

## A CONCEPÇÃO DO SUBSÍDIO HABITACIONAL NUM MODELO DE ECONOMIA SOCIAL DO MERCADO

Marisol Brito Doerr

Mestranda do Instituto de Pesquisa e Pos-graduação em Planejamento Urbano e Regional - IPPUR / UFRJ.

maribrido@gmail.com

### Introdução

Desde 1964, quase todos os países latino-americanos entraram num processo de submissão a ditaduras militares, mas diferentemente daquelas que representaram uma continuidade da ordem oligárquica construída no século XIX, as ditaduras em países como Brasil, Chile, Uruguai e Argentina, buscaram transformar econômica e politicamente as sociedades nas quais se produziram.

Para Vicario (1979), há uma concordância geral em se considerar o golpe de 1964 no Brasil como o primeiro de uma nova série na América Latina. Os golpes de Estado militares anteriores caracterizaram-se pelo caudilho que se colocava a sua frente, e possuíam finalidades limitadas. Buscando sua conservação e reequilíbrio nas classes tradicionais, esses golpes eram concebidos como parênteses entre um regime civil e outro. Os novos golpes são "institucionais", renovadores, intelectualizados.

Sobre a base destes pressupostos, Garreton (2012) afirma que as ditaduras que se instalaram no poder a partir de 1964 não se esgotam numa mera função repressiva, elas têm uma segunda dimensão, a fundacional, que se propõe a criação de uma nova ordem sociopolítica. Desde esta perspectiva, os regimes autoritários deviam não apenas conter as mudanças que ameaçavam a cada capitalismo nacional, mas também criar as condições para a futura ordem política, usualmente definida como “nova democracia”.

A repressão desatada pelas ditaduras não apenas se limita na aniquilação das organizações revolucionárias que desenvolvem as lutas armadas, também se propõe a destruição dos partidos políticos e organizações sociais de esquerda e, em muitos casos, de centro e direita. Isso é compreensível porque não apenas se trata de conjurar a “ameaça do comunismo”, mas igualmente a de arrasar os remanescentes do desenvolvimentismo e de sua expressão política, o populismo. É conhecido que não todos os países de América Latina foram governados por ditaduras militares nesse período, mas resulta desnecessário fundamentar que a maioria delas colocaram as pautas da reestruturação neoliberal aplicada a partir de finais da década dos setenta em todo o subcontinente (Regalado, 2006).

Assim, conclui Roitman (2013), as ditaduras se inscrevem na modernização autoritária sob padrões keynesianos. O Brasil impulsionou a participação do Estado nas políticas industrialistas, segundo uma estratégia geopolítica de expansão do ideário nacionalista. Foi o chamado “o milagre brasileiro”. O mesmo aconteceu com a Argentina, o Paraguai e a Bolívia. Mas foi a chegada dos “Chicago boys”, impulsores ideológicos do golpe de Estado do Chile, aqueles que assumiram a tarefa de alterar o modelo de desenvolvimento hegemônico conhecido como substituição de importações ou crescimento para dentro.

### **O caso Chileno: A grande transformação**

Moulian (2002) caracteriza o regime militar instalado com o golpe do estado do dia 11 de setembro de 1973 como uma ditadura revolucionária de corte terrorista. Para ele, junto com o terror se desdobraram: (1) o dispositivo-saber, isto é, um projeto que supõe a elaboração de um tipo de teoria social como um sistema de crenças ou filosofia popularizada que aponta a deslegitimar e excluir a outros sistemas de pensamento com a finalidade de apresentar um novo modelo como necessário e inevitável; e (2) o dispositivo-direito que define um monopólio do poder através da destruição das instituições tradicionais e, ao mesmo tempo, procede a legalizar a repressão formalizando um conjunto de princípios jurídicos que ocupam o lugar das disposições constitucionais.

Para Garate (2012) a visão dos militares era essencialmente nacionalista, embora respeitosa da propriedade privada e do capitalismo, e defendia o papel ativo do Estado em setores estratégicos. Encontravam-se mais perto do estatismo-desenvolvimentista, do que da revolução neoliberal que se terminaria por instaurar. Esta posição varia com o tempo, tendo em vista que as forças armadas chilenas se encontraram cada vez mais tensionadas pelo conflito político local, à vez que suas tarefas e objetivos haviam sido reorientados para a contra-insurgência e a luta contra o inimigo interno.

Em relação ao Estado, jamais país algum foi tão ‘militarizado’. Os militares se incumbiram de praticamente todas as funções. Só abrem mão das funções econômicas, que requerem especialistas. Ocuparam a quase totalidade dos Ministérios, todos os governadores de província, quase todos os prefeitos e até mesmo todos os postos de chefes ou presidentes de associações de bairros são militares. Sem falar dos Reitores universitários, presidentes de clubes de futebol, de associações corporativas ou culturais, dos embaixadores, quase sempre militares. Em suma, o Exército assume todas as funções, dividindo-as apenas com a Marinha, a Força Aérea e o corpo policial. (Comblin, 1978)

Segundo Garate (2012), a consolidação de Pinochet como governante no interior do regime militar se apoiou, entre outras coisas, “no golpe de timão” econômico de 1975. É justamente nesse período (1975-1982) quando se produz a abertura radical da economia chilena e a aplicação do liberalismo econômico mais dogmático. Foi a chamada “política de shock”, destinada a terminar com o modelo anterior e ao mesmo tempo isolar os militares que ainda acreditavam na via desenvolvimentista ou na restauração do Estado de Compromisso.

