



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE ECONOMIA**

VITOR HUGO TONIN

**O circuito imobiliário na América Latina: dependência, ditadura
e neoliberalismo no Chile.**

**Campinas
2021**

VITOR HUGO TONIN

O circuito imobiliário na América Latina: dependência, ditadura e neoliberalismo no Chile.

Tese apresentada ao Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas como parte dos requisitos exigidos para obtenção do título de Doutor em Desenvolvimento Econômico, na área de Desenvolvimento Regional e Urbano.

Orientadora: Profa. Dra. Mariana de Azevedo Barretto Fix
Coorientador: Dr. Pietro Caldeirini Aruto

Este trabalho corresponde à versão final da dissertação defendida pelo aluno Vitor Hugo Tonin e orientada pela Profa. Dra. Mariana de Azevedo Barreto Fix.

Campinas
2021

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca do Instituto de Economia
Luana Araujo de Lima - CRB 8/9706

T614c Tonin, Vitor Hugo, 1986-
O circuito imobiliário na América Latina : dependência, ditadura e neoliberalismo no Chile / Vitor Hugo Tonin. – Campinas, SP : [s.n.], 2021.

Orientador: Mariana de Azevedo Barreto Fix.
Coorientador: Pietro Caldeirini Aruto.
Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia.

1. Mercado imobiliário - Chile. 2. Política habitacional - América Latina. I. Fix, Mariana, 1970-. II. Aruto, Pietro Caldeirini, 1985-. III. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. IV. Título.

Informações para Biblioteca Digital

Título em outro idioma: The real estate circuit in Latin America : dependency, dictatorship and neoliberalism in Chile

Palavras-chave em inglês:

Real estate business - Chile

Housing policy - Latin America

Área de concentração: Desenvolvimento Regional e Urbano

Titulação: Doutor em Desenvolvimento Econômico

Banca examinadora:

Mariana de Azevedo Barreto Fix [Orientador]

Rodrigo Hidalgo Dattwyler

Paula Rodríguez Matta

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

Evaldo Gomes Junior

Data de defesa: 10-12-2021

Programa de Pós-Graduação: Desenvolvimento Econômico

Identificação e informações acadêmicas do(a) aluno(a)

- ORCID do autor: <https://orcid.org/0000-0002-3206-4143>

- Currículo Lattes do autor: <http://lattes.cnpq.br/7079267211704052>



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE ECONOMIA**

VITOR HUGO TONIN

**O circuito imobiliário na América Latina: dependência, ditadura
e neoliberalismo no Chile.**

**Orientadora: Profa. Dra. Mariana de Azevedo Barreto Fix
Coorientador: Dr. Pietro Caldeirini Aruto**

Defendida em 10/12/2021

COMISSÃO JULGADORA

**Profa. Dra. Mariana de Azevedo Barretto Fix - PRESIDENTE
Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)**

**Prof. Dr. Rodrigo Hidalgo Dattwyler
Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC-Chile)**

**Dra. Paula Rodríguez Matta
SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación**

**Prof. Dr. Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro
Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)**

**Prof. Dr. Evaldo Gomes Junior
Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará (Unifesspa)**

A Ata de Defesa, assinada pelos membros da Comissão Examinadora, consta no processo de vida acadêmica do aluno.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha mãe Ana Lúcia, que mesmo sem entender as razões das minhas escolhas, sempre me apoiou. Mesmo quando isso significava partir para longe ou retornar para perto. Ao meu pai João Luiz, em memória, por dar o decisivo empurrão para que eu acreditasse que um caipirinha de Capivari poderia ser o primeiro da família a entrar numa universidade pública. Aos demais familiares que apesar das distâncias físicas e afetivas nunca deixaram de me receber com carinho.

Aos membros da banca por aceitar julgar este trabalho. Aos pesquisadores chilenos Paula e Rodrigo, que tiveram a paciência de ler um brasileiro analisando o país deles; Luiz César, por conciliar generosidade e crítica rigorosa; e Evaldo, pelo olhar totalizante. Agradeço também aos professores suplentes Fernando Macedo, Marco Antônio Mendes da Rocha e especialmente Isadora Guerreiro quem se preparou de última hora para uma possível substituição. À minha orientadora Mariana, sem a qual dificilmente eu teria conseguido fazer doutorado em economia no Brasil, com este tema. Ao meu coorientador Pietro, que além da crítica teórica foi um importante suporte intelectual nos momentos de angústia e fraqueza com a pesquisa. Aos demais professores da pós-graduação, com quem tive o prazer de aprender e conviver, especialmente Wilson Cano, Humberto Miranda e Cláudio Maciel.

Aos amigos que fiz (ou que refiz) em Campinas sem o quais não teria suportado essa travessia: mestre Macedo e Lene, que além de toda amizade nos cederam (a mim, Pietro, Toca e Dió) uma moradia (CTCM) no momento de maior penúria; à Guilherme, Rayssa, Thaís Virga, Redondo, Aline Miglioli, Lilian Pelegrini, Marcos Haddad, Juliano Goularti, Roni, Juliane Furno, Bia Passarelli, Leandrão e Igor que compartilharam comigo as aventuras e desventuras desse período. Um agradecimento ao amigo de Florianópolis, Arland Costa, prova viva de que nem mesmo a força do tempo ou da distância podem destruir a amizade.

À toda militância das Brigadas Populares, especialmente de Campinas, às lideranças das ocupações Nelson Mandela e Vila Soma, à direção da Intersindical Central da Classe Trabalhadora, do Sindicatos dos Químicos Unificados e dos Servidores de Vinhedo com quem pude compartilhar sonhos, viver novas experiências, descobrir novas realidades e até aprender um novo campo de atuação profissional.

Aos chilenos e chilenas que contribuíram intelectualmente para essa pesquisa: Carlos de Mattos, Antonio Daher, David Kornbluth, Nicolás Herrera, Marcelo Bauzá, Ernesto López Morales, Marisol Brito, Aland Castro, Dóris Gonzales e Lautaro Guanca. E outros que além de contribuírem intelectualmente, ainda apoiaram afetivamente: Ivo Gasic, Karen

Saavedra, Ana Maria Olivares, Fernando Jimenez, Andrea Salazar, Nicolás e Ale Paterakis. Vocês são a prova de que nossas fronteiras são meramente fictícias e de que somos, na verdade, uma única pátria grande.

À Rebeca Signorelli, suporte emocional e material dos últimos anos de produção da tese.

A todos vocês, meu mais profundo agradecimento.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

RESUMO

Esta tese trata do problema da moradia na América Latina. Busca-se descobrir quais as razões e causas da permanente exclusão habitacional e urbana na América Latina. A partir de uma leitura histórica e teórica da realidade atual formulou-se a hipótese de que as transformações capitalistas promovidas no circuito imobiliário de países dependentes aumentam a capacidade produtiva elevando simultaneamente a exclusão habitacional e urbana. Estes tema, problema e hipótese definem o objeto: elegeu-se o Chile como objeto de investigação por ser o país utilizado como modelo bem-sucedido e a experiência com maior capacidade de contrariar a hipótese formulada. Assim, o objetivo principal da tese é verificar se o modelo de circuito imobiliário neoliberal inaugurado no Chile conseguiu solucionar o problema da exclusão habitacional e urbana típicos dos países latino-americanos. Foi necessário desdobrar o objetivo principal em seis objetivos específicos. Primeiro, articular um arcabouço teórico-metodológico capaz de analisar criticamente a produção capitalista do espaço nas cidades latino-americanas e criar a partir dele uma metodologia analítica que viabilize sua aplicação em distintos países da América Latina. Segundo, analisar a constituição e a evolução do circuito imobiliário no Chile entre 1982 e 2018, pois é neste período que se desenvolve o modelo neoliberal de circuito imobiliário chileno. Terceiro e quarto, jogar luz sobre o verdadeiro papel que o Estado e o sistema financeiro realizaram na construção e evolução deste modelo. Quinto, analisar e evidenciar o papel que o circuito imobiliário assumiu dentro da economia chilena. Por fim, o sexto e último objetivo específico é analisar a exclusão habitacional e urbana no período investigado. A exposição está dividida em três capítulos. O primeiro capítulo traz o marco teórico-metodológico no qual optou-se por um método de exposição de ensaio histórico buscando enfatizar i) a necessidade metodológica de transitar entre diversos níveis de abstração para compreender a história da urbanização na América Latina; ii) as categorias teóricas utilizadas para analisar o presente que são resultado do processo histórico e não abstrações apriorísticas; e iii) a apresentação de uma metodologia de análise concreta que pode ser aplicada em diversos países afim de produzir estudos comparativos sobre os circuitos imobiliários da região. O segundo e o terceiro capítulo trazem a aplicação deste esquema teórico-metodológico sobre a realidade chilena. No segundo capítulo analisa-se a gênese do modelo de circuito imobiliário neoliberal chileno e sua evolução durante o primeiro ciclo de acumulação (1982-2002). No terceiro capítulo analisa-se o segundo ciclo de acumulação do circuito (2003-2018) que aponta para a estagnação do crescimento resultante das contradições estruturais do modelo e a nova estratégia de acumulação em gestação. Ao final de cada um dos dois capítulos é traçado um panorama crítico que demonstra a permanência da exclusão urbana e habitacional durante todo o período, validando a hipótese testada.

