



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

Instituto de Economia

Gustavo Delanhese Ramos Tinoco

Habitar e Controlar:

**A Política Habitacional nos regimes militares
do Brasil (1964-1986) e do Chile (1973-1989)**

Campinas, 2017

Gustavo Delanhese Ramos Tinoco

**HABITAR E CONTROLAR:
A POLÍTICA HABITACIONAL NOS REGIMES MILITARES DO BRASIL
(1964-1986) E DO CHILE (1973-1989)**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Graduação do Instituto de Economia da Universidade
Estadual de Campinas para obtenção do título de Bacharel
em Ciências Econômicas sob orientação da Prof^a. Dr^a.
Beatriz Tamaso Miotto.

Campinas, 2017

"Construir estes complexos multi-familiares foi um erro. Perdemos dinheiro. Fizemos jardins e janelas... instalamos água, luz e calefação. Foi uma ideia equivocada.

O homem não precisa de um lar, apenas um abrigo. Se conseguirmos vender a ideia de que precisam disto, poderemos fazer milhões"

A Montanha Sagrada - Alejandro Jodorowsky

Agradeço a minha família, por proporcionarem as bases que me mantém em pé; aos meus mestres, por mostrarem os caminhos que posso trilhar; aos meus amigos, por me apoiarem e suportarem nas horas caóticas; a todos aqueles que me inspiram diariamente a questionar, buscar e desejar um lugar melhor para todas e todos.

Campinas, 2017

TINOCO, Gustavo D. R. Habitar e Controlar: a política habitacional nos regimes militares do Brasil (1964-1986) e do Chile (1973-1989). 92 folhas. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Instituto de Economia. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2017.

Resumo

A carência de moradia digna é uma realidade da população pobre no mundo todo, principalmente de países que passaram por um rápido e intenso processo de urbanização inseridos no avanço das relações capitalistas de produção. Este trabalho visa compreender tal situação em dois casos específicos, no Brasil e no Chile, em períodos marcados pela violência e abuso de poder – seus regimes militares da segunda metade do século XX. As indagações que guiam o mesmo buscam compreender suas causas, estruturas, articulações e consequências, levando em conta o quadro o qual estão inseridos, sem deixar de lado suas particularidades. Por fim, o caminho estudado levará à problematização do papel do setor privado e do mercado, consubstanciado pelo Estado, na solução da problemática habitacional, expondo sua ineficiência no atendimento da oferta de moradias às famílias de baixíssima renda.

Palavras-chave: política habitacional, desenvolvimento, ditadura, Brasil, Chile.

Abstract

The lack of decent housing is a reality of poor people around the world, mainly from countries which passed through a fast and intense urbanization process, inserted in the progress of capitalist relations of production. This report aims to understand that situation in two particular cases, in Brazil and Chile, in periods marked by violence and power abuse – the military regimes of the second half of the twentieth century. The questions that guide this work seek to understand its causes, structures, articulations and consequences, without leaving aside their particularities. Finally, the path studied will lead to the problematization of the role of the private sector and the market, embodied by the State, in the solution of the housing problem, exposing its inefficiency in the supply of housing to low income families.

Keywords: housing policy, development, dictatorship, Brazil, Chile.

Sumário

INTRODUÇÃO	7
CAPÍTULO 1: O CAPITAL, O SUBDESENVOLVIMENTO E A CIDADE.....	11
1.1. A industrialização e a urbanização subdesenvolvida	17
1.1.1. A questão migratória e o "problema habitacional"	21
1.2. A influência dos organismos internacionais.....	26
1.3. As tensões sociais e o prelúdio dos golpes.....	32
CAPÍTULO 2 – O REGIME MILITAR CHILENO E A HABITAÇÃO	36
2.1. O prelúdio do Golpe de 1973	37
2.1.1. A Ascensão do Ditador	37
2.1.2. O Programa da Unidade Popular.....	39
2.1.3. Expressões e Fissuras da Esquerda	40
2.2. A Conquista da Presidência.....	43
2.3. Os Chicago Boys e a Reforma Neoliberal.....	45
2.4. A política urbana e habitacional do governo militar	49
2.4.1. Produção em Massa de Moradias	55
CAPÍTULO 3: HABITAÇÃO E O REGIME MILITAR BRASILEIRO	61
3.1. O Golpe de 1964	61
3.2. PAEG, o primeiro plano econômico militar.....	65
3.3. O Banco Nacional de Habitação – BNH.....	67
3.3.1. O funcionamento do BNH.....	70
3.3.2. Revisão da política habitacional.....	72
3.3.3. Crise da dívida e colapso do BNH	77
CAPÍTULO 4: BALANÇO E CONSIDERAÇÕES FINAIS	82
ANEXOS.....	86
BIBLIOGRAFIA.....	88

INTRODUÇÃO

Morar, definido pelo dicionário como o ato de residir, habitar, viver, tardar em um lugar determinado sob a forma da "morada", "casa", "lar"; sendo um hábito humano de tempos imemoriáveis que permitiu sua sobrevivência enquanto espécie diante os desafios do meio, garantindo sua evolução rumo a constituição de uma civilização. Assumindo inúmeras formas e características ao longo das eras, a habitação se tornou uma necessidade quase biológica aos seres humanos, além de expressão de suas culturas, religiões, povos, status sociais, etc. Sua importância é tal que foi reconhecida como direito fundamental a ser buscado e garantido por todas as nações pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, estipulado pelas Nações Unidas:

Artigo 25, parágrafo 1º: Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, **habitação**, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e direito à segurança em caso de desemprego, doença invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.¹

Tal reconhecimento, formalizado por um acordo de amplitude mundial, só viria após as atrocidades ocorridas no período das Grandes Guerras, em que homens e mulheres de diversos países sofreram das mais duras situações de tirania e opressão. No entanto, o problema habitacional, caracterizado aqui como a carência qualitativa e quantitativa de habitação pessoas que a necessitam, não surge e nem surgiu em períodos recentes, como em decorrência dos conflitos e crises do começo do século XX. Sua identificação como tal é observada ao longo da história e evolução da civilização humana, como aponta Friedrich Engels em seu estudo sobre a questão habitacional na Alemanha de fins do século XIX: "Esta falta de habitação não é algo próprio do presente; ela não é sequer um dos sofrimentos próprios do moderno proletariado, face a todas as anteriores classes oprimidas; pelo contrário, ela atingiu de uma forma bastante parecida todas as classes oprimidas de todos os tempos"².

A forma como tal questão se dá varia de acordo com os conflitos de classe e a situação de opressão que um grupo é colocado sob o outro. Logo, o capitalismo, como sistema de organização social, guarda em si tal problemática ao se sustentar em relações de exploração, que para sustentar uma crescente acumulação de capital (na forma de lucro, juros ou aluguel) nas mãos de um grupo restrito de pessoas provoca a degradação da qualidade de vida do extremo oposto da pirâmide social. Mais que isso, o problema será tão mais grave quanto mais precário for o nível de desenvolvimento capitalista das sociedades, o nível de exclusão e apropriação da mais-valia, das desigualdades de renda e socioespaciais, do sistema de poder em que se expressa

¹ Artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10133.htm>. Acesso em 24 de junho de 2017.

² ENGELS, Friederich. Sobre a questão da moradia (1972). São Paulo: Boitempo, 2015.

e se legitima. O agravamento da mesma afeta simultaneamente ambas as partes do conflito, tanto o trabalhador como o capitalista, uma vez que a moradia se torna elemento crucial de reprodução da força de trabalho; sua constituição física e social interfere tanto na organização espacial como na constituição da sociedade.

Tal questão encontrará expressão nas regiões periféricas das cidades, nos centros pobres, nos acampamentos clandestinos, nas favelas, em áreas precárias e insalubres; frutos do avanço do capital e de suas relações, expulsando e se apropriando de ganhos em função da massa populacional residentes nas situações descritas, como destaca Lúcio Kowarick, ao descrever que tais soluções de subsistência acabam “por se constituir uma fórmula que rebaixa o custo de reprodução da força de trabalho, permitindo realizar uma extração do excedente econômico apoiando em salários que podem ser constantemente deprimidos” (KOWARICK, 1979, p. 57).

O que a princípio se mostra como um problema material dos grupos menos favorecidos, a falta de moradia passa a se configurar como um fator político de mobilização, tornando-se uma "questão social" de interesse público e responsabilidade do Estado, expressão das relações capitalistas de poder, em assegurar a sustentabilidade do sistema como tal. A forma como a questão será ou não tratada dependerá das articulações de interesse e poder inseridas na instituição, variando a forma, mas seguindo um mesmo propósito, qual seja, a manutenção das condições de exploração e apropriação do excedente.

As experiências de programas habitacionais dos países periféricos, em destaque latino-americanos, demonstram a intensidade que a problemática da moradia pode atingir no nível econômico e político em regiões onde as relações capitalistas estão em rápido processo de intensificação. Os casos chileno e brasileiro são bastante ilustrativos quando observamos suas respectivas evoluções capitalistas e o agravamento da questão habitacional de suas grandes metrópoles. Ambos, sob o mesmo contexto geral (intensificação das relações capitalistas de produção), assistiram o afluxo intenso de pessoas do campo à cidade; a incapacidade de absorção das mesmas em postos de trabalho; a aglomeração de um crescente "exército industrial de reserva" nas áreas urbanas; a crescente desigualdade espacial e de renda; o uso do solo não mais como bem natural, mas como objeto de ação e valorização econômica excludente.

A exacerbção das contradições capitalistas dentro de uma estrutura de poder insustentável levou os dois países a assistirem a instauração de governos ditatoriais violentos e autoritários - no Brasil, com o golpe de 1964; e no Chile, com o golpe de 1973. Sua consolidação como tal derivou de uma ebulição social interna, somada ao contexto de embate ideológico externo de duas formas de organização social, capitalista e socialista, denominada de Guerra Fria. A ameaça que as lutas sociais e mobilizações das massas representavam ao processo de acumulação capitalista levaram à aglutinação de interesses de diversos grupos dominantes em prol da manutenção das relações de produção, assumindo sua última forma na ocupação do poder pelas Forças Armadas.

Como não poderia deixar de ser, a discussão a respeito da moradia ressurgiu como discurso político, "uma questão fundamental", "um elemento de ordem social", uma ferramenta simultânea para o controle político e acumulação de capital. Desenham-se políticas públicas nesse sentido, em que os interesses de determinados grupos (setor da construção civil, agentes imobiliários, políticos) se expressavam como programas de bem-estar. O intuito deste trabalho é explorar os caminhos que levaram a tal estruturação e aplicação das respectivas políticas, compreendendo seu contexto, atores, causas e consequências, levando em conta as particularidades de cada caso, sem deixar de lado o quadro geral da situação de ambos - países na periferia no sistema capitalista mundial, que encontram suas contradições internas e externas a ele. Há, portanto, um padrão dessas políticas considerando os elementos envolvidos? Suas dinâmicas, apesar das especificidades, levaram a um mesmo resultado? Seus governos ditatoriais de alguma forma compuseram uma política específica que os aproxima? A hipótese que norteia esse trabalho parte da ideia que houve interesses específicos do setor privado regendo as políticas públicas de habitação e urbanização dos respectivos países estudados, consubstanciado por um Estado, de caráter ditatorial, que assegurava tais interesses de forma direta e sem oposições.

O capítulo um busca resgatar as bases teóricas para compreensão da problemática a respeito da questão habitacional e urbana nos países periféricos, considerando seu estado de subdesenvolvimento enquanto economias e sociedades, traçando os cenários que levaram aos golpes de Estado nos dois países. Para tanto, serão abordados assuntos como a Economia do Desenvolvimento, as migrações populacionais, o papel da industrialização na urbanização dos países periféricos e a influência dos organismos internacionais nas políticas e nas relações de poder internas de cada país.

O segundo capítulo tratará do caso chileno especificamente, recuperando as articulações políticas e conflitos internos que levaram ao golpe de 1973; como também, a justificativa pela escolha de um modelo econômico neoliberal, sendo um dos primeiros países do mundo a aplicá-lo, e como tal modelo influiria no desenho da política habitacional do país. Sua aplicação e consequências práticas também serão abordadas, revelando que não necessariamente aqueles com teto possuem condições adequadas de moradia.

O terceiro capítulo, voltado ao caso brasileiro, retoma os conflitos que desembocaram na tomada de poder pelos militares em 1964, expondo a questão habitacional como fundamental ao programa econômico e político do novo governo. O nascimento e percurso do Banco Nacional de Habitação (BNH) será detalhado, entendendo as contradições que o levaram ao fracasso com relação ao seu objetivo fundador, assim como ao seu colapso e extinção em 1986.

Por fim, o quarto e último capítulo será dedicado ao balanço de ambos os casos e considerações finais, abordando as heranças que tais programas deixaram, como suas falhas e vícios institucionais; além disso, será feita uma reflexão sobre os tipos de políticas habitacionais

que tais regimes optaram, cujos legados deixaram marcas observadas ainda hoje em nossas cidades.

CAPÍTULO 1: O CAPITAL, O SUBDESENVOLVIMENTO E A CIDADE

O temor e a consciência do potencial desagregador que o pós-guerra poderia causar nos países devastados fez surgir a preocupação e o alinhamento conjunto das grandes potências vitoriosas pela integração das nações. Não por acaso, assiste-se no período imediatamente após o fim da Segunda Grande Guerra mundial o nascimento dos principais organismos internacionais que foram concebidos no intuito de unificar, de alguma forma, as sociedades do globo (Conferência de Bretton Woods, ocorrida em abril de 1944; BIRD – Bundo Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento, fundado em dezembro de 1944 como desdobramento das negociações de Bretton Woods; ONU – Organização das Nações Unidas, fundada em outubro de 1945; FMI – Fundo Monetário Internacional, fundado em dezembro de 1945; Banco Mundial, fundado em dezembro de 1945; CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, fundada em fevereiro de 1948). Fica claro no contorno dessas instituições o determinante econômico, com atuação e planificação direta do Estado, como caminho para a prosperidade doméstica e unificação dos países capitalistas.

O fortalecimento econômico desses países enfraquecidos, seja pela destruição da guerra ou por sua situação de “atraso” ou subdesenvolvimento, significava o fortalecimento de um modo de produção específico. A ascensão de duas grandes potências mundiais, os EUA e a URSS, com o fim da guerra, simbolizava o embate velado, ou muitas vezes às claras, entre dois tipos de organização social – o Capitalista e o Socialista – o qual, ficou conhecido como “Guerra Fria”; para tanto, o fortalecimento de seus respectivos blocos era vital para a manutenção de sua influência e poderio bélico/econômico.

Não por acaso, ganha espaço e importância acadêmica no período as Teorias do Desenvolvimento, conformando uma nova “ideologia” que afetaria as políticas nacionais e estimularia o planejamento econômico com foco no desenvolvimento de suas respectivas economias capitalistas.

O norte-americano Walt Rostow (1956), postulou sua teoria etapista do desenvolvimento, com foco no crescimento econômico, com especial centralidade em seu modelo do papel do investimento, ou melhor, a elevação da taxa do mesmo. A “decolagem”, segunda etapa³, seria a transformação crucial para um crescimento autossustentado, sendo o “intervalo durante o qual a taxa de investimento cresce de tal modo que aumenta o produto per capita, proporcionando esse aumento inicial das transformações radicais nas técnicas de produção e na disposição dos fluxos de renda que perpetuam a nova escala de investimento e, assim, perpetuam também a tendência

³ A primeira etapa é caracterizada como “período longo”, em que são estabelecidas as pré-condições para a “Decolagem”; a terceira etapa é caracterizada como um “período prolongado”, no qual o crescimento se torna normal e relativamente automático (ROSTOW, 1956).

crescente do produto per capita”⁴. A “decolagem” se daria por um estímulo particular (político, externo, estrutural, etc.); a questão é como a sociedade responderia a tal estímulo, não sua forma. O fortalecimento do setor privado seria um dos fatores de determinação para essa etapa, defendendo a existência de um “espírito empreendedor” privado e a presença do capital estrangeiro no suporte aos elevados gastos dos investimentos. Portanto, para o autor, todas as sociedades estavam passíveis de realizarem seus desenvolvimentos, apesar de não estruturar claramente como as condições para a “decolagem” de fato se dariam, recorrendo a uma abstração generalizada.

Ragnar Nurkse (1951), nascido na Estônia e de formação inglesa, destacava como fator de atraso às economias os mercados insuficientes, não existindo incentivos ao investimento diante uma deficiência na formação de capital. Em outras palavras, uma carência do desenvolvimento dos meios de produção, tanto materiais como intelectuais. Se o tamanho do mercado seria o gargalo ao incentivo para investir, o mercado, por sua vez, enfrenta a baixa produtividade devido à escassez de meios de produção; por fim, a expansão dos meios de produção só seria possível por novos investimentos. Chega-se a um empasse, ou, como formulado pelo autor, um “equilíbrio” do subdesenvolvimento. "Um país é pobre por ser pobre". A saída de tal estagnação viria por meio da inovação tecnológica ao modo schumpeteriano, com uma “onda de investimentos de capital em muitas indústrias simultaneamente”⁵. Inversões individuais seriam desencorajadas ou bloqueadas. O autor não define se é o Estado ou a iniciativa privada como sendo o grande promotor de tal movimento, estando mais interessado na natureza da solução do que no método. Por sua vez, a poupança necessária para o “*Big Push*” viria de uma compressão do consumo, ou deslocamentos populacionais para elevação da produtividade.

Arthur Lewis (1955), economista britânico, desenvolve ideias similares a de Nurkse, resgatando os autores da economia política clássica para uma nova modelagem de suas ideias, na busca de soluções e explicações para as dificuldades enfrentadas pelos países em seus desenvolvimentos. O problema fundamental para o autor é o descasamento entre a demanda por capital e a oferta de poupança, que possibilitaria tal inversão na produção. Seu argumento é de que tal poupança, oriunda dos lucros dos capitalistas, uma vez que os trabalhadores não possuem motivação nem volume suficiente de renda para poupar, pode vir de dois caminhos principais: da elevação dos lucros por si só e pela expansão do crédito. A inflação provocada pelo rearranjo produtivo (com elevação de bens de capital e manutenção dos bens de consumo) seria um

⁴ ROSTOW, Walt W. (1956) “A decolagem para o crescimento autossustentado”. In: AGARWALA, A. N & SINGH, S. P. (orgs.). A economia do subdesenvolvimento. Rio de Janeiro, Contraponto; Centro Internacional Celso Furtado, 2010.

⁵ NURKSE, Ragnar (1951). “Problemas da formação de capitais em países subdesenvolvidos”. Conferências I e III (“As dimensões do mercado e o incentivo à inversão” e “Fontes internas da formação de capitais”). In. Memórias do desenvolvimento, ano 1, n.1, jun/2007. Rio de Janeiro, Centro Internacional Celso Furtado, 2007.

ingrediente a mais para a elevação dos investimentos, desde que fosse apropriada pelos lucros e revertida para investimentos no setor mais demandado⁶. Outro elemento característico do subdesenvolvimento, para o autor, é a oferta ilimitada de mão de obra não qualificada, o que atrairia capital de outros países que sofrem da limitação de tal fator, possibilitando elevar sua produção sem pressões de custos salariais, uma vez que se manteriam comprimidos pela abundância de trabalhadores no país importador de tal capital.

Sob uma ótica de análise da relação entre o processo social e o espaço físico, François Perroux aponta que o crescimento não se dá simultaneamente em todas as partes, pelo contrário, tende a se manifestar em pontos ou “Polos de Crescimento”, termo que caracterizou sua teoria. Partindo de uma contestação à ideia dominante de mercados perfeitos e das “macrodecisões” dos agentes econômicos, Perroux introduz três elementos fundamentais ao seu corpo teórico: (i) a indústria chave – no processo inicial de crescimento certos setores industriais se mostram dinâmicos o bastante para concentração dos investimentos e geração de economias externas, induzindo um acréscimo do produto nacional maior que seu próprio volume de vendas; (ii) a organização imperfeita dos mercados – os complexos industriais são “desestabilizantes”, conformando estruturas de oligopólio e de monopólio; (iii) a aglomeração territorial (ou economias externas espaciais) – as indústrias tendem a se aglomerar em certas regiões, intensificando a interdependência entre elas e favorecendo a redução de custos daquele mercado de fatores. A exposição de Perroux, considerando as decisões de investimento industrial, relacionadas à escolha de localização, lança luz ao fato de que as atividades empresariais são, em essência, formas de dominação social, sendo a inovação técnica um dos elementos fundamentais da sociedade capitalista⁷.

Assumindo uma postura mais crítica diante o *mainstream* da Teoria do Desenvolvimento, Gunnar Myrdal, economista sueco pertencente à Escola de Estocolmo, problematiza o conceito de “causação circular e acumulativa”, defendendo que o sistema econômico, sob livre jogo das forças de mercado, não tende ao equilíbrio estável⁸. Tais forças, sem qualquer intervenção, tendem, segundo o autor, à concentração espacial, causa das desigualdades regionais, provocadas originalmente por impulsos ascendentes e acumulativos (infraestrutura, qualificação da mão-de-obra, serviços públicos, etc.) que tornaram determinadas regiões mais atrativas que outras,

⁶ “(...) a inflação com finalidade de formação de capital é de outra natureza. Isto porque ela resulta numa produção maior de bens de consumo, advindo daí a diminuição dos preços se a quantidade de dinheiro se mantiver constante.” (LEWIS, 1955)

⁷ FURTADO, Celso. Pequena introdução ao desenvolvimento: enfoque interdisciplinar. 2ed. – São Paulo: Ed. Nacional, 1981.

⁸ “Em geral, uma transformação não provoca mudanças compensatórias, mas, antes, as que sustentam e conduzem o sistema, com mais intensidade, na mesma direção da mudança original. Em virtude dessa causação circular, o processo social tende a tornar-se acumulativo e, muitas vezes, a aumentar, aceleradamente, sua velocidade” (MYRDAL, p. 34).

proporcionando o progresso para alguns e o atraso/estagnação para outros. A concentração das atividades econômicas em uma determinada região provocaria “efeitos regressivos” em outras, ou seja, cria-se uma barreira crescente com o diferencial que se amplia entre o progresso e o atraso, desestimulando ainda mais o desenvolvimento de áreas pobres.

O problema das desigualdades torna-se, então, o problema dos diferentes níveis de progresso entre as regiões do país. Mas, em geral, mesmo nos países em rápido desenvolvimento muitas regiões se atrasarão, estagnarão, ou mesmo ficarão mais pobres; e haverá mais regiões nas duas últimas categorias, se apenas as forças do mercado puderem decidir quanto ao resultado. (MYRDAL, 1960, p. 60)

A superação do atraso, ou subdesenvolvimento, para Myrdal, se daria com o alcance de um nível de desenvolvimento de uma região alto o suficiente em que os “efeitos propulsores”, de estímulo ascendente, superariam os “efeitos regressivos”, espraiando o progresso para regiões adjacentes ou ligadas ao centro desenvolvido. No entanto, no caso de países pobres, as forças de mercado tendem a reforçar as desigualdades e fortalecer os obstáculos ao progresso.

No âmbito latino-americano, as ideias da CEPAL ganham importante relevo, explorando as problemáticas e limitantes do desenvolvimento com base nas especificidades da região. Uma de suas principais contribuições foi a crítica à teoria clássica do comércio internacional baseada nas vantagens comparativas, o que na prática, reforçava a tendência à deterioração dos termos de troca, implicando em transferência de renda da periferia do sistema capitalista em direção ao centro da economia mundial⁹. A causa principal desse processo seria uma rigidez na divisão internacional do trabalho, com especialização primário-exportadora na periferia, implicando em um aprofundamento da heterogeneidade estrutural desses países, uma vez que a dinâmica posta pelo comércio internacional não era capaz de prover um papel promotor de mudanças estruturais significativas. Sua principal proposta de superação ao subdesenvolvimento se pautava na industrialização planejada e implementada por ações do Estado, cujo papel é central, diante de um setor privado nacional débil, somada à dificuldade de acúmulo de capital dos mesmos¹⁰.

“Carência de poupança”, “desigualdades regionais/de renda”, “abundância de mão-de-obra”, “ausência de um setor capitalista forte”, “baixa produtividade”, “indústria incipiente”, “migrações internas”, “concentração espacial”; apesar das diferentes linhas de exposição e defesa de suas teses, muitas dessas ideias são comuns a todos os autores aqui mencionados e, de fato, podem ser compreendidos como elementos constitutivos do subdesenvolvimento, pelo menos

⁹ CARCANHOLO, Marcelo. Neoliberalismo com roupagem alternativa: a nova CEPAL dentro do Consenso de Washington. Revista Análise Econômica, Porto Alegre, ano 26, n. 49, 2008.

¹⁰ O pensamento clássico cepalino sofreu muitas críticas no decorrer do tempo, uma vez que tratou o desenvolvimento e o subdesenvolvimento por uma diferenciação quantitativa, não compreendidos como uma relação dialética de oposição e unidade, como também concebem o Estado como uma força neutra, com uma racionalidade própria, fora das contradições internas da sociedade a qual está inserida; além disso, a industrialização não foi capaz de resolver os problemas do subdesenvolvimento e da dependência, apenas conferiu novas formas de manifestação dos mesmos (CARCANHOLO, 2008).

nesse período e abstraindo as particularidades de cada região. Antes, porém, é necessária uma breve conceituação dos termos *desenvolvimento* e *subdesenvolvimento*, uma vez que engloba diferentes modos de interpretação e entendimento sobre o tema.

Diante a subjetividade de seu entendimento e de suas diferentes abordagens, o desenvolvimento, como processo, acabou sendo abordado por muitos sob uma única esfera – a econômica, reduzindo-o a modelos de crescimento ou propostas e teorias que deixavam em segundo plano valores substantivos e fatores não-econômicos para suas formulações. Celso Furtado¹¹ foi um dos principais autores a identificar tal carência teórica na compreensão do desenvolvimento, entendendo-o como um processo global de “transformação da sociedade não só em relação aos meios mas também aos fins; processo de acumulação e de ampliação da capacidade produtiva, mas também de apropriação do produto social e de configuração desse produto; divisão social do trabalho e cooperação, mas também estratificação social e dominação; introdução de novos produtos e diversificação do consumo, mas também destruição de valores e supressão de capacidade criadora”¹². O termo “desenvolvimento”, ao pressupor uma evolução de um sistema social de produção, tornando-o mais eficaz, ou a satisfação das necessidades humanas, guarda em si ambiguidades de formulação, uma vez que “eficiência” e “satisfação” se diferenciam de sociedade para sociedade, sendo compreendidas de forma particular em cada uma. No entanto, antes de uma conceituação mais refinada a respeito dos termos ou uma generalização de tais sob um único prisma, é preciso compreender quais fatores os colocam em movimento; em outras palavras, qual o fator dinamizador do desenvolvimento que põe em marcha o progresso produtivo e a realização do bem-estar de uma sociedade, seja ela qual for.

O progresso técnico, para Furtado, incorpora tal elemento dinamizador dentro do sistema capitalista, sendo, portanto, um meio para o desenvolvimento, seja ele produtivo ou de satisfação da sociedade. Por permitir novas oportunidades de criação e acumulação de capital, o progresso técnico promove a própria reprodução da sociedade, uma vez que surge como resposta às tensões provocadas pelos limitantes do capitalismo (saturação de investimentos, rigidez potencial da oferta de mão-de-obra, obstáculos espaciais). Tal progresso, por sua vez, não se dá homoganeamente por toda a sociedade ou em todos os setores produtivos, pelo contrário, será intenso tanto quanto for acelerada a acumulação de capital, fato que está no seio da lógica da divisão do trabalho inter-regional e da especialização geográfica da produção.

O intercâmbio externo, como desdobramento desta divisão do trabalho, possibilitaria tanto o *progresso*, como assimilação das novas formas de vida possibilitadas pelo maior nível de acumulação em diferentes partes do globo e em diferentes intensidades, quanto a *modernização*

¹¹ FURTADO, Celso. Pequena introdução ao desenvolvimento: enfoque interdisciplinar. 2ed. – São Paulo: Ed. Nacional, 1981.

¹² FURTADO, 1981, p. 8.

dos padrões de consumo, como transformação reflexa de uma determinada cultura material. Não dissociado a esse processo, a expansão do comércio externo realimenta o círculo de acumulação dos centros geradores de progresso técnico, intensificando ainda mais as transformações sociais já referidas nessas regiões.