### *O triunfo do neoliberalismo*

Quando se olha em perspectiva a instauração pela força duma economia liberal baseada no denominado paradigma neoclássico, resulta impossível não referir-se à influência de Escola de Chicago. Para Mayol e Azocar (2013), a aplicação dum modelo econômico intensamente “libre-mercadista” foi a grande particularidade da ditadura chilena. Contrária à tendência autárquica que as ditaduras militares costumam oferecer como repertório econômico, a ditadura chilena esteve muito associada à Escola de Chicago através da Pontifícia Universidade Católica e, em menor medida, a partir da Universidade Adolfo Ibañez.

Esse grupo de economistas que viriam a assessorar o regime tinha como objeto principal “a definição dum conjunto de políticas coerentes e inter-relacionadas que permitiram resolver a aguda crise econômica que vivia o país, à vez, de propor os elementos básicos de uma política econômica global que fizesse possível um acelerado desenvolvimento econômico. Segundo eles, os problemas mais importantes da economia chilena durante os últimos 30 – 40 anos eram: baixa taxa de crescimento, estatismo exagerado, escassez de empregos produtivos, inflação, atraso agrícola, e existência de condições de extrema pobreza em importantes setores da população. Nesse sentido, o enfoque básico para propor uma alternativa de solução, foi a abstração das restrições políticas que puderam existir no momento de iniciar uma política econômica. (Centro de Estudios Públicos, 1992)

Para Garreton (2012), a política econômica do regime militar, se bem foi próxima à inspiração filosófica de Hayek, foi mais um laboratório sob a influência de Milton Fridman e da Escola de Chicago. Embora no começo se misturasse com outras visões que disputavam o favor da liderança militar encarnada em Pinochet. Assim, a partir do primeiro momento se implantou um programa de transformação estrutural de maneira drástica e decidida, com desregulação, desemprego massivo, repressão sindical, redistribuição da renda a favor dos setores mais ricos, privatização indiscriminada dos bens públicos, etc., que para Garate (2012), somado ao anti-politicismo e anti-partidismo da oficialidade militar também ajudou

a consolidar a posição dos economistas de Chicago, que se apresentaram – desde o começo – como essencialmente ‘técnicos’ e absolutamente convencidos de alcançar as metas de inflação a través da aplicação integral de seu tratamento de shock.

A fase de implantação ideológica do modelo neoliberal, iniciada em 1975, foi denominada como Plano de Recuperação Econômica. Para Garreton (2012), os objetivos principais da implantação deste novo modelo foram controlar os desequilíbrios macroeconômicos e, em particular, a hiperinflação herdada, que alcançava quase 600%. As principais reformas levadas a cabo foram: a eliminação dos controles dos preços; a liberalização do mercado financeiro (taxas de juros e atribuição de crédito) e, no final da década a ampla liberalização dos fluxos internacionais de capitais; a redução do setor público e a introdução de restrições às empresas públicas; a privatização do sistema de aposentadoria e de parte do serviço nacional de saúde; a devolução de empresas e terras expropriadas a seus antigos proprietários; a privatização das empresas públicas tradicionais; a supressão dos direitos sindicais e a reforma tributária, que eliminou algumas distorções embora favorecesse com discricionariedade a certos setores. Assim, procurava-se erradicar completamente o modelo socioeconômico prevalecente no país, consolidado em quatro décadas e especialmente aprofundado pelas reformas introduzidas pelos governos de Frei Montalva e Salvador Allende.

Em termos estritamente ideológicos e seguindo como a classificação de Pilar Vergara (1985) podem identificar-se três princípios guia na política econômica do regime militar:

- A liberdade econômica, entendida como aquela que se realiza no mercado é a verdadeira liberdade. Portanto, a única ordem justa é a que surge das transações entre indivíduos que se relacionam livremente e fora do âmbito governamental.
- Uma concepção do mercado como expressão da impessoalidade do mundo. As desigualdades que se geram no mercado e sua correspondente hierarquização social são o resultado de um reordenamento criado por um mecanismo ‘neutro’ e, portanto, justo.
- A política econômica do regime se fundamenta num saber de caráter científico, denominado como ‘ciência econômica moderna’.

Durante a primeira metade da ditadura, os resultados do processo da aplicação das políticas de livre mercado foram péssimos. A crise de inícios da década dos oitenta foi significativa e o Estado teve que realizar um enorme esforço para salvar o sistema financeiro. Desde esse

instante se aprofundaram as reformas econômicas, conhecidas como as reformas estruturais e que influíram no conhecido “milagre econômico chileno”. Qual foi o eixo central dessas reformas?