Palavras-chave: mercado imobiliário; política habitacional; América Latina; Chile

ABSTRACT

This thesis deals with the housing problem in Latin America. It seeks to discover the reasons and causes of permanent housing and urban exclusion in Latin America. From a historical and theoretical reading of current reality, it formulates the hypothesis that the capitalist transformations promoted in the real estate circuit of dependent countries enhance the productive capacity, simultaneously increasing the housing and urban exclusion. These theme, problem and hypothesis define the object: Chile was chosen as the investigation object for being the country used as a successful model and the experience with the greatest capacity to contradict the formulated hypothesis. Therefore, the main objective of this thesis is to verify if the neoliberal model of real estate circuit inaugurated in Chile managed to solve the problem of housing and urban exclusion, typical of Latin American countries. It was necessary to break down the general objective into six specific objectives. First, to articulate a theoretical-methodological framework capable of critically analyze the capitalist production of space in Latin American cities and create an analytical methodology based on it that enables its application in different Latin American countries. Second, to analyze the constitution and the evolution of the real state circuit in Chile between 1982 and 2018, the period when Chile's neoliberal model of real estate circuit was developed. Third and fourth, to shed light on the true role that the State and the financial system performed in the construction and evolution of this model. Fifth, to analyze and highlight the role that the real estate circuit assumed within the Chilean economy. Finally, the sixth and last specific objective is to analyze the housing and urban exclusion in the investigated period. The text is divided into three chapters. The first chapter brings the theoretical-methodological framework trough which a method of exposition of a historical essay was chosen, seeking to emphasize i) the methodological need to move between different levels of abstraction to understand the history of urbanization in Latin America; ii) the theoretical categories used to analyze the present as the result of the historical process and not of aprioristic abstractions and iii) the presentation of a concrete analytical method that can be applied in several countries in order to produce comparative studies on the real estate circuits of the region. The second and third chapters bring the application of this theoretical-methodological scheme for the Chilean reality. The second one analyzes the genesis of neoliberal model of real estate circuit and its evolution during the first accumulation cycle (1982-2002). The third chapter analyses the second accumulation cycle of the circuit (2003-2018) which points to the stagnation of growth resulting from the structural contradictions of the model and the new strategy of accumulation in gestation. At the end of each of the two chapters, it is drawn a critical panorama that demonstrates the permanence of urban and housing exclusion throughout the period, validating the tested hypothesis.

Keywords: real state market; housing policy, Latin America; Chile.

RESUMEN

Esta tesis aborda el problema de la vivienda en América Latina. Busca descubrir las razones y causas de la vivienda permanente y la exclusión urbana en América Latina. A partir de una lectura histórica y teórica de la realidad actual, se formuló la hipótesis de que las transformaciones capitalistas impulsadas en el circuito inmobiliario de los países dependientes aumentan la capacidad productiva, aumentando simultáneamente la exclusión habitacional y urbana. Estos tema, problema e hipótesis definen el objeto: Chile fue elegido como objeto de investigación por ser el país utilizado como modelo exitoso y la experiencia con mayor capacidad para contradecir las hipótesis formuladas. Así, el principal objetivo de la tesis es verificar si el modelo neoliberal del circuito inmobiliario inaugurado en Chile logró solucionar el problema de la vivienda y la exclusión urbana propia de los países latinoamericanos. Fue necesario desglosar el objetivo principal en seis objetivos específicos. Primero, articular un marco teórico metodológico capaz de analizar críticamente la producción capitalista del espacio en las ciudades latinoamericanas y generar a partir de él una metodología analítica que permita su aplicación en diferentes países latinoamericanos. En segundo lugar, analizar la constitución y evolución del circuito inmobiliario en Chile entre 1982 y 2018, ya que es durante este período que se desarrolla el modelo neoliberal del circuito inmobiliario chileno. En tercer y cuarto lugar, arrojar luz sobre el verdadero papel que jugaron el Estado y el sistema financiero en la construcción y evolución de este modelo. En quinto lugar, analizar y resaltar el papel que ha asumido el circuito inmobiliario dentro de la economía chilena. Finalmente, el sexto y último objetivo específico es analizar la exclusión habitacional y urbana en el período investigado. La exposición se divide en tres capítulos. El primer capítulo trae el marco teórico metodológico donde se eligió un método de exposición de un ensayo histórico, buscando enfatizar i) la necesidad metodológica de moverse entre diferentes niveles de abstracción para comprender la historia de la urbanización en América Latina; ii) las categorías teóricas utilizadas para analizar el presente son el resultado del proceso histórico y no abstracciones apriorísticas; y iii) presentar una metodología de análisis concreta que pueda ser aplicada en diferentes países para producir estudios comparativos sobre los circuitos inmobiliarios de la región. El segundo y tercer capítulos acercan la aplicación de este esquema teórico-metodológico a la realidad chilena. El segundo capítulo analiza la génesis del modelo de circuito inmobiliario neoliberal chileno y su evolución durante el primer ciclo de acumulación (1982-2002). El tercer capítulo analiza el segundo ciclo de acumulación del circuito (2003-2018), que apunta al estancamiento del crecimiento derivado de las contradicciones estructurales del modelo y la nueva estrategia de acumulación en gestación. Al final de cada uno de los dos capítulos, se traza un panorama crítico que demuestra la permanencia de la exclusión urbana y habitacional a lo largo del período, validando la hipótesis probada.

Palabras-clave: mercado inmobiliario; política de vivienda; America Latina; Chile

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - La gran Tenochtitlan en 1519, pintura de Miguel Covarrubias exposta no Museu Nacional de Antropologia, Cidade do México.	33
Figura 2 – Esquema das categorias teóricas de acordo com o nível de abstração e o período histórico que surgiram.	107
Figura 3 - Licenças de Edificação no Chile, 1960-2018, em m ²	110
Figura 4 – Extensão da área urbana de Santiago pelo DS 420 de 1979	121
Figura 5 - Ato de entrega títulos de propriedade em Estádio Nacional, Santiago, 1979.....	123
Figura 6 - Poupança para moradia, 1984-2000, em milhares de contas e milhões de US\$ de dezembro de 2000.....	135
Figura 7 - Colocações hipotecárias para moradia, 1983-2018, em % do Total e % do PIB. .	161
Figura 8 - As casas de plástico nylon, El Volcán, Puente Alto, Santiago, 1997.	185
Figura 9 - Novas <i>callampas</i> : "puxadinhos" autoconstruídos nos blocos de moradia social. Villa San Miguel, Comuna Puente Alto, Santiago.	187
Figura 10 - Síntese das transformações ocorridas no primeiro ciclo do circuito imobiliário neoliberal. Elaboração do autor.	200
Figura 11 – Transformações na gestão da política habitacional.....	215
Figura 12 - Operações com Mútuos Hipotecários Endossáveis, 2000-2016.....	223
Figura 13 – Preço das moradias e das remunerações, 2010-2018.	230
Figura 14 - Índice de Acesso à Moradia (PIR), 2002-2019.....	231
Figura 15 - Proptech oferece cidade para investidores em uma bandeja.....	237
Figura 16 - Ativos dos FIIs, por tipo de fundo, 2004-2020, em milhares de UF.	239
Figura 17 - Ativos dos FIIs, por tipo de ativo, 2019, em %.	240
Figura 18 - Multifamiliares: número de edifícios e apartamentos, 2008-2020.	242
Figura 19 - Rentabilidade anual dos mercados imobiliários e acionário, 2014-2019.	243
Figura 20 - Evolução dos atores de mercado: do micro ao rentista corporativo.	245
Figura 21 - Crise habitacional chilena, segundo a CCHC, 2019.....	249
Figura 22 - Déficit habitacional qualitativo, por componente, 1996-2017.	251
Figura 23 – Déficit habitacional quantitativo, por componente, 1996-2017.....	252
Figura 24 - Síntese das transformações ocorridos no segundo ciclo do circuito imobiliário neoliberal.	271

