

POLÍTICAS DE HABITAÇÃO SOCIAL DO CHILE

Sara Judy Christie de Olives¹
Geovany Pachelly Galdino Dantas²

O presente texto tem por objetivo apresentar uma breve síntese da trajetória das políticas de habitação social do Chile, como parte da disciplina “Habitação em Perspectiva Internacional Comparada” e apresentada no contexto do seminário “Política Habitacionais na América Latina”. A discussão está sistematizada de forma a relacionar as mudanças urbanas ocorridas no Chile e a construção das políticas habitacionais desenvolvidas no país.

O Chile é um dos países da América do Sul que ao longo da sua trajetória histórica conta com uma larga experiência no desenvolvimento de políticas públicas de habitação social. Nos anos finais do século XIX, o Chile começa a experimentar mudanças significativas em sua estrutura econômica, produtiva e social, consequência direta de um incipiente desenvolvimento industrial, além do processo de imigração rural de milhares de camponeses para os centros urbanos, ocasionando mudanças significativas na composição demográfica do país.

Neste sentido, verifica-se que o país passou por um forte incremento populacional entre o final do século XIX e início do século XX, o que pode ser comprovado pelo fato de sua população ter aumentado de algo em torno de 2,7 milhões de habitantes, no final do século XIX, para 5,9 milhões, em 1952 (CHILE, 2004). Em relação a este cenário, Elizaga (1965, p. 67) dimensiona que, “72,4% del incremento de la población chilena entre 1895 y 1952 es imputable al aumento de la población urbana y el saldo a la rural; en el mismo período, el 65% del crecimiento urbano se concentró en centros mayores de 50 mil habitantes”³.

Nas décadas seguintes, a população chilena continuou a crescer, ultrapassando o patamar de 10 milhões de habitantes no ano de 1982. Os dados do Instituto Nacional de Estadísticas (INE) para o ano de 2002 mostra que a população chilena era de 15.668.271 de habitantes e para o ano de 2012, a população total do país chegou a 17.444.799 de habitantes (CHILE, 2016).

O mesmo incremento pode ser visto quando se observa a dinâmica do processo de urbanização. As cidades chilenas passaram a apresentar maior importância por volta do início do século XX, sendo que foi somente na década de 1930 que, pela primeira vez, seu crescimento começa a ser maior que a dos núcleos rurais. Até as décadas de 1930 e 1940, a população chilena concentrava-se majoritariamente em áreas rurais (CHILE, 2004). Diante deste contexto, todo este processo de crescimento dos centros urbanos possibilitou mudanças na estrutura

¹ Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais/UFRN.

² Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Geografia/UFRN.

³ “72,4% do incremento da população chilena entre 1895 e 1952 é imputado ao crescimento da população urbana e o equilíbrio da população rural; no mesmo período, os 65% de crescimento urbano se concentrou nos centros com mais de 50 mil habitantes” (tradução nossa).

socioeconômica do país, principalmente nas relações de trabalho, pois o Chile deixa de ser apenas um país agrário e passa a dar lugar a uma nova classe social: a classe operária.

A origem da habitação social chilena remonta à última década do século XIX e começo do século XX, período em que algumas instituições católicas desenvolveram iniciativas filantrópicas para a construção de moradias operárias (ARTEAGA, 1985). Além disso, o Estado deu um passo importante através da promulgação da “La Ley de Habitaciones Obreras”, no ano de 1906, considerada a primeira legislação habitacional que vai abordar de forma abrangente a situação precária das habitações da classe trabalhadora.

A política habitacional chilena pode ser dividida em duas grandes fases. A primeira fase refere-se os anos de 1830 até 1940, período caracterizado por habitações coletivas em Santiago do Chile (*cuartos redondos, ranchos e conventillos*), contratos de arrendamentos e em menor medida, pela ocupação de terras de uso público. A segunda fase abrange o período de 1950 a 1970, onde foi marcado pelas ocupações ilegais de terras.

É na década de 1950 que surgem as primeiras iniciativas do Estado no setor de habitação⁴, compreendendo uma série de leis municipais destinadas a regular as condições de higiene, saúde e construção de habitações de baixo preço para a classe operária.

Destaca-se que será também nesse período, que o processo de urbanização irá se acentuar no país, o que pode ser evidenciado pelo predomínio da população urbana sobre a rural. Em 1952, a população urbana representava mais de 60% da população total e o ritmo de crescimento da continuou a aumentar nas décadas seguintes chegando a mais de 80% da população total no início da década de 1980 (CHILE, 2004).