A formação do sistema econômico mundial apoiou-se, assim, tanto no processo de transformação das estruturas sociais como no processo de modernização do estilo de vida. Desenvolvimento e subdesenvolvimento, como expressão de estruturas sociais, viriam a ser as resultantes da prevalência de um ou outro desses dois processos. Cabe, portanto, considerar o desenvolvimento e o subdesenvolvimento como situações históricas distintas, mas derivadas de um mesmo impulso inicial e tendendo a reforçar-se mutuamente. Quanto mais ampla fosse a divisão internacional do trabalho, mais profundas seriam as transformações sociais no centro do sistema e mais intensa a modernização das formas de vida em sua periferia. (FURTADO, 1981, p. 27-28)

O resultado desse processo dinâmico, que se desenha na história das sociedades contemporâneas, é a persistência e a afirmação do subdesenvolvimento, sendo uma das faces da lógica posta por um sistema econômico específico, o capitalismo industrial. A inserção do *progresso* e da *modernização* na periferia do sistema se dá por meio da destruição de formas preexistentes de emprego e relações sociais, assumindo a forma de um processo adaptativo dos padrões de acumulação colocados pelo centro do sistema, que não é capaz de neutralizar o ritmo da ruína das estruturas sociais antes postas. A intensidade dessa desestruturação é colocada, portanto, pelo nível de vinculação de uma sociedade ou região tida como “atrasada”, relativa à acumulação de capital, ao círculo industrial-financeiro do sistema capitalista, intensificando sua inserção nessa organicidade entre o “moderno” e o “atrasado”¹³, enquanto um se desenvolve e expande sob a existência do outro, sendo o subdesenvolvimento o resultado da expansão do capitalismo sobre o globo¹⁴. Ao destacar que “A intensa e caótica urbanização, presente na totalidade dos países subdesenvolvidos, é a manifestação mais visível desse processo de desestruturação social”¹⁵, Furtado nos traz algumas reflexões e questionamentos pertinentes sobre a manifestação espacial e social do subdesenvolvimento: como esse processo determina o desenho urbano? E seu desdobramento no campo? Quais as relações sociais construídas após a destruição das antigas? Elas de fato são destruídas? Qual o papel do Estado nesse processo e quais são suas linhas de ação?

Para chegarmos a conclusões mais robustas sobre tais indagações, é preciso antes compreender o quadro socioeconômico dos países subdesenvolvidos latino-americanos, os quais

¹³ TROTSKY, Leon (1906). Balanço e perspectivas. São Paulo, Sundermann, 2011. Cap.1: Particularidades do desenvolvimento histórico da Rússia. Disponível em: <<https://www.marxists.org/portugues/trotsky/1930/historia/cap01.htm>>, acesso 21 de outubro de 2016.

¹⁴ OLIVEIRA, Francisco de. A Economia Brasileira: Crítica à Razão Dualista. 5º Ed. Petrópolis: Editora Vozes, 1987. Cap. 1.

¹⁵ FURTADO, 1981. P. 24.

passaram por transformações estruturais semelhantes, dando especial enfoque aos casos do Brasil e Chile na segunda metade do século XX, baseando-se no corpo teórico de importantes pensadores aqui apontados como Celso Furtado, Florestan Fernandes, Darcy Ribeiro e David Harvey.

1.1. A industrialização e a urbanização subdesenvolvida

A quebra da bolsa de Nova Iorque em 1929 representou não só uma crise sistêmica do capitalismo com profundos desdobramentos econômicos, políticos e sociais para os países industrializados, como também uma ruptura no padrão de acumulação para a maioria dos países da América Latina, que passaram a assistir uma diversificação produtiva crescente com a instalação de unidades industriais, ao mesmo tempo que diminuía o caráter primário exportador, antes dominante, de suas economias. Tal fato ocorre, sobretudo, pelo agravamento das contas externas com o estancamento do comércio internacional, obrigando os países, de forte dependência exportadora e importadora, a reformas tarifárias, novos acordos internacionais, políticas anticíclicas, entre outras reformulações estruturais objetivando a defesa de suas economias. Com o fluxo internacional de mercadorias interrompido, os países com um parque industrial incipiente (ligado ao setor primário exportador agrário – no caso brasileiro – ou de mineração – caso chileno) foram capazes de diversificar sua produção interna no sentido de substituir os produtos e equipamentos antes importados, processo que ficou conhecido como Industrialização por Substituição de Importação.

A medida que tal acumulação industrial capitalista se desenvolvia e se fortalecia nesses países latino-americanos que passavam por esse processo, transformações sociais e espaciais eram induzidas por ele, como uma acelerada urbanização que sustentava a industrialização e passaria a constituir um importante apoio político para tal, tornando-a um projeto de interesse nacional com forte participação e articulação estatal, pelo menos até fins dos anos 1970¹⁶. Nesse contexto que surgiriam políticas industriais, que por meio de instituições específicas, fomentariam e direcionariam o processo de industrialização nesses países, atendendo interesses específicos, sobretudo nacionais, como foi o caso da CORFO (Corporación de Fomento de la Producción), no Chile, criada em 1939 cujas “principais atividades foram as de planejamento; de banco de fomento; criação, desenvolvimento e gestão de empresas; apoio técnico e financeiro às pequenas e médias empresas; qualificação de mão-de-obra; infraestrutura; agropecuária e indústria”¹⁷, sendo responsável pela criação e gestão de importantes empresas estatais que figuravam entre as maiores do país; no Brasil, foram implantados importantes organismos de financiamento de médio e longo prazo como a Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil, em 1937, e a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), em 1952, além

¹⁶ CANO, Wilson. Soberania e política econômica na América Latina. São Paulo: Editora UNESP, 2000.

¹⁷ CANO, 2000, op. cit.

de inúmeros incentivos e subsídios setoriais direcionados, como também a criação de importantes empresas estatais que foram pilares no processo de industrialização brasileiro (Companhia Siderúrgica Nacional, em 1941; Companhia Vale do Rio Doce, em 1942; Fabrica Nacional de Motores, em 1943; Petrobrás, em 1953; entre outras).

Se no primeiro momento a intervenção estatal foi determinante no rumo da industrialização dos países subdesenvolvidos latino americanos, dos anos 1960 em diante a inserção mais ativa do capital internacional na região dá nova forma a esse processo. A assimilação do “sistema industrial americano” pela Europa Ocidental e o Japão, em decorrência de seus programas de reconstrução capitaneados pelos Estados Unidos, fez expandir a acumulação de capital dessas respectivas áreas, tornando-as fortes concorrentes intercapitalistas num momento de desaceleração da economia estadunidense.

Esses dois movimentos contraditórios aceleraram a saída para o exterior de capitais produtivos e financeiros: num primeiro momento, das filiais norte-americanas em direção ao resto do mundo (notadamente a Europa) e, em seguida, dos próprios capitais europeus e japoneses. Tivemos, assim, um período de quinze anos em que tanto os imperialismos tinham interesse em conquistar ou expandir suas posições também em certas partes da periferia, quanto estas desejavam esses investimentos para poder prosseguir seus processos de industrialização, agora com a implantação de setores de maior complexidade, como material de transporte, equipamentos, aparelhos elétricos, petroquímica etc. (CANO, 2000, p. 22)

Se partirmos da visão de Marx e caracterizar tal movimento como um processo de remediação à “superacumulação de capital” nos países centrais do sistema capitalista, será possível compreender a onda de exportação de capital para a periferia no contexto aqui abordado. Harvey¹⁸, sob tal ótica, sintetiza três formas de expansão geográfica do capital observadas por Marx, em sua discussão sobre superacumulação e desvalorização, em que o ajuste espacial seria uma alternativa para evitar tais processos: (i) *os mercados externos e o subconsumo*: em que os efeitos da superacumulação se diluem sobre o espaço durante uma fase de expansão econômica alimentada pelo crédito, favorecendo um transbordamento da “superprodução” interna para o exterior, sustentado por esse financiamento; (ii) *a exportação de capital para o exterior*: o capital excedente de um país pode ser “emprestado” para outro, criando novos recursos produtivos com vista nas altas taxas de lucros potenciais; “Depois que determinada sociedade civil cria novos recursos produtivos noutras partes, para absorver seu capital superacumulado, estabelece um centro rival de acumulação que, em algum momento no futuro, também deve ser responsável por seu próprio ajuste espacial, para solucionar seus problemas”¹⁹, o desimpedimento do desenvolvimento capitalista em novas regiões se torna, assim, uma necessidade à sobrevivência

¹⁸ HARVEY, David. A produção capitalista do espaço. São Paulo: Annablume, 2006. Capítulo IV: O ajuste espacial: Hegel, Von Thünen e Marx.

¹⁹ HARVEY, 2006, p. 117.

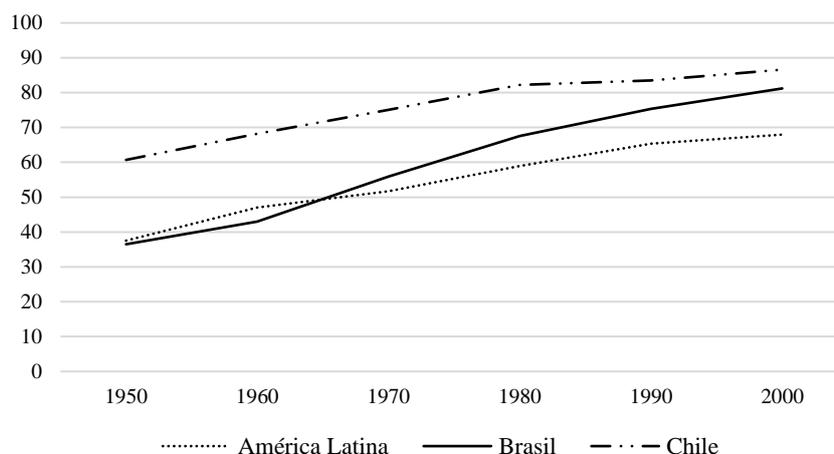
do sistema; (iii) *crescimento populacional e a acumulação primitiva*: a expansão da força de trabalho, e do “exército industrial de reserva”, é uma condição necessária para um processo de acumulação crescente; a expansão geográfica do capital, ao provocar a penetração das relações capitalistas de propriedade, novas formas monetárias, controles estatais e legais (em outras palavras, “acumulação primitiva”), acaba por criar um excedente de mão-de-obra crescente que amplia o campo de ação do capital superacumulado.

Ora, se trazermos tais observações para o contexto em questão vemos que uma nova expansão geográfica do capital, sob a forma industrial predominantemente, se fez presente, prolongando o ciclo de acumulação dos países industrializados, ao mesmo tempo que fomentava, sobre seus interesses, a nova fase industrializante na periferia, com vistas em seus mercados. Esse movimento é reforçado e retroalimentado pela formação do Euromercado²⁰, proporcionando uma onda de crédito barato aos países interessados em financiar suas industrializações, que importavam em larga escala bens de capital e insumos industriais (ponto i de Harvey); pelo movimento de internacionalização das corporações americanas, europeias e japonesas²¹ (ponto II); e pela oferta de mão-de-obra abundante e barata nos países subdesenvolvidos, que de certa forma, representavam um estratégico mercado consumidor potencial ao se inserirem no círculo da reprodução do capital (ponto III). Este movimento em específico nos chama especial atenção para o enfoque deste trabalho. A penetração ou desenvolvimento interno dessas relações capitalistas em sociedades subdesenvolvidas, consubstanciados por suas especificidades, seja pela ótica da “acumulação primitiva” de Marx, ou da “desestruturação social” de Furtado, provoca uma profunda alteração social e espacial nos países palco de tais transformações, em que o referido excedente de mão-de-obra, agora desapropriado de suas formas de subsistência, vê na indústria e na cidade a melhor, ou única, forma de sobrevivência. Não por acaso, vemos um rápido e acelerado processo de urbanização na América Latina em seu percurso industrializante (ver gráfico 1), sobretudo nos países que inauguraram o processo de Industrialização por Substituição de Importações.

²⁰ Sobre a formação do Euromercado e sua importância na expansão do capital financeiro internacional, ver: LIMA, Maria L. L. M. *O euromercado e a expansão do capital financeiro internacional*. Dissertação (mestrado), Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia – IE: 1985.

²¹ Sobre o movimento de industrialização dos países centrais e seu desdobramento para o resto do mundo, ver: TEIXEIRA, Aloisio. *O movimento da industrialização nas economias capitalistas centrais no pós-guerra*. Rio de Janeiro, RJ: UFRJ, Instituto de Economia Industrial, 1983.

**Gráfico 1: AMÉRICA LATINA: POPULAÇÃO URBANA
(EM PORCENTAGEM)**



Fonte: Centro Latino-americano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, base de datos de Distribución Espacial de la Población y Urbanización en América Latina y el Caribe (DEPUALC), 2009 [en línea] www.eclac.cl/celade/depualc/ In: Observatório Demográfico N° 8/Outubro – 2009.

O pós-guerra, tanto para a América Latina, como para toda a periferia do sistema capitalista, é caracterizado por uma rápida expansão populacional e, com a inserção acelerada das relações de produção capitalistas nessas regiões, uma urbanização concentrada no tempo e no espaço. Antes, porém, é preciso compreender os movimentos gerais que levaram a tal expansão, que contou com alguns elementos fundamentais, como a manutenção de uma alta taxa de fertilidade, frente a uma queda da mortalidade absoluta, sustentados pela “medicina preventiva” em curso no período. Como este último fator sustenta as mudanças pronunciadas nos outros dois, daremos uma maior atenção a ele.

A “medicina preventiva”, entendida aqui nos termos colocados por Francisco de Oliveira²², diz respeito aos progressos da tecnologia médica universalizada que incorreu em profundos impactos nas condições sanitárias da população (como o controle de epidemias – malária, cólera, varíola, tifo), tanto nos países desenvolvidos e ainda mais nos subdesenvolvidos, alterando suas taxas de natalidade e mortalidade. Para efeito de ilustração, enquanto a taxa de mortalidade no Brasil caía de 25 mortes para cada mil habitantes em 1940, para 13 em 1960, a taxa de natalidade permanecia em alto patamar, com média de 6,2 filhos que uma mulher teria ao final de sua idade reprodutiva, em 1940, para 6,3 em 1960. No caso chileno, observa-se o mesmo movimento, com a taxa de mortalidade caindo de 21,3 em 1940, para 12,5 em 1960, enquanto o número de nascimentos por mil habitantes subia de 36,4 em 1940, para 37,5 em 1960. A

²² OLIVEIRA, Francisco de. *A economia da dependência imperfeita*. Rio de Janeiro: Edições do Graal (Biblioteca de Economia), 1977.

expectativa de vida, por sua vez, no Brasil²³ e no Chile²⁴, respectivamente, subiu de 34 e 40,6 anos, em 1930, para 55,5 e 57,3 anos, em 1960.

Nossa perspectiva é a de que esses progressos da medicina preventiva funcionam como se *fossem* um mecanismo a mais de criação/ampliação do exército industrial de reserva nos países mais atrasados do sistema capitalista. Precisamente porque o controle epidemiológico incide diretamente sobre a mortalidade, elevando a vida média e a expectativa de vida, seu resultado mais imediato é um incremento da *fertilidade da força de trabalho*, isto é, da ampliação da permanência dos mesmos indivíduos na força de trabalho, em idade ativa (não se trata de incremento da fertilidade da população). (OLIVEIRA, 1977, p. 156)

Essa nova dinâmica populacional não é compreendida apenas como um fenômeno urbano, pelo contrário, se expande ao conjunto da sociedade com desdobramentos inter-relacionados entre a cidade e o campo.

1.1.1. A questão migratória e o "problema habitacional"

O impacto imediato dessa queda da mortalidade ou aumento da “fertilidade da força de trabalho” no campo incorre na expansão da oferta de mão-de-obra. Sua assimilação poderia se dar por dois meios, desde que o acesso à terra não estivesse bloqueado (seja por questões legais ou por limitações físicas): pelo aumento das extensões já cultivadas naquelas unidades, ou divisão das famílias em novas unidades produtivas. Tal expansão do cultivo, é claro, será sujeita às condições de demanda desses produtos, que devem atender os mínimos de subsistência da população campestre e fornecimento de excedentes à população urbana, quando houver. No limite, visto uma crescente demanda urbana por alimentos com a intensificação da urbanização, a produção antes de subsistência do campo converte-se em produção comercial, fomentando a introdução da produção capitalista de larga escala, baseada predominantemente no latifúndio na área rural. Aqui encontra-se o primeiro bloqueio de assimilação dessa massa de mão-de-obra, uma vez que a renda da terra tende a se elevar e o controle da mesma se enrijecer, mais ainda diante o quadro já posto de seu passado colonial. Se a produção agrícola para essas famílias campestres é impedida de alguma forma como fonte de renda e/ou subsistência, a opção por formas artesanais de produção, por sua vez, que os fariam ingressar na esfera do capital mercantil, é obstaculizada pela produção industrial e a competição que ela representa. Configura-se assim o segundo bloqueio à assimilação da mão-de-obra rural “em excesso”.

Essas regiões mais "atrasadas" ou que sofrem de um desenvolvimento capitalista débil, desigual e não articulado, possuem estímulos de expulsão de sua população, que seriam causados, nos termos de Singer (1973), por fatores de *mudança* e de *estagnação*. O primeiro diz respeito à introdução da produção capitalista no campo, que provoca a expropriação e expulsão dos

²³ Dados do Brasil retirado do IPEA e IBGE (Censos Demográficos).

²⁴ Dados do Chile retirados do INE e Centro Latino Americano de Demografia – CEPAL.

camponeses e pequenos proprietários, reduzindo a mão-de-obra aplicável na produção agrícola, mas elevando a produtividade, ocasionando melhora nas condições de vida da população integrada a esse meio e excluindo aqueles que não o integram. O segundo diz respeito à pressão populacional sobre a pequena oferta de áreas cultiváveis, seja ela por razões espaciais ou pela predominância dos latifúndios; a incapacidade dos produtores de subsistência elevarem sua produtividade, em meio ao crescimento de suas famílias e produção constringida, incorre na degradação de suas condições de vida, exacerbando o diferencial de renda entre o meio rural e urbano. Uma vez colocados esses fatores de expulsão numa dada população, essa, por sua vez, se coloca em movimento em busca de novas "oportunidades econômicas", sejam elas áreas de demanda por força de trabalho (não só industrial, mas também de serviços), como novas fronteiras rurais, em que não existam os limitantes expostos anteriormente.

Até a década de 1960 o atraso na agricultura era um traço marcante dos países subdesenvolvidos, personificando a profunda heterogeneidade entre os setores dessas regiões que, no caso latino-americano, já conformava em determinadas áreas um pronunciado progresso industrial²⁵. A partir dessa década, parte dessa agricultura, no contexto brasileiro, e setores de extração mineral, no caso chileno, integrantes do mercado exportador, sofreram um profundo processo de modernização. Se considerarmos que os progressos da medicina preventiva se somaram ao processo de modernização do setor primário exportador nesse período, é de se supor, à primeira vista, o grande potencial de expulsão que atingiria a população rural e, conseqüentemente, seu forte impacto nas grandes cidades dos países que assistiam a tal movimento. Ao observarmos os dados chilenos, vemos que a população dos três maiores centros urbanos do país (Santiago, Valparaíso e Concepcion) crescia acima da média nacional pelo menos até os anos 1990 (ver tabela 1); se focarmos o período em questão, para a década de 1960, enquanto o crescimento populacional para o país era de 24,3%, as populações das regiões metropolitanas apontadas cresciam, respectivamente, 44,2%, 27% e 48,4%²⁶. No caso brasileiro, enquanto a população nacional crescia 36,7% entre a década de 1950 e 1960, a Grande São Paulo observava um incremento de sua população de 78,6%, a Grande Rio (considerando o que ficou conhecida como a Região Metropolitana do Rio de Janeiro) crescia em população 53,2%, enquanto a cidade de Salvador crescia em população 57,2%²⁷.

²⁵ CANO, Wilson. Ensaio sobre a crise urbana do Brasil. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2011.

²⁶ INE, Boletins Demográficos. In: LUCO, C. A.; SWATSON, D. S.; Enrique Cartier ROVIROSA, E. C.; e VERA, C. G., Chile: Un siglo de políticas en vivienda y barrio. MINVU - Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Santiago – 2004. Cap. 2. [Tabela – Anexo 1]

²⁷ Fonte: IBGE, Censos Demográficos.

Tabela 1 : Chile e Seus Principais Centros Urbanos (Gran Santiago, Gran Valparaíso E Gran Concepción). População, Taxa De Crescimento Relativo Ao Decênio Anterior E % Da População Respectiva No País.

Ano	CHILE		GRAN SANTIAGO			GRAN VALPARAISO			GRAN CONCEPCION		
	POP.	% CRESC	POP.	% CRESC	% DO TOTAL	POP.	% CRESC	% DO TOTAL	POP.	% CRESC	% DO TOTAL
1940	5.565.288	17,22	952.075	36,7	17,1	304.321	15,6	5,5	85.873	10,7	1,5
1952	5.932.995	6,61	1.436.522	50,9	24,2	344.802	13,3	5,8	190.137	121,4	3,2
1960	7.374.115	24,29	2.071.552	44,2	28,1	437.882	27	5,9	282.189	48,4	3,8
1970	8.884.768	20,49	2.791.972	34,8	31,4	529.780	21	6	369.287	30,9	4,2
1982	11.329.736	27,52	3.919.903	40,4	34,6	665.804	25,7	5,9	501.198	35,7	4,4
1992	13.348.401	17,82	4.759.118	21,4	35,7	750.713	12,8	5,6	610.380	21,8	4,6
2002	15.116.435	13,25	5.392.428	13,3	35,7	815.325	8,6	5,4	667.725	9,4	4,4

Fonte: INE, Boletins Demográficos. In: LUCO, C. A.; SWATSON, D. S.; Enrique Cartier ROVIROSA, E. C.; e VERA, C. G., Chile: Un siglo de políticas en vivienda y barrio. MINVU - Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Santiago – 2004. Cap. 2.

A intensificação da industrialização destes países, apesar de ser um dos elementos de atração da população migrante, não foi capaz de absorvê-la em sua totalidade devido fundamentalmente ao seu caráter intensivo em capital.

Dado que a industrialização que aqui se manifesta e seus serviços urbanos complementares introjetam tecnologias modernas, o emprego urbano de mão de obra é incapaz de dar vazão àquele excedente estrutural. Resumidamente, a industrialização e a urbanização que vão se processando são incapazes de absorver aquele excedente que está sendo liberado tanto pela manutenção do atraso quanto pela modernização da agricultura. (CANO, 2011, p. 31)

A transição ao capitalismo industrial que se processa na periferia no século XX sofre de um duplo caráter retardatário, por a realizar após os países "centrais" já terem atingido um avançado estágio de industrialização e pela já superação da etapa concorrencial do capitalismo, passando à forma oligopólica²⁸. É nesse contexto que os países latino-americanos assimilam dos países avançados industrialmente a forma da grande empresa, baseada na grande planta, larga escala e intensivas em capital. Para se ter uma ideia, no Brasil, na década de 1950, enquanto a Formação Bruta de Capital Fixo mais que dobrava, observando um incremento de 110,8%²⁹, a população ocupada no setor industrial, para o mesmo período, observou um incremento de 33,6%³⁰. É no setor terciário que grande parte da nova população urbana vai se fixando, não como

²⁸ CARDOSO DE MELO, J. M. O capitalismo tardio. São Paulo, Brasiliense, 1983.

²⁹ Fontes: Morandi, Lucilene. Estimativa do estoque de capital fixo Brasil - 1950/2000. Rio de Janeiro: IPEA / Dimac, 2003. (Texto para discussão, no prelo). Valores estimados com base no deflator implícito específico extraído de: Abreu, Marcelo de Paiva e D. Verner. Long-term Brazilian economic growth - 1930-94. Genebra: OECD, 1997. (Development Center Studies). Retirado de Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

³⁰ Fonte: IBGE, Censo Industrial de 1940/1985.

marginalizados, mas respondendo ao processo de acumulação global e a carência de serviços os quais as cidades em rápido processo de industrialização não possuíam³¹ (Oliveira, 1987).

A evolução dessas sociedades periféricas acaba seguindo, mesmo após a Revolução Industrial, nos termos de Darcy Ribeiro (1978), pela via da "atualização" ou "incorporação histórica", "configuradora de povos dependentes que, havendo perdido a autonomia no comando de si mesmos, ao serem envolvidos e dominados por movimentos de expansão de outros povos, foram reduzidos à condição de proletariados externos não estruturados social e economicamente para si próprios mas para servir aos interesses e desígnios de seus dominadores"³². Ou seja, a industrialização que se processa não atende às necessidades internas do conjunto da população, entendidas aqui como melhoria de suas condições de vida (saúde, educação, moradia, etc.), principalmente por atender interesses alheios à esse conjunto, sejam eles externos (pelas grandes empresas estrangeiras), sejam internos (por uma minoria que se apropria dos frutos do progresso técnico).

Florestan Fernandes classifica tal período, dentro de sua categorização da dominação externa, como um "imperialismo total", uma vez que a introdução dessas grandes corporações internacionais nas regiões subdesenvolvidas trazem consigo um novo estilo de organização, de produção, planejamento e concorrência. "Elas representam o capitalismo corporativo ou monopolista, e se apoderam das posições de liderança - através de mecanismos financeiros, por associação com sócios locais, por corrupção, pressão ou outros meios - ocupadas anteriormente pelas empresas nativas e por seus 'policy-makers'"³³. Seu traço específico é o fato de organizar a dominação externa a partir de dentro e em todos os níveis sociais, por meio da influência política e cultural, sem possuir um embate frontal com os interesses das elites locais, pelo contrário, essas estão associadas historicamente aos interesses externos na exploração do subdesenvolvimento. O crescimento pujante que se assiste nessa região, dentro da referida lógica, não é capaz, portanto, de fornecer as ferramentas necessárias para a superação de sua situação subdesenvolvida, se assentando em três realidades estruturais, segundo F. Fernandes, que a mantém e a reforça:

Primeiro, a concentração de renda, do prestígio social e do poder nos estratos e nas unidades ecológicas ou sociais que possuem importância estratégica para o núcleo hegemônico de dominação externa. Segundo, a coexistência de estruturas econômicas, socioculturais e políticas em diferentes "épocas históricas", mas interdependentes e igualmente necessárias para a articulação e a expansão de toda a economia, como uma base para exploração externa e para a concentração interna de renda, do prestígio social e do poder (o que implica a existência permanente de uma exploração pré ou extracapitalista, descrita por alguns

³¹ OLIVEIRA, 1987, op. cit.

³² RIBEIRO, Darcy. O dilema da América Latina: estruturas de poder e forças insurgentes. Petrópolis, RJ: Vozes, 1978.

³³ FERNANDES, Florestan. Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina. São Paulo, SP: Global, 2009.

autores como 'colonialismo interno'). Terceiro, a exclusão de uma ampla parcela da população nacional da ordem econômica, social e política existente, como um requisito estrutural e dinâmico da estabilidade e do crescimento de todo o sistema (...). O desafio latino-americano, portanto, não é tanto como produzir riqueza, mas como retê-la e distribuí-la, para criar pelo menos uma verdadeira economia capitalista moderna. (FERNANDES, 2009, p. 29)

Essa população "excluída", longe de ser uma massa inerte e/ou à margem da dinâmica capitalista, se mostra, como bem pontuado por F. Fernandes e muitos outros autores, como um dos principais elementos de acumulação nos países subdesenvolvidos, ao comprimir em larga medida os níveis salariais, mormente de segmentos não-qualificados, garantindo maiores excedentes, apropriados restritamente, com a redução de tal custo. Levando em conta o custo de reprodução da força de trabalho urbana, essa compressão salarial foi sustentada por duas principais bases: custo da alimentação (cujo determinante é dado pelo custo de reprodução da força de trabalho rural, já extremamente comprimido, assentado em padrões "primitivos" de produção) e pelo custo dos bens e serviços urbanos, em que a habitação é um dos elementos icônicos³⁴.

O "problema habitacional", entendido aqui como a precarização das condições da moradia e/ou a falta da mesma a determinados grupos sociais, surge, portanto, desse processo de degradação das condições de trabalho (no sentido da fragilidade da própria reprodução e manutenção da força de trabalho) e da espoliação urbana, definida como o "somatório de extorsões que se opera através da inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivo que se apresentam como socialmente necessários em relação aos níveis de subsistência e que agudizam ainda mais a dilapidação que se realiza no âmbito das relações de trabalho" (KOWARICK, 1980). A solução, encontrada e empreendida pela própria população, foi se dando na forma da autoconstrução e da favelização em regiões desprovidas de serviços urbanos onde a terra é mais acessível, seja por seu preço reduzido, seja pela desregulação da propriedade da mesma. A habitação e seu entorno acabam sendo edificados pelo esforço dos próprios trabalhadores, por meio de trabalho não-pago, ou "super-trabalho", contribuindo para aumentar a taxa de exploração dessa mão-de-obra, cujo reflexo é maior compressão do custo de reprodução dessa força de trabalho e seus respectivos salários reais.