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: População da Grande Santiago sobre a população total do país, 1885-2017 (%).	63
Gráfico 2 - Percentual de moradias licenciadas sobre o total de licenças, 1960-2018.	65
Gráfico 3 - Número de moradias novas produzidas, 1960-2018, em unidades.	66
Gráfico 4 - Distribuição de títulos de propriedade, 1979-1998.	123
Gráfico 5 - Licenças de edificação destinadas à moradia, setor público, 1983-2016.	125
Gráfico 6 - Licenças de Edificação para ICEF e Serviços, em m ² e em % do total, 1982-2018	126
Gráfico 7 - Moradias com algum tipo de financiamento público (contratação direta e subsídios pagos), em unidades, 1982-2018.	133
Gráfico 8 - Ativos dos Fundos de Pensão e das Asseguradoras, 1985-2018, em % do PIB.	141
Gráfico 9 - Evolução das LHs no portfólio dos Fundos de Pensão, 1981-2018, em UF, dezembro de cada ano.	143
Gráfico 10 - Investimento das Asseguradoras no Imobiliário, 1991-2018, milhões de dólares de dezembro de cada ano.	154
Gráfico 11 - Investimento das Companhias de Seguro em Fundos de Investimento, milhões de US\$ de dezembro de cada ano.	155
Gráfico 12 - Licenças de Edificação para Indústria, Comércio e Serviços, em m ² e em % do total, 1982-2018.	157
Gráfico 13 - Colocações de crédito hipotecário, 1984-2018, variação anual do estoque, em %.	161
Gráfico 14 - Licenças de edificação destinadas à indústria, por tipo, 1991-2017, em m ² .	167
Gráfico 15 - Valor mensal médio das pensões pagas, 1963-1982, a pesos de 1983.	175
Gráfico 16 - Taxa de cobertura do sistema provisional sobre a PEA, anos seleccionados, em %.	176
Gráfico 17 - Estoque de crédito hipotecário, por tipo de instrumento, em UF, dezembro de cada ano.	223
Gráfico 18 - Índice de Preços de Moradia, 2002-2019, 2008=100.	228

Lista de Tabelas

Tabela 1 – Taxa de urbanização, 1930-2017 (%).	62
Tabela 2 - Alíquotas de cotização previdencial, anos selecionados, em % do salário.	176
Tabela 3 - Estoque de moradias e déficit habitacional. Censos 1982, 1992, 2002.	195
Tabela 4 - Total de licenças de moradia e de subsídios.	195
Tabela 5 - Gasto fiscal com sistema previdencial, 1971-2018, em % do PIB.	264

Sumário

Introdução	14
1. Nos labirintos da cidade latino-americana.	24
1.1 Breve ensaio crítico sobre o método	24
1.2 A urbanização latino-americana	32
1.3 A produção capitalista da cidade latino americana	69
1.4 Urbanização e circuito imobiliário no novo padrão de reprodução do capitalismo latino-americano.	85
1.5. Para uma metodologia de análise do circuito imobiliário em países dependentes.	108
2. Gênese e primeiro ciclo do modelo neoliberal de circuito imobiliário dependente no Chile.	113
2.1 A recuperação do circuito imobiliário (1982-1987).	114
2.2 A expansão exuberante (1988-1996)	147
2.3 A primeira crise de acumulação do modelo (1997-2002)	164
2.4 Espoliação urbana no primeiro ciclo do circuito imobiliário.	168
3. Segundo ciclo: atualização, esgotamento e nova estratégia de acumulação.....	201
3.1 A recuperação (2003-2004)	202
3.2 Expansão imobiliária no <i>superciclo</i> das commodities, políticas anticíclicas e reconstrução pós terremoto (2005-2015).	207
3.3 Esgotamento do modelo: circuito imobiliário em transe (2016-2018).....	226
3.4 A espoliação urbana do modelo em transe.....	246
Conclusões: mutato nomine de te fabula narratur.....	272
Referências	281

Introdução

Célia Maria dos Santos mora em Campinas, no interior de São Paulo. Uma cidade rica no estado mais rico do país. Campinas está entre os 15 maiores Produto Interno Bruto (PIB) municipais do Brasil. A urbanização de Campinas conformou uma das maiores regiões metropolitanas do país, a décima em termos populacionais e a quinta em PIB per capita. Célia nasceu em Sagres, cidade de pouco mais de 2 mil habitantes localizada na região de Presidente Prudente, no noroeste paulista, há 500 quilômetros de Campinas. O pai, produtor rural, meeiro, decidiu se mudar a com esposa, as dez filhas e os quatro filhos para Campinas - onde já moravam suas duas irmãs - depois de passar por dificuldades na produção rural. Era o ano de 1977. Célia tinha nove anos de idade. Desde então Célia já trabalhou de empregada doméstica, auxiliar de cozinha e operadora de caixa em grandes redes varejistas multinacionais. Mas o salário nunca foi suficiente para comprar uma casa, se sustentar e sustentar as quatro filhas. Aos 25 anos, ainda casada, morando de favor nos fundos da casa da sogra, Célia fez um cadastro na Companhia de Habitação Popular (Cohab) para entrar na fila de espera da política habitacional. Já está com 54 anos e nunca foi chamada. Desempregada, separada, não conseguiu mais pagar o aluguel e agora luta para ter uma moradia junto com outras famílias que ocuparam um terreno abandonado e constroem a ocupação Nelson Mandela.

Célia não é uma exceção. Não é uma pessoa específica morando numa cidade peculiar num país incomum e inexplicável: mais de 1 em cada 3 latino americanos estão em situação de moradia precária. Em 2009, 54 milhões de famílias do nosso continente (37% dos domicílios) estavam em déficit, ou seja, eram afetados por algum problema de moradia. A maior parte do problema é qualitativo, isto é, é causado por características da residência que poderiam ser solucionadas com melhorias no entorno ou na própria casa como infraestrutura, material construtivo adequado, segurança na posse ou aumento de dormitórios. Mas também há alta incidência de problema quantitativo: quase 9 milhões de domicílios na América Latina habitavam um imóvel inadequado e sem possibilidade de recuperação (DOMÍNGUEZ et al., 2017, p. 9).

A profundidade e permanência do problema mobiliza diversos especialistas, agências e organizações chamadas multilaterais como Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID), todas interessadas em analisar e propor soluções para

o problema de moradia na América Latina e Caribe. Uma destas instituições, o BID, atua como financiadora de pesquisas, assessoria técnica e financiamento de políticas para o setor.

Um dos estudos divulgado pelo banco para discussão sobre o tema foi elaborado por quatro autores na Divisão de Conectividade, Mercados e Finanças do Banco. Já no primeiro parágrafo do documento os autores afirmam que, apesar de se inserir dentro de um complexo espectro de dimensões, a questão da moradia, no limite, se refere a um único problema: “a valorização da moradia acima da capacidade de pagamento de um setor importante da população, a partir dos interesses dos agentes privados intervenientes no negócio imobiliário (construtores, promotores, bancos, comerciantes, proprietários de terra, etc.)” (DOMÍNGUEZ et al., 2017, p. 3).

Apesar de admitirem a multidimensionalidade do fenômeno que estão analisando estes autores arriscam sintetizá-lo em “um único problema”. Este seria causado pela interação de duas variáveis: i) a valorização da moradia, e ii) capacidade de pagamento da população. Para os autores ocorre um desencontro entre essas duas variáveis de forma que a moradia se valoriza acima da capacidade de pagamento das pessoas. Este desencontro seria causado pelos interesses dos agentes privados atuantes no negócio imobiliário.