A privatização das empresas públicas e uma política de Estado subsidiário. Ambas têm o mesmo sentido: construir e consolidar uma sólida burguesia com capacidade de inversão, suficientemente forte como classe capitalista. Ainda quando a privatização aparece como um exemplo muito evidente, a relevância da política de Estado subsidiário nesta nova configuração é de grande envergadura. O Estado se afasta dos serviços públicos a menos que os provedores privados não ofereçam alguma formula de serviço nessa área. (LAPSoS, 2013)

Para Garate (2012), do que se tratou, em definitivo, foi de uma série de reformas socioeconômicas que se conformaram numa mudança sociocultural maior que aconteceu ao se substituir a ideia de ‘direito social’ pelo o conceito de ‘serviço’, ao qual é atribuído um preço de mercado e que pode ser oferecido tanto pelos agentes públicos como pelos privados. Ao incluir-se uma orientação de mercado, o Estado foi obrigado a se retirar de muitas funções que lhe tinham sido atribuídas desde a década de 1930. A isto, soma-se o fato de se ter criado novos mercados para cada área de intervenção, o que teve uma profunda influência em dar forma a o que se tem denominado posteriormente como o ‘modelo econômico chileno’. Para Valenzuela (1997), a Constituição de 1980 se converteu na peça mestra do programa político do regime militar e formou parte do programa político de Jaime Guzmán<sup>1</sup> e dos Chicago Boys.

#### *A subsidiariedade*

O modelo neoliberal implantado no Chile durante o regime militar transformou a função do Estado, atribuindo-lhe um novo papel subsidiário. Estabelecia-se que “o fim do Estado era o bem comum geral, isto é, o bem comum não é apenas o bem do estado, também não é o da maioria, e muito menos o da minoria. É o conjunto de condições que permita a todos e cada um dos membros da sociedade atingir seu verdadeiro bem individual”. Desta forma, dentro desse bem comum exige-se respeitar o princípio de subsidiariedade. O Estado “deve assumir diretamente apenas aquelas funções que as sociedades intermedias ou particulares não estão em condições de cumprir adequadamente, seja porque estão para além

---

<sup>1</sup> Foi um político, advogado e professor universitário chileno. Foi senador da e colaborador em assuntos jurídicos e políticos do Regime Militar de Augusto Pinochet. Durante esse período tomou parte da redação da Constituição de 1980 e de suas leis complementarias. Foi, além, o fundador do partido de direita “Union demócrata Independiente (UDI)”, do movimento gremial da PUC e da revista “Realidad”.

de suas possibilidades, seja porque sua importância para a coletividade não aconselha deixá-las entregues a grupos particulares restritos ou seja porque envolvem uma coordenação geral que pela sua natureza corresponde ao Estado”. (Universidad Católica de Chile. Instituto de Economía, 1998).

Para Irarrázaval (2006), as mudanças mais importantes ocorridas neste período se devem à ideia do que Estado é ineficiente e, por tanto se deve reduzir o seu tamanho e o nível de gasto (incluído o gasto social), entregando mais espaço ao setor privado e redefinindo as políticas sociais, orientando-as de maneira focalizada, e utilizando para isso, informação e variáveis técnicas para a imputação de recursos.

O respeito ao princípio da subsidiariedade supõe a aceitação do direito à propriedade privada e da livre iniciativa no campo econômico, “a centralização excludente de toda atividade do Estado, não apenas conduz a uma sociedade estatista que termina por negar praticamente a liberdade pessoal, mais também prescinde da capacidade criadora dos particulares no terreno empresarial, cuja substituição pelo burocrata prejudica ao surgimento de novas fontes de produção e de trabalho”. (Universidad Católica de Chile. Instituto de Economía, 1998).

Assim, para De Mattos (1992), os processos de privatização coerentes com a função subsidiária do Estado cobram um impulso importante, assim como se produz um processo generalizado de internalização da economia e uma modernização acelerada dos circuitos de acumulação mais relevantes. Para o autor, o projeto de modernização neocapitalista do Regime Militar contava com uma base social distinta da que tinham tido os governos que lhe haviam precedido. Neste caso, o apoio se originou principalmente das frações da burguesia industrial vinculada direta ou indiretamente com as grandes empresas e grupos econômicos nacionais e estrangeiros, dos produtores de bens exportáveis, da burguesia comercial e de certos setores médios profissionais e executivos.

Para ele, um dos aspectos centrais deste processo de reestruturação consistiu na drástica diminuição da responsabilidade pública direta nos processos de acumulação e crescimento. Em consequência, ainda quando o estado continuou tendo a seu cargo boa parte dos investimentos em infraestrutura básica e em serviços que considerava essenciais para regular o tipo de desenvolvimento que desejava impulsionar, seu papel como produtor se reduz sistematicamente.

O modelo económico para conseguir um efetivo desenvolvimento se define como de economia social de mercado, que considera tanto a atuação do estado como a dos particulares.