Assim, uma operação que é, na aparência, uma sobrevivência de práticas de 'economia natural' dentro das cidades, casa-se admiravelmente bem com um processo de expansão capitalista, que tem uma de suas bases e seu dinamismo na intensa exploração da força de trabalho (OLIVEIRA, 1987, p. 31)

A incompatibilidade entre os salários e os custos ligados à aquisição da moradia, corroborado pela escassez de crédito de longo prazo às populações mais pobres e a oferta pelo

³⁴ OLIVEIRA, 1987, op. cit.

setor privado restrita, seria um dos principais fatores que impulsionaria, ou obrigaria, as soluções alternativas mencionadas. Exemplo disso, em Belo Horizonte, no Brasil, 86% da população moradora de favelas, em 1965, recebiam menos que dois salários mínimos, destes 39% recebiam menos que um. Em Santiago, no Chile, em 1961, 23% da mão-de-obra da população "callampa" ou marginal estava desempregada e 43% tinha renda inferior ao "salário vital", que seria o mínimo para atender suas necessidades básicas e de suas famílias, ao mesmo tempo que observavam o encarecimento constante do custo de construção de suas casas, na ordem de 50% entre 1960 e 1964³⁵.

1.2. A influência dos organismos internacionais

Até os anos 1960 o foco da política econômica internacional dos Estados Unidos, no tocante ao auxílio direto e implementação ativa da mesma, se dava na reconstrução europeia e japonesa, inserida no contexto da Guerra Fria e na constituição do chamado "cordão sanitário"³⁶, em que o fortalecimento econômico dessas regiões seria a prioridade estratégica de combate ao fortalecimento do comunismo. Em paralelo, a América Latina passava por um intenso processo de mudanças econômicas e sociais desde o pós-guerra, fortalecido por projetos de cunho nacionalistas frente a um relativo autonomismo criado pela conjuntura internacional. Tais mudanças, inseridas no movimento de evolução do capitalismo nessa região, acabaram por intensificar suas discrepâncias estruturais e elevar as tensões sociais, sobretudo em meio às urgências no atendimento a serviços básicos para a população como saúde, educação, emprego, propriedade da terra (reforma agrária) e moradia.

O debate a respeito dos determinantes do desenvolvimento se intensificaram no período, sobretudo o questionamento de como o progresso observado no âmbito produtivo não era sentido no campo social, em que a pauperização da população era cada vez mais latente. Não por acaso, surgem movimentos de contestação ao sistema capitalista e sua personificação estado-unidense, assim como críticas ao distanciamento e influência dos Estados Unidos frente aos países de seu próprio continente, como os observados nas reuniões econômicas interamericanas em Quitandinha (Brasil) em 1954 e Buenos Aires (Argentina) em 1957, como também a recepção sob protestos do então vice presidente Nixon em alguns países latino-americanos, em 1958³⁷. A expressão mais drástica de tal contestação se deu com a Revolução Cubana em janeiro de 1959,

³⁵ UTRIA, Ruben D. El problema de la vivienda y el desarrollo de America Latina. Caracas: Fondo Editorial Comum, 1969.

³⁶ Termo que ficou conhecido como a barreira física e ideológica de combate à proliferação dos ideais socialistas da União Soviética, tidas como ameaças ao sistema capitalista ocidental.

³⁷ HERRERA, Felipe. Alianza para el Progreso : los postulados y las realizaciones. Estudios Internacionales, [S.l.], v. 19, n. 74, p. p. 125-132, ene. 1986. ISSN 0719-3769. Disponible en: <<http://www.revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/view/15700/16172>>. Fecha de acceso: 26 dic. 2016 doi:10.5354/0719-3769.1986.15700.

por meio de um movimento armado e guerrilheiro que levou à destituição do ditador Fulgêncio Batista de Cuba, que era apoiado em larga medida por instituições norte-americanas e defensor de seus interesses em seu país.

Esse fato foi decisivo para alertar as autoridades dos Estados Unidos da crescente perda de controle geopolítico no continente e uma possível onda de revoluções anticapitalistas na América Latina. Assim, passam a articular um plano de maior envergadura política e econômica para a região, considerando os debates anteriores e a aproximação de seus aliados, por meio da criação de alguns organismos e programas, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (setembro de 1959), a intensificação do Programa de Cooperação Técnica das Nações Unidas e a Aliança para o Progresso. Este, para fins desse trabalho, nos chama especial atenção pelo papel que desempenhou na formulação e influência de projetos urbanísticos e habitacionais nos países latino-americanos que atuou, como veremos adiante para os casos do Brasil e Chile.

Em 13 de março de 1961, o então recém eleito presidente dos Estados Unidos, J. F. Kennedy, em uma reunião na Casa Branca frente a representantes latino-americanos, lança o programa da Aliança para o Progresso, destinado a acelerar o desenvolvimento econômico e social no continente americano, tornando-se um acordo formal em agosto do mesmo ano por meio da Carta de Punta del Este:

"Esta Alianza se funda en el principio de que al amparo de la libertad y mediante las instituciones de la democracia representativa, es como mejor se satisfacen, entre otros anhelos, los del trabajo, techo y tierra, escuela y salud. No hay ni puede haber sistema que garantice verdadero progreso si no proporciona las oportunidades para que se afirme la dignidad de la persona que es fundamento de nuestra civilización. En consecuencia, los países signatarios en uso de su soberanía se comprometen durante los próximos años a: Acelerar la Integración de América Latina con el mismo objetivo de vigorizar el desarrollo económico y social del Continente, proceso-ya comenzado con el Tratado General de Integración Económica Centroamericana y, en otros países, por medio de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio". (HERRERA, 1986)

O acordo voluntário propunha reformas econômicas e institucionais, aos moldes norte-americanos, com o propósito de alavancar o crescimento e reduzir, ao mesmo tempo, as eventuais transformações sociais e políticas de cunho mais radical no continente, tendo como braço operativo a USAID (Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional) também criada em 1961. Para tanto, os países deveriam se fortalecer economicamente, integrar-se regionalmente e promover o livre comércio com o restante do mundo³⁸. Importante frisar que tais propostas estão intimamente ligadas ao debate das Teorias do Desenvolvimento destacadas no começo deste capítulo³⁹, assim como se baseava no Plano Marshall posto em prática na Europa.

³⁸ Assuntos que são expostos nos capítulos da própria carta: "Desarrollo Económico y Social", "Integración Económica de América Latina" e, "Productos Básicos de Exportación" (HERRERA, 1986)

³⁹ Apesar da concepção da Aliança ter contado com forte participação de importantes figuras da CEPAL, como Raúl Prebich, José Antonio Mayobre e Felipe Herrera, os programas do acordo apresentados em

O cumprimento dessas propostas pelos países do acordo era um requisito indispensável para a obtenção de ajuda externa e recursos desses organismos internacionais, sobretudo aqueles que dependiam de crédito internacional para empreenderem seu desenvolvimento. Uma dessas propostas dizia respeito à política habitacional, questão que ganhava luz e cada vez mais espaço no debate público pelos problemas provocados frente ao acelerado crescimento urbano. Influenciados pelos postulados internacionais, as políticas e programas de moradia nos países da América Latina identificavam as precárias condições de habitação das populações pobres como sendo um problema de escassez de oferta de unidades habitacionais no mercado imobiliário, desconsiderando uma série de determinantes estruturais do problema e a incompatibilidade na identificação do mesmo ao se basear em um receituário formulado na realidade de um país desenvolvido. Sendo assim, a ação para solução da problemática viria da ampliação da oferta por meio da construção de novas unidades por parte do Estado e pelo estímulo sistemático do setor privado⁴⁰. Despontam desse desenho três grandes personagens que passam a ser fundamentais na constituição das políticas habitacionais a partir dos anos 1960: o governo nacional, os organismos internacionais e nacionais de crédito e as construtoras privadas.

A) Chile e a Aliança para o Progresso

Foi diante uma crise econômica, intensificada por um forte terremoto que devastou o sul do Chile em maio de 1960, que o então presidente Jorge Alessandri recorreu à ajuda dos Estados Unidos, de certa forma relutante. Seu projeto anterior de fortalecimento nacional e independência externa acabou ruindo junto ao abalo sísmico, tornando o Chile um dos precursores da ação da Aliança para o Progresso, antes mesmo do acordo de Punta del Este. Um ano após o terremoto, Kennedy divulgava um amplo plano de ajuda para a reconstrução: aproximadamente 35 milhões de dólares emergenciais e mais 100 milhões em inversões de longo prazo, que poderiam ser pagos num prazo de até 40 anos. Posteriormente, entre 1962 e 1969, o país receberia por meio da Aliança, como ajuda econômica, cerca de 743 milhões de dólares, 11,8% de todo auxílio financeiro enviado à América Latina⁴¹.

O caso chileno logo se tornaria material de propaganda da Aliança para o Progresso ao restante da região, como também elemento de diplomacia nas áreas atuantes ao sensibilizar

Punta del Este possuíam forte influência da chamada "teoria da modernização" e do "liberalismo internacionalista", com base nos pressupostos de Walt Rostow e Max Millikan, que considerava estimular os países periféricos a reproduzirem etapas de desenvolvimento social e econômico dos países que já se encontravam em nível mais avançado de seus desenvolvimentos, baseados no livre comércio (RODRIGUEZ & ARCOS, 2014).

⁴⁰ UTRIA, 1969. Op. Cit.

⁴¹ RODRIGUEZ, Froilán R., ARCOS, Javier C. La Alianza para el Progreso en Chile y Venezuela, 1961-1963. Em *Tiempo y Espacio*, nº 62. Julio-diciembre, pp 93-138. Caracas, 2014.

trabalhadores e classe média chilena a respeito dos valores defendidos pela "cruzada pela liberdade" dos Estados Unidos no continente⁴².

Quando o senador e candidato da esquerda à presidência nas eleições de 1964, Salvador Allende Gossens, rechaçou o ideário posto pela organização e sua proposta vazia de superação das mazelas sociais, o Partido Demócrata Cristiano (PDC) logo divulgou um manifesto denominado "La Revolución, la Democracia y el Movimiento Popular", em defesa da democracia e da reforma social "dentro da ordem", junto a uma crítica ao dogmatismo socialista e a ameaça à liberdade que Allende proporcionava. A resposta vinha da cobrança constante por parte das autoridades norte-americanas pela manutenção da estabilidade econômica e social no país como contrapartida ao amplo auxílio recebido e potencial. Assim, Eduardo Frei Montalva, candidato pelo PDC, receberia forte apoio dos Estados Unidos nas eleições, o que garantiria a continuidade do modelo posto e a segurança institucional defendida por ele.

Frei Montalva vence as eleições chilenas em 1964 com 59% dos votos, mantendo a relação de proximidade com os Estados Unidos e o auxílio da Aliança para o Progresso no país, assim como sua influência nas políticas aplicadas. Será nesse contexto que em 1965 será criado o Ministerio de Vivienda y Urbanismo⁴³, órgão centralizado de promoção e planejamento da política habitacional e urbana no Chile, tornando-se um dos ministérios chave do Estado chileno. Pela primeira vez a questão habitacional torna-se foco de atenção especial dos agentes políticos do país, em meio a crescente efervescência de movimentos sociais com o incremento da população urbana. Diante a urgência e as pressões, a modalidade escolhida pelo órgão como "solução habitacional" ficou conhecida como "Operación Sitio", concebida como alternativa residencial para atender de forma urgente as vítimas do temporal que assolou Santiago e seu entorno em 1965. Sua concepção se dava por meio da estratégia da autoconstrução, com a edificação das habitações em áreas periféricas da cidade e com baixo custo fiscal ao Estado, por seu método de construção e pela localização em terras de patrimônio público adquiridas a baixo preço. Entre 1965 e 1970 seriam entregues aproximadamente 71 mil soluções da Operación Sitio em todo Chile, dos quais 71,6% se localizavam em Santiago⁴⁴. Anos mais tarde, tais soluções

⁴² Exemplo disso seriam os "Peace Corps", constituídos em sua maioria por jovens universitários, que se encarregavam de promover a paz e a amizade mundial, colaborando com o desenvolvimento comunitário de zonas urbanas e rurais. Subjetivamente, respondiam a um anseio dos Estados Unidos em conter ideais revolucionários radicais (RODRÍGUEZ & ARCOS, 2014).

⁴³ Tal órgão contará com auxílio de um corpo técnico norte-americano e recursos da Aliança para determinados programas. O'BRIEN, Philip J.. La Alianza para el Progreso y los préstamos por programa a Chile. Estudios Internacionales, [S.l.], v. 2, n. 4, p. p. 461-489, ene. 1969. ISSN 0719-3769. Disponible en: <<http://www.revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/view/19139/20266>>. Fecha de acceso: 26 dic. 2016 doi:10.5354/0719-3769.1969.19139.

⁴⁴ HIDALGO, Rodrigo D. La vivienda social en Santiago de Chile en la segunda mitad del siglo XX: Actores relevantes y tendencias espaciales. Em Santiago en la Globalización ¿una nueva ciudad?. Santiago de Chile : Ediciones SUR, 2004 Obtenido desde: <http://www.sitiosur.cl/r.php?id=288>. [Consultado en: 26-12-2016]

tiveram que ser incluídas nos planos de saneamento e pavimentação das cidades, indicando a carência de estrutura urbana a qual a população residente se viu entregue. A Operación Sítio foi amplamente criticada pelo seu caráter emergencial e temporário, sua consequência na expansão do perímetro urbano e elevação dos gastos sociais (aparelhamento urbano e transporte), além de promover a segregação socioespacial de forma ativa.

B) Brasil e a Aliança para o Progresso

No Brasil, a introdução das ações da Aliança para o Progresso não encontrou caminhos tão fáceis como no Chile, uma vez que a ideia de um auxílio externo de qualquer natureza esbarrava com a pujante ideologia desenvolvimentista corrente, gerando debates entre grupos pró introdução de recursos externos e grupos contrários, ou aqueles que acreditavam que o foco dos recursos deveriam ser de estímulo à industrialização e não às urgências no campo social, que seriam resolvidas com o crescimento econômico⁴⁵. Não obstante, existia uma especial preocupação por parte das autoridades estado-unidenses em assegurar sua influência no Brasil diante uma política externa neutralista, ou independente, de Jânio Quadros, com suas recorrentes aproximações ao bloco soviético, preocupação essa que se intensificou com a renúncia de Jânio e a posse de seu vice, João Goulart, que já havia mostrado uma postura anti Estados Unidos.

O novo embaixador Lincoln Gordon, que chegara ao Brasil em 1961, faria a intermediação necessária à introdução das missões da Aliança no país, servindo como grande interlocutor entre os interesses dos Estados Unidos e as necessidades colocadas por Goulart em um cenário de tensão política e econômica. A primeira dessas missões, empreendidas pela USAID com articulação da Peace Corps (Voluntários da Paz), ocorreu em Recife no ano de 1962, o que posteriormente levou ao embate de interesses da proposta estado-unidense (ligadas à estratégia anticomunista e de controle regional) e da SUDENE (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – que prezavam pela autonomia brasileira na articulação dos recursos e fortalecimento regional da instituição)⁴⁶.

O aumento das tensões políticas dilatadas com as eleições estaduais em 1962 e a deterioração das avaliações de governo Goulart levaram a USAID a realizar negociações diretas com os governos estaduais das regiões que se mostrassem mais interessadas e capacitadas a receber as missões da Aliança, as chamadas "ilhas de sanidade". Um dos primeiros estados a demonstrar tal interesse foi o Rio Grande do Norte, governado por Aloísio Alves, que mostrou forte empatia aos interesses de Kennedy em promover o desenvolvimento nordestino aos moldes propostos pela Aliança. O programa consistiu na construção de escolas e capacitação de professores, assim como um ambicioso programa de construção e assistência de unidades de

⁴⁵ RIBEIRO, 2006. p. 106 – 108.

⁴⁶ RIBEIRO, 2006. p. 183 – 184.

saúde em áreas rurais. A mudança de estratégia da USAID acirrou os atritos com a SUDENE, que via com temor uma desarticulação dos estados nordestinos, dentro de seu Plano Diretor para o desenvolvimento, com a introdução de programas externos.

No estado do Guanabara (território da cidade do Rio de Janeiro após perda do título de Distrito Federal), Carlos Lacerda recebera amplo apoio da USAID e da embaixada dos Estados Unidos em sua candidatura nessas eleições, sendo um aberto opositor ao governo de Goulart e o que ele representava. Não por acaso, com sua vitória, promoveu a missão da Aliança para o Progresso no Rio de Janeiro e estreitou ainda mais suas relações com o embaixador norte-americano. Defensor de um programa de urbanização das favelas, Lacerda nomeia José Arthur Rios como responsável por tal projeto, que advogava da ideia da participação direta do morador no processo de "urbanização"⁴⁷. Seria por meio da Operação Mutirão, com recursos da USAID por meio da Aliança, que o projeto viria a se concretizar. No entanto, a ideia de urbanizar favelas ia em desacordo frontal aos interesses imobiliários da região, ao tornar desnecessária a remoção das mesmas em terras valorizadas, como também seria dispensável a construção de novas unidades.

Rios é demitido em maio de 1962, seguido por uma forte reestruturação da política urbana de Lacerda, com Sandra Cavalcanti assumindo em dezembro o novo cargo na Secretaria de Serviços Sociais do Estado da Guanabara. A partir de então, a política para as favelas é de plena remoção. Os recursos da USAID, formalmente, ficam então destinados à: urbanização da favela de Vila da Penha, melhoria de 35 outras, construção de casas populares em Bangu e Botafogo e a construção de um posto médico em Madureira (planos que posteriormente ficam reduzidos à remoção de favelas e construção de conjuntos habitacionais em áreas distantes do centro urbano). Um dos primeiros conjuntos construídos pelos recursos seria a Vila Aliança, na zona oeste, que receberia os removidos das favelas no primeiro momento voluntariamente e posteriormente de forma compulsória. A criação da Cohab-GB (Companhia de Habitação da Guanabara) em 1962, que passa a administrar os recursos da USAID, respondem aos interesses mencionados e a nova tratativa com as favelas, qual seja, sua erradicação por meio da remoção, dentro de um programa maior de "modernização" da cidade, instalando os removidos em conjuntos distantes do centro e em áreas com pouco equipamento urbano, onde ainda teriam que pagar prestações mensais ao órgão. Segundo dados da COHAB, foram removidas no governo Lacerda 6.290 famílias, em que 4.800 foram no período de janeiro de 1964 a julho de 1965⁴⁸.

⁴⁷ Tal participação significava para Rios "uma mudança de mentalidade do favelado no sentido de quebrar a dependência dele dos benefícios do governo" (trecho retirado de BRUM, Mário. Cidade Alta: História, memória e estigma de favela num conjunto habitacional do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Ponteio, 2012).

⁴⁸ BRUM, Mário. Cidade Alta: História, memória e estigma de favela num conjunto habitacional do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Ponteio, 2012.

1.3. As tensões sociais e o prelúdio dos golpes

Como delineado no percurso deste capítulo, a situação de dependência e subdesenvolvimento a qual a América Latina se encontrava conferem a ela um caráter de extrema complexidade social, em que o sistema de poder, inerente à sociedade de classe, se encontra em constante embate. Nesse cenário, "as associações profissionais, patronais e administrativas das classes privilegiadas adquirem uma intensa orientação política; e o Estado converte-se na instituição-chave, de autodefesa das classes privilegiadas e de controle da sociedade nacional pelas elites dessas classes"⁴⁹. Em outras palavras, a estrutura política se torna peça fundamental nesses países para a manutenção de uma determinada estabilidade e controle das mudanças sociais. O desenvolvimento capitalista nessas regiões passa a depender ainda mais de formas de dominação e controles políticos que podem tomar formas diversas entre "democráticas", "autoritárias" e "autocráticas".

Historicamente, a América Latina viu seu sistema de poder sustentar um "superprivilegiamento" das classes mais altas, herança carregada de um regime estamental da era colonial, tendendo tais países a estruturas de poder autocráticas ou autoritárias. A ruína de tal regime estamental e a introdução de instituições democráticas, na aparência, desencadearam uma desarticulação incompatível entre o sistema de governo constitucional e representativo, os veículos de legitimação política e a manutenção de privilégios específicos a determinadas classes. O resultado, portanto, é a intensificação de uma crise das instituições e o agravamento das tensões sociais, provocadas por fortes pressões das classes baixas (por vezes médias) contra os privilégios econômicos, socioculturais e políticos; como também a contrarreação das classes altas e médias no enrijecimento dos controles políticos como uma autodefesa violenta. Enquanto os privilégios se manterem intocados e sem ameaças, os sistemas de governo tendem a assumir formas democráticas, mas descaracterizadas, com vistas na manutenção de tal estabilidade, restringindo tal democracia a determinados grupos sociais. Uma vez ameaçados, surge o endurecimento desses sistemas de poder na forma de "um 'Estado democrático' forte, capaz de 'salvaguardar a democracia' e de 'garantir o desenvolvimento com segurança'"⁵⁰; ameaças essas que surgem das transformações estruturais de ordem social inerentes a sociedade de classes.

Tal "Estado Democrático" o qual Florestan Fernandes se refere, diz respeito ao Estado burguês característico da América Latina, cuja estrutura visa a preservação ou fortalecimento dos superprivilegios de suas posições de classe, além de manter o modelo de desenvolvimento capitalista por associação dependente às elites internacionais. Assim, assume formas mais brandas como o Estado autocrático ou autoritário, ou formas mais duras como o Estado totalitário. De

⁴⁹ FERNANDES, 2009, p. 102.

⁵⁰ FERNANDES, 2009. P. 104.

qualquer forma, sua instauração e sustentação dependem de uma rede de interesses e coalisões que advogam do mesmo objetivo:

Os fins a serem preenchidos pelo 'Estado democrático forte' são demasiado complexos para serem efetuados sem uma vasta engrenagem tecnocrática civil e militar, sem uma perspectiva técnica altamente modernizada e sem um envolvimento político mais consciente das classes "altas" e "médias" nos mecanismos de governo (FERNANDES, 2009, p. 105)

Uma vez garantido os interesses em questão, a estrutura de acumulação de capital e a apropriação do excedente econômico nacional (por agentes nacionais e internacionais) permanecem sob a tutela e amparo do Estado, que de alguma forma torna legítimo o uso de recursos coletivos, por meio de políticas públicas, para a promoção do progresso da empresa e do capital, não ao progresso da Nação e da sociedade; em outras palavras, o uso sem contestação do Estado para fins particularistas. Serão das transformações na estrutura social que o poder político receberá o impulso à mudança, pondo em curso uma reorganização e modernização de tal estrutura e sistema de poder. A criação dessas novas estruturas de poder dentro da ordem social vigente permite à elite dirigente restabelecer seu monopólio de dominação, restabelecendo sua legitimação, ou a garantia da "revolução dentro da ordem". Não obstante, esse processo de reorganização faz despontar forças contrárias à ordem social posta, que são sufocadas pelo controle conservador das classes privilegiadas. As forças armadas, sob incentivo e suporte dos Estados Unidos, se mostrariam como uma importante ferramenta de estabilização do "jogo democrático" e na imposição de um Estado tecnocrático em alguns países da América Latina, em que a intervenção estatal pode ser utilizada pelas classes dirigentes como um motor da revolução burguesa "dentro" e "através" da ordem⁵¹.

Os primeiros anos da década de 1960 no Brasil e o começo dos anos 1970 no Chile simbolizam o que Florestan denominou de "aceleração da história", ou seja, assistia-se em um curto período de tempo o embate dessas forças dinâmicas em ebulição promovendo uma rápida reorganização do sistema de poder, com a emergência de reivindicações das classes mais pobres e desprivilegiadas, frente à defesa ferrenha dos privilégios já colocados por determinados grupos. Soma-se a isso o contexto internacional e a posição dependente do país no sistema capitalista global, em que o interesse das autoridades e elites internacionais é a estabilidade "dentro da ordem" e uma "reforma moderada" sem grandes transformações sociais que pudessem interferir em seus interesses específicos, sejam eles econômicos ou geopolíticos. Figuras políticas, intelectuais, públicas ou civis que simpatizassem com as pautas de mudanças estruturais ou de benefício coletivo eram logo rechaçadas pelas classes dirigentes, naquela época, como

⁵¹ FERNANDES, 2009. P 109.

"comunistas", na defesa a todo custo de sua estrutura de privilégios e manutenção da ordem vigente.

Foi assim com a posse de Goulart, e o reconhecimento da necessidade mais que urgente de uma ampla reforma estrutural, que as forças conservadoras contrárias ganharam forte ímpeto no controle e manutenção da ordem posta, promovendo alguma modernização da estrutura de poder dentro do julgo de seus interesses. O audacioso plano econômico para o desenvolvimento de Celso Furtado⁵², proposto pelo Plano Trienal, defendia uma autotransformação social, tanto no âmbito econômico como cultural, em que a prioridade seria a satisfação das necessidades da coletividade nacional e o reconhecimento da ineficácia do fator externo como elemento dinâmico ao desenvolvimento, ao considerar o quadro brasileiro de dependência no capitalismo global.

As reformas de base propostas por Goulart tiveram um enorme impacto na efervescência política de então, sendo uma de suas bandeiras a Reforma Urbana que previa sinteticamente a luta contra os interesses da especulação imobiliária e a solução do problema habitacional que se agravava. Em julho de 1962, o governo federal cria o Conselho Federal de Habitação, tendo como uma de suas atribuições a garantia do acesso à moradia pela população pobre, desenvolvimento de pesquisas no campo habitacional e o controle de recursos internacionais destinados a projetos de habitação. Sendo este último ponto, uma forte tentativa de controlar os recursos vindos, sobretudo da USAID, aos estados, recursos estes que estavam sendo concentrados majoritariamente no estado do Guanabara de Carlos Lacerda, superando toda a região Nordeste no mesmo período⁵³.

O espaço criado por Goulart no tocante a novas propostas de reformas estruturais fomentou a formulação de uma política urbana e habitacional, de cunho progressista, junto ao Seminário de Habitação e Reforma Urbana (SHRU), de 1963. Promovido pelo Instituto de Arquitetos do Brasil e pelo Instituto de Previdência e Aposentadoria dos Servidores do Estado (IPASE), procurou-se incorporar a problemática nas reformas de Jango, propondo uma reforma institucional com vistas ao enfrentamento da questão habitacional e urbana, com um desenho inovador diante os padrões da época⁵⁴.

O documento final proposto pelo Seminário propunha a criação de uma nova estrutura institucional, um órgão central responsável pelas questões debatidas, com fontes específicas de recursos concentradas num Fundo Nacional de Habitação. A política habitacional seria financiada com recursos vindos da taxação sobre transações imobiliárias, sobre ociosidade de imóveis

⁵² FURTADO, Celso. Um projeto para o Brasil. Rio de Janeiro, RJ: Saga, 1968.

⁵³ BRUM, 2012, op. cit.

⁵⁴ BONDUKI, Nabil; KOURY, Ana Paula. Das reformas de base ao BNH: as propostas do Seminário de Habitação e Reforma Urbana. São Paulo: Vitruvius, 2010. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/10.120/3432>>. Acesso em 25 de dez de 2016.

urbanos por mais de seis meses e arrecadação de operações feitas por pessoa jurídica, além do orçamento da União. Para tanto, foi elaborado um anteprojeto de lei de reforma urbana, propondo a criação de um Banco Nacional de Habitação, de um Plano Nacional de Habitação e de um Plano Emergencial para as habitações em situação precária. O anteprojeto transforma-se no Projeto de Lei nº 87/63, apresentado pelo deputado Floriceno Paixão ao Congresso Nacional⁵⁵.

Importante frisar que a implantação das propostas originadas do SHRU só encontrariam espaço para aplicação efetiva com uma mudança radical no quadro político e econômico de então. Paradoxalmente, a mudança observada foi no sentido de um conservadorismo incompatível com as ideias propostas. Com a tomada do poder pelos militares em 1964 muitos pontos propostos pelo Projeto de Lei foram descaracterizados ou descartados, tendo a estruturação institucional dos novos órgãos respondendo a interesses de grupos conservadores, como os ligados a Carlos Lacerda. Tal ponto será abordado no terceiro capítulo.

Sendo assim, a ebulição social, política e econômica do começo dos anos 1960 no Brasil culminaram no golpe de Estado pelas forças militares em primeiro de abril de 1964, empreendendo uma "contrarrevolução", ou a segurança de uma "revolução dentro da ordem", com a instauração de um regime civil-militar, com o apoio das classes dirigente (proprietários rurais, burguesia industrial, aristocracia política), a simpatia das classes médias urbanas e da ala conservadora anticomunista da Igreja Católica, assim como o apoio e reconhecimento internacional dos Estados Unidos.