Em seguida, os autores chamam essa caracterização como um problema de “acessibilidade de moradia formal”, “definido como a capacidade de um domicílio i) comprar diretamente ou ii) reunir as condições para acessar o financiamento privado para adquirir uma moradia” (DOMÍNGUEZ et al., 2017, p. 3). De forma geral, o desencontro entre o preço da moradia e a renda das famílias é algo presente em todos os países do mundo devido ao alto custo de produção da moradia. Os países centrais resolveram esse problema parcelando o pagamento ao longo do tempo, ou seja, com sistemas de crédito hipotecário de longo prazo e juros baixos.

Mas estes autores identificam que existem causas estruturais que aprofundam o desencontro entre a capacidade de pagamento e a valorização dos imóveis na América Latina. Classificam em três tipos de problemas: problemas dos usuários finais, dos incorporadores imobiliários e do mercado financeiro. Com relação ao mercado financeiro afirmam que a região não desenvolveu um mercado de capitais de longo prazo. O financiamento bancário ao setor privado na América Latina entre 2006 e 2012 representou 40% do PIB enquanto nos EUA, na Zona do Euro e na Ásia Oriental e Pacífico representou 200%, 135% e 125% respectivamente. Isto ocorre porque na América Latina, a aversão ao risco direciona os intermediários financeiros a concentrarem os créditos no setor comercial e no consumo, ambos de curto prazo. Logo, da

forma como está estruturado, o sistema financeiro desincentiva o financiamento imobiliário que necessita de prazos mais longos e taxas menores. Esta situação teria sido ainda mais agravada após a crise de 2008 e as regulamentações de Basileia III.

Os usuários se caracterizam pela baixa capacidade de pagamento e pela dificuldade de comprovar uma renda em longos períodos. Logo, a pobreza e a informalidade laboral são as grandes responsáveis pela baixa capacidade de pagamento, mas não só. É verdade que o déficit habitacional nos 20% mais pobres atinge 52% das famílias. Mas não se encerra aí. O problema de acessibilidade se alastra para outros estratos de renda. Alcança por exemplo 16% das famílias que compõe os 20% mais ricos. Isto é, mesmo entre os estratos médios e altos da renda existem dificuldades de acesso. O problema da informalidade laboral atinge metade da população desclassificando-as como “sujeito de crédito”, dada a dificuldade de comprovar uma renda permanente no tempo. Por fim, os promotores imobiliários da região financiam seus projetos com recursos próprios ou com garantias pessoais e empresariais em vez de recorrerem ao endividamento. Por isso concentram a produção imobiliária nos setores de mais alta renda com condições de pagamento antecipado e/ou por etapas (DOMÍNGUEZ et al., 2017).

Diante deste diagnóstico os autores propõem políticas voltadas para cada um dos três conjuntos de problemas. Para o problema de financiamento sugerem a alocação específica de recursos de longo prazo, sejam privados, como os fundos de aposentadoria, ou públicos, por intermédio de bancos de desenvolvimento, e, também, um sistema de securitização de hipotecas; o problema dos usuários seriam enfrentados com taxas subsidiadas ou subsídios à entrada, seguros e assistência técnica; e aos promotores imobiliários o desenvolvimento de um sistema de crédito ponte com características como financiamento antecipado, prazo médio de 36 meses, amortização vinculada às vendas.

Os autores ressaltam que todas essas medidas se inserem dentro de uma determinada estratégia: a do Estado facilitador. Lembram ainda que há outra estratégia, a do Estado construtor e financiador, que também já foi experimentada no continente, mas que teria sido incapaz de reduzir o déficit habitacional por três motivos: a falta de fundos públicos, dificuldades de gestão por parte das entidades criadas para este fim e o risco moral que as influências políticas impõe sobre o destino dos recursos e a cobrança dos devedores. Logo, restaria apenas um único caminho, aquele no qual o Estado não cumpre papel central, permanece apenas como facilitador. Para os autores o Chile representa um exemplo positivo e exitoso desta modalidade.

Não é coincidência que o Chile seja nomeado e lembrado como modelo. Os números que o país apresenta são tomados como os mais avançados na matéria. O crédito no país representa 70% do PIB e somente o crédito hipotecário 25%, muito acima dos demais países da região (no Brasil é 9%, por exemplo). A produção imobiliária em 1982 era de 2,8 milhões de metros quadrados atingiu mais de 22 milhões em 2015. As grandes incorporadoras chilenas já ocupam espaços em outros ramos da economia além de operar em outros países da América Latina. O déficit habitacional quantitativo que ultrapassava 1 milhão de domicílios no final dos anos 1980 foi reduzido para menos de 400 mil em 2015, se tornando o único país a reduzir o déficit habitacional (SALAS SERRANO, 2002).

A verdade é que grande parte das medidas propostas no documento do BID foram formuladas, inauguradas e experimentadas no Chile nos anos 1970 e 1980, antes mesmo de difundir-se como modelo pelas agências de difusão imperialistas. Em sua memória oficial, o Ministério de Vivienda y Urbanismo (MINVU) se vangloria de sua posição de vanguarda:

O êxito destes sistemas ultrapassou as fronteiras: autoridades e especialistas de muitos países vieram conhecê-los, interessados em adequá-los a suas próprias realidades. O próprio Banco Mundial assinalou que no Chile se desenvolveram muitas medidas inovadoras para resolver o problema da moradia e que, em consequência, tem muito para ensinar ao resto do mundo nessa matéria (MINVU, 1989a, p. 3).

Mas no início, inclusive, estas políticas chilenas eram criticadas por estes organismos multilaterais, pois contrariavam suas diretrizes políticas (GILBERT, 2003). Foi somente, com a redemocratização chilena, nos anos 1990, que estes organismos “empacotaram” algumas das políticas chilenas num modelo para exportação. “Neste sentido, Chile mais que converter-se em um seguidor das recomendações do Consenso de Washington, foi um de seus modelos, pois já havia realizado a maior parte das transformações durante a década de 1970 e 1980” (CHATEAU, 2016, p. 393).

Em sua versão formatada para exportação o modelo chileno teria sido bem-sucedido pois conseguiu incluir milhões de famílias ao mercado formal de moradia mediante a construção do tripé: poupança das famílias, crédito habitacional e subsídio estatal à demanda. As ações do lado da oferta, muito menos enfatizadas, mas também divulgadas, seriam a constituição de um mercado “eficiente” de terras e a total retirada do Estado do âmbito da produção, isto é, a privatização ampla do mercado de insumos, da força de trabalho, de terras e de todas as etapas da produção imobiliária. Trata-se do Estado facilitador no lugar do Estado

produtor e financiador. Esse modelo privatizado de produção para famílias proprietárias endividadas e subsidiadas é divulgado como modelo exitoso de solução ao problema habitacional.

A divulgação do modelo acontece por diversos canais. Existe o financiamento por parte destas agências para outros países instalarem essas políticas. Mas antes disso foi necessário criar um corpo técnico nestes órgãos, capaz de convencer e “vender” a política aos outros países. Para tanto são recrutados técnicos e especialistas no próprio Chile. Outro mecanismo utilizado são as publicações técnico-científicas. Numa rápida busca na biblioteca virtual do BID, por exemplo, pode-se encontrar uma dezena de documentos produzidos desde os anos 1990 sobre a experiência chilena nesta matéria. Por fim, os especialistas do próprio banco ou do Chile passam a acompanhar visitas técnicas não somente aos governos e ministros de outros países, mas também congressos e encontros de associações da indústria imobiliária como a *Unión Interamericana para la Vivienda* (UNIAPRAVI) e a *Federación Interamericana de la Industria de la Construcción* (FIIC). Assim, desde estes organismos se alcançam os meios governamentais, acadêmicos e empresariais que por sua vez acabam pautando os grandes meios de comunicação de massa. Dessa forma a revista Time descreveu no início dos anos 1990 a política de subsídios como uma joia da política social. Foi assim que

Com a ajuda de Washington o exemplo do modelo chileno de subsídio habitacional alcançou a outros países latino-americanos. Costa Rica, Colômbia, Equador, Panamá adotaram modelos de subsídio fortemente influenciados pela prática chilena e se demonstrou um interesse considerável em Guatemala, Paraguai, Uruguai e Venezuela. O Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento e especialmente USAID influenciaram na forma de difundir informações sobre o ‘modelo habitacional chileno’ (GILBERT, 2003, p. 139)

No Brasil corriqueiramente os agentes envolvidos na produção imobiliária utilizam o Chile como exemplo a ser seguido. A Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança no Brasil (ABECIP) não economiza nas referências ao Chile para demonstrar o espaço que o crédito hipotecário teria para crescer no Brasil¹. A Câmara Brasileira da Indústria da Construção recorre ao Chile quando quer aprender sobre temas como moradia social, concessões, entre outros². Também são conhecidas as influências do modelo chileno no

¹ Um exemplo recente disso pode ser encontrado em <https://www.abecip.org.br/imprensa/noticias/expansao-do-credito-imobiliario-depnde-de-mercado-de-capitais>, com acesso em novembro de 2021.