Para Pizarro (1997), o crescimento urbano registrado na segunda metade do século XX guarda profunda relação com a própria dinâmica populacional do país. Sobre este aspecto, afirma o autor que, “tan decisivo ha sido el proceso de urbanización en el país en la segunda mitad de siglo que el crecimiento urbano representó la casi totalidad del crecimiento absoluto experimentado por la población chilena”⁵. Neste sentido, a estrutura social do Chile, por sua vez, sofreu grandes alterações como resultado do rápido crescimento populacional e do processo de urbanização.

Diante disso, muitas cidades chilenas não foram capazes de adaptar-se a esta nova realidade social e urbana que se apresentava. Por não ter a infraestrutura ou os serviços necessários, o déficit habitacional aumentou consideravelmente, provocando o surgimento de

⁴ Podemos destacar as seguintes iniciativas Estatais chilenas: La acción de los Privados y de la Iglesia Católica; La ley de Habitaciones Obreras de 1906; Ley de Habitaciones Baratas y la construcción de viviendas obreras (Decreto Ley N° 308, de 1925); Creación de la Junta de Habitación Popular y las Leyes de Fomento de la Edificación Obrera; La Caja de Habitación Popular; La Corporación de Reconstrucción y Auxilio; La restructuración de la Caja de Habitación Popular; La intervención privada y la promulgación de la Ley Pereira.

⁵ “tão decisivo tem sido o processo de urbanização no país na segunda metade do século que o crescimento urbano representou quase a totalidade do crescimento absoluto experimentado pela população chilena” (tradução nossa).

soluções informais para o problema habitacional, através da ocupação de terras na periferia da cidade. Estas formas de ocupações foram chamadas de “*poblaciones callampas*” e “*tomas de terrenos*”. Estes modos de acesso à terra mudou a maneira como as cidades chilenas foram se estruturando, não somente em relação ao crescimento espacial, mas também sobre as relações sociais e culturais que foram gerados em torno destes grupos sociais.

Da década de 1950 até o início do regime militar, o governo chileno criou o Ministério de Obras Públicas, para qual tinha a responsabilidade de elaborar o “Plan de Viviendas”. Em 1951, é implementado o “Programa de Autoconstrucción y Ayuda Mutua”, onde a sua origem parte do convenio de cooperação técnica firmado entre os governos do Chile e Estados Unidos, dentro das iniciativas da União Pan-americana. Este Programa tinha como objetivo principal o enfrentamento do déficit habitacional através de soluções alternativas, baseada na autoconstrução, em um sistema de cooperativas que envolvia o próprio esforço das famílias no processo de construção de suas residências.

Em 1953, é fundado a “Corporación de la Vivienda” (CORVI), com o objetivo de promover soluções habitacionais no país, contribuindo de forma significativa sobre a forma como se configurou a geografia sócio-espacial das cidades, pois foram construídos grandes conjuntos habitacionais na periferia. Ainda durante esta época foi instituído o “Plan Habitacional de 1959”, que tinha a clara intenção de incorporar o setor privado nas políticas habitacionais, através de isenções tributárias, permitindo as empresas construtoras aumentarem as suas intervenções em materia de habitação. Em relação a isto, Nash e Paredes (2011, p. 68) relata que, “para captar los capitales del sector privado hacia la construcción de vivienda económicas, el gobierno dio una serie de franquicias tributarias, que van desde la exención de la contribución territorial a la devolución de ciertos impuestos”⁶.

Além destas duas grandes intervenções habitacionais, podemos destacar o “Programa Nacional de Vivienda”, o qual tinha como meta a construção de 538.700 habitações entre o período de 1961 a 1970.

Com a finalidade de institucionalizar as poupanças e empréstimos, foi criado “Sistema de Ahorro y Préstamo” (SINAP). Dentro deste esquema, surgiu a necessidade de estabelecer uma relação direta entre o tipo de habitação e a capacidade de pagamento dos beneficiários, produzindo, como resultado, a estratificação do tipo de habitação social. Ainda dentro deste contexto, se destacam duas iniciativas no âmbito do Plano de Habitação de 1959, sendo elas o reassentamento e a urbanização de *poblaciones callampas* e *tomas*. Em geral, ambas alternativas

⁶ “para captar capital do sector privado para a construção de habitação a preços acessíveis, o governo deu uma série de isenções fiscais, que vão desde a isenção do imposto sobre a propriedade para o reembolso de certos impostos” (tradução nossa).

tinham como finalidade, por um lado, fornecer serviços básicos, assim como a garantia da segurança habitacional e por outro, o saneamento e os títulos de domínio terreno.