A função principal do estado é propiciar um forte desenvolvimento da atividade produtiva do setor privado, evitando que a gestão econômica particular atente contra o bem comum ou não coincida com o interesse geral do país. (Universidad Católica de Chile. Instituto de Economía, 1998).

### **Política de Moradia e Subsídio**

Para Sepúlveda (2008), baseado nas ideias neoliberais que inspiraram as reformas em todos os setores da economia chilena as mudanças estruturais impulsionadas no Chile desde 1978 com a aplicação dum modelo econômico neoliberal, significaram que o Estado assumisse um novo papel subsidiário e regulador no âmbito da política habitacional. O acesso à moradia deixa de ser um direito para se tornar um bem que se consegue mediante o esforço compartilhado entre os cidadãos e o Estado. Com isto, surge uma terceira geração de políticas habitacionais<sup>2</sup>, em que se transfere um conjunto de funções ao setor privado, definindo incentivos para que assumam a produção sustentável de unidades habitacionais. Para Hidalgo (1999) o Estado apenas se reservou para si as funções de regular, planejar e controlar o processo habitacional, podendo também subsidiar de forma direta aos grupos de menores rendas.

No plano econômico – social este período marca a evolução da concepção da moradia desde um direito social função obrigatória do Estado para o conceito de Estado subsidiário inserto numa economia de livre mercado. Para o governo militar, a nova política habitacional se concebe a partir de um Estado que assegure que todos os setores disponham de canais de acesso à moradia, expeditos e de acordo a suas características socioeconômicas. (MINVU, 2004)

Segundo Fariña (1994), dentro desse contexto postula-se que um dos motores que movimentam aos privados para atuar, é a capacidade para acumular riqueza como um fator que contribui a logro do bem-estar. A riqueza e a posse de bens é um prêmio ao esforço e um símbolo social de sucesso. Daqui que este modelo de desenvolvimento privilegie também fortemente ao respeito e a proteção à propriedade privada, elevada ao nível de valor superior,

---

<sup>2</sup> A primeira geração da política habitacional está no contexto de construção do que se denomina Estado de Bem-estar, onde nascem as primeiras respostas organizadas ao problema de carência habitacional, o que levou a erradicar os assentamentos precários e localizar a sua população em conjuntos habitacionais cuja construção, planejamento, desenho e financiamento esta dada pelo Estado.

Uma segunda geração de políticas habitacionais começa no final da década dos sessenta, quando se observa uma grande assimetria entre a demanda por moradia produto do processo de urbanização popular (60 ou 70% da produção do espaço urbano novo), e a oferta de moradias terminadas que oferecia a institucionalidade do Estado. Ante isso, surgiram propostas que entendiam a moradia como um processo que devia ser apoiado tecnicamente e organizado pela política habitacional.

mesmo a risco de gerar, em muitos momentos, conflitos no conceito de bem comum. Com isso, dentro da ação subsidiária do estado encontra-se a ideia de apoiar aos setores postergados da comunidade nacional, isto é, aquelas que com seu próprio esforço não conseguem lograr satisfazer suas necessidades básicas.

No essencial, o discurso repousava na convicção de que, numa economia aberta de livre mercado, onde as exportações deveriam constituir-se no elemento motriz do sistema, uma parte importante da atividade produtiva deveria orientar-se para aqueles lugares do território onde estivessem localizadas as respectivas bases de exportação; desta maneira, esses lugares poderiam beneficiar-se de uma maior acumulação e crescimento. A partir deste fundamento teórico, na prática concreta, a gestão territorial do regime militar resultou basicamente da aplicação de um conjunto de políticas públicas de enfoque global-nacional, orientadas a restabelecer seu papel ao mercado e a produzir a busca da abertura externa; neste contexto, a gestão territorial aparece como uma função complementar ao estabelecimento e consolidação dos grandes objetivos macroeconômicos, pelo que de fato, se pode falar de uma verdadeira gestão territorial implícita ou indireta. (De Mattos, 1992)

Segundo o autor, desta forma, ao reduzir-se as intervenções e inversões públicas sob o império dum estado subsidiário a maximização da mais valia urbana se consolidou como o principal critério urbanístico, assim a “máquina do crescimento urbano” se encontrou frente às condições mais favoráveis para poder sobre passar muitas das regulações ainda vigentes.

Na base desses princípios, o “governo militar” imediatamente se desfez do programa de moradia socialista. No ano 1975, um novo modelo habitacional tomou forma. O novo sistema era guiado pelo mercado e estaria inserto num sistema econômico e financeiro mais competitivo (Almarza, 1997; Arellano, 1982, Haramoto, 1983, em Gilbert, 2003). Pelo lado da oferta, a moradia de interesse social não seria mais contratada pelo Estado, senão que seria construída pelo setor privado, respondendo aos sinais do mercado. Em lugar de as construtoras produzirem o que o setor público lhes pedia, deveriam competir para produzir o que os consumidores queriam. O Estado teria um papel subsidiário e esperava-se que a empresa privada produzisse unidades mais baratas que sob o sistema de contrato público e entregasse uma opção de moradias para os mais pobres. As famílias poderiam usar o subsídio para comprar a moradia que eles quisessem. Os mecanismos de controle de mercado de solo foram virtualmente eliminados numa tentativa por reduzir os preços para a aquisição de terrenos. (Harberger, 1979; Smolka y Sabatini, 2000; Trivelli, 1987, em Gilbert, 2003).