² Um conselheiro e uma consultora da CCHC participaram como convidados do 92º Encontro Nacional da Indústria da Construção realizado em 2020: <https://cbic.org.br/eventos-da-construcao/quintas-da-cbic-de-novembro-serao-vinculados-ao-92o-enic-3/>; intercâmbio entre os dois países no tema da

desenho da maior política habitacional da história do país (Minha Casa, Minha Vida) e do Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI)³. Ademais dos mecanismos de divulgação do modelo citados anteriormente, comitivas brasileiras com representantes governamentais e empresariais se deslocaram diretamente até o país para aprender sobre aquela experiência.

Mas a ampla difusão do modelo chileno não se deve somente ao seu viés social. A política de subsídios é somente uma parte de um processo de transformações que foram posteriormente empacotadas no chamado “modelo chileno”, resumido no tripé: poupança familiar (*ahorro*), subsídio estatal (*bono*) e crédito, que ficou conhecido como método A+B+C. A virtude deste pacote, que sustenta a sua ampla promoção mundo afora, se encontra na capacidade de conciliar e dirigir num sentido comum os diversos interesses, inclusive os mais contraditórios, envolvidos no circuito imobiliário, a chamada aliança virtuosa entre Estado e agentes privados (SALAS SERRANO, 2002). Finalmente um país subdesenvolvido teria mostrado ao mundo ser possível promover a produção imobiliária privada e ao mesmo tempo resolver o problema da moradia dos mais pobres, em democracia. É isto que fez do modelo chileno um *case* de sucesso divulgado mundo afora.

Tudo isso justifica a análise crítica da experiência chilena que esta tese se propõe a fazer. Trata-se de produzir uma análise crítica que se contraponha ao discurso fácil e interessado, mecanicamente importado e mistificador de grande parte da realidade chilena. Com isso busca-se contribuir para que o problema habitacional dos outros países de nossa América não seja encaminhado para os mesmos impasses. E qual é este problema comum? Para responder esta pergunta voltemos a caracterização do problema feito pelos pesquisadores do BID.

produtividade e gestão: <https://cbic.org.br/cbic-se-reune-com-o-governo-chileno-para-troca-de-experiencias-sobre-o-bim/>; ainda mais recente foi a participação, à convite da CBIC, do chileno Mário Navarro na comissão especial de Parcerias Públicos Privadas da Câmara de Deputados <https://cbic.org.br/com-exemplos-estrangeiros-cbic-quer-aperfeicoar-marco-das-ppps-e-concessoes/>. O mesmo interesse no modelo chileno parte do Conselho Superior da Indústria da Construção da Federação das Indústrias de São Paulo (FIESP): <https://nucleoparededeconcreto.com.br/consic-debate-sobre-os-desafios-habitacionais-e-a-expectativas-para-2014/>. Todos com acesso em agosto de 2022.

³ Em 2007 e 2008 foram firmados acordos de cooperação técnica e protocolos de intenções na área de política habitacional entre os dois países: http://www.revistafatorbrasil.com.br/ver_noticia.php?not=16648 e http://www.abece.com.br/web/download/pdf/balanco_concrete_show.pdf, ambos acessados em agosto de 2022. Veja também: “Conheça as políticas habitacionais do Chile, México e Colômbia que serviram de inspiração para o Minha Casa Minha Vida”, Revista Construção Mercado, 1 de julho de 2016; “Chile e México têm experiências bem-sucedidas: a experiência chilena chama a atenção pelo sucesso em fazer os subsídios do governo chegarem aos mais pobres”, Valor Econômico, 20 de agosto de 2007.

De fato, há um divórcio entre a produção imobiliária formal e o consumo das amplas massas de trabalhadores na América Latina. Esse divórcio se deve, como bem apontado pelos autores, ao fato de que os preços das moradias se coloca muito acima da capacidade de pagamento destes trabalhadores. Diante disso, antes de propor soluções, o caminho científico correto seria entender as causas desse fenômeno. Ou seja, não toma-lo como um dado, mas entender as suas razões, suas determinações. Neste caso, caberia investigar por que a moradia se valoriza acima da capacidade de pagamento da população? Por que a capacidade de pagamento da população é baixa? Por que e como a moradia se valoriza tanto? Ou ainda, como a moradia pode se valorizar tanto em países cuja maioria da população tem capacidade de pagamento tão baixa? Como se constituiu e se desenvolve um mercado imobiliário que exclui de antemão a grande maioria da população?

Para responder essas perguntas seria necessário aprofundar um pouco mais a análise. Não foi o que fizeram os autores. Em sua análise tomaram o problema como dado, como um elemento normal da nossa realidade, quase como algo da natureza dos países Latino Americanos e Caribenhos. Os pobres não são pobres por natureza, o financiamento às incorporadoras não é escasso por natureza e tampouco a ausência de *fundings* de longo prazo para o crédito hipotecário são naturais. Se alguns desses elementos persistem - se é que persistem - se deve à outras determinações que deveriam ser investigadas mais a fundo. Novamente, não foi o que fizeram os autores. Se contentaram em encontrar causas na superfície do fenômeno e como médicos sem conhecimento biológico e químico oferecem medicinas que reduzem o sintoma na esperança de que por alguma ação divina as causas da doença desapareçam junto. Mais preocupados estão em rejeitar saídas ideologicamente contrárias (Estado produtor e financiador) do que em descobrir a raiz dos problemas. O problema neste tipo de medicina é que enquanto respira aliviada ao ver o recuo dos sintomas, a doença silenciosamente evolui, se transforma, se fortalece e se agrava. Em nosso caso o problema é ainda mais grave, pois as medidas profiláticas se transformaram num modelo que foi exportado para os demais países do continente prometendo solução para todos.

Nesta tese percorre-se o caminho mais difícil para abordar o tema da moradia na América Latina. Busca-se entender o seguinte problema: quais as razões e causas da permanente exclusão habitacional e urbana na América Latina? O conceito de exclusão, apesar de remeter às interpretações dualistas, nos parece o mais próximo do fenômeno empiricamente observável e com mais possibilidade de ser ressignificado do que os conceitos como acessibilidade, que coloca os excluídos como protagonistas da exclusão, ou o conceito de déficit que transforma o

problema social e qualitativo em um problema físico e quantitativo. A tarefa, portanto, é utilizar o conceito de exclusão dentro de uma visão totalizante, onde a exclusão seja parte de um único e mesmo processo. Para isso a importância de uma interpretação histórica que forneça categorias teóricas que não dualizem a realidade.

A partir dessa leitura histórica e teórica, bem como diante dos fenômenos observáveis da realidade atual, formulou-se a hipótese de que as transformações capitalistas promovidas no circuito imobiliário de países dependentes aumentam a capacidade de produção de moradias e ao mesmo tempo elevam a exclusão habitacional e urbana.

O tema, o problema e a hipótese ajudam a definir o caso a ser estudado: sendo o país utilizado como modelo de sucesso e a experiência com maior capacidade de contrariar a hipótese formulada, elegeu-se o Chile como estudo de caso dessa tese. O estudo de caso aqui é tratado como particularidade de uma totalidade. Isto é, buscamos com o estudo do caso chileno revelar traços gerais da moradia na América Latina, não obstante suas especificidades. Assim, o objetivo principal da tese é verificar se o modelo de circuito imobiliário neoliberal inaugurado no Chile conseguiu solucionar o problema da exclusão habitacional e urbana naquele país.

