

# **SISTEMA DE HABITAÇÃO NA COLÔMBIA**

**Ana Carolina Guilherme Coêlho<sup>1</sup>**

**Mikael Victor Silva da Câmara**

## **INTRODUÇÃO**

O sistema que orienta a produção da construção civil e aquisição de moradia na Colômbia possui diversos agentes e segue uma prescrição econômica e legal específica, considerando que esse item da cesta que compõe o Produto Interno Bruto (PIB) possui um papel relevante, sendo a produção desse setor correspondente a 5%, em média, de toda produção nacional (LONDOÑO *et al*, 2005, p. 124).

Esse estudo busca contemplar as políticas habitacionais implementadas na Colômbia no decorrer do século XX, analisando as diversas linhas de créditos criadas pelo Estado colombiano, congregando políticas públicas de incentivo à construção de moradias de interesse social (VIS- vivienda de interés social), bem como as habitações para público em geral, denominadas na literatura por VIVIENDA NO VIS, cujo destinatário não são pessoas de baixa renda e são produzidas pelos agentes privados, com ou sem insumo Estatal (DANE, 2016).

Através de pesquisa documental e revisão bibliográfica, o estudo compilou dados oficiais e secundários de análises sobre o sistema habitacional colombiano, demonstrando as crises e rupturas que as políticas sofreram, a conjuntura atual da produção habitacional VIS e NO VIS, para caminhando à conclusão, estabelecer algumas linhas paralelas entre a política de habitação social da Colômbia e as políticas de Estado voltadas à essa realidade.

## **UMA BREVE RETOMADA DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS DA COLÔMBIA**

Atualmente a Colômbia conta com o setor de habitação administrado pelo Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, fruto de uma divisão ministerial ocorrida em 2011 através da Lei 1444/2011 que subdividiu o Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo em vice ministérios, empreendendo com isso maior especialidade na execução das políticas urbanas de habitação e saneamento (MinViviendas, 2016). Com

---

<sup>1</sup> Alunos da disciplina Habitação em Perspectiva Internacional Comparada do Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais da UFRN.

esse novo arranjo governamental, o atual ministério da Habitação cuida, prioritariamente, das políticas públicas de moradias urbanas, água e saneamento básico.

Dentro dessa perspectiva da ingerência estatal e do recorte temporal proposto, o primeiro movimento governamental no intuito de criar mecanismo de financiamento para aquisição de moradia e incentivo à construção foi a criação do Banco Central Hipotecario (BCH), criado em 1932, com objetivo de articular política econômica de aquisição da propriedade privada cuja garantia legal para o financiamento se dava por meio da hipoteca do próprio bem objeto do contrato. Entretanto, de acordo com Londaño *et al* (2005) essa política não contemplava as camadas de mais baixa renda da população colombiana, o que ensejou a criação, em 1939 do Instituto de Crédito Territorial (ICT), cuja finalidade era atender a população de baixa renda e que, portanto, dada a informalidade e baixa garantia para financiamento, necessitaram de uma política específica do Estado para garantir o acesso à moradia. Nesse caso, moradia de interesse social.

Três anos após o início do funcionamento do ICT, o Estado incorporou às suas funções a de prover não somente a construção e aquisição de habitação, mas também os serviços e equipamentos de infraestrutura urbana básica, demonstrando a salutar necessidade dessa camada populacional por insumos governamentais para acender à condição de proprietário de uma habitação. Na década de 80 a ICT é desarticulada e seu programa de reestruturação amplia a capacidade econômica de capital destinado à habitação, ampliando o rol de atividades que podem ser afetadas por estes recursos, surgindo a partir de então o INURBE (Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana). De acordo com LONDOÑO (2005) a importância da criação do INURBE foi que com ele criou-se “el sistema nacional de vivienda, con funciones de construcción, mejoramiento, reubicación, habilitación y legalización de títulos de vivienda de esa naturaliza”.

Mais à frente, em 1954, surge a Caixa de Compensação Familiar, para fomentar serviços urbanos e subsidiar a compra de moradia para os trabalhadores que tivessem renda variável entre 2 a 4 salários mínimos vigentes à época e que as empresas as quais eles estivessem vinculados fossem participante dessa Caixa (LONDOÑO, 2005, p. 125). Seguindo a mesma lógica, em 1968, o governo cria o Fondo Nacional del Ahorro (FNA), destinado a administrar as poupanças dos empregados estatais e a partir da

criação desse fundo de reserva monetária, conceder financiamento habitacional para compra de habitação.

Entretanto, no cenário das políticas habitacionais colombianas a que mais se destaca nas políticas habitacionais é a criação da UPAC (Unidade de Poder Aquisitivo Constante), em 1972, que possibilitava o financiamento das moradias através de sistemas de poupança do Banco da República, e a UPAC tinha como unidade a conta legal que considerava a correção monetária com a finalidade de ajustar o preço dos contratos aos índices de inflação (RODRÍGUEZ, 2012). A UPAC então surge como o mecanismo financeiro de Estado que logrou maior incremento na economia durante as décadas de 70 a 90, cujo aporte financiava também habitações de interesse social. A UPAC se mostra relevante, pois a reserva do fundo de poupança destinou milhões de pesos (MinViviendas, 2016) para construtores e adquirentes de moradias, aquecendo a economia e elevando os índices de arrecadação do país.