Seis anos após o início do regime civil-militar brasileiro, Salvador Allende tomava posse no Chile em novembro de 1970, após concorrer às eleições pela coalização de esquerda Unidade Popular. Ao assumir, inicia seu projeto político caracterizado como sendo a "via chilena para o socialismo", com proposta de uma ampla reforma agrária e nacionalização das indústrias, bancos e mineradoras (que em sua maioria pertenciam à grandes empresas estado-unidenses). Sua proposta era de uma transição pacífica e dentro dos limites constitucionais da sociedade chilena a um paradigma de base socialista. No âmbito habitacional, Allende erradica os projetos da Operación Sitio, considerando a autoconstrução como uma forma socialmente injusta por reforçar a exploração de mão-de-obra barata, impulsionando um projeto de construção estatal de moradias. Se postula, então, que "la vivienda era un derecho irrenunciable del pueblo, que no podía ser objeto de lucro, y su provisión se planteaba como una de las principales responsabilidades del Estado"⁵⁶ (HIDALGO, 2004). O período entre 1970 e 1973 foi marcado pelos planos anuais para solução das questões urbanas e habitacionais, em que o Estado teria papel ativo no planejamento,

⁵⁵ BONDUKI, Nabil. Os pioneiros da habitação social no Brasil: Cem anos da política pública no Brasil. VI.1, São Paulo: Editora Unesp: Edição Sesc São Paulo, 2014, p. 60.

⁵⁶ HIDALGO, 2004, op. cit.

incentivo e ação na construção e controle das edificações de acordo com as exigências urbanísticas e sociais, que deveriam se sobrepor aos interesses imobiliários.

A postura tomada por Allende despertou o desconforto e oposição nas classes médias e altas, que passam a boicotar o governo economicamente, além de despertar a fúria dos grupos industriais e financeiros (nacionais e internacionais), exercendo forte pressão interna para ruína da governabilidade do presidente eleito. As ações do governo no campo imobiliário e da construção civil, com estatização desses respectivos grupos empresariais, fortaleceu ainda mais o movimento do empresariado chileno contra o governo. Externamente, os Estados Unidos promoviam de forma velada um bloqueio comercial e financeiro, atingindo diretamente seu principal produto de exportação, o cobre, além de estancarem a importação de produtos norte-americanos no país e a obtenção de novos créditos externos em um momento que a economia chilena entrava em colapso inflacionário (que se encontrava em 22,1% em 1971, atingindo 381,1% em 1973) e produtivo (com o crescimento do PIB saindo da marca de 9% em 1971, para atingir -4,2% em 1973)⁵⁷.

Logo, tanto as forças da extrema-direita (composta pela Frente Nacionalista Patria y Libertad, de íntima relação a grupos militares, aliados aos interesses dos Estados Unidos) como da extrema-esquerda (composta pelo Movimento de Esquerda Revolucionária, aliados aos interesses do bloco soviético) promoveriam um clima de enfrentamento explícito por meio de atentados, ataques, sequestros, etc. Quando o general das forças armadas, Carlos Prats, constitucionalista e frontalmente contra a tomada do poder, renuncia ao cargo por pressões internas, Augusto Pinochet, seu sucessor, se vê livre para mobilizar as forças armadas chilenas contra Allende, avançando com seu exército até o palácio de La Moneda, em 11 de setembro de 1973, culminando na morte do então presidente e na instauração de seu regime ditatorial.

Exposto os principais pontos teóricos e retomada do contexto histórico de então, poderemos abordar com mais detalhes a constituição dos governos militares nos respectivos países estudados e compreender a estruturação das políticas habitacionais e urbanas dos mesmos.

⁵⁷ BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. *Fórmula para o Caos: a Derrubada de Salvador Allende*, São Paulo: Civilização Brasileira, 2008.

CAPÍTULO 2 – O REGIME MILITAR CHILENO E A HABITAÇÃO

O dia 11 de setembro, carregado de simbolismo na era atual, possui um especial significado para o Chile, quando assistiu em 1973 uma fissura política empreendida por um golpe militar que abalaria os pilares sociais e econômicos de um país em ebulição, deixando marcas dolorosas e irreversíveis de um período caracterizado pelo vislumbre neoliberal, o autoritarismo, a perseguição e a tortura.

A partir dessa data Augusto José Ramón Pinochet Ugarte, então general e comandante-chefe do Exército chileno, seria escolhido por meio da articulação do Conselho do Chile (grupo organizado pela junta militar constituída pelo comandante-chefe da Força Aérea Gustavo Leigh, pelo comandante-chefe dos Fuzileiros Navais Sergio Huidobro, pelo general do exército Sergio Arellano , entre outros muitos oficiais militares) como governante do novo regime político-militar, uma vez confirmada a deposição e suicídio de Salvador Allende, presidente que fora democraticamente eleito em 1970.

2.1. O prelúdio do Golpe de 1973

2.1.1. A Ascensão do Ditador

Apesar de sua postura pós-tomada de poder, guiada pelo autoritarismo, “mãos de ferro” e estratégico jogo político, Pinochet hesitou em aderir explicitamente o golpe que estava em curso, sendo pressionado pelos outros oficiais das Forças Armadas a tomar uma postura definitiva. Foi somente no dia 9 de setembro, quando recebera uma convocação com detalhes da futura deposição de Allende, que o general viu-se impelido em escolher um lado no confronto político que se intensificava.

Nascido no dia 25 de novembro de 1915, na cidade de Valparaíso, Pinochet foi educado numa família de classe média alta, cujos pais seguiam uma tradição de disciplina rígida. Frequentou escolas particulares na cidade em que nascera, privilégio que na época era reservada a poucas famílias, e já por volta de seus 14 anos candidatou-se à Escola Militar, sendo rejeitado por ser jovem demais. Em 1931, voltou a se candidatar, sendo rejeitado por ser considerado fisicamente inapto. Foi somente em 1933, aos 17 anos, que Augusto Pinochet foi admitido, iniciando assim sua carreira militar.

Graduado na Academia de Guerra do Exército, em 1936, Pinochet foi nomeado para a Escola de Infantaria em San Bernardo, nas proximidades de Santiago, onde se destacou como “um jovem oficial firme e cavaleiro esmerado”⁵⁸. Casou-se aos 28 anos, logo após ser promovido

⁵⁸ MUÑOZ, HERALDO. A sombra do ditador: memórias políticas do Chile sob Pinochet. Rio de Janeiro: Zahar, 2010. P. 41.

a tenente, com Lucía Hiriart, filha do senador Osvaldo Hiriart, antimilitarista, líder do movimento franco-maçom chileno e membro do Partido Radical. A influência exercida pelo sogro e por sua formação militar fizeram Pinochet evitar forte envolvimento político e assumir uma postura de observador cauteloso.

Em 1946, já capitão do Exército, Pinochet solicitou transferência para a cidade de Iquique, ao norte do Chile, distante da capital Santiago. Lá, foi responsável por chefiar um campo de detenção cujos presos eram comunistas, declarando mais tarde que foi por meio desse contato que pode compreender os “males da esquerda”: “Quanto mais eu conhecia aqueles prisioneiros e ouvia seus pensamentos, ao mesmo tempo que estudava Marx e Engels, mais me convencia de que estávamos enganados sobre o Partido Comunista. Não era só mais um partido. Era um sistema que virava as coisas de cabeça para baixo, descartando toda lealdade e toda crença (...). Fiquei preocupado com a possibilidade de que aquelas ideias prejudiciais e contagiosas se espalhassem por todo o Chile”⁵⁹. Apesar da posterior abominação comunista, o oficial foi lembrado na época pelos ex prisioneiros como “amigável e ameno, de conversa fácil e com convicções democráticas”.

Entre 1956 e 1960 foi escalado em uma missão militar ao Equador, sendo nomeado para Antofagasta, ao norte do Chile, do ano de seu retorno até 1963. Do ano seguinte até 1968, Pinochet fora escolhido como vice-diretor da Academia de Guerra do Exército em Santiago, lecionando geopolítica. Já no último ano da década de 1960, Pinochet retorna à Iquique como general de brigada, ocupando por um breve período o posto civil administrativo de governador regional, onde reprimiu de forma violenta manifestações de cunho comunista.

Na época, o país se encontrava em processo de ebulição social e intensificação dos confrontos ideológicos-políticos, polarização e instabilidade tal que impulsionaram a vitória de Salvador Allende como presidente em 1970. Médico, socialista guiado pelos ideais marxistas, Allende tinha sido deputado federal e senador da República seguidas vezes, sendo um dos fundadores do Partido Socialista Chileno, além de ocupar o cargo de Ministro da Saúde no governo da Frente Popular (agremiação política de esquerda), entre os anos 1939 e 1942. Desde então, se empenhou em fortalecer um amplo bloco constituído por partidos de esquerda e centro-esquerda, no intuito de empreender um projeto socialista no Chile por meio das vias legais, democráticas e já institucionalizadas, evitando assim a via armada de instauração de um novo regime político-econômico.

Assim, Allende candidatou-se e perdeu três disputas presidenciais (1952, 1958 e 1964), para somente em 1970 vencer por maioria simples as eleições (36,2% frente seus opositores,

⁵⁹ MUÑOZ, 2010, p. 44.

34,9% de Jorge Alessandri, da direita; e 27,8% de Radomiro Tomic, do Partido Democrata Cristão), tendo como sua base política a Unidade Popular, constituída pelo Partido Comunista Chileno (PCCh), o Partido Socialista (PS), o Partido Radical (PR), o Partido Social Democrata (PSC), o Movimento de Ação Popular Chileno (Mapu) e a Ação Popular Independente (API), incorporando após sua posse os partidos da Esquerda Radical (IR), a Esquerda Cristã (IC) e o Mapu Operário e Camponês (Mapu OC). O Movimento de Esquerda Radical (MIR), que seguia os princípios da guerrilha e a via armada para revolução socialista, não era membro integrante da UP, mas tinha íntima relação nas ações do governo que se instaura. Importante destacar que nesse momento de intensificação das tensões sociais e políticas, Allende representava a maior liderança nacional que respondia aos anseios populares do Chile de então, figura que já se consagrava nas eleições de 1964 contra Eduardo Frei Montalva.

2.1.2. O Programa da Unidade Popular

O projeto que levou a Unidade Popular ao poder defendia uma via pacífica, e portanto inédita até então, ao socialismo, dentro das instituições e aparato legal já vigentes no país, evitando assim quaisquer conflitos armados e/ou rupturas drásticas no curto prazo. O programa da UP previa, dentre outras reformas, a nacionalização dos recursos naturais chilenos, começando pelo cobre, maior fonte de riqueza do país; a Reforma Agrária, ruindo os latifúndios em prol da distribuição de terras aos camponeses; estatização do sistema financeiro, dos serviços públicos e do comércio externo; e a universalização dos sistemas públicos de educação, saúde e previdência⁶⁰.

A ruptura que tal programa representava dentro da tradição revolucionária do marxismo-leninismo causava certa fragilidade e conflito no amplo bloco de esquerda que a UP representava, uma vez que aglutinava tanto grupos que advogavam de tal via pacífica e outros grupos que defendiam a luta armada para superação do capitalismo; ao mesmo tempo, despertava novas possibilidades de uma nova trajetória ao socialismo, sem necessariamente recorrer à “violência revolucionária”. Era, portanto, um projeto cujas reformas estimulariam transformações estruturais de longa prazo, uma tentativa de romper os limites de uma democracia liberal de mercado dentro de sua própria estrutura.

A escolha da população por este novo projeto para o Chile, personificado na figura de Allende, era fruto principalmente da exaustão do modelo de desenvolvimento posto em marcha no país desde a crise de 1929, qual seja, um projeto industrializante por meio da substituição de importações financiado primordialmente pela exportação de produtos primários, exacerbando a dependência externa e inviabilizando uma nova etapa de sua industrialização atrasada, a de

⁶⁰ MARTINS, José Renato Vieira. Chile. Coleção Nossa América Nuestra.. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2016, p. 47.

internalização da produção de bens de capital. Ao mesmo tempo, a Constituição Liberal de 1925 se apresentava como um forte limitante quanto às reformas necessárias ao sistema político chileno, que sustentava uma estrutura de poder monolítica. Os chilenos, nas eleições de 1970, se viam diante o estopim dessas duas grandes crises, de cunho político e econômico, as quais exigiam programas de governo drásticos e antagônicos entre si.

Ou bem se mantinha a acumulação de capitais nos moldes do capitalismo atrasado, reprimindo as demandas distributivas e as mobilizações sociais – que era a alternativa defendida pelos partidos conservadores – ou bem se apostava na reversão do capitalismo dependente, na radicalização da democracia, na alteração do caráter de classe do Estado – alternativa defendida pelos partidos de esquerda, de base operária, que formavam a Unidade Popular. (MARTINS, 2016, p. 55)

Diante dessa proposta de via pacífica ao socialismo, Allende defende o pluralismo político frente o já consolidado e legítimo sistema partidário chileno, o que invariavelmente dava espaço à resistências e pressões dentro da estrutura de governo. Para tanto, os partidos da Unidade Popular deveriam exercer coesão suficiente para neutralizar as forças contrárias e seguir dessas forma com as reformas propostas pelo programa do bloco.

Além disso, o novo presidente buscou se aproximar de militares legalistas e assegurar o papel constitucional das Forças Armadas como garantidor da soberania popular, acreditando na institucionalidade das organizações. Foi então, com a aprovação de Allende, que Pinochet foi nomeado comandante da guarnição do Exército em Santiago, por indicação do comandante-chefe Carlos Prats, conhecido constitucionalista e defensor do governo. Já em 1971, o então comandante foi promovido à chefe do Estado-Maior do Exército, segunda posição na linha de comando, por sua postura normativa e pela confiança que o presidente depositara nele.

2.1.3. Expressões e Fissuras da Esquerda

As mobilizações e reivindicações sociais no governo Allende se tornaram mais intensas e urgentes em suas respectivas pautas, visto o grau de tensão entre os grupos sociais e a situação econômica que se deteriorava. Em meio ao acirramento das disputas, o próprio bloco da Unidade Popular se via em um conflito interno, entre os partidários da “revolução dentro da legalidade” e os partidários da “construção do poder popular”. Conflito este que se expressava nos inúmeros grupos de poder popular, sendo os mais simbólicos no período: as Juntas de Abastecimento e Preços (JAPs), os Comitês Locais de Unidade Popular (CUPs), os Cordões Industriais e os Acampamentos.

As Juntas de Abastecimento e Preços (JAPs) foram organizações geridas pela população, em sua maioria do operariado, cujo intuito era impedir a especulação de preços e o mercado ilegal de bens, frente ao congelamento de preços e o desabastecimento que o país sofria. Os Comitês Locais de Unidade Popular (CUPs) também eram organizações constituídas por grupos populares

com o objetivo de garantir o abastecimento igualitário de bens e serviços, ao mesmo tempo incentivar agremiações de classe e criação de uma unidade e identificação operária. Ambas organizações eram tuteladas diretamente pelo Estado, ligados ao Ministério da Economia. Apesar das intenções do programa da Unidade Popular em incentivar tais grupos, seu sucesso não foi efetivo, tendo pouco ou irrelevante importância estratégica nos conflitos políticos.

De muito mais relevo político e expressões dos partidos de esquerda, os Cordões Industriais e os Acampamentos figuravam as divergentes propostas que cada grupo defendia, sendo ambos auto-organizações de setores negligenciados até então pelo Estado.

Os Cordões Industriais surgem no contexto da greve empreendida pelos industriais e caminhoneiros em 1972, que visava fragilizar o governo Allende e restringir o abastecimento de bens básicos à totalidade da população, o que mobilizou a tomada das fábricas pelos operários e o controle da produção nas mãos dos trabalhadores em um movimento de ruptura com a política colaboracionista do sindicato, com os métodos de política do governo, além de promover um intenso enfrentamento às instituições. Nesse ano, foram registradas 263 ocupações de fábricas pelos trabalhadores, combinando autogestão, organização de produção e distribuição de bens, integrando ao mesmo tempo diversos grupos de esquerda que disputavam a hegemonia dos Comandos Comunais dos Cordões, sem deixar de expressar a consciência de classe dos trabalhadores industriais chilenos⁶¹.

A radicalização dos Cordões Industriais por meio de novas ocupações e luta armada era vista com receio e desaprovação pelo governo, pelos partidos da UP, pela Central Única dos Trabalhadores e principalmente pelos partidos da direita, que aprovaram a Lei de Controle de Armas e autorizaram a invasão de alguns Cordões e Acampamentos. O confronto violento levou a mortes de trabalhadores e a perda de apoio político de determinados grupos da esquerda a Salvador Allende.

2.1.3.1. A Luta pela Moradia

Os Acampamentos nos chama especial atenção para fins deste capítulo, por se tratar de ocupações dos terrenos urbanos na luta dos *pobladores* pela moradia popular. Em outras palavras, são expressões da crise habitacional que se intensificava no Chile dentro de seu processo de expansão capitalista dependente, com desenvolvimento desigual (setorial e espacial), heterogêneo e restrito, fazendo crescer os agrupamentos periféricos sem nenhum tipo de aparelho urbano e/ou de serviços.

⁶¹ MUÑOZ, 2010, p. 63.

Alguns planos emergenciais foram criados no intuito de reverter tal situação⁶², mas que acabaram por intensificar a segregação social ao provocar um processo de “higienização” espacial, demolindo bairros inteiros de *conventillos* (formas habitacionais semelhantes aos cortiços brasileiros). Não obstante, as pressões populares não cessariam, pelo contrário, conquistam em 1953 a criação da Corporación de la Vivienda (CORVI) e a promulgação de uma lei instaurando um Plano Habitacional em 1959. Apesar das conquistas, o poder da Cámara Chilena de la Construcción, organização patronal, cujos membros eram grandes empresas privadas ligadas à construção civil, acabou por determinar as condições de rentabilização do novo mercado imobiliário com atuação estatal, estando ligada intimamente às novas instituições responsáveis pela moradia popular.

Os programas foram sendo desenhados de tal forma, assegurando o monopólio do setor privado, que acabaram sendo restritos a extratos de renda altos e médio-altos da população, excluindo sua grande maioria: no ano de 1966, 47% das famílias das grandes cidades chilenas não tinham capacidade de pagamento de sequer um aluguel de moradia mínima (aproximadamente 36,7 m²), outros 27% eram capazes apenas de arcar com os gastos de uma moradia mínima; não por acaso, o déficit habitacional estimado para 1960 seria de 406.000 unidades, passando para 585.000 em 1970⁶³.

Mesmo a criação do Ministério de la Vivienda, pelo governo Eduardo Frei, havia sido sugerida pela Cámara Chilena de la Construcción, não promovendo quaisquer mudanças nos fundamentos das políticas habitacionais empreendidas pelo Estado, que se configuraram na época pelo Plano de Ahorro Popular (PAP), um programa de empréstimos às camadas mais pobres da população para facilitar a aquisição ou aluguel de casas ofertadas pelo setor privado; como também pela “Operación Sitio”, baseado na realocação de famílias em áreas semi urbanizadas (em sua maioria periféricas), estimulando a autoconstrução.

Manuel Castells, em seu estudo sobre a crise habitacional do Chile no começo da década de 1970, caracteriza três formas de moradia popular presentes no país: (a) os *conventillos*, presentes nas regiões centrais das grandes cidades, com densa ocupação e múltiplas famílias em um único imóvel; (b) as *callampas*, ocupações espontâneas e não organizadas, geralmente em terrenos periféricos desvalorizados pelo mercado, sem nenhuma infraestrutura urbana; e (c) as *poblaciones*, ou acampamentos, ocupações organizadas de terrenos privados como forma de pressão sobre o governo para solução do problema habitacional, recorrendo em alguns casos à luta armada.

⁶² Programas empreendidos pelo governo populista de Ibáñez, eleito em 1952. (CASTELLS, 1973, p 11)

⁶³ CASTELLS, 1973, p11.

Os setores populares que compunham tais formas de moradia não apresentavam homogeneidade ideológica ou política, tendo a classe operária (trabalhadores industriais de baixa renda) um lugar de destaque em suas composições, não representando necessariamente uma subcultura e coesão específica, mas se organizando e se mobilizando como os demais setores da sociedade fora desse meio.

A política da Unidade Popular com relação aos Acampamentos se caracterizava pela oscilação, ora baseada na repressão pelo temor de “infiltrados ultraesquerdistas”, ora baseada no assistencialismo em uma nova roupagem. O programa inicial do governo estipulava para solução do problema habitacional a construção de 100.000 casas por ano, meta que se mostrou ousada por inúmeros fatores, como a proliferação constante de novos acampamentos, a falta de fundos estatais, um aparato burocrático e institucional que impedia uma atuação mais direta do Estado no mercado imobiliário, e, acima de tudo, uma forte oposição do setor privado, por meio da Cámara Chilena de la Construcción, com boicotes a novas licitações de moradia popular. Apesar dos obstáculos, o governo da UP conseguiu no ano de 1971 iniciar a construção de aproximadamente 73 mil moradias e concluir outras 40 mil com financiamento público⁶⁴, recursos esses que eram absorvidos em sua quase totalidade pelo setor privado.

Os questionamentos sobre a efetividade de uma reforma urbana ampla que atendesse aos anseios populares passou a ser outro motivo de pressão sobre o governo de Allende, intensificados após os confrontos violentos entre a polícia e milícias populares instaladas em determinados acampamentos.

2.2. A Conquista da Presidência

O governo que idealizara em seu programa uma transição pacífica ao socialismo, dentro da legalidade chilena, acabou por enfrentar desafios maiores que os previstos, como as fissuras internas de sua base política, as sabotagens econômicas do setor privado, as conspirações estrangeiras e, sobretudo, uma contrarrevolução que se desenhava sob o mesmo.

Apesar de todo o tensionamento, Pinochet se posicionava alinhado ao governo, postura que foi posta à prova diante uma tentativa de golpe militar no dia 29 de junho de 1973, sendo sufocada pelo general e comandante-chefe do Exército Carlos Prats. Este, representaria então o maior obstáculo ao sucesso de um golpe, o que mobilizou um forte movimento de críticas ao mesmo por seus companheiros militares e sua deslegitimação como comandante, resultando em

⁶⁴ CASTELLS, 1973, p 28

sua renúncia em 23 de agosto daquele ano, indicando Pinochet como a melhor escolha para sua sucessão⁶⁵.

As relações de Allende com as outras instâncias das Forças Armadas vinha se deteriorando rapidamente; apesar das pressões dos partidos da Unidade Popular em promover prisões e punições aos articuladores de um possível golpe, o presidente se manteve leal às instituições e na sua crença de integridade constitucional dos grupos militares ao seu governo.

Os acontecimentos dos próximos meses levariam ao golpe do dia 11 de setembro e a morte de Salvador Allende. A questão colocada a partir de então seria qual figura presidiria o país frente a tomada de poder, sendo ela o líder no momento da Junta Militar, cargo que em tese seria rotativo entre os comandantes-chefe das Forças Armadas. No entanto, tal acordo nunca foi posto em prática, tendo Pinochet tomado para si o direcionamento das ações do grupo. Logo após a queda de Allende, foi organizado um novo gabinete de governo, estabelecido pela Junta, cujas pastas eram constituídas quase que integralmente por militares, com exceção das pastas da Justiça e Educação⁶⁶.

Imediatamente após a consolidação do novo regime, líderes e membros dos partidos e movimentos de esquerda, além de alguns estrangeiros, passaram a ser convocados pelo governo, tendo seus direitos cassados, prisões arbitrárias expedidas, destinados à torturas e assassinatos. Posteriormente, Pinochet criaria a Dirección de Inteligencia Nacional (DINA), unidade da polícia secreta responsável por identificar e prender possíveis ameaças ao regime, pondo em prática bárbaras técnicas de tortura, violando inúmeros direitos humanos e realizando assassinatos nunca apurados.

Os partidos políticos de esquerda foram extintos e o restante posto em recesso, o Congresso Nacional foi fechado e as eleições foram suspensas sem prazo para retomada. Figuras públicas, acadêmicos e jornalistas contrários ao golpe perderam seus empregos. Apenas os meios de imprensa defensores do novo regime permaneceram ativos. Em paralelo, Pinochet seguia sua estratégia de controle absoluto do novo regime, que seria bem sucedida caso conseguisse tirar de cena seus rivais de poder que constituíam a Junta Militar.

Seus principais aliados seriam o coronel Manuel Contreras, cuja formação tática-militar de informação e contra-informação se deu junto ao Exército dos Estados Unidos, o que viria a ser elemento fundamental em sua direção da DINA; como também o coronel Sergio Covarrubias, ex aluno de Pinochet na Academia de Guerra, sendo uma das principais figuras responsáveis pela

⁶⁵ No dia 30 de setembro de 1974, um ano após o golpe, Carlos Prats e sua mulher seriam assassinados por uma bomba instalada por um dos agentes da polícia secreta chilena, DINA, braço de repressão do governo tutelado por Pinochet. (MUÑOZ, 2010, p 84).

⁶⁶ MUÑOZ, 2010, p. 62.

aproximação dos “Chicago Boys” e dos gremialistas ao presidente, como veremos adiante. Aos poucos, por meio de decretos-leis implantados logo após o golpe, Pinochet aglutinava para si poderes irrestritos como chefe do Exército, podendo alterar a estrutura hierárquica dos mais altos cargos, aproximando aliados e dispensando aqueles que ofereciam ameaça a sua posição.

Em março de 1974, o Comitê Consultivo da Junta, constituído em sua maioria por oficiais do Exército, derrubam o acordo prévio de rotação de poder entre os chefes das Forças Armadas, com a justificativa de que tal opção atrapalharia a execução de ações claras e objetivas ao rumo do país. Na continuação de sua manobra, em junho do mesmo ano, Pinochet consegue a aprovação do “Estatuto da Junta Militar”, tornando o presidente da mesma “chefe supremo da nação”, concentrando para si o Poder Executivo, fazendo com que o restante da Junta se tornasse um setor legislativo do governo⁶⁷.

2.3. Os Chicago Boys e a Reforma Neoliberal

O ponto crítico e desafiador para Pinochet seria uma saída para a dramática situação econômica que o país enfrentava; o erro inicial da Junta foi instalar membros das Forças Armadas em cargos responsáveis pela elaboração de políticas econômicas (general Rolando González como ministro da Economia, almirante Lorenzo Gotuzzo como ministro das Finanças e general Eduardo Cano como presidente do Banco Central), que não possuíam conhecimentos necessários em matéria de políticas fiscais e monetárias para fazer frente ao colapso de então.

Pelo desastre na atuação dos militares na economia, o general Gustavo Leigh indicaria Raúl Saéz, engenheiro civil chileno, para o cargo de ministro da Economia, que rejeitou, aceitando a posição de conselheiro econômico da Junta. Saéz, por sua vez, proporia a nomeação de Fernando Léniz, alto executivo da cadeia de jornais *El Mercurio*, como novo ministro.

O jornal *El Mercurio* era conhecido por sua posição conservadora, abrindo espaço em suas páginas editoriais ao Centro de Estudos Socioeconômicos (Cesec), constituído por jovens economistas formados pela Universidade de Chicago, que advogavam da escola monetarista proposta por Milton Friedman e seu colega Arnold Harberger, cuja esposa era chilena, sendo ambos professores em Chicago. A forte influência monetarista no pensamento econômico chileno viria por meio de uma relação íntima entre a Universidade Católica do Chile e a Universidade de Chicago, que possuíam um programa de intercâmbio acadêmico datado desde 1956⁶⁸.

Apesar de proporem planos econômicos de cunho liberal aos governos predecessores ao militar, os Chicago Boys, como ficaram conhecidos, só conquistam espaço para implantação de suas ideias com a posse de Léniz como ministro da Economia, enfrentando certo atrito ideológico

⁶⁷ MUÑOZ, 2010, p. 81.

⁶⁸ MUÑOZ, 2010, p. 87.

com os militares chilenos que eram tradicionalmente “estatistas”, defensores de uma ação mais robusta do Estado na economia e num plano de desenvolvimento sustentado pelo estímulo à industrialização.

O estado cada vez mais crítico da economia chilena fez crescer o discurso da necessidade de um “tratamento de choque”, proposta apresentada pelo próprio Milton Friedman a Pinochet, que “recomendou uma política de choque econômico: a substituição do escudo por pesos, como medida anti-inflacionária; cortes maciços nos gastos do governo; um movimento rumo a taxas de câmbio livres; e flexibilidade no mercado de trabalho”⁶⁹.