Para atingir esse objetivo foi necessário desdobrá-lo em seis objetivos específicos. Em primeiro lugar articular um arcabouço teórico metodológico capaz de analisar criticamente a produção capitalista do espaço nas cidades latino-americanas. Este arcabouço teórico é fundamental para caracterizar adequadamente o problema da moradia na América Latina, mas ele não está pronto. É necessário recolher contribuições de distintas escolas teóricas, articulá-las e atualizá-las. Também é necessário criar a partir dele uma metodologia analítica que viabilize sua aplicação em distintos países da América Latina.

Um segundo objetivo específico é analisar a constituição e a evolução do circuito imobiliário no Chile entre 1982 e 2018. Assim como o tema, o problema e a hipótese ajudaram a definir o estudo de caso, ajudam também a definir o recorte temporal. É neste período que entra em operação o modelo neoliberal de circuito imobiliário chileno divulgado mundo afora. Nesta análise, buscou-se jogar luz sobre o verdadeiro papel que o Estado e o sistema financeiro realizaram na construção e evolução deste modelo constituindo-se, assim, em terceiro e quarto objetivo específicos dessa tese. O quinto objetivo específico foi analisar e evidenciar o papel que o circuito imobiliário assumiu dentro da economia chilena. Por fim, o sexto e último objetivo específico é analisar a exclusão habitacional e urbana no período investigado.

A exposição está dividida em três capítulos. O primeiro capítulo visa construir o marco teórico metodológico necessário para atingir o primeiro objetivo específico da tese.

Trata-se de um objetivo teórico e metodológico. Qual teoria é capaz de nos explicar como funciona a dinâmica da produção capitalista do espaço urbano com suas contradições específicas ou gerais em um país da América Latina? Para responder a essa pergunta optou-se por um método de exposição de ensaio histórico, no qual busca-se demonstrar: i) a necessidade metodológica de transitar entre diversos níveis de abstração para compreender a história da urbanização na América Latina e ii) as categorias teóricas utilizadas para analisar o presente são resultado do processo histórico e não abstrações apriorísticas.

Trabalha-se com a perspectiva (escala e nível de abstração) latino-americana, pois essa é a melhor forma de verificar como a cidade, resultado do processo de urbanização e do urbano, permite-nos fazer a mediação entre as relações de dependência e as condições de reprodução da vida dos povos. Isto é, propõe-se o estudo da espacialização das relações sociais na América Latina, por meio da história da cidade e do processo de urbanização recuperando as interpretações clássicas da urbanização latino-americana produzidas nos anos 1970. A revisão histórica do processo é realizada, não com o intuito de esmiuçar estes processos históricos, o que demandaria uma tese própria, mas com o objetivo de historicizar as categorias e conceitos que serão utilizados na análise do presente. Como o de cidade, Estado, superexploração, padrão de reprodução, renda da terra, capital incorporador, circuito imobiliário, espoliação urbana e exclusão.

Realizada essa exposição propomos uma síntese teórica que articula principalmente duas correntes de pensamento, duas tradições teóricas distintas: a teoria marxista da dependência e a análise dos incorporadores imobiliários desenvolvida pela sociologia urbana francesa, ambas formuladas nos anos 1970, que tiveram seu desenvolvimento de alguma forma interrompido ou abandonado, mas principalmente que muito pouco ou nada dialogaram entre si. Colocá-las em diálogo tem sem dúvida uma originalidade, mas também não é suficiente para nossos fins. É necessário realizar uma síntese atualizada, capaz de contribuir para interpretar e transformar a realidade urbana dos países latino americanos na atual fase contemporânea. Cientes de que esta é uma tarefa permanente e coletiva, o que se buscou neste capítulo é uma contribuição parcial para essa atualização. Com essa síntese propomos um esquema teórico em um nível de abstração intermediário, específico para países da América Latina.

Esse esquema teórico destinado a investigar o presente e a iluminar investigações sobre a história da urbanização e do urbano está sintetizado na categoria de circuito imobiliário, por meio da qual cremos ser possível articular todos os elementos – categorias e conceitos subordinados - presentes na atual produção capitalista do espaço urbano da América Latina.

Desde os aspectos mais materiais (que no capitalismo assumem a forma econômica) até os aspectos mais subjetivos, graças a possibilidade de ampliações sucessivas de análise. É, portanto, uma categoria que viabiliza sínteses e transições analíticas. Mas esta não é “só” uma tese teórica. É fundamental que a teoria mostre sua viabilidade analítica e operativa, ou seja, sua capacidade de explicar a concreto, o imediato e de evidenciar as possibilidades de transformação, isto é, a potência contida no presente. Fazer análise é operar intelectualmente sobre a realidade visando sua transformação. Não raro os marcos teóricos estão em níveis de abstração elevados que ou inviabilizam a operação analítica, permanecendo no teórico, ou correm em paralelo a ela. Para isso, ao final do primeiro capítulo, desdobramos do nosso esquema teórico uma metodologia de análise concreta que pode ser aplicada em diversos países afim de produzir estudos comparativos sobre os circuitos imobiliários da região.

Em seguida, aplicamos o esquema teórico e a metodologia desenvolvida no estudo do circuito imobiliário neoliberal chileno. Devido ao largo recorte histórico que o objeto de pesquisa exigiu, vimos a necessidade de articular a categoria de circuito imobiliário com a periodização ciclos de acumulação, pensada como períodos de recuperação, expansão e crise (ou esgotamento) de padrões (ou modelos) de produção imobiliária. Assim mediante a mesma categoria de circuito imobiliário, é possível identificar diferentes padrões (ou modelos) de reprodução do circuito e dentro do mesmo modelo podemos verificar um ou mais ciclos de acumulação.

Essa exposição está dividida nos dois capítulos seguintes. Primeiro, no segundo capítulo desta tese, analisa-se a gênese do modelo de circuito imobiliário neoliberal chileno e sua evolução no primeiro ciclo de acumulação que corresponde ao período compreendido entre 1982 e 2002. Ao final deste capítulo realiza-se um primeiro balanço crítico focando o papel do Estado na construção do modelo e a exclusão promovida por esse circuito imobiliário. No terceiro capítulo analisa-se o segundo ciclo de acumulação do circuito, período compreendido entre 2003-2018, que apresenta alterações qualitativas, embora nos marcos do mesmo modelo, e que aponta para a estagnação e impasses na continuidade da reprodução do modelo. Ao final do capítulo também é feita uma análise crítica da exclusão urbana e habitacional promovida por este segundo ciclo de acumulação e pelos impasses gerados.

Nas quase quatro décadas investigadas verificou-se a hipótese de que medidas propostas a solucionar o problema da moradia por meio da produção capitalista baseada na propriedade privada fortalecem a doença em vez de curar o paciente: reproduzem de forma

ampliada o caráter rentista e excludente do circuito imobiliário nos países dependentes. Vejamos qual foi o resultado.

1. Nos labirintos da cidade latino-americana.

1.1 Breve ensaio crítico sobre o método

Del laberinto se sale por arriba
Leopoldo Marechal

Cidade, como entendê-la? O fenômeno exemplifica adequadamente uma conhecida frase de Marx. Como entender aquilo que é a um só tempo espacial e humano, terrestre e aéreo, econômico e ideológico, estético e social, materialidade e imaterialidade? Fenômeno tão sólido, com suas ruas, seus habitantes, seus prédios monumentais e arranha-céus assustadores rigidamente fixados, e ao mesmo tempo tão efêmero, onde bairros são criados a partir do nada, relações humanas surgem e desaparecem, terra e valor são gerados onde antes só havia ar. Onde locais que outrora eram nobres e ricos se transformam em espaços de “vadiagem”, única moradia àqueles que nada têm. Sua arquitetura ao mesmo tempo bancária e colonizada, de diversidade estética, mas sempre expressando uma ideologia dominante, perde poder diante dos novos usos e significados. Onde estradas e ferrovias, outrora canais para o transporte de valiosos metais e mercadorias, lutam para resistir, ao menos como peças de museu. Enfim, a cidade é “síntese de múltiplas determinações” (MARX, 1999, p. 39) e só pode ser compreendida se destrinchada pelo cérebro humano. Suas partes constitutivas devem ser completamente separadas, isoladas, compreendidas em si, para depois serem integradas ao todo e assim do geral ao particular, do concreto imediato ao abstrato, retornaremos ao geral reconstituindo as partes anteriormente isoladas, agora como totalidade concreta pensada. Compreendendo cada uma de suas estruturas internas e de suas relações entre si chegaremos à totalidade do fenômeno, ao concreto-pensado.