Em 1965 é criado o “Ministerio de la Vivienda y Urbanismo”, com a finalidade de agrupar todas as ações voltadas para a habitação em uma única instituição. Nesta mesma época, surgiu "La Operación Sitio o Tiza", uma política de emergência contra os danos causados pelas tempestades, mas apenas dois anos mais tarde, por meio do Plano de Poupança Popular, se tornaria uma maneira formal para fornecer acesso à habitação para a população de baixa renda. O Programa foi basicamente constituído de empréstimos para a compra de lotes unifamiliares, urbanizados e integrados à cidade, onde os moradores autoconstruíram suas casas.

Com a instauração do regime militar (Augusto Pinochet), a habitação deixa de ser um direito inalienável do povo e se torna "um direito que se adquire com o esforço e economia" (HARAMOTO, 1980, p. 35). Dentro das políticas habitacionais implementadas no regime militar, podemos ressaltar o "Programa de Subsidio Habitacional", o qual o Estado fornecia subsídios complementares as poupanças e hipotecas de modo aumentar a capacidade de financiamento e compra de habitações no mercado. No final dos anos 80, a fim de estabelecer um sistema que combine o Programa de Subsídio de Habitação junto com o Sistema de Poupança e Financiamento, é criado o “Sistema Geral Único”, que se destinava a financiar a demanda por habitações tanto para as famílias mais pobres, assim como para aquelas de renda média.

Entre as décadas de 1970 e 1980, a partir de um modelo econômico neoliberal, o Estado começa a desempenhar um papel subsidiário em relação a habitação social e as empresas privadas passam a ser responsáveis por encontrar terras e construir habitações. Sob essa lógica, é que em 1979, o mercado de terras é liberalizado, com o argumento do aumento da quantidade de terras disponíveis, o que diminuiria os preços e a construção de mais habitações, porém, é um fato que não aconteceu (HIDALGO, 2005).

Após a liberalização do mercado de terras, medida adotada pelo governo Pinochet, a especulação passa a aumentar consideravelmente o valor do solo urbano no centro da capital, afetando particularmente as populações de baixa renda. Durante o regime militar foi adotado uma política de erradicação de *campamentos*, onde deslocou diversas famílias do centro da cidade para a periferia, concentrando-se a pobreza em comunidades que não tinham infraestrutura, serviços públicos e empregos necessários para o desenvolvimento. Entre os anos de 1979 e 1985, mais de 78 mil famílias foram afetadas pelas realocações, em Santiago (HIDALGO, 2004).

No início dos anos 90, com retorno da democracia, havia um déficit habitacional significativo acumulado, onde se estimavam cerca de 900 mil pessoas sem moradia própria. No geral, um fator comum da política de habitação nos dois primeiros governos de “Concertación”, está relacionado

com a consolidação de um modelo gestado em tempos de ditadura. Embora seja verdade, o país tinha feito progressos em relação à recuperação das dimensões participativas, bem como o reconhecimento da violação dos direitos humanos e outros aspectos relacionados com a liberdade restringida pela ditadura. Porém, em sua essência não estavam presentes mudanças no setor habitacional.

Os instrumentos utilizados foram mantidos desde meados dos anos 70, especialmente o financiamento habitacional, ou seja, um sistema baseado em subsídios. Ainda assim, houve algumas variações que direcionaram a política habitacional, os quais podemos apontar: o “Programa de Vivienda Progresiva”; “Subsidio de Renovación Urbana y Desarrollo Prioritario”; “Programa de Viviendas Básicas Modalidad SERVIU”; “Programa Privado de Vivienda Básica de Libre Elección” e o “Programa Chile Barrio”.