Com a ajuda dos Chicago Boys e dos planos liberais anteriores, foi estruturado o “Plano de Recuperação Nacional”, seguido por uma ampla reforma no gabinete econômico agora constituído apenas por defensores da reforma neoliberal. A partir de abril de 1975 o país passaria por uma ampla reforma, tornando o Chile palco da primeira experiência neoliberal a ser realizada em uma sociedade subdesenvolvida.

Seguiu-se então a fase de instrumentação e institucionalização das chamadas “modernizações” da economia chilena, tidas como fundamentais no Plano de Choque para recuperação econômica, que envolvia a estruturação de um novo modelo econômico e social, com a articulação entre o governo militar, setores empresariais emergentes ligados ao novo modelo exportador e um aparelho tecnocrata influenciado pelos dogmas monetaristas e liberais⁷⁰. Algumas das principais reformas foram:

A) Reforma Comercial: inserida no plano maior de reorientação do padrão de acumulação capitalista com foco exportador (considerando as vantagens comparativas dos produtos primários) e na abertura econômica, as barreiras comerciais, tarifárias e não tarifárias, foram rapidamente reduzidas ou extintas (a tarifa média de importação que era de 105% em 1973, chegou a 10% em 1979-1982; no mesmo período, as proibições de importação de produtos como a TV em cores e modelos de automóveis foram extintas; optou-se pelo sistema de câmbio fixo em 1979, provocando um forte movimento de valorização cambial e endividamento externo⁷¹);

B) Reformas do Sistema Financeiro: movimento de reprivatização dos bancos, liberalização das taxas de juros, desregulamentação do crédito e de seus prazos, facilidade de acesso ao financiamento externo via bancos; além da desregulamentação do capital estrangeiro,

⁶⁹ MUÑOZ, 2010, p. 90.

⁷⁰ CASTILLO, Patricia O. Chile: neoliberalismo, pobreza y desigualdad social. Colección Jesús Silva Herzog. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Económicas - UNAM, 2003.

⁷¹ CANO, 2000. P. 309.

permitindo maior liberdade na alocação setorial de recursos externos (concentrados na mineração e setores voltados à exportação);

C) Reforma Tributária: de caráter regressivo, eliminando impostos sobre as riquezas e criando novos sobre o consumo, além de redução de impostos diretos às empresas e sobre os ganhos de capital;

D) Privatizações e Reprivatizações: devolução de terras aos seus antigos proprietários, impulsionando a criação de um forte mercado de terras agrícolas; das 527 empresas administradas pelo Estado em 1973, apenas 24 continuaram em poder público em 1980⁷²;

E) Reforma do Mercado de Trabalho: iniciou-se logo após a tomada do poder, em 1973, com repressão violenta e desmonte de sindicatos, suspensão da negociação coletiva e maior liberdade para estabelecimento de contratos individuais e flexíveis; o efeito imediato de tal reforma, somada à reestruturação econômica e recessão, foi a precarização do mercado de trabalho e menor segurança ao trabalhador, resultando numa acelerada elevação da taxa de desemprego que a níveis históricos era de 6% (considerando a década de 1960), atingindo 14,5% em 1975 e 19,4% em 1982⁷³;

F) Reforma da Previdência: iniciada em 1974 com um movimento de unificação dos diferentes sistemas e benefícios, seguido de uma profunda reforma em 1980, criando o sistema de capitalização privado (AFP – Administradora de Fundos de Pensão), sendo obrigatória a filiação para todos os novos assalariados, exceto as forças militares, forçando a adesão ao novo sistema previdenciário diante diferenciais de taxas e contribuições, retirando o Estado da atuação em tal campo, favorecendo a criação de poderosos monopólios financeiros que agora administram essa ampla massa de recursos⁷⁴;

G) Ajuste Fiscal e Equilíbrio das Contas Públicas: seguindo o dogma monetarista, o Estado deveria equilibrar suas contas para combater a elevada inflação e reduzir seu papel nas atividades econômicas, permitindo o livre funcionamento do mercado.

A bruta abertura econômica e incentivos à exportação fizeram com que a estrutura produtiva anterior, baseada em uma industrialização por substituição de importados que atendia predominantemente o mercado interno, entrasse em colapso, dando lugar a um novo padrão produtivo com foco em bens primários (minérios, peixes, artigos agrícolas e florestais). Rapidamente, diante a moeda chilena valorizada com a fixação cambial, assistiu-se uma

⁷² CANO, 2000. P. 312.

⁷³ CASTILLO, 2003, p. 122.

⁷⁴ CANO, 2000, p. 315.

inundação de produtos de consumo importados, contribuindo ainda mais para a deterioração da base industrial anterior.

Diante a estratégia econômica de foco exportador do novo modelo, existia a necessidade de garantir a competitividade dos produtos chilenos no exterior, vantagem competitiva esta que viria por meio dos fatores de produção. A modernização das atividades exportadoras por meio de maiores investimentos em capital, com maior incorporação tecnológica, acarretaria necessariamente em maiores custos de produção, apesar de ganhos competitivos; no entanto, para fazer frente à elevação de tais custos optou-se pela flexibilização da força de trabalho e seu consequente barateamento, com formas de contratação precárias, modificações das jornadas de trabalho, ausência de obrigações sindicais e alta mobilidade⁷⁵.

A modernização das atividades primárias com uso intensivo de capital, somadas às novas condições de flexibilidade da força de trabalho, provocaram uma caída sistemática do emprego agrícola e mineiro, junto a um cenário de redução do parque industrial nacional com liberação de força de trabalho. O efeito imediato de tal movimento é a elevação da taxa de desemprego, passando de uma média histórica de 6% para atingir entre 1974 e 1981 uma média de 12,42%⁷⁶; não obstante, a população empregada assistiu até o fim do período ditatorial a deterioração persistente de seus salários reais.

A escolha de um modelo neoliberal para o Chile, defendida com tanto afinco por determinados grupos, se justifica por razões externas e internas. Externas, explicadas pela crise de acumulação de capital dos anos 1970, diante o colapso do Sistema de Bretton Woods e o primeiro choque do Petróleo, em 1973, o que exigia de certa forma um projeto econômico que rompesse o *mainstream* das políticas de então; e internas, pela ameaça política que as tensões e lutas sociais simbolizava aos grupos dominantes, além de uma ameaça econômica ao ver um projeto alternativo ao sistema de acumulação capitalista se materializar no governo Allende.

Harvey⁷⁷ defende a tese de que um projeto neoliberal seria posto em prática por determinados países com o duplo objetivo de reorganização da acumulação de capital, como também um projeto político de restauração do poder de classe dos grupos que viram seus privilégios ameaçados. No caso do Chile, esse projeto ganharia espaço por meio da força impositória de um governo autoritário: "O Estado, com seu monopólio da violência e da definição sobre o que é legal, desempenha um papel crucial tanto em apoiar, como em promover esses

⁷⁵ CASTILLO, 2003, p. 108.

⁷⁶ CASTILLO, 2003, p. 121.

⁷⁷ HARVEY, David. Neoliberalismo como destruição Criativa. Revista de Gestão Integrada em Saúde do Trabalho e Meio Ambiente - v.2, n.4, Tradução, ago 2007. Disponível em: <http://www.interfacehs.sp.senac.br/br/traducoes.asp?ed=4&cod_artigo=74>. Acesso em 27 de maio de 2017.

processos, recorrendo frequentemente à violência"⁷⁸. Não por acaso, o período da ditadura liderada por Pinochet foi marcado por forte concentração de renda e por acelerada escalada da população pobre, como mostra tabela abaixo.

Tabela 2: Índice Gini e Famílias em Situação de Pobreza (1969 – 1988)

	<i>Gini</i>	<i>% Famílias em Situação de Pobreza e Indigência</i>
1969	-	28,5
1973	0,46	-
1976	0,53	56,9
1980	0,52	40,3
1986	0,54	50,9
1988	-	49,7

Fonte: WEBER, 2015⁷⁹ e CASTILLO, 2003.

As reformas empreendidas pelos Chicago Boys seriam, portanto, canais de criação de novos campos para a acumulação de capital que de alguma forma se encontravam limitados ou fora do círculo de lucratividade. Assim seguiu-se as inúmeras privatizações de serviços públicos e a desregulamentação do sistema financeiro, possibilitando o uso de novas ferramentas, com tutela do próprio Estado, para geração de lucro. Será nesse contexto, de exaltação do poder do mercado e defesa de interesses privados, que a política habitacional chilena do período militar se forjaria, desenhada respondendo aos desejos de grupos empresariais dominantes assentado num modelo de assistencialismo aos moldes neoliberais.

2.4. A política urbana e habitacional do governo militar

Seguindo a lógica da liberalização dos recursos disponíveis ao livre mercado, em 1979, foi formulado o Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano que desregulamentaria o mercado de terras, reforma esta que foi justificada pelo intuito de reduzir o preço do solo pelo aumento da oferta do mesmo, favorecendo o acesso à terra pelos mais pobres, além de reduzir os custos das políticas habitacionais e de infraestrutura promovidas pelo Estado e setor privado. A realidade, no entanto, se mostrou oposta à idealização inicial da política, que permitiu uma alta flexibilização da legislação fundiária favorecendo tão somente o setor imobiliário, em especial para especulação; promoveu a expansão do perímetro urbano, intensificando a marginalização de determinados grupos sociais; como também estimulou a expulsão da população pobre das regiões de interesse imobiliário; em suma, as consequências da liberalização fundiária beneficiaram

⁷⁸ HARVEY, 2007, p. 18.

⁷⁹ WEBER, Javier E. R. Income Inequality in Chile Since 1850. Documentos de Trabajo, n° 36. Programa de Historia Económica y Social – Universidad de la República Uruguay, 2015. Disponível em: <http://cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/sites/6/2015/05/DT_PHEs_No-36-Rodriguez-Weber-Income-inequality-in-Chile-since-1850.pdf>. Acesso 18 de maio de 2017.

apenas alguns grupos empresarias em detrimento da degradação urbana e social das cidades chilenas, processo que veremos com mais detalhes no decorrer do tópico.

As reformas empreendidas pela nova equipe econômica provocaram um aumento da renda nacional no primeiro momento, no que ficou conhecido como “milagre chileno”, alcançando um PIB médio entre os anos de 1979 e 1980 de aproximadamente 7%. O aparente sucesso econômico, reforçado pela liberalização fundiária, provocaria um amplo processo de especulação da terra nos grandes centros urbanos chilenos⁸⁰, concentrando a maior disponibilidade de solo nas mãos do setor imobiliário. Ademais, cresceu no período a pressão por políticas de erradicação das populações em *campamentos*, sobretudo localizadas em áreas de interesse especulativo, o que provocou, se não por pressões pelo próprio encarecimento da terra, mas pela própria ação estatal de realocação populacional, uma crescente “periferização” dos grupos mais pobres, tanto para o limite urbano das grandes cidades como para as cidades circunvizinhas às mesmas.

Além da segregação social sancionado pelo Estado, a volumosa migração da população pobre às áreas menos valorizadas provocaria um grave problema de carência de recursos públicos e infraestrutura básica, por se tratar de áreas fora do círculo de interesse imobiliário, com baixa inversão pública e reduzida destinação de recursos financeiros. Somente entre os anos de 1979 e 1985, cerca de 28 mil famílias, comportando mais de 172 mil pessoas, passaram por esse processo de realocação na região de Santiago⁸¹, dirigindo-se a cidades que não estavam preparadas em termos de educação, saúde, transporte, comércio, entre outros, conformando verdadeiros anéis de pobreza ao redor dos grandes centros urbanos.

A liberalização do mercado de terras se mostrou logo um grande equívoco se comparada ao projeto inicial, explicitando o desinteresse do setor imobiliário e de construção civil em atender às necessidades da população mais pobre. Diante de tal frustração, o governo chileno, com o intuito de enfrentar o problema habitacional que se agravava, optou por desenhar uma política habitacional baseada no subsídio à demanda, modelo que seria emulado por outros países latino-americanos posteriormente. O desenho da nova política de habitação se configuraria então pela flexibilização burocrática, que supostamente impedia o estímulo a oferta de novas habitações, somada ao aparato subsidiário às famílias de rendas reduzidas, estimulando a demanda por novas unidades⁸².

⁸⁰ HIDALGO, 2004, p. 227.

⁸¹ HIDALGO, 2004, p. 228.

⁸² HAMMAN, Sonia. 2014. Housing matters. Policy Research working paper; nº WPS 6876. Washington, DC: World Bank, Maio de 2014. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/919601468153288881/Housing-matters>>. Acesso em 01 de junho de 2017

Sugranyes⁸³ questiona a natureza de tal subsídio, ao argumentar que apesar de ser destinado para estimular a demanda, sendo direcionado às famílias de baixa renda, o recurso subsidiado de fato era apropriado pelos empreendedores dos projetos imobiliários, ou seja, se caracteriza em última instância por um subsídio à oferta, uma vez que o Estado deixaria de interferir diretamente nas construções habitacionais, passando a responsabilidade para o setor privado que se beneficiaria de licitações regulamentadas pelo setor público. A habitação, por sua vez, seria definida pelo governo como um bem adquirido pelo esforço da própria família, em que o subsídio não representaria um “paternalismo” mas um meio de “justiça social” e de acessibilidade ao “sonho da casa própria”. Tal esforço seria posto à prova por meio de diversas condições que aprovariam ou não o benefício às famílias, como a exigência de um chefe de família que não possua e nunca possuíra uma habitação em seu nome, além de possuir capacidade de empréstimos a prazo em bancos ou associações de crédito, dispondo de uma renda familiar que permita destinar 20% ao pagamento do montante emprestado, caso recorra à hipoteca.

O que se articula diante às exigências postas é um sistema de subsídio habitacional público consubstanciado pelo mercado financeiro, expondo no primeiro momento o desejo do governo militar em estimular o mercado habitacional engrenando aglomerados do mercado financeiro e da construção civil⁸⁴. A lógica desse mercado de crédito, por sua gestão de risco e busca de rápido retorno, necessariamente expulsava do programa de subsídios as famílias cuja renda nem se quer atendiam aos requisitos mínimos ao empréstimo habitacional, fazendo com o grupo mais pobre do público-alvo (o quintil mais baixo da distribuição de renda) recebesse apenas 25% dos recursos do programa⁸⁵ no período do governo militar.

Com relação ao lado da oferta, o Estado não agiria diretamente na construção civil, deixando que o setor privado alocasse livremente seus recursos de acordo com os sinais do mercado. A produção habitacional, portanto, seria estimulada pelo Estado por meio de licitações determinando o número de unidades habitacionais a serem construídas e o setor privado competiria pela execução das mesmas estando ele livre para realizá-las de acordo com seus critérios. Esperava-se com isso uma oferta de casas com preços reduzidos, acessíveis aos grupos

⁸³ SUGRANYES, 2005, p. 27.

⁸⁴ Será nesse período que o capital financeiro ganhará importância ao estímulo da construção civil (e em outros setores da indústria de transformação) em vários países, com a mudança no sistema de financiamento do investimento produtivo, que sai de um padrão estável baseado na inversão de lucros internos, crédito de curto e médio prazo e *fundings* estável do mercado acionário e de títulos, para um novo padrão volátil, de juros flutuantes e alta especulação. Sobre o capital financeiro e as origens do processo de financeirização global, ver BRAGA, José Carlos de Souza (1997) *Financeirização Global – O padrão sistêmico de riqueza do capitalismo contemporâneo*. In: Tavares, M. C. e Fiori, J. L. orgs. (1997) *Poder e Dinheiro. Uma economia política da globalização*. Petrópolis, Vozes.

⁸⁵ HAMMAN, 2014, p. 14.

de menor renda, na crença da concorrência e do livre mercado como eficientes reguladores de preços e qualidade da oferta habitacional

Apesar de ter sido elaborado em 1979, auge do período de crescimento pós-reformas neoliberais, a política habitacional só seria aplicada de forma mais massiva quatro anos mais tarde, após forte crise causada justamente pelas reformas anteriores. Ainda assim, o modelo elaborado não se alterou, sendo agora aplicado como uma das medidas anticíclicas postas em marcha pelo governo militar. Tal crise foi desencadeada, entre outras questões, pela rápida liberalização do mercado chileno, fazendo com que o país enfrentasse altos déficits em transações correntes (pela valorização forçada da moeda chilena com a ancoragem do câmbio como uma das ferramentas de controle inflacionário), alto endividamento do setor privado e das famílias (sobretudo destinado ao consumo de bens), crescentes taxas de juros internas e externas (movimento causado pelo choque de juros dos Estados Unidos e pela política do dólar forte⁸⁶); crescente especulação financeira e baixos investimentos produtivos⁸⁷. A crise se tornaria clara em 1982, com a queda de 13,1% do PIB e mais 2,4% no ano seguinte, obrigando o governo a alterar sua estratégia puramente ortodoxa, optando por um "ajustamento anticíclico, retomando maiores ações do Estado e alterando parcialmente algumas das reformas neoliberais recém-implantadas"⁸⁸. Não obstante, o enfoque neoliberal se sustentou, permanecendo a íntima relação mercado-Estado e o modelo econômico primário-exportador⁸⁹.

O nome escolhido para o ministério de Vivienda y Urbanismo seria Modesto Collados, assumindo a pasta em 1983. Engenheiro, acadêmico e político, Collados fora diretor e vice-presidente da Cámara Chilena de la Construcción (CChC), além de conselheiro do Colégio de Engenheiros do Chile; entraria na política como ministro de Obras Públicas no governo de Eduardo Frei Montalva, em 1964, sendo responsável pela estruturação e criação do MINVU. Collados definiria a necessidade por uma habitação como "un elemento de orden social que se traduce y expresa em metros cuadrados", a demanda por uma habitação como "um factor de orden económico que se materializa em montos monetarios", e a oferta como "un hecho de orden físico

⁸⁶ TAVARES, Maria da Conceição. A retomada da hegemonia norte-americana. *Revista de Economia Política*, Vol. 5, n 2. Abril-Junho/1985. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/pdf/18-1.pdf>>. Acesso em: 03 de junho de 2017.

⁸⁷ CANO, 2001, p. 320.

⁸⁸ CANO, 2001, p. 325.

⁸⁹ Importante lembrar que os anos 1980 marcariam o início de um novo arranjo do sistema capitalista mundial, em que a esfera financeira deixa de ser um suporte à esfera produtiva para se sobrepor a mesma de forma generalizada, diante o movimento de financeirização das economias centrais, downsizing das corporações, racionalização produtiva e foco da geração de valor ao acionista (que passam a comportar agentes financeiros). Sobre tal mudança de padrão ver: Lazonick, W. (2013). *The Financialization of the U.S. Corporation: What Has Been Lost, and How It Can Be Regained*. *Seattle University Law Review*, 36(2), 857–909; Jensen, Michael (1999). *O Eclipse da Corporação de Capital Aberto in Montgomery, Cynthia & Porter, Michael (orgs), capítulo 1.*

traducible también em metros cuadrados"⁹⁰. A política habitacional, então, se caracterizaria pelo discurso político diante o contexto social e urbano, em que a solução para o crescente déficit de moradias se tornava crucial para a sustentação política e econômica do regime militar.

Em 1984, Pinochet aprovaria o decreto que definiria tecnicamente a habitação de interesse social, conformando todo o desenho dos programas habitacionais desde então:

"Para todos los efectos legales, se entenderá por vivienda social la 'vivienda económica' de carácter definitivo, destinada a resolver los problemas de la marginalidad habitacional, financiada com recursos públicos o privados, cuyo valor de tasación no sea superior a 400 UF⁹¹ y cuyas características técnicas y de urbanización se ajusten a las normas generales de este Reglamento"⁹²

O primeiro movimento da política habitacional que marcou a primeira metade dos anos 1980 foi a regularização e erradicação dos *campamentos*, uma vez que a ocupação irregular da terra se tornava a alternativa mais acessível às famílias pobres que não eram assistidas nem pelo Estado e nem pelo aparelho do mercado imobiliário. Os programas consistiam no primeiro momento na regularização legal da terra ocupada e no segundo momento na realocação de famílias que viviam em situações precárias e de risco para áreas limítrofes da metrópole. Entre 1980 e 1987, 139 *campamentos* foram regularizados e mais de 53 mil unidades habitacionais foram construídas para realocação de famílias nas periferias da cidade; aproximadamente 150 mil famílias foram realocadas para áreas distantes, distritos tais que não possuíam capacidade de prover infraestrutura adequada, tão pouco recebiam recursos suficientes do Estado para tal⁹³.

Por trás da política de luta contra os *campamentos* se destaca o interesse pela valorização de parcelas de terra nos centros urbanos, uma vez que causavam "distorções" nos preços do solo em setores centrais da cidade e aqueles com alto potencial de desenvolvimento. Se acentua enormemente a segregação socioespacial no período, diante um verdadeiro projeto higienista levado a cabo nas grandes metrópoles chilenas: entre 1979 e 1984, cerca de 28 mil famílias deixaram Santiago, o que representava 20% das famílias pobres na capital do país na época⁹⁴. Outro fato a ser destacado é o impacto no espaço urbano das cidades com os programas de

⁹⁰ SUGRANYES, 2004, p. 28.

⁹¹ A Unidad de Fomento (UF) foi criada em 1967 no governo de Eduardo Frei Montalva, pelo Decreto 40, como uma unidade de conta reajustável de acordo com a inflação, com o objetivo de revalorizar empréstimos de acordo com as variações inflacionárias, assegurando o poder aquisitivo do crédito em questão. Disponível em: <<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=99246&idVersion=1967-01-20>>. Acesso em 13 de junho de 2016.

⁹² Decreto 168 de outubro de 1984, publicado em Diário Oficial em 29 de novembro de 1984. Disponível em: <<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=10392>>. Acesso: 04 de junho de 2017.

⁹³ JIRÓN, 2004, p. 4.

⁹⁴ SUGRANYES, 2004, p. 30.

realocação de famílias; somente em Santiago, no período anteriormente destacado, a área urbana cresceu cerca de 53%, indo de 36 mil para 55 mil hectares⁹⁵.

Além dos problemas mencionados, a maneira como se seguiu a erradicação dos *campamentos* evidenciou a falta de integração entre o planejamento urbano e territorial, além de outras relações setoriais, sobretudo serviços urbanos (saúde, educação, transporte e incentivo ao comércio/indústria).

A pesar de la obtención de la 'casa propia anhelada', para los erradicados aparecieron problemas como la pérdida del empleo; el incremento de los costos, especialmente de traslado hacia y desde los lugares de trabajo y otros; dificultades de acceso a la educación, salud y subsidios de la red social; y nuevas dimensiones de violencia e inseguridad que no existían en los campamentos. (SUGRANYES, 2004, p. 31)

No ano de 1985 se reconhece o desastre inicial que a Política de Desenvolvimento Urbano causara nas grandes cidades chilenas, em que o MINVU passa a classificar o solo como um recurso escasso, não reproduzível e cuja oferta é inelástica, portanto, deveriam ser repensados os instrumentos de planejamento territorial. Se estabelece então um novo discurso, com uma relativa preocupação social, fazendo emergir uma "política social de mercado"⁹⁶, buscando suavizar a radicalidade neoliberal aplicada até então. Uma das ações de tal política foi a *Radicación de Campamentos*, que seria a "revitalização" de assentamentos precários, oferecendo serviços públicos e infraestruturas básicas os quais estavam privados, cujos recursos e suporte vinham também do Banco Mundial. Apesar da proposta, a concentração de tais programas em determinadas regiões acabou por intensificar a segregação espacial das metrópoles, além de ser empreendida de forma descentralizada, sendo de responsabilidade de cada município a oferta de infraestrutura adequada, tal qual saneamento básico, estando desvinculado ao incentivo de construção de novas moradias⁹⁷.

Apesar da nova visão de "política social de mercado" o governo militar buscou concentrar ao máximo o setor da construção civil e oferta de moradias sob sua responsabilidade, defendendo os interesses do setor privado. Para ilustração, destaca-se o grande terremoto que a região central do Chile sofreu em 1985, destruindo milhares de moradias, sobretudo as que se encontravam em situações precárias, estimulando um projeto cooperativo de reconstrução de aproximadamente 4 mil casas, com suporte e organização de 12 ONGs e organizações da própria população afetada. O Estado logo usou de seu aparato legal para coibir a ação das ONGs, entendendo a autoajuda como ameaça à propriedade privada e estando fora de especificações técnicas⁹⁸. A partir desse

⁹⁵ JIRÓN, 2004, p. 4.

⁹⁶ HIDALGO, 2004, p. 231.

⁹⁷ SUGRANYES, 2004, p. 33.

⁹⁸ SYGRANYES, 2004, op. cit.

ano se iniciaria o período conhecido pela produção em massa de moradias, tendo continuidade mesmo com o fim do período ditatorial de Pinochet.

2.4.1. Produção em Massa de Moradias

Apesar das críticas de um modelo de produção em massa de moradias no período⁹⁹, o governo optou pelo mesmo, alegando que o crescente déficit habitacional que chegava a níveis críticos deveria ser combatido imediatamente e a única forma de solucioná-lo em larga escala seria pela construção em massa. Collados, ministro do MINVU e homem da CChC, ficaria responsável tanto por articular tal produção como por atender as expectativas dos empresários da construção civil e do setor imobiliário, que no período de larga liberalização do solo e ápice da crise adquiriram grandes extensões de terras agrícolas no contorno das grandes metrópoles¹⁰⁰.

A produção se daria, assim, por meio de uma complexa estrutura centralizada nas mãos do governo federal, de alta especialização. O MINVU se encarregaria de determinar as metas quantitativas anuais de construção de moradias nas distintas regiões do país e exigências técnicas para realização das mesmas; por sua vez, o Servicio de Vivienda y Urbanización (Serviu), ente descentralizado autônomo e executor da política em âmbito local, ficaria responsável por promover projetos por meio de licitações públicas, respondendo às metas quantitativas determinadas pelo ministério; tais licitações determinavam a quantidade de moradias a serem construídas, a faixa de valor das mesmas e suas especificações técnicas exigidas pela Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC), que não abordava nada com relação à localização dos projetos habitacionais, ficando a cargo das construtoras privadas determinarem onde seriam edificados, uma vez que se tratava de solo cujos proprietários eram as próprias empresas.

As empresas poderiam participar do sistema de licitações se cumprissem com duas exigências mínimas: dispor de reservas de terras cujo valor imobiliário se ajustaria às exigências de valor propostas pela licitação e possuir recursos financeiros suficientes para empreender a quantidade de obras licitadas e assim cumprir com o contrato acordado. O subsídio à oferta seria chave fundamental do sistema de licitações, por garantir um mercado cativo suficientemente atrativo para as empresas do setor imobiliário, em que o retorno seria garantido pelo suporte estatal.

⁹⁹ Trabajos de Nieto (1986) (NIETO, María de la Luz. 1986. Costo nacional diferencial de localizar viviendas básicas. Santiago: Oficina de Planificación Nacional (Odeplan), Programa de Adiestramiento en Preparación y Evaluación de Programas.) e Matas (1984) (MATAS, Jaime. 1984. Los efectos urbanos de los planes de vivienda. Santiago: Instituto de Estudios Urbanos y Regionales, Pontificia Universidad Católica de Chile).

¹⁰⁰ SUGRANYES, 2004, p. 35.

Os programas habitacionais, portanto, estariam classificados em duas categorias básicas: (i) a "*vivienda pública*", cuja execução era delegada pelo SERVIU a empresas privadas, por meio das licitações expostas anteriormente, representando aproximadamente 40% das moradias construídas com algum subsídio estatal; e (ii) a "*vivienda con subsidio*", cuja gestão e execução eram delegadas pelas instâncias privadas (de produção e financeiras)¹⁰¹.

Quando desenhado inicialmente, o programa de subsídios habitacionais visava direcionar os recursos para os grupos de média-baixa renda, deixando de lado os grupos mais pobres da população. Com o decorrer dos anos, foi preciso reformular tal objetivo, estendendo o programa aos mais pobres, como foi feita na atualização do *Reglamento Especial de Viviendas Economicas*, por meio do Decreto 168 de 1984 do MINVU¹⁰². A categorização dos tipos de habitação que receberiam tais subsídios seria uma forma de focalizar os recursos aos mais pobres, por licitações que ofereceriam moradias aos mesmos.

Entre 1984 e 1998 o valor das moradias ofertados pelo SERVIU (ou seja, da categoria pública) tinham valor entre 160 e 400 UF, exigindo um empréstimo entre 10 e 20 UF, com subsídio variando entre 150 e 280 UF, em que o restante do valor seria coberto por crédito administrado pelo Estado. O valor das moradias da categoria "com subsídio" variava, no mesmo período, entre 180 e 2.000 UF, com empréstimo obrigatório entre 10 e 200 UF; os subsídios ofertados eram proporcionalmente menores de acordo com o valor do imóvel, variando entre 70 e 150 UF¹⁰³.