O esquema definido postula que a atividade do Estado centra-se em contribuir para financiar a demanda habitacional (transformar a demanda potencial ou necessidade habitacional numa demanda efetiva, que pressiona o mercado na busca de solução). Corresponde assim, às empresas construtoras e imobiliárias, procurar os mecanismos de financiamento que lhes permitam desenvolver sua atividade empresarial, e para isso devem concorrer em condições de mercado para atrair recursos. Desta forma, a política habitacional assegura a existência duma demanda estável – através de programas regulares de moradia de interesse social – evitando alguns elementos de incerteza normalmente associada a esta atividade. (Fariña, 1994)

Para Sugryanes (2005), porem, estavam dadas as condições objetivas necessárias para que se articulasse eficientemente a relação, por certo pouco transparente, entre o Estado mandante e os interesses de um pequeno grupo de grandes empresas construtoras; uma relação ambígua de juiz e parte, onde o Estado subsidiário deu teto aos pobres, incentivando ao setor da construção. Para ela, a teoria define essa política habitacional como “baseada no subsidio à demanda e orientada ao mercado”, contudo, a prática evidencia um sistema de “subsídios à oferta” num mercado cativo e muito protegido; um sistema que não tem em conta a cidade, exclui a concorrência e os aportes inovadores.

Para a autora, o subsidio à oferta tem sido a chave para assegurar a participação das empresas na construção de moradias de baixo standard, como tem conseguido fazer da construção de moradias de interesse social uma função de alta rentabilidade, um negócio para um grupo pequeno e seletivo de grandes empresas. Porém, a dependência gerada com a relação à localização desta moradia tem sido a chave para contribuir, por um lado, a ampliar a brecha na relação entre a cidade e a periferia, e, por outro, a criar grandes concentrações homogêneas de projetos em setores determinados da periferia, ou zonas de expansão da cidade, no lugar onde as empresas ganhadoras das licitações tinham suas reservas de solo.

Por outra parte, o desenho da política de redução do déficit habitacional através de subsídios à oferta, sustentada no papel subsidiário do Estado num contexto de economia de mercado, contempla apenas uma modalidade de acesso à habitação, isto é, unidades novas em propriedade, cuja operação não considera a localização da moradia na cidade. Nesse sentido para Casgrain (2010), a política tem sido estruturada completamente em torno do acesso à propriedade. Existe uma pressão forte sobre o Estado para ter acesso não apenas a melhores condições de vida, senão também a um patrimônio imobiliário. Assim, o Estado tem contribuído para a satisfação desse desejo popular de uma casa própria.

Segundo os economistas neoliberais que sustentaram este sistema, o subsídio habitacional justifica-se tanto no plano da eficácia econômica quanto no plano da equidade. Em primeiro lugar, a ajuda financeira demandada limitaria a ajuda fiscal de programas habitacionais já que o beneficiário participaria via sua hipoteca no investimento, para que logo, essa subvenção tivesse um efeito redistributivo na medida em que o valor da bonificação diminui se aquele da moradia aumenta. Finalmente o beneficiário poderia escolher livremente, em teoria, a casa que é mais adequada a suas necessidades. (González, 2005 citado em Casgrain, 2010)

A produção de moradias de interesse social com o subsidio habitacional durante a primeira metade dos anos oitenta aplicou-se quase em forma exclusiva aos programas de erradicação de “campamentos” –assentamentos irregulares- localizados nos setores de maiores rendas. É indispensável entender esta política de erradicação em função do marco ideológico que tem definido a política habitacional e urbana na segunda metade do século XX no Chile. O objetivo fundamental da erradicação de assentamentos irregulares foi a de terminar com as distorções que estes criam sobre o valor do solo em setores centrais e de desenvolvimento com alto potencial.

Segundo Hidalgo (2004), o programa de erradicação de “campamentos” deslocou as famílias desses assentamentos a novas residências noutros municípios periféricos, que tinham baixa densidade, escassos recursos econômicos e não dispunham de serviços básicos e equipamentos. As soluções habitacionais entregadas correspondem a “habitações de interesse social básica” unifamiliares ou em altura, cuja superfície não superava os 42 metros quadrados. Estes novos padrões habitacionais se converteram num símbolo da periferia da maioria das cidades chilenas. Entre 1979 e 1985 se deslocaram 28.887 famílias, que envolveram a 172.218 pessoas. Isto significou a criação de verdadeiras cidades nos lugares de destino, o que contribuiu para acentuar alguns aspectos críticos que caracterizam a cidade de Santiago, e que estão vinculados ao excessivo crescimento.