Porém, no ano de 1999 o UPAC é encerrado a partir de um Decreto do Ministério da Fazenda em razão de sua constante defasagem em relação à economia, uma vez que os índices vinculados para cálculo do valor da unidade estavam em desalinho com as taxas de inflação praticadas no mercado, o que levou a uma paulatina e crescente soma de dívidas pelos compradores e construtores e defasagem na receita do fundo de poupança (RODRÍGUEZ, 2012).

Diante do cenário mundial de instabilidade financeira que assolou principalmente os Estados Nacionais economicamente mais instáveis (LONDOÑO, 2005) e frente às inúmeras denúncias e escândalos de corrupção e desvio de dinheiro do fundo que compunha a INURBE (Lo que quedó del INURBE, El Tiempo, 30/11/2002), em 2003, mediante o Decreto Presidencial 554, determinou-se a liquidação do INURBE em até 2 anos, fragmentando a política de habitação e reforma urbana da Colômbia. Porém, durante sua vigência, o INURBE financiava habitação social com políticas de melhoramento, aquisição de novas ou usadas, com financiamento de até 70 % do valor da habitação, desde que esse valor não ultrapassasse o teto de 135 SML e não superasse 30% de endividamento da renda do adquirente (VILLA, 1999).

Assim, com o encerramento da UPAC e posterior liquidação da INURBE, ambos contextualizados em um cenário de crise econômica e problemas de administração da carteira de poupanças e investimentos em habitação pelo Banco da

República (RODRÍGUEZ, 2012), o investimento público para construção e aquisição de moradia sofreu um considerável desinvestimento, reafirmando, a partir disso, a lógica liberal para produção habitacional através de agentes financeiros privados e *stakeholders* da construção civil.

À guisa de conclusão, pode-se informar que durante o século XX, a Colômbia passou por quatro fases na produção habitacional (MinViviendas, 2014). A primeira, higienista, foi dos anos 1918 a 1942, foi quando iniciou o processo migratório campo-cidade, com a construção de casas precárias e insalubres pelos próprios moradores. É desse período a criação do BCH, ICT e Banco agrícola. A fase seguinte é conhecida por fase institucional (1942-1965) tem como principais características a forte presença do Estado nas políticas habitacionais e a criação das Caixas de Habitação Popular e Popular para promover recursos financeiros para habitação.

As duas últimas fases, de Transição (1965-1972) é marcada pela criação da Habitação de Interesse Social (VIS), pelo Fundo Nacional de Poupança (FNA) e pelo Conselho Superior de Habitação e Desenvolvimento Urbano. E por fim, a fase da Corporações Econômicas e de Mercado (1971-1990) é marcada pela saída gradativa do Estado da execução de políticas habitacionais e passada tal função ao mercado, como promotor e executor das moradias sociais e não sociais, características que continua presente até hoje no contexto colombiano.

## **A PRODUÇÃO DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NA COLÔMBIA**

De acordo com o Departamento Nacional de Estatísticas da Colômbia (DANE, 2016) a população do país hoje é de 48.747,632, cuja taxa de desemprego da população em janeiro do ano corrente foi de 11,9%. De acordo com o mesmo órgão oficial de estatística, no quesito emprego o maior empregador da Colômbia hoje são as atividades imobiliárias, o que exprime a importância social e econômica que esta atividade desempenha no contexto local.

Diante de uma população que tende a crescer (MinViviendas, 2016) e considerando o déficit habitacional no ano de 2012 (MinViviendas, 2014) de 16,48 %, o que corresponde a 1.647,093 moradias (sendo dessas 554.087 déficit qualitativo e 1.093,006 déficit quantitativo), há a visível demanda por políticas de provisão habitacional de interesse social. Por Habitação de Interesse Social, o Estado Colombiano, por meio do Guia Oficial de Calidad Viviendas de Interés Social,

elaborado em 2011 pelo Ministério de Meio Ambiente, Habitação e Desenvolvimento Territorial, entende-se para fins de consecução de políticas públicas habitacional como habitação de interesse social aquela que contempla os direitos humanos e sociais, além de estarem essas residências de acordo com uso sustentável dos recursos naturais (GUÍA OFICIAL DE VIS, 2011, p. 11).

Segundo o Ministério de Habitação (MinViviendas, 2016) entre o primeiro trimestre de 2012 ao primeiro trimestre de 2016 foram construídas 623.173 habitações, dentre elas habitações de interesse social (VIS), habitação de interesse social prioritário (VIP) e habitação de não interesse social (No VIS), distribuídas da seguinte forma:

Tabela 1: número de habitações construídas entre 2012 e 2016, por tipo.