As famílias, por sua vez, poderiam se beneficiar do sistema de subsídios de acordo com um complexo sistema de classificação de pobreza: aplica-se uma pesquisa socioeconômica, o CAS II, que classificaria com uma pontuação a condição material da família respondente, tal pontuação é nivelada em escala nacional pelo Ministerio de Planificación; visto a necessidade de empréstimo, considerando o tempo e montante do mesmo, além de outros critérios particulares, utiliza-se uma outra fórmula de classificação considerando todas as variáveis acima mencionadas, classificando a família em outra escala, cuja nova pontuação será o critério para tornar a família solicitante apta ou não a adquirir o subsídio do Estado.

¹⁰¹ SUGRANYES, 2004, p. 37.

¹⁰² Decreto 168, "FIJA TEXTO ACTUALIZADO DEL REGLAMENTO ESPECIAL DE VIVIENDAS ECONOMICAS A QUE SE REFIERE EL ARTICULO 1° DEL D.F.L. N° 2, DE 1959", Disponível em: <<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=10392&idVersion=1984-11-29>>. Acesso em 11 de junho de 2017.

¹⁰³ SUGRANYES, 2004, p. 38.

Figura 1: Produção em massa de moradias e segregação socioespacial - Conjuntos de Viviendas Sociales na Zona Sul de Santiago (esquerda) e localizações dos grandes conjuntos na cidade de Santiago (direita)



Fonte: A. Rodríguez & A. Sugranyes, 2010, op. cit.

Figure 2: Produção massificada de unidades habitacionais - Santiago, conjuntos de Viviendas Sociales construídas entre 1980 e 2002.



Fonte: A. Rodríguez & A. Sugranyes. "Introducción: Aportes para un debate." En: *Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social*, ed. A. Rodríguez & A. Sugranyes. Santiago, Chile: Ediciones SUR, 2010.

O sistema de financiamento manteve sua sustentabilidade muito em conta do estabilidade econômica no período pós 1985, com a concretização do modelo primário-exportador possibilitando um crescimento sustentável e maiores investimentos nos setores ligados a exportação, puxados pela boa situação externa de recuperação dos preços do cobre, expansão da demanda asiática, e redução da dívida externa e de seus juros. O crescimento econômico possibilitou melhora na situação fiscal do Estado chileno, queda da inflação e diminuição do número de desempregados.

Tabela 3: Melhora econômica 1986 - 1989

	% Cresc. Anual PIB	Exportações de Cobre (Bilhões de US\$)	% de Desemprego
1986	5,6	1,524	12,10
1987	6,6	1,788	10,92
1988	7,3	2,565	9,73
1989	10,5	3,095	7,91

*US\$ em valores de 2017.

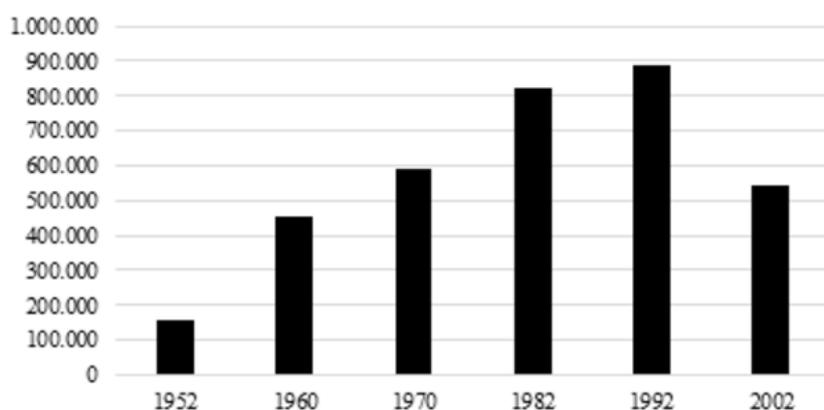
Fonte: Banco Mundial, ONU – Comtrade, INE – Instituto Nacional de Estadísticas.

No período, a produção média anual de moradias com algum tipo de subsídio estatal foi de aproximadamente 50 mil unidades, sendo que 40% do total das construções habitacionais eram caracterizadas por "viviendas públicas", sendo as demais geridas por terceiros¹⁰⁴. No entanto, a oferta de habitação por meio do subsídio e o dinâmico sistema de crédito não foram capazes de fazer frente ao crescente déficit habitacional chileno, compreendido dentro de um contexto de alargamento das desigualdades de renda (o quintil mais pobre da população da capital Santiago em 1978 recebera 5,2% do total da renda, em 1988 tal taxa cai para 4,4%; o segundo quintil mais pobre passa de 9,3% em 1978 para 8,2% em 1988), alta taxa de pobreza (no ano de 1987, 39% da população era caracterizada abaixo da linha da pobreza, chegando a 45% na área rural; do total da população, 14% viviam em estado de indigência, chegando a 17% na área rural); e compressão salarial (o salário médio real em 1989 era 5,5% menor que 1981 e 6% menor se comparado a 1970)¹⁰⁵.

¹⁰⁴ SUGRANYES, 2004, op. cit.

¹⁰⁵ CANO, 2000, p. 329.

Figure 3: Déficit Habitacional Chile (1952 – 2002)



Fonte: LUCO, C. A.; SWATSON, D. S.; Enrique Cartier ROVIROSA, E. C.; e VERA, C. G., Chile: Un siglo de políticas en vivienda y barrio. MINVU - Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Santiago – 2004. Cap. 2.

2.5. A Redemocratização e a moradia

No dia 5 de outubro de 1988 o país passaria por uma consulta popular para decidir se Augusto Pinochet seguiria ou não no poder no próximo ano, de acordo com disposições de transição para um regime democrático estipuladas na Constituição de 1980. A população chilena agora tinha em suas mãos o poder de decisão para permanecer ou não no regime militar, mobilizando mais de 7 milhões de pessoas a irem às urnas votarem pelo "Sí" (permanência do general) ou pelo "No" (retorno ao regime democrático e eleições diretas). A primeira escolha obteria 44% do total, enquanto a segunda conseguiria a maioria com 55% dos votos, estipulando assim um prazo definitivo para o fim do regime instaurado em 1973. Dessa forma, foram convocadas novas eleições em 1989 para escolha de novo presidente e parlamentares, iniciando o período de transição à democracia.

O objetivo da administração do governo militar era garantir suas posições no Estado, para tanto, se empenhou em mobilizar recursos e gastos públicos para atrair eleitores. Com relação à construção de moradias, o governo buscou estimular ainda mais a produção em massa, criando um novo Programa Especial para Trabajadores (PET), cujo produto seriam moradias sociais, com valores nominais entre 300 e 400 UFs, modalidade de gestão delegada a terceiros e empréstimo obrigatório de 40 UFs; o acesso ao crédito, a identificação e organização da demanda, a gestão e a execução dos projetos seriam todos delegados a instituições privadas, que possuíam íntima relação com a CChC. Apesar da conotação eleitoral das práticas do MINVU no último ano do regime militar, existia o desejo de recuperar a credibilidade dos programas habitacionais empreendidos pelo ministério, cujas situações físicas e de planejamento urbano eram precárias em muitos casos (construídos na extrema periferia das cidades, com pouco ou nenhum

aparelhamento urbano; ausência de pavimentação e serviços públicos; uso de material de baixa qualidade para baratear as unidades; entre outros pontos críticos).

Em março de 1990 Patricio Aylwin, do partido Concertación Democrática, é eleito novo presidente do Chile, escolhendo como novo ministro do MINVU o empresário Alberto Etchegaray, que não possuía relação com a CChC. O novo ministro seria assessorado por ONGs ligadas à luta por moradia, se aproximando também de grupos que eram contra o regime e não foram atendidos pelos programas do governo anterior. Apesar do novo dimensionamento da crise habitacional no país, a recém instalada administração optou por manter os principais instrumentos já consolidados da política de financiamento de moradias de baixa custo, permanecendo a extrema centralização dos programas no ministério, criando novos mecanismos e modalidades de subsídios e financiamento, dando assim continuidade à política de produção em massa de moradias no Chile construída no governo Pinochet.

CAPÍTULO 3: HABITAÇÃO E O REGIME MILITAR BRASILEIRO

Como explorado no capítulo 1, o início da década de 1960 no Brasil se insere no processo histórico brasileiro como um período intenso, rico em acontecimentos e sobretudo instável. A renúncia de Jânio Quadros em 1961 e a posse de seu vice, João Goulart, exacerbava as tensões políticas frente uma proposta de plano econômico pensado para diminuir as disparidades sociais e intersetoriais do país, sendo muitas vezes rotulado como um programa "socialista". Mais que o discurso anticomunista característicos no contexto da Guerra Fria, as lutas e reivindicações sociais crescentes representavam uma ameaça política real aos grupos historicamente dominantes – cresce a representação política no parlamento de partidos identificados como de "esquerda"; se intensifica o embate entre Executivo e Legislativo no tocante a ampliação das prerrogativas legais do primeiro, para permitir a aprovação e execução das Reformas de Base¹⁰⁶; crescem as lutas por maior autonomia dos movimentos populares, ligados à base política de Goulart; entre outras muitas tensões.

A crise que se intensificava jogava luz ao esgotamento de uma estrutura que já não sustentaria as formas de poder vigentes até então, com um crescente descasamento entre o sucesso econômico e manutenção das heterogeneidades estruturais do país (desigualdades de renda, regionais, rural, urbana ,etc.); por outro lado, a proposta de uma reforma supostamente capaz de superar tal situação de subdesenvolvimento entrava em choque frontal aos privilégios de determinados grupos que se beneficiavam de tal sistema construído. Os aparelhos de Estado, como representação da sociedade, se imobilizavam perante essa tensão entre os grupos sociais que se expressava nas próprias instituições públicas. Não obstante, a situação econômica brasileira caminhava em sentido ao colapso, intensificando uma crise que agora possuía expressões sociais, políticas e econômicas em ebulição.

3.1. O Golpe de 1964

Goulart se via pressionado pela direita interna e externa e pela esquerda interna, buscando atender as exigências dos diversos grupos: na tentativa de atender as petições dos EUA e do empresariado internacional no Brasil, implantou-se no primeiro momento uma política monetária e fiscal ortodoxa; ao mesmo tempo, em defesa aos nacionalistas, promoveu a regulamentação da Lei de Remessas de Lucros, que proibia o acréscimo de lucros reinvestidos ao valor do capital registrado, evitando remessas "em cascata"¹⁰⁷. Os anos de seu mandato foram marcados pela escalada inflacionária e estagnação econômica, com inflação indo de 52% em 1962, para 91% em 1964. As pressões pelas reformas de base, compreendendo políticas de transformação estrutural

¹⁰⁶ OLIVEIRA, Eliezer R. As forças armadas: Política e Ideologia no Brasil (1964 – 1969). Tese de Dissertação de Mestrado, Departamento de Ciências Sociais, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Unicamp – Campinas, 1976.

¹⁰⁷ CANO, 2000, p. 179.

nos âmbitos agrário, tributário, financeiro, administrativo e educacional, aumentavam com a piora da situação econômica, mas suas aprovações eram travadas pelo Congresso, mobilizando maiores tensões políticas.

No dia 13 de março de 1964, o então presidente aceita sair em defesa aberta pelas reformas ao promover um grande comício na Praça da República, no Rio de Janeiro, assinando no ato dois decretos expropriando as refinarias particulares de petróleo¹⁰⁸ e instituindo uma parcial reforma agrária¹⁰⁹, além de levantar outras propostas de reformas, como o tabelamento de aluguéis no território nacional em combate à especulação imobiliária¹¹⁰. A partir de então, se acentua a reação da direita em defesa de sua posição, acirrando o embate público e oposição ao governo Goulart, como foi expresso nas séries de manifestações denominadas como "Marcha da Família com Deus, pela Liberdade", ocorridas entre 19 e 8 de junho de 1964, organizadas por grupos ligados à Igreja, ao empresariado e a grupos políticos de oposição, clamando pelo afastamento do presidente e pela "defesa da Constituição"¹¹¹.

Mais que um fator cíclico e conjuntural, a queda das taxas de investimento e a desaceleração econômica estariam sendo causadas, segundo Francisco de Oliveira¹¹², justamente pela exacerbação das tensões sociais com aglutinação de grupos antes dispersos (de um lado operários, trabalhadores rurais, funcionários públicos; e outro, aristocracia política, latifundiários, empresariado nacional e internacional), descaracterizando a tese de Serra e Tavares¹¹³. O que estava em jogo era qual conformação de sociedade passaria a ser hegemônica no Brasil, frente o surgimento de uma consciência de classe entre os trabalhadores e a defesa de privilégios da classe dominante.

¹⁰⁸ Decreto n° 53.701. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=185686>>. Acesso em 17 de junho de 2017.

¹⁰⁹ Decreto n° 53.700. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=114765>>. Acesso em 17 de junho de 2017.

¹¹⁰ Decreto n° 53.702. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=185687>>. Acesso em 17 de junho de 2017.

¹¹¹ Um dos jornais abertamente opositores a Goulart, Folha de São Paulo, estampava na primeira página no dia 20 de março de 1964, após a primeira "Marcha da Família com Deus, pela Liberdade", a manchete "São Paulo parou ontem em defesa do regime: povo pela Constituição". "A disposição de São Paulo e dos brasileiros de todos os recantos da pátria para defender a Constituição e os princípios democráticos, dentro do mesmo espírito que ditou a Revolução de 32, originou ontem o maior movimento cívico já observado em nosso Estado: a 'Marcha da Família com Deus, pela Liberdade'". FOLHA DE SÃO PAULO, São Paulo, 20 de março de 1964. Disponível em: <<http://acervo.folha.uol.com.br/fsp/1964/03/20/2/>>. Acesso em 17 de junho de 2017.

¹¹² OLIVEIRA, Francisco. *Crítica a Razão Dualista*.

¹¹³ SERRA, José. TAVARES, Maria da Conceição. Além da estagnação: uma discussão sobre o estilo de desenvolvimento recente do Brasil. En: Cinquenta anos de pensamento na Cepal - Rio de Janeiro: Record/CEPAL, 2000 - v. 2, p. 589 - 608. Disponível em: <<http://repositorio.cepal.org/handle/11362/1628>>. Acesso em 15 de junho de 2017.

A crise que se gesta, repita-se, vai se dar ao nível das relações de produção da base urbano-industrial, tendo como causa a assimetria da distribuição dos ganhos da produtividade e da expansão do sistema. Ela decorre da elevação à condição de contradição política principal da assimetria assinalada: serão as massas trabalhadoras urbanas que denunciarão o pacto populista, já que sob ele, não somente não participavam dos ganhos, como viam deteriorar-se o próprio nível de participação na renda nacional que já haviam alcançado. (OLIVEIRA, 1987, p. 56)

O Estado, portanto, se torna ao mesmo tempo palco e ator das contradições de classe, agravando o questionamento a respeito de sua legitimidade tanto do ponto de vista da classe trabalhadora, em garantir a reprodução das forças de trabalho, como do ponto de vista da classe dominante, em defender seus interesses e promover as condições necessárias para a acumulação de capital. Não obstante, o controle de tal instituição seria o objetivo principal dos grupos em embate para fazer valer seu projeto político - econômico.

Se a defesa pelas reformas de base aglutinavam a classe trabalhadora, em sua oposição, aglutinavam-se grupos que as enxergavam como ameaças ao padrão até então estabelecido, guiados por uma ideologia e modelo político claros, como os militares ligados à Escola Superior de Guerra (ESG). Seria deste grupo que o movimento conspiratório contra o governo de Goulart surgiria, reunindo distintos segmentos internos às Forças Armadas ao redor do temor da instauração de uma "República Sindicalista". As articulações regionais dos militares, inicialmente dispersas e descentralizadas, encontravam suporte e estímulo de grupos empresariais, financeiros e parlamentares, que só seriam organizados de forma mais objetiva por Castelo Branco, chefe do Estado Maior do Exército empossado em 1963.

Nascido em Fortaleza, no ano de 1897, Humberto de Alencar Castelo Branco iniciaria sua carreira militar com 21 anos, sob influência familiar; como tenente-coronel, em 1943, fez parte do grupo de oficiais que realizariam treinamentos especiais nas bases militares dos Estados Unidos em virtude da II Guerra Mundial, estruturando a Força Expedicionária Brasileira (FEB); após um ano em combate na Itália, Castelo Branco retorna ao Brasil como coronel, assumindo a Escola de Comando e Estado Maior do Exército, influenciando assim seu viés ideológico sob a doutrina tática norte-americana; em 1960, se tornaria diretor de Ensino e Formação do Exército, sendo responsável pela coordenação dos colégios militares, dos centros de preparação de oficiais da reserva e da Academia Militar das Agulhas Negras, tendo contato direto e influência sobre as escolas superiores e de especialização do Exército. Sua posição fora sempre anticomunista e frontalmente opositor aos movimentos sindicais, de esquerda e populares, saindo em defesa de uma unidade militar coesa e das instituições da nação. Por acreditar na ameaça das mesmas, Castelo Branco adere ao movimento conspirador, reunindo oficiais da Escola Superior de Guerra e do Instituto de Pesquisa e Estudos Sociais (IPÊS), órgão privado criado em 1962, cujo objetivo era defender a liberdade individual e a propriedade privada, em temor à socialização dos bens defendida por alguns movimentos de esquerda.

Com o comício de 13 de março, Castelo Branco tornaria prioritária a mobilização militar ao identificar duas grandes ameaças aos poderes constitucionais e, sobretudo, às Forças Armadas: (i) o advento de uma constituinte para a efetivação das reformas de base, e (ii) a crescente progressão das mobilizações do Comando Geral dos Trabalhadores (CGT). A divulgação de tal posição em 20 de março fortificou a unificação de setores que advogavam dos mesmos ideais, em torno dos militares conspiradores de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro.

Na manhã do dia 31 de março, o general Mourão Filho parte de Juiz de Fora em direção ao Rio de Janeiro, onde estava o então presidente, com objetivo de deflagrar o movimento anti-Goulart. Castelo Branco, então, se viu forçado a seguir com o plano já desenhado para deposição do líder, principalmente quando não houve demonstração de forças suficientes para impedir o movimento, articulando-se aos outros oficiais conspiradores (Ernesto Geisel, Ademar de Queirós, Golberi do Couto e Silva, Artur da Costa e Silva, entre outros) na continuação do golpe. Somente no dia seguinte as forças conspiratórias se alinhariam e os aliados ou não ao golpe se posicionariam a favor ou contra os militares; no final do dia 1º de abril o presidente do Senado, Auro de Moura Andrade, declara vaga a presidência da República, assumindo por tradição constitucional o presidente da Câmara dos Deputados, Pascoal Ranieri Mazzilli; apesar do título o poder Executivo de fato se encontrava nas mãos dos militares ao formalizarem no dia 2 de abril o "Comando Supremo da Revolução", composto pelos três chefes das Forças Armadas - o brigadeiro Fransisco de Assis Correia de Melo (aeronáutica), o vice-almirante Augusto Rademaker (marinha) e o general Artur da Costa e Silva (exército) - permanecendo oficialmente no poder por duas semanas.

Logo com a efetivação do golpe os atos de repressão e silenciamento começaram. Membros de grupos da esquerda e defensores de lutas sociais como CGT, a União Nacional dos Estudantes (UNE), as Ligas Camponesas, grupos católicos como a Juventude Universitária Católica (JUC) e a Ação Popular (AP), foram presos, torturados e exilados. A imposição do "Ato Institucional" em 9 de abril, ferramenta criada pelos militares sem fundamentação na Constituição com o objetivo de justificar os atos de exceção que seriam executados, permitiu a abertura de Inquéritos Policiais-Militares (IPMs) arbitrários, visando apurar atividades entendidas como subversivas, desencadeando uma série de cassações a parlamentares, perda de direitos políticos dos investigados, demissões e aposentadorias compulsórias de alguns funcionários públicos, entre outras ações.

A questão da sucessão passou a ser discutida imediatamente, promovendo novas articulações em defesa de determinados candidatos militares à presidência, como também se levantou a proposta de não eleição de um militar ou a manutenção do Comando Supremo da Revolução no poder. O nome de Castelo Branco surge com apoio de oficiais da ESG, setores

financeiros e empresariais organizados pelo Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), da Sociedade Rural Brasileira e de alguns partidos políticos, tornando-se o favorito à garantir a unidade militar e seguir com um projeto econômico que protegesse os interesses do setor privado. No dia 11 de abril, o Congresso realiza votação para escolha do novo chefe de poder Executivo, escolhendo Castelo Branco como presidente do Brasil.

3.2. PAEG, o primeiro plano econômico militar

O Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), estruturado pelos ministros Octavio Gouveia de Bulhões e Roberto de Oliveira Campos, divulgado em novembro de 1964, tinha como objetivo fundamental a contenção da inflação e retomada de um novo ciclo de crescimento. Gradualista, suas ações seriam realizadas ao longo de três anos, entre aquele ano e 1967, conformando uma série de reformas em vários âmbitos da economia:

A) Reforma do sistema monetário e financeiro, com a criação de novas instituições financeiras, como os Fundos Fiscais e os Bancos de Investimentos, visando alargar a oferta de crédito de médio e longo prazo, e de novos títulos financeiros, permitindo a correção monetária de títulos públicos e privados por meio da indexação; além disso, foram criados dois importantes órgãos reguladores, o Banco Central e o Conselho Monetário Nacional;

B) Reforma tributária, centralizando recursos na esfera federal, alargando a capacidade de gastos da União, mas de caráter regressivo, penalizando os mais pobres;

C) Reforma fiscal, com o lançamento de novos títulos públicos para financiamento da União, além de atualização dos preços de serviços oferecidos pelo Estado (transporte, energia e comunicações), onerando mais o consumidor doméstico do que o empresarial;

D) Revogação dos constrangimentos ao capital externo, causados pela Lei de Remessa de Lucros, facilitando novos contratos de investimentos de fora no Brasil;

E) Nova política trabalhista e salarial, eliminando a estabilidade garantida por lei a todos os setores com a criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)¹¹⁴; além disso, os reajustes salariais passam a ser fixados no mínimo a cada um ano, sendo o salário-base a média dos últimos dois anos, acrescentando a taxa de inflação estimada pelo governo para os meses futuros (quase sempre subestimada), como também a taxa de incremento da produtividade do ano

¹¹⁴ Antes da criação do FGTS o trabalhador gozava da "Estabilidade Decenal", estipulada na CLT - artigo 492, garantindo que após dez anos de serviço na mesma empresa o empregado não poderia ser demitido senão por motivo de falta grave ou circunstância de causa maior. O decreto n.º 61.405/1967, criando o FGTS, seria uma alternativa à indenização imposta pela CLT e paga pelo empregador, fazendo com o que o empregado perdesse seu direito de estabilidade, mas em, contrapartida, tivesse uma poupança compulsória por meio de depósitos mensais, pagas pelo empregador (8% sobre o salário), permitindo o saque de parte do montante após demissão.

anterior (baseado em uma fórmula questionável não definida em lei); tal política corroeu ao longo dos anos o salário real dos trabalhadores;

F) Nova política de crédito rural, com o intuito de promover a modernização agrícola, sobretudo voltada a produção de exportáveis;

G) Política de incentivo às exportações, seguindo os moldes do Plano Trienal para o assunto, subsidiando, por meio de isenção de impostos e financiamentos, o valor dos produtos exportáveis;

As reformas marcaram um período de "saneamento" da inflação, criando novo terreno para a retomada acelerada da acumulação de capital; a inflação média anual cairia de 57% em 1965, para 29% em 1967; as exportações tem um salto, com um aumento de 42% entre 1962 e 1967; o PIB cresceu a média anual, entre 1965 e 1967, em torno de 5%¹¹⁵. Por meio do sucesso da estabilização econômica, mesmo após ajustes e flexibilizações do programa inicial, seu caráter fundamental se impôs - o ônus da estabilidade recaiu sobre os mais pobres "buscando que as alterações no custo de reprodução da força de trabalho não se transmitam à produção"¹¹⁶, permitindo ao setor privado, nacional e internacional, uma maior capacidade de apropriação do capital.

Tal expansão só se fazia possível pela própria estrutura social do Brasil, com um elevado nível de concentração de renda, garantindo a realização da produção mesmo sob altos preços dos produtos industrializados. Francisco de Oliveira¹¹⁷ argumenta que uma crise de realização só aconteceria se a estrutura distributiva fosse mais igualitária, não o contrário, considerando a base industrial criada no país pela substituição de importados. A criação desse "superexcedente", oriundo da compressão salarial, daria base a "superacumulação" do capital, sendo a expansão dos lucros uma necessidade à retomada do crescimento econômico observada já no período do Plano de Metas, com a intensificação das estruturas monopolísticas de mercado. Mais que um mecanismo de acumulação capitalista, a compressão salarial surge como instrumento político de contenção social, fruto do acirramento dos conflitos entre as relações de produção e as forças produtivas, agora institucionalizado na forma de política econômica pelo governo militar.

O transbordamento do referido "superexcedente" encontraria no mercado financeiro, agora com nova estrutura, uma nova mobilidade de valorização e novos lucros extraordinários, tendo o Estado a responsabilidade de garantir o funcionamento do mesmo. Inevitavelmente, surge um descolamento gradual crescente ao longo dos anos entre a órbita financeira e produtiva, no que diz respeito aos fundos de acumulação, o que exige uma atratividade cada vez maior na esfera

¹¹⁵ CANO, 2000, p. 185.

¹¹⁶ OLIVEIRA, 1987, p. 60.

¹¹⁷ OLIVIRA, 1987. op. cit.

produtiva por meio de maiores taxas de lucros competitivos aos financeiros. O sistema, então, inserido em uma estrutura industrial monopolística, retoma a necessidade de expansão baseado na superexploração do trabalho e no agravamento da acumulação aos moldes "primitivos",

O sistema evidentemente se move, mas na sua re-criação ele não se desata dos esquemas de acumulação arcaicos, que paradoxalmente são parte de sua razão de crescimento; ele aparenta ser, sob muitos aspectos, no pós-64, bastante diferenciado de etapas anteriores, mas sua diferença fundamental talvez resida na combinação de um maior tamanho com a persistência dos antigos problemas. Sob esse aspecto, o pós-64 dificilmente se compatibiliza com a imagem de uma revolução econômica burguesa, mas é mais semelhante com o seu oposto, o de uma contra-revolução. Esta talvez seja sua semelhança mais pronunciada com o fascismo, que no fundo é uma combinação de expansão econômica e repressão. (OLIVEIRA, 1987, p. 71)

Será sobre tal contexto e construção social que a política urbana-habitacional brasileira será estruturada, inserida dentro do plano econômico que compõe o início do governo militar, como veremos no próximo tópico deste capítulo.

3.3. O Banco Nacional de Habitação – BNH

A ideia de uma política habitacional centralizada e estatal não é originária do governo militar, pelo contrário, fez parte do debate político desde o início da urbanização mais acelerada, impulsionada pela industrialização brasileira. A diferença, no entanto, foi o quadro institucional e social que se fez sentir com a instauração do novo regime, ou seja, o esvaziamento de certos corpos e entidades que promoviam o embate de ideias a respeito da questão urbana e habitacional deu espaço a possibilidade de uma ampla centralização de ações nas mãos do Estado, dentro de uma lógica própria respondendo aos intuits desta nova conformação política.

Em 1964, o novo governo trataria a habitação popular como um "problema fundamental"¹¹⁸, considerando alguns pressupostos para a tratativa da questão: (i) a alta taxa do déficit habitacional, mensurado em mais de oito milhões de unidades habitacionais segundo pesquisa do IBMEC de 1974¹¹⁹, concentrados nos grupos mais pobres da população; (ii) incompatibilidade entre as taxas de juros fixadas e as taxas de inflação alcançadas no período, engessando qualquer prática de financiamento de longo prazo (exigência do mercado habitacional), consequentemente, estagnando investimentos no setor; e (iii) o congelamento de aluguéis, proposto por Goulart, desestimulava a construção de novas unidades para fins rentistas. O mercado habitacional se encontrava então truncado, ou se pregava tal ideia, e a única solução levantada pela equipe de planejamento do governo militar seria a expansão da oferta da casa própria por meio de um novo e centralizado plano de habitação nacional.

¹¹⁸ BOLAFFI, 1976, p. 67.

¹¹⁹ SANTOS, 1999, p. 10.