Na sua época, os programas de erradicação foram analisados e fortemente criticados, sobretudo pelos efeitos de profunda segregação sócio-espacial. O objetivo difundido destas operações massivas de deslocamento forçado consistiu em “sanear” os “campamentos” ou assentamentos irregulares produto de invasões (tomas) de terrenos que tinham tido lugar nos anos sessenta e setenta, e também em 1983. O caráter único da erradicação de assentamentos irregulares nos anos oitenta está dado pelo tipo de compensação à desocupação forçada: deu teto aos pobres, deu uma solução habitacional com propriedade e de caráter definitivo, com

urbanização, com uma construção de 25 metros quadrados em lotes de 100 metros quadrados. (Sugryanes,2005)

Para Simian (2010), um dos principais problemas da aplicação massiva de subsídios tem sido a segregação, especialmente no caso da Região Metropolitana. Tem-se privilegiado a construção de grandes quantidades de moradias nas periferias das cidades, a baixo custo, criando grandes bolsões de moradias de menor renda nos extremos da cidade. Para Trivelli, (1996 em Poduje, 2000), este cenário se explica pela natureza eminentemente econômica do mecanismo do subsídio que faz que a variável “preço da terra” seja altamente incidente dentro da rentabilidade de todo o sistema, sobretudo pelo papel das empresas construtoras. Sob este critério, se reforça a opção de localização periférica já que é apenas nestes setores que se podem comprar terrenos com custos inferiores. Esta tendência originada desde meados dos 80 se consolida no tempo devido ao boom imobiliário que experimenta o mercado metropolitano, o que faz com que os preços subam exponencialmente com respeito a sua tendência histórica de evolução.

Para Hidalgo (1999), durante o período transcorrido entre 1973 e 1989, a ação do Ministério de Habitação e Urbanismo esteve envolvida na entrega de quase 300.000 moradias, cifra um pouco pequena para as reais necessidades do país. Isto se refletiu no enorme déficit habitacional que teve o país no começo dos anos noventa, que alcançou uma cifra próxima ao 1.000.000 de habitações. O discurso oficial assinalou que essa modalidade era o primeiro degrau para uma moradia de caráter definitivo, e que os próprios beneficiários estavam chamados a estabelecer essa condição. Porém, aquelas famílias que não conseguiram aceder as moradias e soluções habitacionais dadas pelo Estado nos anos setenta e oitenta, buscaram e criaram, como tem sido frequente no Chile, modalidades alternativas para fazer frente a sua carência de alojamento. Nos anos oitenta, ante o duro controle que se estabeleceu às “tomadas de terreno”, se incrementou o fenômeno do que por então se denominou “allegamiento”. Em geral, esta popular modalidade de solução ao problema tratava-se da acolhida que algumas pessoas ofereceram a seus parentes ou amigos próximos em suas moradias. Definiu-se esta alternativa como “a condição habitacional de uma pessoa ou família, parente, amigo ou conhecido do dono de cada, que pela falta de moradia se vê obrigado a viver com outros” (Jiménez y Araos, 1991, em Hidalgo, 1999). Nesta singular condição morou, durante os oitenta e noventa, um número importante de chilenos, que segundo Hidalgo (1999), apenas na cidade de Santiago chegava às 70.000 famílias aproximadamente.

Nesse sentido, os melhores resultados da nova política habitacional, se conseguiram nos governos democráticos dos anos 90. Para Sugryanes (2005), a permanência do modelo elaborado em tempos de ditadura e aplicado em tempos de democracia apenas se pode analisar através da aplicação do um objetivo principal da política habitacional, o de reduzir em forma drástica o déficit acumulado durante a ditadura militar. O Chile logo começa a declarar ser o único país latino-americano que estava conseguindo reduzir seu déficit habitacional (Almarza, 2000; Ducci, 1997; Moffat, 2000; MPC, 1996; Nieto, 2000, em Gilbert, 2003).

De um certo ponto de vista, a política habitacional desenvolvida no Chile durante os anos oitenta e noventa foi um êxito. A partir duma institucionalidade centralizada e consolidada por acima das mudanças da realidade política, esta iniciativa deu teto aos pobres com a construção de 500.000 habitações de interesse social. Logrou também, de forma sustentada durante duas décadas, reduzir o déficit habitacional; no marco de crescimento da economia nacional (em meados dos anos noventa), esta produção massiva de moradia logrou superar o crescimento vegetativo da população e da formação de novos lares. A partir dum enlace entre o Estado, os usuários e o mercado financeiro, essa política tem estabilizado e rentabilizado a construção do parque residencial, acima dos altos e baixos da conjuntura econômica. Tem rentabilizado a construção de habitações de interesse social de baixo standard entre poucas empresas especializadas. Com um sistema transparente para a designação dos recursos estatais, esta política tem sido bem avaliada por todos os atores envolvidos, acima das vicissitudes institucionais ou conjunturais. (Sugryanes, 2005).