Daí a necessidade de uma teoria da cidade, de teorias urbanas que busquem, mediante um complexo sistema de abstrações e conexões categoriais e conceituais, torná-la inteligível não obstante sua aparência caótica – mais caótica quanto mais desenvolvida é a forma social a que pertence uma determinada cidade. Aqui já se admite um posicionamento e um problema. Posicionamento, pois, ao reconhecer a imprescindibilidade de uma teoria já estamos adotando uma delimitação dentro do campo de estudos urbanos, onde se encontram também estudos que não compartilham desse entendimento por acreditar ser impossível ou desnecessário uma teoria especificamente urbana.

Adotar este posicionamento não é cômodo. Coloca um problema que desafia a própria forma de enxergar o mundo. É que toda teoria é informada por um método que por sua vez exige rigor e coerência nos desdobramentos teóricos inviabilizando a utilização acrítica de discursos de moda ou a produção ligeira de neologismos. Ambos recursos são muito sedutores para dar conta de tamanha diversidade histórica e geográfica que o fenômeno “cidade” contempla. O significante “cidade” engloba uma quantidade gigantesca de fenômenos e, portanto, de significados. Eles desafiam a nossa inteligência justamente porque estão referidos sob o mesmo significante. Logo, a cidade é antes de tudo um desafio epistemológico: como definir cidade em um nível de abstração que dê conta de englobar tanta diversidade? Sem cair naquele velho problema de algo que se refere a tudo, acaba não servindo para nada? E aqui nosso problema se conecta com o nosso posicionamento. Como solucioná-lo sem apelar a um posicionamento que descarte a necessidade de uma teoria urbana ou uma teoria da urbanização?

Este problema metodológico tem uma dimensão histórica. Atenas, Roma, Carcassone, Manchester e Nova York. Tenochtitlan, Machu Pichu, Santo Domingo e São Paulo. Fenômenos históricos completamente distintos referenciados pelo mesmo significante conceitual: cidade. O que eles têm em comum que nos permite assim nomeá-los? É possível uma teorização nesse nível de abstração capaz de encontrar determinações comuns a todos eles?

Todavia, não é apenas o caráter histórico do fenômeno que enriquece nosso tema de complexidade. Em um mesmo momento histórico podemos encontrar uma miríade de expressões urbanas diferenciadas. O momento atual dos estudos urbanos no Brasil nos demonstram isso: cidades intermediárias, cidades médias, cidades do agronegócio, cidades gêmeas, cidades de fronteira agrícola ou mineral. Cidade global, metrópole, cidade ruralizada, caleidoscópica. A atual heterogeneidade de formas prático-sensíveis em que se expressa a realidade urbana em um mesmo país são inúmeras. Com a mesma diversidade se espriam, conseqüentemente, os temas de estudo e de investigação. Para dar conta desta diversidade surgem novas análises e teorias. Afinal, é necessário desenvolver e ampliar a gramática diante do desenvolvimento e diversificação do texto.

A cidade contém o texto. Ela produz relações sociais, “relações dos indivíduos em grupos mais ou menos amplos, mais ou menos organizados e estruturados, relações desses grupos entre eles” (LEFEBVRE, 2011, p. 52). Portanto, a cidade não é mera projeção. Por meio da ampliação da gramática é possível compreender novos textos insurgentes do urbano em si. Mas uma obra literária se isolada do seu contexto é incompreensível mesmo ao melhor

linguista. Se, de um lado, a cidade não é mero reflexo, de outro, também não é um ente autônomo.

Não posso separá-la nem daquilo que ela contém, nem daquilo que a contém, isolando-a como se fosse um sistema completo. No máximo, na melhor das hipóteses, a cidade constitui um subsistema, um subconjunto. Sobre esse livro [a cidade], com essa escrita, vêm-se projetar formas e estruturas mentais e sociais. Ora, a análise pode atingir este contexto a partir do texto, mas este não é dado. Para atingi-lo impõe-se operações intelectuais, trabalhos de reflexão (dedução, indução, tradução e transdução). A totalidade não está presente imediatamente neste texto escrito: a Cidade (LEFEBVRE, 2011, p.53).

Mas com tanta diversidade de textos é possível falar em um único contexto, numa única totalidade? Não seria mais adequado falar em contextos, no plural? Penso que sim e não. A dificuldade é tanto maior quanto mais desenvolvida são as múltiplas contradições. Pois, se a “ordem distante se projeta na/sobre a ordem próxima”, esta não “reflete a ordem distante na transparência”. A ordem distante “subordina a si o imediato através das mediações; ela não se entrega. Mais ainda: ela se dissimula sem se descobrir. É assim que age. Sem que se tenha o direito de falar de uma transcendência da Ordem, do Global ou do Total.” (LEFEBVRE, 2011, p.54). O texto, é, portanto, como um labirinto. Ele existe, tem sua lógica própria, é um sistema aparentemente completo. Necessário passar por ele, mas é preciso vencê-lo. Caso contrário, pode-se vagar infinitamente por distintos contextos dentro do mesmo labirinto. E *del laberinto se sale por arriba*.

Há uma dificuldade a mais. Arrisco dizer que Lefebvre simplificou ao falar apenas em duas ordens. A escadaria do processo de abstração acompanha o grau de complexificação da sociedade. Quanto mais desenvolvido é o objeto em análise, de maior número são as mediações necessárias. Há, portanto, muito mais degraus entre o prático-sensível e o global. O que torna a totalidade ainda mais distante e sua busca ainda mais laboriosa.

Este reconhecimento não deve ser seguido de um recalçamento, que joga para o inconsciente a busca pela totalidade e desloca a energia pulsional da investigação, do desejo de saber a verdade, exclusivamente para o entendimento gramatical, para as ordens mais próximas, isto é, para o estudo do imediato, do prático sensível. Tampouco deve ser seguido pela ansiedade neurótica de pular diretamente do primeiro para o último degrau. É necessário

articular as categorias que explicam a realidade em seus distintos níveis de abstração, com calma e precisão. Sem deixar de reconhecer que há uma hierarquia entre elas⁴.

Nos estudos urbanos estes dois procedimentos, descritos aqui com categorias da psicanálise, são recorrentes. Se expressam, no primeiro caso, na proliferação de neologismos que disputam, na perversa concorrência acadêmica, qual deles abarcará a maior variedade de casos ou qual é mais preciso em determinado estudo de caso. Ao neologismo vencedor, é assegurada uma explosiva fama rapidamente seguida pela frustração em perceber a curta temporalidade de sua explicação diante da transformadora realidade. Infelizmente, a frustração é seguida pela reincidência, quando deveria ser seguida por uma abstração. O equívoco maior aqui não consiste em tentar ampliar a gramática, isto é, não consiste na criação de novos conceitos e categorias, que é absolutamente necessário, mas reside na crença de que serão autossuficientes. Prescindindo de uma teoria geral.

Já no segundo caso, aparecem os inúmeros estudos de caso que visam comprovar ou, para os mais sinceros, “exercitar” o uso de categorias do mais alto grau de abstração geralmente produzidas por autores dos grandes centros de produção cultural presentes nos países imperialistas. Assim, conceitos como segregação, financeirização, gentrificação são muitas vezes transportados entre diferentes contextos sem nenhuma mediação. Do que se conclui que Campinas pode ser igual à Paris, visto que ambas são cidades compostas de centros e periferias oriundos de processos de segregação e gentrificação.

A questão é mais grave no Brasil. Os intelectuais são universitários e sua erudição se prende à carreira acadêmica, não à atividade revolucionária. Pode-se arrolar as várias modas, que procedem da Europa e em parte dos Estados Unidos, como "pacotes culturais" da esquerda: Lukács, Sartre, Goldman, Gramsci, Althusser, a Escola de Frankfurt, Castoriadis e Lefort, Habermas. . . As estrelas sobem, empalidecem e somem! Fica como permanente a ânsia de entrar na "nova onda", de caminhar à frente, de estar sempre na moda. (FERNANDES, 1987).

Identificados os dois caminhos que nos confundem nesse labirinto, voltemos a primeira ordem de problemas: é possível uma formulação geral sobre o conceito de cidade que seja historicamente transversal?