Sendo assim, no dia 21 de agosto de 1964 é assinada a Lei nº 4.380, criando o Banco Nacional de Habitação e o Sistema Financeiro da Habitação, "destinado a facilitar e promover a construção e a aquisição da casa própria especialmente pelas classes de menor renda da população"¹²⁰. A mesma lei instituiria também a correção monetária dos contratos imobiliários, a criação da Sociedade de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SFHU). O BNH foi constituído com um capital inicial de um bilhão de cruzeiros da época¹²¹, assumindo a gestão do SFH que contava com duas principais fontes de recursos: (i) a arrecadação do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), sendo o conjunto de captação de recursos oriundos da venda das Letras Imobiliárias e das cadernetas de poupança dos bancos privados e públicos; e (ii) a partir de 1967, o FGTS, gerado a partir das parcelas dos salários depositados pelos empregadores do setor formal da economia¹²². Portanto, o funding do Banco seria formado por dois tipos de poupança - a voluntária, caracterizada pelo SBPE, e a compulsória, na forma do FGTS; a captação de tais recursos tornariam o BNH o segundo maior banco no país, atrás apenas do Banco do Brasil, e a maior instituição financeira do mundo voltada especificamente à habitação¹²³.

A sugestão e projeto de criação do BNH viria do mesmo grupo responsável pela gestão da Cohab-GB (Companhia de Habitação da Guanabara), ligados ao governador Carlos Lacerda da UDN. Um projeto de âmbito nacional já havia sido articulado pelo grupo, como demonstra carta enviada por Sandra Cavalcanti ao presidente Castelo Branco:

Aqui vai o trabalho sobre o qual estivemos conversando. Estava destinado à Campanha Presidencial de Carlos, mas nós achamos que a Revolução vai necessitar de agir vigorosamente junto às massas. Elas estão órfãs e magoadas, de modo que vamos ter de nos esforçar para devolver a elas certa alegria. Penso que a solução dos problemas de moradia, pelo menos nos grandes centros, atuará de forma amenizadora e balsâmica sobre suas feridas cívicas. (AZEVEDO & ANDRADE, 1982, p. 39)

Fica evidente o caráter político do Plano Habitacional proposto e aplicado pelos militares, visto o ainda latente estado de ebulição que as camadas populares se encontravam. Existia a necessidade de atender de alguma forma as demandas sociais revestida pela ideologia e interesses do novo corpo instalado no Estado. "A percepção é que há 'uma vacância de lideranças', que 'as massas estão órfãs' e 'socialmente ressentidas', e que é preciso mostrar que o novo governo é receptivo a suas necessidades: que pode, sem a demagogia da esquerda, agir pronta e seguramente em benefício delas"¹²⁴.

¹²⁰ Lei nº 4.380 de 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4380.htm>. Acesso em 21 de junho de 2017.

¹²¹ BOLLAFFI, 1976, p. 72.

¹²² SANTOS, 1999, p. 10.

¹²³ BOTEGA, Leonardo da R. De Vargas a Collor: a urbanização e política habitacional no Brasil. Dossiê Cidades. Espaço Plural, Ano VIII, nº 17, 2º semestre de 2007, pg. 66 – 65.

¹²⁴ AZEVEDO E ANDRADE, 1982, p. 40.

Estrategicamente, a política habitacional por meio da aquisição da casa própria teria uma importância basilar para o governo militar, servindo como controle político das massas populares, estímulo econômico pela aceleração da construção civil e atendimento dos interesses privados do setor. Nas palavras do então ministro Roberto Campos: “a solução do problema pela casa própria tem esta particular atração de criar o estímulo de poupança que, de outra forma, não existiria, e contribui muito mais para a estabilidade social do que o imóvel de aluguel. O proprietário da casa própria pensa duas vezes antes de se meter em arruaças ou depredar propriedades alheias e torna-se um aliado da ordem.”¹²⁵.

A criação do BNH iniciaria uma nova era na questão habitacional do país por alguns aspectos: (i) pela primeira vez um banco, de âmbito nacional, seria responsável pela promoção do plano habitacional, ao contrário das instituições anteriores (como a Fundação da Casa Popular e os IAPs); (ii) os financiamentos concedidos se sustentariam por um mecanismo de correção monetária, ou compensação inflacionária; (iii) se constituiu um sistema em que se buscou articular intimamente o setor público (na função de financiador) e o setor privado (o executor último da política)¹²⁶.

A preocupação em sustentar o *funding* e garantir rentabilidade aos agentes envolvidos, diante a preocupação de não onerar os cofres do Tesouro Nacional, impôs aos gestores do Banco, sob orientação do governo, a aplicação de uma administração de cunho empresarial. Tal viés de administração da política se mostraria incompatível aos objetivos traçados na elaboração do BNH, qual seja, eliminação do déficit habitacional da população mais pobre do país.

Segundo o relatório anual do BNH de 1971 'os recursos utilizados pelo Sistema Financeiro da Habitação só foram suficientes para atender a 24% da demanda populacional' (urbana). Isso significa que seis anos após a criação do BNH toda sua contribuição para atender ou diminuir o 'déficit' que ele se propôs eliminar, consistiu em que esse mesmo déficit aumentasse em 76%. de acordo com as previsões do BNH, em 1971 o atendimento percentual teria sido de 25,3%, e embora deva aumentar ligeiramente em cada ano até 1980, o déficit deverá exceder 37,8% do incremento das necessidades. (BOLAFFI, 1976, p. 74)

O modelo de gestão empresarial-financeiro proposto pelo BNH acabou por dificultar ainda mais o acesso a casa própria aos grupos mais pobres da população, pelo nível de risco que tais linhas de crédito implicariam. O Banco, assim, se vê em meio ao paradoxo de ou se proteger de uma descapitalização, que minaria seus recursos, ou atender às demandas mais pobres, assumindo o "risco" que tal ato representava.

¹²⁵ Seminário Sobre o Plano Nacional de Habitação, São Paulo, 1966. Plano nacional de habitação, s.1. Banco Nacional da Habitação, 1966. v. 2, pp. 20-21, apud. AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luís Aureliano. Habitação e poder. p. 41.

¹²⁶ AZEVEDO E ANDRADE, 1982, p. 43.

3.3.1. O funcionamento do BNH

O novo Plano Nacional de Habitação estabeleceria uma divisão de funções entre diversos entes, tanto públicos como privados, nas etapas que diziam respeito a captação de recursos, financiamento, construção e comercialização de moradias.

A primeira etapa, a captação de recursos, ficava a cargo do SFH, por meio de suas fontes já mencionadas; a segunda etapa, da oferta de financiamento à população, ficava a cargo de diferentes agentes promotores de acordo com as faixas de rendimento, sendo elas divididas em popular, econômica e média. O segmento popular seria atendido pelas Cohabs, constituído por famílias com até três salários mínimos, expandindo para até cinco posteriormente; o segmento econômico, atendido pelas cooperativas habitacionais, comportaria as famílias cujo rendimento estava entre 3 e 6 salários mínimos, faixa que também foi ampliada posteriormente; e, por fim, o segmento médio, atendido por incorporadores, deveria atender famílias cujo rendimento ultrapassassem 6 salários mínimos, operando por agentes financeiros que compunham o SBPE, as Sociedades de Crédito Imobiliário (SCIs), as Associações de Poupança e Empréstimo (APEs) e as Caixas Econômicas¹²⁷. A terceira etapa, da construção, ficava a cargo exclusivamente da iniciativa privada, contratada pelos agentes promotores, salvo as Cohabs que funcionavam por intermédio de licitações, tendo a opção de empreenderem as obras por administração própria¹²⁸.

De acordo com as duas grandes fontes de recursos do Banco criou-se dois amplos subsetores da habitação - aqueles financiados pelo FGTS e outros pelo SBPE. A arrecadação do FGTS estava destinada prioritariamente à promoção da construção de casas de interesse social, sendo canalizadas posteriormente também para setores de saneamento e infraestrutura urbana; sendo assim, os principais responsáveis pelo uso de tal recurso eram as Cohabs, que obtinham financiamento do BNH mediante apresentação de projetos tecnicamente compatíveis com as orientações do banco, supervisionando e atendendo as prioridades estabelecidas pelos governos locais. Já o SBPE financiaria a construção de casas promovidas por empreendedores e construtoras privadas, destinados às classes média e alta, que também obtinham recursos do BNH, sendo um intermediário, visto que o consumidor final se tornaria devedor do Banco ao adquirir a unidade ofertada pela iniciativa privada¹²⁹.

Importante notar que se no primeiro grupo o Estado tem papel direto, e/ou associado, na promoção da construção de moradias populares, no segundo ele age como agente regulador, deixando a cargo do mercado a oferta e realização das unidades construídas. Em ambos a lógica

¹²⁷ FIX, Mariana. 2011, p. 96-97.

¹²⁸ AZEVEDO E ANDRADE, 1982, p. 47.

¹²⁹ SANTOS, 1999, p. 11.

empresarial se fazia sentir e em nenhum havia subsídio direto à moradia¹³⁰, compreendido pelos gestores da política como prática clientelista¹³¹.

O setor da construção civil seria fortemente impulsionada com o nascimento do BNH, estimulando a atração de novos agentes ao setor, como a criação de novas empresas voltadas à produção residencial. A taxa anual de crescimento do setor, que antes era de 1,9% entre 1959 e 1965, passa para 10,6% entre, 1965 e 1970¹³², fazendo com que sua participação no PIB já em 1967 fosse de 5%¹³³.

Esse período, entre final dos anos 1960 e início dos anos 1970, foi fundamental para que a indústria da construção assumisse as seguintes características: 'forte vínculo e dependência em relação ao Estado; hegemonia do capital nacional de origem privada; maturidade tecnológica; grande heterogeneidade em termos da estrutura do mercado em que convivem empresas gigantescas com aquelas de precária organização empresarial; e relevância na geração de emprego e renda para um contingente expressivo da população economicamente ativa'. (FIX, 2011, p. 99)

A) O financiamento da casa própria:

A princípio, os financiamentos oferecidos pelos agentes obedeciam dois planos:

- **Plano A:** com foco na erradicação de favelas e às classes de baixa renda; a correção das prestações se daria com base das variações do salário mínimo anualmente;
- **Plano B:** destinado aos demais setores da população; a correção das prestações seriam realizadas trimestralmente, com base nas variações da UPC¹³⁴;

No entanto, o reajuste dos saldos devedores dos dois Planos eram o mesmo, atualizados a cada três meses com base nas variações do valor da UPC. Uma vez que no Plano B os reajustes das prestações e dos saldos devedores seguiam a mesma lógica, a dívida seria quitada exatamente no prazo contratado. Já no Plano A, com diferenças na fórmula de correção, a quitação poderia ou não se dar dentro do prazo estipulado pelo contrato, dependendo da variação do salário mínimo e da variação do valor da UPC.

Ao vincular o reajuste das prestações com a elevação do salário mínimo, o BNH buscava tornar viável a compra de moradia por parte dos trabalhadores de baixa renda. Estes dificilmente poderiam arcar com o aumento das mensalidades de três em três meses, como no plano B. Entretanto, em seu afã de levar às últimas consequências uma atitude

¹³⁰ FIX, Mariana, 2011, p. 97.

¹³¹ AZEVEDO E ANDRADE, 1982, p. 43.

¹³² E. Ferreira, Construção civil e criação de empregos, apud M. Farah, Processo de trabalho na construção habitacional: tradição e mudança, p. 176. Apud. FIX, Mariana, 2011, p. 98.

¹³³ CANO, 2000, p. 185.

¹³⁴ UPC (Unidade Padrão de Capital): unidade monetária de poder aquisitivo constante, expressa em cruzeiros e atualizada a cada trimestre na mesma proporção que a variação da inflação. Uma UPC equivaleria, em valor, a uma ORTN (Obrigação Reajustável do Tesouro Nacional).

empresarial, o BNH manteve o cálculo de saldos devedores baseado na UPC, cujos índices de crescimento, embora menores que a taxa de inflação, eram maiores que os fatores de correção dos salários. (AZEVEVO & ANDRADE, 1982, p. 51)

Com o objetivo de atenuar a contínua dilatação dos prazos de amortização das dívidas o BNH instituiu o Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS), em 1967. Os agentes adquirentes do Plano A, portanto, estariam seguros da amortização total da dívida em prazo total não superior a 1,5 vezes o montante inicial contratado, caso contrário, o Banco entraria com subsídio para a liquidação da dívida. Para que o Fundo funcionasse o devedor deveria contribuir com uma importância igual ao valor de uma prestação, garantindo sua utilização no futuro. Pela primeira vez, desde sua criação, o Banco admite a ineficiência de uma política de caráter empresarial às famílias de baixa renda, mudança de perspectiva que afeta outras ações do BNH.

3.3.2. Revisão da política habitacional

Entre 1969 e 1974 o BNH reduz a oferta de financiamentos ao mercado popular, justificado pela dificuldade em empreender obras, sob as restrições colocadas, que pudessem atender a capacidade de pagamento de famílias cuja renda era entre 1 e 3 salários mínimos¹³⁵. A elevação da produção habitacional inevitavelmente encareceria os custos da mesma, tornando ainda mais inviável a aquisição de moradia pela população mais pobre¹³⁶, privilegiando obras urbanas e edificação de apartamentos à classe de rendimento médio alto¹³⁷.

O próprio desenho do Banco o forçava a buscar clientes cuja capacidade de pagamento fosse superior ao pagamento da taxa de juros e correção monetária colocados pelo banco. Apesar dos recursos represados nele, somando ao final de 1974 um ativo de 30 bilhões de cruzeiros¹³⁸, a produção imobiliária se mostrou restrita aos grupos mais ricos, atendidas quase que exclusivamente pelos agentes privados com recursos do SPBE; a estratégia, portanto, passaria ser atender clientes com estrutura financeira robusta suficiente para garantir a rentabilidade do Banco pela oferta de crédito: os estados e municípios.

O empobrecimento das prefeituras municipais veio fortalecer o esquema: os executivos municipais, necessitados de recursos para suas obras urbanas, são obrigados a solicitar ajuda aos governos estaduais e federal. Este por sua vez começa a oferecer, entre outros, os empréstimos do BNH. A perda da autonomia política municipal devido à sua dependência econômica é um lado dos mais

¹³⁵ "A inadimplência (três meses de atraso nas prestações) atinge por volta de 30% do total dos mutuários entre 1971 e 1974" MARICATO, Ermínia. Política habitacional no regime militar. Petrópolis: Vozes, 1987. P. 38.

¹³⁶ "Aos excluídos do mercado imobiliário formal restavam alternativas como a autoconstrução que, embora não estritamente capitalista na produção, era compatível com o nosso tipo de industrialização, com baixos salários." FIX, 2011, p. 106.

¹³⁷ FIX, 2011, p. 101.

¹³⁸ BOLAFFI, 1976, p. 73.

importantes dessa estratégia de centralização de recursos e, portanto, de poder nas mãos do governo federal. (MARICATO, 1987, p. 38)

O interesse pelo financiamento de obras de infraestrutura urbana viria principalmente por duas razões: a falta de aparelhamento dos conjuntos empreendidos pelo BNH¹³⁹ e o interesse das grandes construtoras em amplas obras urbanas. A aplicação de uma política habitacional desvinculada de um planejamento urbano adequado fez surgir inúmeras críticas ao *modus operandi* do BNH, ao oferecer casas sem o mínimo de infraestrutura na localidade, como pavimentação, serviços públicos (educação, saúde, transporte), saneamento adequado, entre outros¹⁴⁰. Além da real necessidade de equipar as áreas já construídas, existia o claro interesse dos agentes envolvidos, sendo esses grandes empresas de construção pesada e fornecedores de equipamentos urbanos, em ocupar um mercado antes com predomínio do setor público¹⁴¹.

Figura 4: Conjunto Habitacional Castelo Branco, na cidade de Santos, primeiro empreendimento com financiamento do BNH.



Fonte: Revista Novo Milênio, acervo pessoal. Disponível em: <<http://www.novomilenio.inf.br/santos/bairro13.htm>>. Acesso em 27 de junho de 2017.

¹³⁹ Um exemplo claro dessa questão está no primeiro conjunto habitacional financiado pelo BNH no Brasil, o Conjunto Habitacional Humberto de Alencar Castelo Branco, em Santos-SP, por obra de uma cooperativa habitacional resultante de quatro grupos: Sindicato dos Portuários, Metalúrgicos, Orla Marítima e União Sindical. As obras se iniciam apenas em 1967 e as primeiras unidades são entregues em 1970, somando ao fim 97 prédios com mais de três mil apartamentos. O Conjunto apresenta a modelagem que virou padrão nos conjuntos do BNH: situadas no limite da cidade, com pouca ou nenhuma infraestrutura urbana, ausência de espaços para lazer ou desenvolvimento de comércio, massificação das unidades, entre outros. Tais problemas acabaram sendo resolvidos ou atenuados pela própria população residente ao longo dos anos, o que não aconteceu com o problema da dilatação dos prazos de pagamento das dívidas, que agravou a questão da inadimplência, questão central para o entendimento da ruína do BNH em seus anos finais (ver imagem 3). Mais detalhes sobre: MONDIN, Leda. Dramas do primeiro conjunto habitacional. A Tribuna de Santos, Santos, 8 de jul. de 1982. Disponível em: <<http://www.novomilenio.inf.br/santos/h0100b10.htm>>.

¹⁴⁰ AZEVEDO E ANDRADE, 1982, p. 62 – 63.

¹⁴¹ MARICATO, 1987, p. 39.

O Banco, então, iniciaria uma série de novos programas e linhas de crédito a diversas megaconstruções pelo país, como as obras de linhas de metrô de São Paulo e Rio de Janeiro, a Ponte Rio-Niterói, a usina hidrelétrica de Tucuruí, aeroportos, viadutos, entre outras. Com relação aos programas, vale mencionar alguns como: CURA, Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada (1972), Fundos Regionais para o Desenvolvimento Urbano (1973), Financiamento para Urbanização (1974), Financiamento para Sistemas Ferroviários para Transporte Urbano de Passageiros (1975), Financiamento para Planejamento Urbano (1975), Apoio ao Desenvolvimento de Polos Econômicos (1976), entre outros. Entre 1969 e 1978, os investimentos realizados em programas dessas áreas passaram de 4,1% para 28,02% do total de aplicações do BNH¹⁴²; já entre 1975 e 1976, as aplicações voltadas à habitação caem de 75,07% do total para 63,03%¹⁴³.

Importante ter em mente que tal direcionamento de recursos além das questões apontadas, segue a estratégia "desenvolvimentista" do governo militar com a implantação do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), de 1975, cujo objetivo central era o de superação da situação de subdesenvolvimento do país, com estímulo à indústria pesada e de bens de capital, bem como o impulso da construção civil pela modernização da infraestrutura nacional¹⁴⁴.

Em 1973, o Banco muda relativamente sua postura reconhecendo o distanciamento de seu propósito inicial, formulando assim o Plano Nacional de Habitação Popular (PLANHAP) e o Sistema Financeiro da Habitação Popular (SIFHAP), como reafirmação de seu objetivo fundador, qual seja, o foco na habitação popular e erradicação do déficit habitacional. De fato, a Carteira de Operações Sociais ganha maior peso no SFH a partir desse ano, com destaque para as COHABS e Cooperativas, uma vez que passam a atender uma maior faixa de renda (de 3 a 5 salários mínimos, com financiamentos se situando na faixa de 4 a 5 salários mínimos). Os recursos destinados à habitação recuperam sua participação a partir de 1976, chegando a 68,9% do total do Banco¹⁴⁵.

O Plano flexibilizaria a oferta de financiamento à população mais pobre, somado a medidas de fortalecimento das Cohabs. "As faixas de atendimento do PLANHAP foram ampliadas de modo a incluir a população cujas rendas familiares estivessem entre 3 e 5 salários mínimos. O limite de financiamento individual também foi ampliado de 320 para 500 UPCs. As taxas de juros dos empréstimos do BNH às Cohabs foram reduzidas, variando entre 1 e 6% ao

¹⁴² AZEVEDO E ANDRADE, 1982, p. 66.

¹⁴³ MARICATO, 1987, p. 43 – tabela 1.

¹⁴⁴ Mais sobre o assunto em: LESSA, Carlos. Visão Crítica do II PND. *Revista Tibiricá*, n. 6, jan.-mar. 1977.

¹⁴⁵ MARICATO, 1987, p. 43 – tabela 1.

ano, com juros nulos para financiamentos até 200 UPCs e 3% anuais para financiamentos até 500 UPCs e outras medidas ligadas à infra-estrutura, lotes e equipamentos comunitários"¹⁴⁶.

O impulso que tal política representaria à construção de moradias populares seria gigantesco a partir de então, saindo de um volume de 77 mil unidades produzidas pelas Cohabs no governo Médici (1970 – 1974), para mais de 593 mil no governo Geisel (1975 – 1979), como mostra tabela abaixo:

Figura 5: SFH - Brasil (1964 – 1986), Produção de unidades habitacionais por períodos

Período	Presidente	Habitação Popular			Total Habitação Popular	SBPE	Total Geral
		Cohab	Outros	Cooperativas			
1964-1969	Castelo Branco e Costa e Silva	178.895	64.727	61.223	304.845	120.469	425.314
1970-1974	Garrastazu Médici	77.902	55.833	100.227	233.962	326.146	560.108
1975-1979	Ernesto Geisel	593.777	31.134	178.008	802.919	400.108	1.203.027
1980-1984	João Figueiredo	655.888	112.842	156.493	925.223	972.366	1.897.589
1985-1986	José Sarney	71.402	19.984	14.656	106.042	79.482	185.524
TOTAL		1.577.864	284.520	510.607		1.898.571	4.271.562

Fonte: BONDUKI, 2014, p. 64.

Figura 6: Produção em larga escala de moradias - Conjunto Barro Branco II, Cohab-SP (1985)



Fonte: CANTERO, João. Evolução da produção de Habitações de Interesse Social em São Paulo. Infohabitar 172. Novembro de 2007. Disponível em: <<http://infohabitar.blogspot.com.br/2007/11/>>. Acesso em 27 de junho de 2017.

¹⁴⁶ MARICATO, 1987, p. 48.

Figura 7: Padronização Habitacional - Conjunto Habitacional Dale Coutinho – Santos/SP, 1980.



Fonte: Acervo Unisantos. Disponível em: <<http://www.novomilenio.inf.br/santos/fotos/fotos227q.jpg>>. Acesso em 27 de junho de 2017.

No entanto, a política de produção em larga escala de moradias populares ainda guardava elementos de exclusão, ao retirar da lista de espera trabalhadores não empregados, como também se priorizava o atendimento da demanda das faixas mais elevadas do programa (entre 4 e 5 salários mínimos, podendo até superar tal intervalo). Segundo Maricato, as vantagens que os conjuntos das Cohabs apresentavam com relação ao seu valor e equipamento atraíam setores da classe média na disputa pela moradia¹⁴⁷.

De 1977 em diante o BNH tenta implementar novos planos de ação para atender as camadas mais pobres da população, situadas entre 0 e 3 salários mínimos, que continuavam carentes de moradia. Para tanto, foram criados o Programa de Financiamento da Construção ou Melhoria da Habitação de Interesse Social - FICAM (1977), reformulação do Programa de Lotes Urbanizados – PROFILURB (1978), o programa PROMORAR (1979), amplamente propagandeado pelo governo militar. Apesar das tentativas, o Banco não foi capaz de fazer frente ao problema habitacional em tal grupo da população ao oferecer baixo volume de unidades, favorecendo o aumento de alternativas habitacionais quase sempre precárias como a autoconstrução, a ocupação de terrenos irregulares e a favelização em áreas periféricas da cidade.

Os dados disponíveis indicam baixo desempenho quantitativo destas iniciativas não convencionais. Menos de 6% das unidades financiadas [ao longo da

¹⁴⁷ MARICATO, 1987, p. 52.

existência do BNH] foram destinadas aos chamados programas alternativos. Entre as moradias populares financiadas, somente 17,6% são oriundas destes programas especiais. (SANTOS, 1999, p. 16-17)

3.3.3. Crise da dívida e colapso do BNH

Os anos 1980 marcariam o declínio do banco por diversos fatores internos e externos a ele, provocando um interregno da política habitacional no Brasil a partir de seu colapso. O início da década foi marcada por forte aceleração inflacionária, atingindo patamares de 100% em 1980 e superando a casa dos 200% após 1983¹⁴⁸, elevado endividamento externo (privado e público), retração dos investimentos e desequilíbrios no balanço de pagamentos.

A tentativa de manutenção do crescimento econômico observado no "milagre" até 1973 fez com o que o governo optasse por uma estratégia de alto endividamento para financiamento de novos investimentos e dos desequilíbrios no Balanço de Pagamentos causados pelos choques do petróleo, contando com a abundância de capitais oferecidas pelo Euromercado naquela década. Entre 1973 e 1980, "o valor da soma de juros e remessa de lucros passa de 0,7 a 7 bilhões de dólares; o déficit em transações correntes de 1,7 a 12,8 bilhões de dólares; a dívida externa de 12,6 a 53,9 bilhões e suas amortizações de 1,2 a 5 bilhões; e o investimento direto de 1 para apenas 2 bilhões de dólares"¹⁴⁹; importante lembrar do forte choque de juros provocado pelos EUA em 1979, tendo grande impacto sobre o montante da dívida externa nos países periféricos e elevação de seu serviço em muitos países periféricos, sobretudo latino-americanos.

Na década de 1980 esse padrão de crescimento baseado no endividamento entra em crise, desembocando em uma profunda crise fiscal do Estado que via sua dívida crescer aceleradamente ao recorrer a escalada de juros para se financiar e atrair novos capitais. Os primeiros anos, entre 1981 e 1983, foram marcados por uma política ortodoxa de estabilização que levariam o país a uma recessão forçada, com maiores elevações dos juros, corte dos gastos públicos, arrocho de crédito, subsídios às exportações e maiores restrições às exportações; nesse período, o PIB cairia 6,3%¹⁵⁰.

A desaceleração econômica, o agravamento das contas externas e a escalada inflacionária causariam forte desgaste ao governo militar, que veria a oposição ganhar espaço a partir de então. O setor privado já não via mais um bom cenário para novos investimentos produtivos frente a alta capacidade ociosa e escalada do nível de preços; os trabalhadores viam seus salários sendo corroídos pela inflação, somado à desaceleração do aumento do emprego; a classe média também passariam a sofrer com a corrosão salarial e da deterioração de diversos serviços públicos com a

¹⁴⁸ SANTOS, 1999, p. 14.

¹⁴⁹ CANO, 2000, p. 198.

¹⁵⁰ CANO, 2000, p. 211.

crise fiscal. Não por acaso, a oposição obteria 59% dos votos nas eleições de novembro de 1982¹⁵¹, elevando o tom pela campanha da redemocratização e por eleições diretas.

O SFH, por sua vez, enfrentaria pela primeira vez um cenário que fragilizaria sua estrutura de captação de recursos. Tal sistema de captação estava intimamente relacionada à conjuntura macroeconômica do país, ao se basear no volume de salários dos trabalhadores (pelo FGTS), e pela propensão à poupar das famílias (pelo SBPE), significando que seu *funding* seria elevado o suficiente quanto maior for o crescimento do país. Além disso, o sistema de financiamentos proposto pelo BNH estaria sujeito a crescente inadimplência com a corrosão dos salários reais dos mutuários, que não possuiriam mais capacidade de pagamento de suas dívidas. "Dito de outra forma, danos graves ao SFH poderiam ocorrer não somente no lado da captação de novos recursos como do lado do retorno da aplicação dos velhos recursos"¹⁵². A recessão macroeconômica e escalada inflacionária simultâneas dos anos 1980 afetaria diretamente a estrutura financeira do Banco, congelando suas ações já no início da década, entregando apenas projetos já contratados.

Table 1: Evolução da Taxa de Inadimplência do SFH no Período 1980/1984

<i>Ano</i>	Até 3 Prestações em Atraso	Mais de 3 Prestações em Atraso	Total
1980	21,8	4,3	26,1
1981	24,1	3,7	27,8
1982	28,7	4,8	33,5
1983	34,1	12,3	46,4
1984	31,5	23,1	54,6

Fonte: GONÇALVES, J. P. Acesso ao financiamento para a moradia pelos extratos de média e baixa renda: a experiência recente. CEPAL, 1997. (Serie Financiamento del Desarrollo) In: Santos, 1999, p. 15.

Além da aceleração inflacionária, outro fator que estimulou o aumento da inadimplência por parte dos mutuários foi que pela primeira vez, desde sua criação, o reajuste das prestações dos financiamentos concedidos à classe média e alta foi maior que seus reajustes salariais, justificado pela mudança no cálculo do mesmo a partir de 1983. Tais setores passariam a se mobilizar publicamente, seja na forma de associações de mutuários, seja por divulgação na imprensa, criticando o BNH e tudo aquilo que ele representava enquanto instituição, impulsionado pelo descontentamento geral contra o regime. Uma das formas de manifestação contra os reajustes elevados das prestações era o não pagamento das mesmas, seguido por ações judiciais conjuntas.

