANI, L. (2010). “Capitalismo financeiro, estado de emergência econômico e hegemonia às avessas no Brasil”. In: BRAGA, R.; RIZEK, C. (orgs.). *Hegemonia às avessas*. São Paulo, Boitempo.
- PEREIRA, A. L. S.; PALLADINI, G. M. (2019). A agenda de incubação de parcerias público-privadas em São Paulo: Fundamentos institucionais para a mercantilização setorial. In: XVIII ENANPUR. *Anais... Natal, Anpur*.
- RACO, M. (2014). Delivering flagship projects in an era of regulatory capitalism: State-led privatization and the London Olympics 2012. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 38, n. 1, pp. 176-197.
- RANCIÉRE, J. (1996). *O desentendimento: política e filosofia*. São Paulo, Editora 34.
- RIOFRIO, G. (1998). Why have families mortgaged so little? Lincoln Institute workshop on Comparative Policy Perspectives on Urban Land Market Reform in Latin America, Southern Africa and Eastern Europe. Cambridge-MA, jul. mimeo.
- RIZÉK, C. S. (2019). Um mosaico macabro: modulações contemporâneas sobre trabalho, moradia e violência de Estado. *Proposta – Revista de Debates da Fase*, ano 42, n. 129, pp. 10-19.
- ROLNIK, R.; BONDUKI, N. G. (1982). “Periferia da grande São Paulo: reprodução do espaço como expediente de reprodução da força de trabalho”. In: MARICATO, E. (org.). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo, Alfa-Ômega.
- ROLNIK, R. et al. (orgs.) (2018). *Cidade Estado Capital: reestruturação urbana e resistências em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo*. São Paulo, FAU-USP.
- ROLNIK, R. (2019). *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo, Boitempo.
- RONALD, R. (2008). *The ideology of homeownership: homeowner societies and the role of housing*. Londres, Palgrave Macmillan.
- ROSS, L. M.; PELLETIER, D. (2014). Chile’s new rental housing subsidy and its relevance to US housing choice voucher program reform. *Cityscape*, v. 16, n. 2, pp. 179-192.

- SANTANA-RIVAS, D. (2020). Geografías regionales y metropolitanas de la financiarización habitacional en Chile (1982-2015): ¿entre el sueño de la vivienda y la pesadilla de la deuda? *Eure*. Santiago, v. 46, n. 139, pp. 163-188.
- SLEE, T. (2017). *Uberização: a nova onda do trabalho precário*. São Paulo, Elefante.
- TAVOLARI, B.; NISIDA, V. (2020). Entre o hotel e a locação: análise jurídica e territorial das decisões do Tribunal de Justiça de São Paulo sobre o Airbnb. *Internet & Sociedade*, v. 1, n. 2, pp. 5-30.
- TELLES, V. S. (2007). “Transitando na linha de sombra, tecendo as tramas da cidade (anotações inconclusas de uma pesquisa)”. In: OLIVEIRA, F.; RIZEK, C. (orgs.). *A Era da Indeterminação*. São Paulo, Boitempo.
- _____ (2013). Jogos de poder nas dobras do legal e do ilegal: anotações de um percurso de pesquisa. *Serviço Social & Sociedade*, n. 115.
- UOL ECONOMIA (2020). *Favela S/A*. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/reportagens-especiais/favela-s/a/>. Acesso em: 11 jan 2021.
- VANNUCHI, L. (2020). *O centro & os centros produção e feitura da cidade em disputa*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- WSJ (2016). Greystar, the largest apartment manager in the U.S., has about 3,000 apartments under development or planned in Mexico City. Two former Greystar executives also launched a private-equity firm, Hasta Capital, in October focused on building multifamily homes in Mexico. Disponível em: <<https://www.wsj.com/articles/next-big-bet-for-apartment-rentals-mexico-city-1477945306>>. Acesso em: 28 abr 2021.

Texto recebido em 28/jun/2021

Texto aprovado em 20/dez/2021