Entre os anos 2000 a 2010, a partir da eleição de Ricardo Lagos como presidente da república (2000 – 2006), o governo viu a necessidade de reformar a política habitacional pós-ditadura. Como solução, o novo governo se propôs a criação de uma Nova Política de Habitação que, embora mantivesse os mesmos princípios de financiamento de períodos passados, baseou-se na segmentação recursos Estatais para os setores mais pobres, com o objetivo de gerar condições de equidade, ao mesmo tempo na consolidação de uma gestão privada de subsídio habitacional para a produção de novos investimentos. Para conseguir o desenvolvimento da nova política habitacional, o governo fortaleceu o “Programa Chile Barrio” e projetos de reabilitação econômica de espaços públicos patrimoniais, além de reformas nos instrumentos legais e normativos de planejamento territorial. Outra inovação foi a criação do “Programa de Vivienda Social Dinámica sin Deuda” (PVSDsD) e o “Fondo Solidario de Vivienda” (FSV).

Quando o presidente Michelle Bachelet assume a presidência, ela se propõe a reduzir significativamente o déficit habitacional da população mais pobres, além disso em meados de 2006, o “Ministério de Vivendas y Urbanismo” implementou uma política habitacional e urbana que tinha como foco a melhoria da qualidade das habitações e dos bairros, assim diversos programas foram criados para permitir que antigos beneficiários melhorassem suas casas e um melhor acesso à habitação de qualidade para os setores médios com uma política de subsídios voltada para compra de casas ou apartamentos.

Em suma, podemos observar que a trajetória da política habitacional Chilena esteve diretamente ligada com as questões políticas econômicas e sociais do Chile. No entanto, o problema habitacional ainda permanece constante, pois ainda não foi resolvido. Assim, é impossível abstrair todos os resultados quantitativos obtidos pelos os governos, que se tornaram realidade na implementação de programas e projetos, muitos dos quais têm sido insuficientes para a criação de cidades mais justas no país.

REFERÊNCIAS

CHILE. Camilo Arriagada Luco. Ministerio de Vivienda y Urbanismo. **Chile: Un siglo de políticas de vivienda y urbanismo**. Santiago: Ministerio de Vivienda y Urbanismo/División Técnica de Estudios y Fomento Habitacional, 2004. 359 p. Disponível em: <http://www.minvu.cl/opensite_20070525102930.aspx>. Acesso em: 06 jun. 2016.

CHILE. Instituto Nacional de Estadísticas. Instituto Nacional de Estadísticas. **Actualización de población 2002-2012 y proyecciones 2013-2020**. 2012. Disponível em: <http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/familias/demograficas_vitales.php>. Acesso em: 09 jun. 2016.

CHILE. Ministerio de Vivienda y Urbanismo. **Cronología de la vivienda social en Chile**. Disponível em <<http://www.minvu.cl>>. Acesso em: 10 de junho de 2016.

ELIZAGA, Juan Carlos. **Medición del volumen y de las características de las migraciones interiores**. Santiago. Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE).

HARAMOTO, Edwin. **La necesidad de información en el proceso habitacional chileno**. AUCA, 39, 1980.

HIDALGO, Rodrigo. **La vivienda social en Chile y la construcción del espacio urbano en el Santiago del siglo XX**. Santiago, Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile, Centro de Investigaciones Diego Barros Arana, 2005.

HIDALGO, Rodrigo; MATTOS, Carlos A. de; ARENAS, Federico (Ed.). **Chile: del país urbano al país metropolitano**. Santiago: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, 2009. 469 p. (SERIE GEOlibros N° 12). Disponível em: <http://geografia.uc.cl/images/serie_GEOlibros/del_pais_urbano/Geolibros_Chile_del_pais_urbano_al_pais_metropolitano.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2016.

LABBÉ, Juan Fernández. **Pobreza urbana y políticas habitacionales en Chile (1990-2005): ¿De la exclusión social a la integración?**. 2008. Colección CLACSO-CROP. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/clacso/crop/ziccardi/06lab.pdf>>. Acesso em: 16 maio 2016.

NASH, Fernanda Irene; PAREDES, Gonzalo. **Análisis crítico de las políticas de vivienda social en Chile: Fundamentos para el reconocimiento del Derecho a la vivienda**. Dissertação de Mestrado, Universidad de Chile, Facultad de Derecho Santiago, Chile, 2011.

PIZARRO, Jorge Martínez. **Urbanización, crecimiento urbano y dinámica de la población de las principales ciudades de Chile entre 1952 y 1992**. 1997. Disponível em: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/32769/D-19908.00_es.pdf?sequence=1>. Acesso em: 06 jun. 2016.