Desta forma, a produção massiva de moradias tem sido exaltada tanto no interior quanto no exterior do país. A política habitacional estava considerada nos anos 1990 como uns dos maiores êxitos do retorno à democracia. Porém, a partir do 1997 as primeiras telhas começam a cair sobre a cabeça dos responsáveis. Em primeiro lugar, o inverno excepcionalmente chuvoso de 1997 faz aparecer a qualidade medíocre das construções. Em segundo lugar, a construção de moradias econômicas se concentra em lugares específicos da periferia, exacerbando a segregação sócio espacial, apenas favorecendo a realização de soluções habitacionais individuais e, portanto, os conjuntos carecem de serviços, equipamento e áreas verdes. O terceiro problema, o movimento de protesto que agrupa os “devedores habitacionais” demanda a anulação da hipoteca contraída através dos programas do Estado. (Casgrain, 2010)

Para Vergara (2014), estas políticas têm tido um impacto decisivo sobre a mobilidade espacial dos estratos baixos e sua alocação na periferia urbana ou bem fora da cidade, produto da constante elevação do preço de solo urbano, aumento resultante da crescente especulação imobiliária e o efeito da própria dinâmica do mercado e que tem obrigado a construir a habitação de interesse social na periferia das cidades.

As externalidades descritas têm sido catalogadas por alguns autores como “o lado obscuro da política de habitação em Chile”. Para Rodriguez (2005), muitas coisas têm mudado no Chile durante os últimos anos, para bem ou mal: a renda per capita duplicou, as desigualdades são mais profundas e as redes sociais têm desaparecido, mas o modelo de produção e a tipologia das habitações de interesse social se mantêm, mais para mal que para bem.

### **Conclusões**

Por trás da ruptura institucional do Golpe de Estado 1973, não apenas se quebrou com a democracia chilena senão que se implantaram uma série de políticas sociais que transformaram o papel do Estado chileno, não apenas na forma de fazer política senão também a forma de concepção das diferentes problemáticas sociais. A nova lógica neoliberal de mercado colocou ao Estado numa mera ação subsidiária.

No âmbito habitacional, depois de várias décadas de aplicação do subsídio habitacional – no período ditatorial e posteriormente nos períodos democráticos - existem resultados claramente visíveis. Por um lado, o déficit habitacional tem se reduzido de maneira importante, tornando-se num paradigma dentro de América Latina, mas por outro lado, os efeitos negativos desta política habitacional na base dos subsídios marcaram uma reconfiguração da cidade – especialmente Santiago – com uma periferia homogênea, com sérios problemas de qualidade urbana, severas problemáticas sociais e péssima qualidade construtiva.

Em Santiago do Chile, durante os últimos vinte anos, o subsídio habitacional tem permitido a construção de mais de 200.000 habitações de interesse social de baixo standard e com um desenho que nunca pensou nas ampliações e melhoramentos. Nelas mora um quinto da população da cidade. Segundo Hidalgo (1999), apenas 10 das 37 comunas representam 76% do total de habitações de interesse social construídas.

Para Rodriguez (2005), o fenômeno de transição dos povoadores “sem teto” aos pobres “com teto” fica ilustrado nos seguintes dados: a metade destas moradias foi construída

em lotes individuais de um, dois e três andares. A outra metade corresponde a edifícios, blocos, de três ou quatro andares, em copropriedade. Estes projetos podem ter mais de dois mil moradias, com densidades superiores aos 600 habitantes por hectares. Soma-se segundo Ducci (1997), o tamanho mínimo da moradia, a péssima qualidade construtiva, a falta de serviços e equipamentos, a perda de laços familiares pelo afastamento, assim com falta de apropriação e identidade.

Atualmente os preços da moradia de interesse social atingem os preços da moradia de setores médios, embora ninguém o fale abertamente, de modo que o produto de moradia de interesse social tradicionalmente aceita como uma moradia de menor padrão por seu baixo preço, já não é válido. De tal modo, nas condições atuais, a propriedade da moradia como única alternativa é inviável. Já não é aceitável seguir expulsando aos pobres para fora da cidade. Não se justifica financiar protótipos de moradia de menor padrão que têm o mesmo valor das moradias de outros setores econômico, e por último, o estado já não está em condições de seguir aumentando o valor do subsídio que vai a direito benefício dos proprietários da terra e das empresas imobiliárias, fomentando a especulação. (Brain e Sabatini, 2006).

Os resultados de trinta anos de política habitacional chilena deixada para o mercado nos faz pensar em como estamos entendendo a moradia de interesse social, seja esta na sua condição de mercadoria ou como uma ação efetiva de redistribuição de riqueza.

Como bem fala Rolnik, é necessário refletir o atual papel da moradia, na real suposição de que, em menos de dez anos, estaremos enfrentando no Brasil o mesmo cenário com o programa “Minha Casa, Minha Vida”, que num primeiro momento teve avaliações satisfatórias no marco de manter o desenvolvimento do setor imobiliário e reaquecer as atividades do ramo da construção civil, mas, que hoje se questiona, sobretudo a partir da análise de localização, da escala dos empreendimentos e da qualidade dos conjuntos habitacionais de interesse social, mesmos elementos que se questionaram depois de alguns anos de implantada a política habitacional no Chile e que até hoje não tem conseguido ser superados.