Um dos projetos para solução do problema, posto em marcha pelo governo em 1986, foi a elaboração de um grupo de trabalho para tentar reformular o Sistema Financeiro de Habitação,

¹⁵¹ CANO, 2000, p. 208.

¹⁵² SANTOS, 1999, p. 13.

contando com economistas, agentes financeiros, banqueiros, mutuários, Cohabs, representantes da construção civil, entre outros. Um dos pontos levantados era o problema que a extrema centralização decisória da política representava, provocando ineficiências sistêmicas e privilegiando interesses particulares. Uma nova proposta para a questão habitacional e urbana foi levantada, seguindo as orientações do grupo e dos debates ocorridos no Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), expondo a ideia de criação de um Banco Nacional de Desenvolvimento Urbano regional e descentralizado, encarregado da captação dos recursos provindos do FGTS, baseando-se em uma política urbana mais equilibrada e democrática¹⁵³.

Apesar do esforço, o projeto foi deixado de lado algum tempo depois quando o então ministro do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, Deni Schwartz, anunciou a extinção do BNH em novembro de 1986, por ordem do presidente em exercício José Sarney. Por meio do Decreto-Lei nº 2.291¹⁵⁴, de 21 de dezembro de 1986, o BNH foi extinto oficialmente, estabelecendo que suas atividades fossem absorvidas pela Caixa Econômica Federal (assumindo a função de agente do crédito imobiliário), pelo Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES (assumindo a função dos projetos relacionados à infraestrutura urbana) e pela Secretaria de Habitação do Ministério de Desenvolvimento Urbano - MDU (assumindo a administração das aplicações de recursos na área de habitação de renda baixa). O agente regulador do SFH passaria ser o Conselho Monetário Nacional e os 8.300 funcionários do Banco seriam passíveis de serem absorvidos pelos órgãos mencionados, sem garantia de estabilidade de emprego, o que gerou manifestações por parte dos funcionários envolvidos.

Figure 8: Anúncio da extinção do BNH em 1986

BNH será extinto e incorporado à Caixa

O ministro do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, Deni Schwartz, anunciou ontem que o Banco Nacional da Habitação (BNH) será extinto e incorporado à Caixa Econômica Federal (CEF), que assumirá seus ativos e passivos. A partir de agora, os mutuários do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) passarão a pagar suas prestações em agências da Caixa. Não haverá aumentos ou reduções no valor das prestações. Os 8.260 funcionários do banco serão absorvidos pela CEF com todos os direitos. Ontem os funcionários lotados na sede do BNH, no Rio, se manifestaram contra a extinção do BNH promovendo passeata no centro da cidade. Houve protestos também em Brasília.

O ministro Schwartz afirmou que os financiamentos habitacionais, interrompidos pelo BNH nos últimos tempos, deverão ser retomados com maior intensidade pela Caixa ainda até o final deste ano. Nos próximos dias deverão ser adotadas medidas destinadas a reduzir o déficit potencial do SFH.

PAG. A

¹⁵³ FIX, 2011, p. 109 – 111.

¹⁵⁴ Decreto Lei nº 2.291 de 21 de dezembro de 1986. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2291.htm>. Acesso em 24 de junho de 2017.

Fonte: Folha de S. Paulo – 21 de novembro de 1986, 1º página. Disponível em: <<http://acervo.folha.uol.com.br/fsp/1986/11/21/2/>>. Acesso em 24 de junho de 2017.

O colapso do BNH, no contexto de crise econômica do país, afetou fortemente o setor imobiliário e da construção civil – a participação de financiamentos contratados do total de habitações construídas caiu de 47,8%, entre 1979 e 1980, para 8%, entre 1984 e 1986; entre 1980 e 1985, houve uma redução de 39,75% do número de empregados no setor; 258 empresas de edificações tiveram que deixar o mercado, representando 3,8% das empresas em atividade em 1980¹⁵⁵.

O legado deixado pelo BNH durante seus vinte e dois anos de duração é amplo e em muitos dos casos problemático, sobretudo no que diz respeito ao que deveria ser seu objetivo fundamental: a solução do déficit nos grupos mais críticos da população, os mais pobres.

Com efeito, somente 33,5% das unidades habitacionais financiadas pelo SFH ao longo da existência do BNH foram destinadas à habitação de interesse social e, dado que o valor médio dos financiamentos de interesse social é inferior ao valor médio dos financiamentos para as classes de renda mais elevada, é lícito supor que uma parcela ainda menor do valor total dos financiamentos foi direcionada para os primeiros. (SANTOS, 1999, p. 17)

A partir de sua extinção se iniciou uma nova fase da questão habitacional no país, com ausência de um ente centralizado e tão poderoso como antes. Em seu lugar, a instabilidade institucional se fez sentir, com a pulverização das funções do Banco e a ausência de uma formulação clara sobre uma política habitacional no âmbito federal. Com isso, se fortaleceram movimentos alternativos de enfrentamento do problema da moradia nas diversas regiões do país, destacando-se as cooperativas e secretarias municipais. No entanto, a crise econômica e fiscal seriam sentidas ainda por mais alguns anos, disponibilizando recursos insuficientes para as reais necessidades da população pobre, chegando a um déficit aproximado, no ano de 1992, de 12,7 milhões de unidades habitacionais¹⁵⁶.

¹⁵⁵ FIX, 2011, p. 112.

¹⁵⁶ Estudo de Prado e Pelin (1993) - PRADO, E.S. e PELIN, E.R. Moradia no Brasil — Reflexões sobre o problema habitacional brasileiro. — São Paulo: FIPE/USP e CBMM, 1993. In: VASCONCELOS, J. R.; CÂNDIDO Jr, J. O. O Problema Habitacional no Brasil: Déficit, Financiamento e Perspectivas. IPEA, Texto para Discussão, nº 410. Abril de 1996. Disponível em: <http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0410.pdf>. Acesso em 24 de junho de 2017.

CAPÍTULO 4: BALANÇO E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após a exposição dos capítulos anteriores, compreendendo as políticas habitacionais dos regimes militares do Chile e Brasil, podemos observar os limitantes do aparelho institucional do Estado como solução à questão da moradia, ainda mais sob uma estrutura autoritária em que o modelo econômico responde sem disfarces aos interesses de grupos restritos. Tal observação não é novidade e nem faz parte do momento recente, pelo contrário, Engels a identifica há mais de um século:

É claro como a luz do dia que o Estado atual não pode nem quer remediar a praga da habitação. O Estado não passa do poder conjunto organizado das classes possuidoras, dos proprietários e capitalistas contra as classes exploradas, os camponeses e operários. Aquilo que os capitalistas (...) tomados individualmente não querem, também o seu Estado não quer. Portanto, se é certo que os capitalistas, individualmente, deploram a falta de habitação, mas pouco se movem para remediar, mesmo que superficialmente, as suas consequências mais assustadoras, assim o capitalista conjunto, o Estado, não fará muito mais. Ele procurará, no máximo, que o nível corrente desse paliativo superficial seja aplicado por toda a parte de modo uniforme. E já vimos que é este o caso. (ENGELS, 2015)

Gabriel Bolaffi, no mesmo sentido, argumenta que "a humanidade dispõe de forças produtivas e de meios de produção suficientes para satisfazer as necessidades significativas de toda a população do globo", mas que não são atendidas justamente porque "a apropriação e o consumo continuam individuais e privados"¹⁵⁷. Ora, deve-se reconhecer que a carência habitacional surge pela exploração, resultando em exclusão, desapropriação, assentado em privilégios restritos a determinados grupos. O interesse da classe dominante em solucionar a questão reveste sua busca por maiores acumulações; não por acaso, observamos a presença de agentes privados, ou ligados a eles, na constituição de políticas habitacionais de âmbito nacional em ambos os países, em que a solução foi dada pela edificação de novas moradias, sustentado por um complexo e cada vez mais pujante sistema financeiro. A gestão do estoque já edificado ou mesmo a articulação da política com as reais necessidades de cada região (pensando no caráter de planejamento urbano) e de cada indivíduo (considerando as necessidades familiares) não foram discutidas ou simplesmente foram solapadas pelos interesses de maiores lucros (produtivos e financeiros). Não será pelo setor privado que a solução do problema habitacional virá, como demonstrado no decorrer dos capítulos anteriores; mesmo suportado e estimulado pelo Estado, a lógica do lucro e dos altos rendimentos inviabilizavam a oferta por meio do mercado às famílias de baixíssima renda.

Em ambas políticas, do Minvu no Chile e do BNH no Brasil, as populações extremamente pobres acabaram sendo excluídas dos programas habitacionais reforçando aquilo que deveriam solucionar. O afluxo de pessoas às grandes cidades não cessou, pelo contrário, se intensificou

¹⁵⁷ BOLAFFI, 1976, p. 67.

com a modernização agrícola e extrativa, como também pelo próprio sucesso econômico caracterizados como "milagres" nos dois países (no Brasil, entre 1969 e 1973; no Chile, entre 1977 e 1982), atraindo populações migrantes em busca de melhores condições de vida. No Brasil, em especial, a amplitude e magnitude da política habitacional seriam tais que a construção civil também foi fator importante na dinâmica de migrações regionais, como explica Mariana Fix, retomando pontos de Carlos Lessa:

É assim que o circuito imobiliário "recria o chamado problema habitacional": "O espaço urbano, como espaço de valorização, marcado e comandado pelo capital imobiliário, é o espaço de recriação contínua das carências sociais". O uso intensivo de trabalho a baixos salários nos canteiros de obra é, diz Lessa, não apenas a fórmula para a criação de empregos – como no discurso oficial – mas também a fórmula para recriar o "drama social no espaço metropolitano". (FIX, 2011, p. 100)

O legado deixado pelas políticas é inquestionável, para o bem e para o mal. No Chile, deu-se teto aos pobres, com a construção de mais de 500 mil unidades de moradia popular¹⁵⁸, além de melhorias nos acampamentos em situação precária. No entanto, ao responder aos anseios das corporações de construção civil, pela influência da Cámara Chilena de la Construcción, a produção de moradias populares se baseou no baixo custo com utilização de material de baixa qualidade, terras desvalorizadas na franja dos limites urbanos, com ausência quase total de infraestrutura e serviços públicos básicos. Além disso, ao seguir um modelo neoliberal de política econômica, aplicado no âmbito do planejamento urbano com a liberalização do solo, a segregação socioespacial foi legitimada pelo Estado com consequências desastrosas às cidades vizinhas aos grandes centros urbanos.

No caso brasileiro, Nabil Bonduki descreve:

Ao colocar em primeiro plano a produção massiva realizada por empreiteiras, os projetos não levaram em conta aspectos culturais, ambientais e de contexto urbano, reproduzindo à exaustão modelos padronizados, que ficaram conhecidos como os "carimbos" do BNH. O resultado, em geral, foram construções desprovidas de qualquer cuidado arquitetônico, blocos em forma de H ou casinhas idênticas de duas águas que povoaram as periferias urbanas a partir dos anos 1960, sem lhes conferir qualificação de qualquer tipo, embora os investimentos públicos tenham sido significativos. (BONDUKI, 2014, p. 67)

Um dos elementos mais importantes de se reter com relação à política empreendida pelo BNH foi seu caráter empresarial na gestão do *funding*, o distanciando de seu fundamento e reforçando um círculo de interesses imobiliários e de especulação. A carência de aparelhamento urbano nos conjuntos do BNH localizados quase sempre na periferia das cidades abriu um novo campo para a acumulação, cujo interesse viria das grandes construtoras em promover tais obras de infraestrutura. Não por acaso, o Banco se tornou financiador de tais construções, priorizando a alta rentabilidade que elas representavam em comparação às moradias populares. Assim, "a política habitacional – ou seja, o Estado – acomodava os interesses do capital mercantil construtor

¹⁵⁸ SUGRANYES, 2004, p. 56.

(empresas de construção civil e as de infraestrutura), das empresas de transporte, de comunicação, das imobiliárias, dos bancos, etc.", surgindo a "cooptação entre esse capital e as instituições públicas", como aponta Wilson Cano¹⁵⁹.

A incapacidade do BNH em atender a demanda mais crítica por habitações, no caso a população mais pobre, fez com que as grandes cidades brasileiras intensificassem sua informalidade e clandestinidade, ao forçar as camadas mais pobres à periferia, às ocupações ilegais de áreas impróprias, às favelas, à autoconstrução, enfim, a alternativas ao sistema de financiamento proposto pela política habitacional.

No Chile, ter uma casa oferecida pela política do Minvu não necessariamente representava melhora das condições de vida, uma vez que o modelo de produção em massa de moradias populares carregava consigo inúmeros problemas urbanos (falta de pavimentação, saneamento, eletricidade, transporte), modelo este que não se encerra com a queda do governo militar. Pelo contrário, a produção em massa se perpetuou ao longo dos anos com poucas revisões, permanecendo um modelo constituído e consolidado no período militar que se repetiria após a redemocratização, tamanho os interesses e tradicionalismos envolvidos no Ministério.

Apesar das críticas, falhas e insustentabilidades das políticas habitacionais dos dois países, de alguma forma, a população mais pobre, realmente em situação precária, viu uma de suas necessidades básicas atendida (guardada as devidas parcialidades de tal atendimento). A casa própria é o símbolo a ser desejado pelo trabalhador urbano, senão sua principal aspiração, como lembra Bolaffi. "Subjetivamente, a aquisição de um imóvel se constitui na principal evidência de sucesso e da conquista de uma posição social mais elevada. Objetivamente, a casa própria não só melhora as possibilidades de acesso ao crediário, como libera o orçamento familiar da obrigação mensal inexorável do aluguel"¹⁶⁰. É preciso ter em mente, além das consequências desastrosas, os benefícios, questionáveis, das políticas habitacionais dos períodos estudados. Mais que isso, é preciso refletir sobre o papel do Estado no planejamento e execução de tais políticas, lembrando que o mesmo reflete as relações de poder da sociedade e, portanto, será determinado pelos conflitos internos que o compõem.

As lutas e manifestações sociais não são irrelevantes, pelo contrário, são poderosas armas de pressão que forçam o Estado a se flexibilizar, se adaptar e assim atender às reivindicações da massa. Mesmo que gradualmente e de forma sutil, os interesses do povo quando unificados podem ser ouvidos e alterar de alguma forma o rumo da política urbana e habitacional de um país, como foi no Chile e no Brasil no período da redemocratização. No primeiro, houve aproximação do Ministério com os movimentos de luta pela moradia, incorrendo na estruturação de novos

¹⁵⁹ CANO, 2011, p. 203.

¹⁶⁰ BOLAFFI, 1976, p. 68.

programas, como o *Programa de Vivienda Progressiva* (PVP), considerando as necessidades familiares e do entorno urbano; e o programa de subsídios comunitários, com o intuito de fortalecer as alianças locais entre as famílias¹⁶¹. No segundo, fortaleceram-se os grupos que debatiam a questão urbana, principalmente com o fim da repressão política, retomando a discussão de uma reforma urbana mais democrática e justa para todos, com o "surgimento de programas alternativos, promovidos, em geral, por administrações estaduais e municipais democráticas, que colocaram em prática propostas emanadas da sociedade que procuraram construir novos paradigmas de política urbana e habitacional"¹⁶². Apesar disso, um plano habitacional da robustez posta em prática pelo BNH só seria observada novamente no Brasil décadas depois, com o programa Minha Casa Minha Vida, iniciado em 2009, após um longo período de alta inflação (superada pelo Plano Real de 1994), ajuste neoliberal (posto em marcha pelo governo Collor e seguido pelo governo Fernando Henrique) e nova fase "desenvolvimentista", com os governos Lula-Dilma (2002 – 2016), expondo os limitantes econômicos que são colocados no sucesso de programas habitacionais de ampla atuação.

A população, portanto, possui poder de vocalização quando não calada por regimes opressores (ou mesmo por governos "democráticos" que servem a interesses particularistas) e legitimadores de desigualdades. As políticas públicas, em especial a habitacional e urbana, podem se tornar poderosas armas de contenção social por lidar com elementos fundamentais de sobrevivência do ser humano, mas também podem ser o caminho, quando usadas democraticamente e justamente, como ferramenta de superação das situações de desigualdade e penúria as quais o sistema capitalista impõe ao trabalhador. Moradia digna é um direito fundamental do ser humano, cabe aos agentes de toda sociedade reconhecê-la como tal, por meio do conflito e das pressões rumo a melhoria da situação da mesma e superação das formas de exploração que justificam sua carência.

¹⁶¹ SUGRANYES, 2004, p. 45 – 46.

¹⁶² BONDUKI, 2014, p. 80.

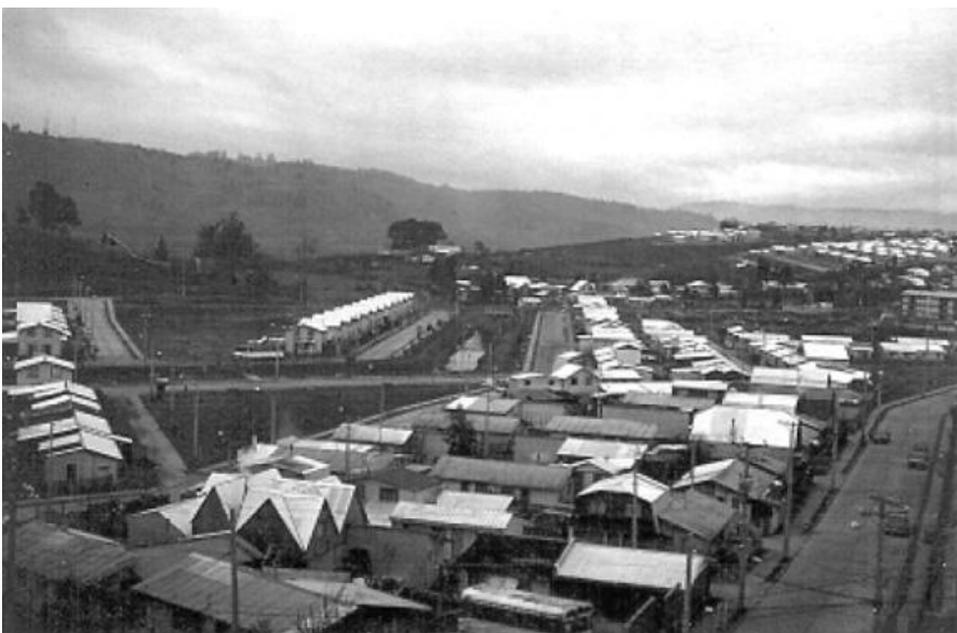
ANEXOS

Figure 9: CHILE - Localização de Viviendas Sociales na periferia da zona urbana, ocupando terras agrícolas.



Fonte: JOFRÉ, Mario Torres. Recuperación de la renta urbana: una tarefa ética pendiente. Revista Invi, nº 58, Volumen 21:24 a 70, Noviembre 2006. Disponível em: <<http://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/298/913>>. Acesso em 27 de junho de 2017.

Figure 10: CHILE - Localização de Viviendas Sociales na periferia da cidade em áreas com risco de inundação.



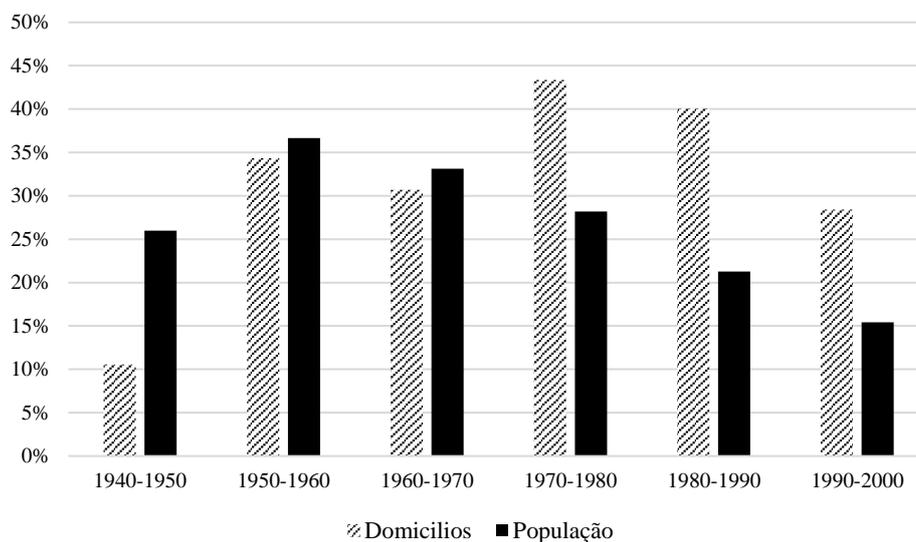
Fonte: JOFRÉ, 2006, op. cit.

Figure 11: Anúncio publicitário do BNH (1983)



Fonte: PAULO Jr. L. A história do BNH: Banco Nacional de Habitação. Resumo Imobiliário. Julho de 2015. Disponível : <<http://www.resimob.com.br/a-historia-do-bnh-banco-nacional-de-habitacao/>>. Acesso em 27 de junho de 2017.

Figure 12: TAXA DE CRESCIMENTO: POPULAÇÃO E DOMICÍLIOS (BRASIL)



Fonte: IBGE, Censos Demográficos (1940, 1950, 1960, 1970, 1980, 1991, 2000)

BIBLIOGRAFIA

- AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luís Aureliano. *Habitação e poder*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982
- BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. *Fórmula para o Caos: a Derrubada de Salvador Allende*, São Paulo: Civilização Brasileira, 2008
- BOLAFFI, Gabriel. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. In: MARICCATO, Ermínia. (org.) *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo, Ed. Alfa-Omega, pp. 37-70, 1982.
- BONDUKI, Nabil. *Os pioneiros da habitação social no Brasil: Cem anos da política pública no Brasil*. VI.1, São Paulo: Editora Unesp: Edição Sesc São Paulo, 2014.
- BOTEGA, Leonardo da R. *De Vargas a Collor: a urbanização e política habitacional no Brasil*. Dossiê Cidades. Espaço Plural, Ano VIII, nº 17, 2º semestre de 2007, pg. 66 – 65.
- BRUM, Mário. *Cidade Alta: História, memória e estigma de favela num conjunto habitacional do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Ponteio, 2012.
- CANO, Wilson. *Soberania e política econômica na América Latina*. São Paulo: Editora UNESP, 2000.
- _____. *Ensaio sobre a crise urbana do Brasil*. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2011.
- CARCANHOLO, Marcelo. *Neoconservadorismo com roupagem alternativa: a nova CEPAL dentro do Consenso de Washington*. Revista Análise Econômica, Porto Alegre, ano 26, n. 49, 2008.
- CASTELLS, Manuel. *Movimientos de Pobladores y Lucha de Clases en Chile*. Revista EURE - Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales, Vol. 3, Nº 7. Santiago, 1973.
- ENGELS, Friederich. *Sobre a questão da moradia*. São Paulo: Boitempo, 2015.
- FERNANDES, Florestan. *Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina*. São Paulo, SP: Global, 2009.
- FIX, Mariana de Azevedo B. *Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil*. Tese de doutorado, Instituto de Economia – UNICAMP. Campinas, 2011.
- FURTADO, Celso. *Pequena introdução ao desenvolvimento: enfoque interdisciplinar*. 2ed. – São Paulo: Ed. Nacional, 1981.
- HAMMAN, Sonia. 2014. *Housing matters*. Policy Research working paper; nº WPS 6876. Washington, DC: World Bank, Maio de 2014. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/919601468153288881/Housing-matters>>. Acesso em 01 de junho de 2017.
- HARVEY, David. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2006
- _____. *Neoliberalismo como destruição Criativa*. Revista de Gestão Integrada em Saúde do Trabalho e Meio Ambiente - v.2, n.4, Tradução, ago 2007. Disponível em: <http://www.interfacehs.sp.senac.br/br/traducoes.asp?ed=4&cod_artigo=74>. Acesso em 27 de maio de 2017.
- HERRERA, Felipe. *Alianza para el Progreso : los postulados y las realizaciones*. Estudios Internacionales, [S.l.], v. 19, n. 74, p. 125-132, ene. 1986. ISSN 0719-3769. Disponible

en: <<http://www.revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/view/15700/16172>>. Fecha de acceso: 26 dic. 2016 doi:10.5354/0719-3769.1986.15700.

- HIDALGO, Rodrigo D. La vivienda social en Santiago de Chile en la segunda mitad del siglo XX: Actores relevantes y tendencias espaciales. Em *Santiago en la Globalización ¿una nueva ciudad?*. Santiago de Chile : Ediciones SUR, 2004 Obtenido desde: <http://www.sitiosur.cl/r.php?id=288>. [Consultado en: 26-12-2016]
- JIRÓN, Paola. *The beginning of the end of the Chilean housing model: Lessons to be learned from over 20 years of experience*. International Conference: Adequate & Affordable Housing for All; Centre for Urban and Community Studies, University of Toronto, 2004. Disponível em: <http://www.urbancentre.utoronto.ca/pdfs/housingconference/Jiron_Beginning_End.pdf>. Acesso em 21 de junho de 2017.
- KORNIS, Mônica. *Castelo Branco, Humberto*. Biografia. (publicação online), Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpd/doc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/humberto-de-alencar-castelo-branco>>. Acesso em 20 de junho de 2017.
- KOWARICK, Lucio. *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro, RJ: Paz e Terra, 1980.
- LEWIS, Arthur W. (1955) “O Desenvolvimento econômico com oferta ilimitada de mão-de-obra”. In: AGARWALA, A. N & SINGH, S. P. (orgs.). *A economia do subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro, Contraponto; Centro Internacional Celso Furtado, 2010.
- MARICATO, Ermínia. *Habitação e Cidade*. Atual: São Paulo, 1997.
- _____. *Política habitacional no regime militar: do milagre brasileiro à crise econômica*. Petrópolis: Vozes, 1987.
- MARTINS, José Renato Vieira. *Chile*. Coleção Nossa América Nuestra.. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2016.
- MYRDAL, Gunnar (1957). *Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas*. Rio de Janeiro: Instituto Superior de Estudos Brasileiros, Ministério da Educação e Cultura, 1960.
- MUÑOZ, HERALDO. *A sombra do ditador: memórias políticas do Chile sob Pinochet*. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.
- NURKSE, Ragnar (1951). “Problemas da formação de capitais em países subdesenvolvidos”. Conferências I e III (“As dimensões do mercado e o incentivo à inversão” e “Fontes internas da formação de capitais”). In. *Memórias do desenvolvimento*, ano 1, n.1, jun/2007. Rio de Janeiro, Centro Internacional Celso Furtado, 2007.
- OLIVEIRA, Eliezer R. *As forças armadas: Política e Ideologia no Brasil (1964 – 1969)*. Tese de Dissertação de Mestrado, Departamento de Ciências Sociais, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Unicamp – Campinas, 1976.
- OLIVEIRA, Francisco de. *A Economia Brasileira: Crítica à Razão Dualista*. 5º Ed. Petrópolis: Editora Vozes, 1987.
- RIBEIRO, Darcy. *O dilema da América Latina: estruturas de poder e forças insurgentes*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1978.

- RIBEIRO, Ricardo Alaggio. *A Aliança para o Progresso e as relações Brasil - Estados Unidos*. Tese (Doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Campinas, SP, 2006.
- SANTOS, Cláudio H. M. *Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998*. IPEA, Brasília – Julho, 1999. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0654.pdf>. Acesso em 21 de junho de 2017.
- RODRIGUEZ, Froilán R., ARCOS, Javier C. *La Alianza para el Progreso en Chile y Venezuela, 1961-1963*. Em *Tiempo y Espacio*, nº 62. Julio-diciembre, pp 93-138. Caracas, 2014.
- ROSTOW, Walt W. (1956) “A decolagem para o crescimento autossustentado”. In: AGARWALA, A. N & SINGH, S. P. (orgs.). *A economia do subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro, Contraponto; Centro Internacional Celso Furtado, 2010.
- SUGRANYES, Ana. La política habitacional en Chile, 1980-2000: un éxito liberal para dar techo a los pobres. Em In A. Rodríguez & A. Sugranyes (Eds.), *Los con techo*. Un desafío para la política de vivienda social (p. 23-58). Santiago: Sur Ediciones.
- TROTSKY, Leon (1906). *Balanço e perspectivas*. São Paulo, Sundermann, 2011.
- UTRIA, Ruben D. *El problema de la vivienda y el desarrollo de America Latina*. Caracas: Fondo Editorial Comum, 1969.

BANCO DE DADOS

Instituto Nacional de Estadísticas – Chile: <http://www.ine.cl/>

Banco Mundial - <http://data.worldbank.org/>

Fundo Monetário Internacional (FMI) - <http://www.imf.org/en/Data>

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) - <http://www.ibge.gov.br/home/>