TIPO DE HABITAÇÃO	APARTAMENTO	CASA	TOTAL
HABITAÇÃO DE INTERESSE PRIORITÁRIO (VIP)	83.421	42.089	125.510
HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (VIS)	134.002	35.730	169.732
HABITAÇÃO DE NÃO INTERESSE SOCIAL (NO VIS)	277.678	50.253	327.931
<b>TOTAL GERAL</b>	495.101	128.072	<b>623.173</b>

Fonte: elaborado pelos autores com base nos dados do Ministerio de Viviendas, 2016.

Pela tabela acima elaborada, se pode inferir ainda o padrão de construção de moradia na Colômbia: prioriza-se as construções verticais de apartamentos em detrimento de casas. Ver-se assim que apesar da precarização assistida pelo sistema de habitação no que concerne às formas de fomento e insumo financeiro, há ainda um aporte suficiente para prover a destinação de moradias para população de baixa renda, conforme se verá adiante a partir de quais políticas de Estado surge a demanda para a assistência às camadas mais vulneráveis.

O DANE (2016) em seu boletim anual sobre a produção habitacional na Colômbia afirma que “del área total censada para vivienda, 76,7% (20.781.289 m2) correspondió a vivienda diferente de VIS y 23,3% (6.305.826 m2 ) a vivienda de interés social” (p. 6) e desse montante, no primeiro trimestre de 2016, assim se encontra a produção habitacional no país, conforme subdivisão em habitações paralisadas, terminadas e em execução:

Frente a crescente demanda habitacional, hoje o Estado colombiano conta com as seguintes políticas de apoio e financiamento para VIS: “1. Programa de Vivienda Gratuita: 100.000 viviendas gratuitas para hogares en situación de vulnerabilidad priorizada y en pobreza extrema. 2. Programa de Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores Vipa (en asocio con cajas de compensación): este programa facilita el cierre financiero a 86.000 familias con ingresos mensuales entre 1 y 2 SMLMV e 3. Programa de coberturas condicionadas a la tasa de interés: que cuenta con 74.948 mil cupos para Vivienda de interés social y 30.471 para vivienda entre 135 y 335 salarios mínimos” (MinViviendas, 2016).

Conclui-se que o Estado colombiano, consonante a muitos outros países latino-americanos, possui políticas de subsídios e financiamentos para habitações de interesse social, com marcos legais bem delimitados na Constituição, na Lei de Terras, mas que a produção habitacional se encontra pautada na lógica imobiliária da especulação e execução do mercado privado o que gera, em certa medida, problemas de infraestrutura urbana e exclusão dessa camada social dos centros, gerando segregação e precarização da vida das famílias que são beneficiadas dessas políticas de Estado.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

COLOMBIA. Ministerio de Viviendas. Documento público disponível em <http://www.minvivienda.gov.co/sala-de-prensa/noticias/2014/abril/d%C3%A9ficit-habitacional-en-colombia-cay%C3%B3-46-3-gracias-a-los-programas-de-vivienda-que-adelanta-el-gobierno-nacional>, acessado em 12/06/2016.

\_\_\_\_\_. Ministerio de Viviendas. Serie Guías de Asistencia Técnica para Vivienda de Interés Social. Calidad de la vivienda de interés social. Disponível em [http://www.minvivienda.gov.co/Documents/guia\\_asis\\_tec\\_vis\\_1.pdf](http://www.minvivienda.gov.co/Documents/guia_asis_tec_vis_1.pdf). Acessado em 12/06/2016.

\_\_\_\_\_. Ministerio de Viviendas. Disponível em <http://www.minvivienda.gov.co/sobre-el-ministerio/mision-y-vision>. Acessado em 12/06/2016.

\_\_\_\_\_. Ministerio de Viviendas. Colombia: cien años de políticas habitacionales. 2014. Disponível em <http://www.minvivienda.gov.co/Documents/100anosdepoliticashabitacionales.pdf>. Acessado em 15/06/2016.

\_\_\_\_\_. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA-DANE. Vivienda de Interés Social. Disponível em <http://www.dane.gov.co/index.php/construccion-alias/vivienda-de-interes-social-vis>. Acessado em 12/06/2016.

\_\_\_\_\_. BOLETIN TECNICO VIVIENDA VIS Y NO VIS 2016. Disponível em [http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/vis/bol\\_vis\\_Itrim2016.pdf](http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/vis/bol_vis_Itrim2016.pdf). Acessado em 12/06/2016.

FORO VIVIENDAS ADECUADAS. Experiencias. Disponível em <http://foroviviendaadecuada.org/experiencias.pdf>.

LONDOÑO, M. M; VEGA, J. A; AROUCA, J. A e ATEHORTÚA, F. H. R. Financiación de la vivienda de interés social. Revista de Ingenirías. Universidad de Medellín. Maio de 2005.

RODRÍGUEZ, J. S. Financiamiento de Vivienda. Revista de Ingeniería. Universidad de los Andes. Bogotá D.C., Colombia, rev.ing. v. 35. ISSN. 0121-4993. Julio - diciembre de 2011, pp. 61-78.

VILLA, María Luiza Chiappe de. La política de vivienda de interés social em Colombia em los noventa. CEPAL: Santiago do Chile, 1999.