## Bibliografia

Brain, L y Sabatini, F. (2006). Los precios del suelo en alza carcomen el subsidio habitacional, contribuyendo al deterioro en la calidad y localización de la vivienda social. Estudio Prourbana. Santiago de Chile.

Casgrain, A. (2010). La apuesta del endeudamiento de la política habitacional chilena. Revista INVI, vol. 25, N° 68, PP. 155 – 182.

Centro de Estudios Públicos. (1992). El ladrillo. Bases de la política económica Del gobierno militar chileno. Santiago de Chile.

Comblim, Joseph. (1977). A ideologia da Segurança Nacional. O poder militar na América Latina. Rio de Janeiro. Editora Civilização Brasileira S.A.

De Mattos, Carlos. (1992). Modernización neocapitalista y reestructuración productiva y territorial, 1973 – 90. En: Revista Eure. Vol. XVIII n° 54.

Ducci, Maria Elena. (1997). Chile, el lado oscuro de una política de vivienda exitosa. Revista Eure, vol XXIII, N° 69. Santiago de Chile.

Fariña, Fernando. (1994). La política habitacional en el contexto del modelo de desarrollo chileno, s.p.

Gilbert, Alan (2003). Poder, ideología y el consenso de Washington: desarrollo y expansión de la política chilena de vivienda. Publicado En: Boletín del Instituto de la Vivienda, v.18:n.47 (2003:May.), 2003, mayo, pp.133-156.

Garretón, Manuel A. (2012). Neoliberalismo Corregido y Progresismo Limitado. Los Gobiernos de la Concertación en Chile, 1990 – 2010. Santiago de Chile. Editorial Arcis, El desconcierto y CLACSO.

Hidalgo, Rodrigo. (1999). La vivienda social en Chile: la acción del Estado en un siglo de planes y programas. En: Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, n° 45.

Hidalgo, Rodrigo. (2004). La vivienda social en Santiago de Chile en la segunda mitad del siglo XX: Actores relevantes y tendencias espaciales. En: Santiago en la globalización ¿una nueva ciudad?. Santiago de Chile, Ediciones Sur

Laboratorio Transdisciplinar en Prácticas Sociales y Subjetividad. LaBSoS. (2013). Golpe 1973-2013. Ediciones y publicaciones El Buen Aire S.A.

MINVU. Ministerio de Vivienda y Urbanismo. (2004). Chile, un siglo de políticas en vivienda y barrio. Santiago de Chile. Editora e imprenta Maval.

Moulian, Tomas. (2002). Chile actual. Anatomía de un mito. Santiago de Chile. LOM Ediciones.

Poduje, Ivan. (2000). Vivienda Social en Chile. Un producto en serie sin localización. Lincoln Institute Research Report. Santiago de Chile.

Regalado, Roberto. (2006). América Latina entre siglos. Dominación, crisis, lucha social y alternativas políticas de izquierda. Ocean Sur.

Rodriguez, Alfredo; Sugryanes Ana. (2005). Los con techo. Un desafío para la política de vivienda Social. Santiago de Chile. Ediciones Sur.

Roitman Rosenmann, Marcos. (2013). Tiempos de oscuridad. Historia de los golpes de Estado en América Latina. Madrid. Ediciones Akal.

Simian, Jose Miguel. (2010). Logros y desafíos de la política habitacional en Chile. Estudios Públicos, n 117.

Sepulveda, Ruben. (2008). Limitaciones y desafíos de una política habitacional integral. En: Aravena, S. y Sandoval, A. Política habitacional y actores urbanos. Seminario del Observatorio de Vivienda y Ciudad. Santiago de Chile. Ediciones Sur, pp. 15-24.

Sugryanes, A. La política habitacional en Chile, 1980 – 2000: un éxito liberal para dar techo a los pobres: En: Rodriguez, A. y Sugryanes, A. (coords.). Los con techo, un desafío para la política de vivienda social. Santiago de Chile. Ediciones Sur, pp. 23-58.

Universidad Católica de Chile. Instituto de Economía (1998). Política de vivienda en Chile en el periodo 1975-1985 Publicado En: Universidad Católica de Chile. Instituto de Economía. Investigación de alternativas de sistemas habitacionales. Santiago, 1988, 6 v. Ubicación: 351.778.5 (83)U58 i, 1988, v.4

Vergara Erices, Luis Alejandro. (2014). El estado subsidiario y sus políticas urbanas: la expulsión de los estratos bajos de la ciudad. GeoGraphos. [En línea]. Alicante: Grupo Interdisciplinario de Estudios Críticos y de América Latina (GIECRYAL) de la Universidad de Alicante, 6 de febrero de 2014, vol. 5, nº 62, p. 146.

Vergara, Pilar. (1985). Auge y caída del neoliberalismo en Chile. Santiago de Chile. Ediciones Ainavillo.

Vicario, Guido. (1979). Militares e política na América Latina. Rio de Janeiro. Editora Civilização Brasileira S.A.