⁴ Um tema que deveria ser mais debatido é como ocorre a articulação entre níveis de abstração e escalas. Geralmente vemos essa relação ser feita de forma muito mecanizada: nível de abstração mais alto se relaciona com a escala mundial e o nível de abstração mais baixo se relaciona com a escala local. Não seriam os níveis de abstração transescalares? Isto é numa mesma escala poderíamos distinguir vários níveis de análise?

A cidade, enquanto espaço social específico, não é uma totalidade em si, mas expressão parcial de uma totalidade social com uma legalidade própria. Isto é, o próprio conceito de cidade já expressa uma divisão na totalidade social: a divisão entre cidade e campo. Tal divisão aparece no momento em que a sociedade tenha atingido o estágio em que “a produção e/ou a captura de um excedente alimentar permite a uma parte da população viver aglomerada, dedicando-se a outras atividades que não à produção de alimentos” (SINGER, 1977, p.11).

Admitir isto não quer dizer que não se possa falar da cidade em si. Braudel (1995), realizou essa tarefa ao historicizar as características da cidade. Mas justamente ao historicizar as características que aparentemente são exclusivas da cidade, Braudel evidenciou que elas só existem como parte de uma totalidade social. A cidade é, portanto, expressão espacial parcial de uma totalidade social em que a divisão do trabalho já atingiu um estágio que permite – e exige – uma forma espacial diferenciada. Tendo origem na divisão do trabalho, significa também ter origem na divisão de classes, e, portanto, será espacialmente mais complexa na exata medida em que se complexifica a divisão de trabalho e de classes sociais.

Não se deve entender com isso, que a cidade, a forma espacial que assume a divisão do trabalho, é mero reflexo desta. Ora, como demonstra a análise de Singer (1977), sem um espaço urbano, um *locus* político, que garantisse a conquista territorial, teria sido impossível o avançado desenvolvimento comercial ocorrido nas cidades coloniais. Esta transformação social, esta complexificação da divisão do trabalho não ocorreria em outras formas espaciais, como o campo, por exemplo.

Disto vem a importância da categoria de “divisão do trabalho” para entender o surgimento e a evolução histórica das cidades, pois é o elo que permite entender a cidade como totalidade social e não apenas como cidade em si. Torna-se, portanto, o elo que permite transversalizar o conceito de cidade ao longo da história. Nossa primeira conclusão metodológica, portanto, é que toda teoria urbana deve em um nível mais abstrato referir-se a divisão social do trabalho em seu momento histórico:

Vimos que é necessário investigar os contornos histórico-institucionais concretos em que se processa a execução das leis imanentes e das determinações mais abstratas. Essas determinações não podem ser utilizadas sem mediações, fora das seqüências do real-concreto que têm vigência histórica peculiar. É preciso construir e hierarquizar as determinações necessárias. Neste trabalho, proponho que a divisão social do trabalho deva ser a categoria explicativa básica da investigação da dimensão espacial do desenvolvimento, posto que permeia todos os seus processos, em todas as escalas (BRANDÃO, 2012, p. 69).

Nenhuma teoria social é possível se não for informada pela história. Pois se é verdade que a anatomia do homem é a chave para entender a anatomia do macaco, também é verdade que um todo menos desenvolvido expressa mais nitidamente relações sociais que poderão vir a ser subordinadas no todo mais desenvolvido. Por consequência, será uma teoria com demarcada limitação histórica, tal como sugere Brandão. Com essa formulação pode-se resolver a primeira ordem de problemas epistemológicos.

A outra ordem de problemas pode ser formulada assim: como num mesmo momento histórico, num mesmo modo de produção se pode encontrar expressões fenomênicas tão distintas? Como preencher as inúmeras mediações entre a ordem distante e a ordem próxima, na atualidade dos estudos urbanos? É um desafio de primeira ordem recheiar este sanduíche. Não podemos nos contentar em usar o mesmo nome para dois fenômenos tão distintos sem ressignificá-los com rigor. A segregação em Nova Iorque não é igual à do Rio de Janeiro. Ainda que ambas sejam cidades sob o signo do capitalismo e, portanto, resultado da produção capitalista do espaço, são dois processos de segregação distintos. Os estudos de caso demonstram essa diferença nitidamente, mas nem sempre a explicam, pois não buscam essa explicação, somente sua descrição.

É sugestiva a perspectiva apresentada por Raymond Williams (2011), para quem, desde uma perspectiva mais geral, de um espaço mundializado, as nações periféricas se desenvolvem como o campo, o rural, das nações metropolitanas. Ou seja, as nações periféricas como produtoras de excedentes utilizados para manter as formas sociais metropolitanas. Sua formulação de que o imperialismo é um dos últimos modelos de “campo-cidade” também é primorosa, bem como a condução política que esta formulação sugere. É o subdesenvolvimento sustentando o desenvolvimento das nações centrais, embora o autor não utilize os temas da sociologia latino-americana.

Assim, dentro de um mesmo momento histórico, o modo de produção capitalista, encontram-se distintas realidades socioespaciais. “Trata-se do secular processo urbano do capitalismo histórico manifestando variações mundiais na configuração do tempo e do espaço” (PEREIRA, 2016, p.40). A clássica formulação do desenvolvimento desigual e combinado também é sustentada pela categoria de divisão social do trabalho e desautoriza a aplicação mecânica de teorias originadas em outras formações sócio espaciais. É antes necessário confrontar com esse nível de abstração das categorias e teorias importadas: é preciso operar a redução sociológica, para usar a formulação do pioneiro sociólogo brasileiro Alberto Guerreiro Ramos (1996). Do contrário, os exercícios de aclimação das teorias importadas não passarão

de meros exercícios acadêmicos destinados a sacrificar a nossa realidade em benefício da pureza teórica importada.

Aquilo que nos estudos de casos da cidade brasileira ou latino-americana aparece como insuficiências ou como deturpações, tem uma legalidade teórica própria. Mas esta legalidade não se encontra na ordem próxima, na dimensão prático-sensível e também não se encontra na ordem distante, no nível de abstração do modo de produção ou no sistema capitalista global. Há, portanto, outras mediações. Uma teoria urbana com capacidade explicativa totalizante deverá contar com elementos de distintos níveis de análise.

O maior grau de abstração entre esses níveis de análise refere-se à sua capacidade de apreender relações sociais e processos que fundamentam a realidade social, para o que é necessário deixar de lado certos aspectos do movimento histórico a fim de compreender sua essência. Assim, a maior abstração é *fortemente histórica, na medida em que aponta a essência daquelas relações e processos*. Em níveis de análise de menor abstração, tais relações e processos vão se tornando mais complexos e passam a apresentar novas características históricas, porque sua essência se expressa sob novas e diversas formas e particularidades. O capital se apresenta como muitos capitais; o trabalho, como muitos trabalhadores; o valor se apresenta como preços; a mais-valia, como lucro. Quanto maior a concretude, mais variada se torna a realidade e, devido à fetichização dominante, com uma elevada capacidade de ocultar as relações sociais que a constituem (OSÓRIO; LUCE; FERREIRA, 2012, p.38).

O “modo de produção” é a noção mais abstrata possível onde se encontram os elementos teóricos mais determinantes da organização da produção e reprodução da vida em sociedade. Karl Marx descreveu as principais categorias do modo de produção capitalista e também como este modo de produção em seu desenvolvimento histórico forjou um outro nível de análise, o “sistema mundial”, onde “situam-se problemas como o mercado mundial, a divisão internacional do trabalho, o imperialismo, a dependência, o intercâmbio desigual e os movimentos cíclicos do capital com suas ondas longas e suas fases de ascenso e descenso” (OSÓRIO; LUCE; FERREIRA, 2012, p. 39). As unidades de análise mais concretas são a “formação econômico-social”, onde são consideradas as relações econômico-políticas existentes dentro de um determinado Estado nacional e a noção de “conjuntura” que limitada temporalmente remete as modificações de correlação de forças entre grupos humanos em conflito no seio de uma formação social.

A esses quatro níveis de análise, já amplamente conhecidos nas ciências sociais, Jaime Osório sugere o acréscimo da noção de “padrão de reprodução do capital” como articulador dos níveis mais gerais de análise (modo de produção e sistema mundial) e os níveis menos abstratos e mais histórico-concretos (formação social e conjuntura), dando conta das

formas como o capital se reproduz em períodos históricos específicos e em espaços geoterritoriais determinados (...) considerando as características de sua metamorfose na passagem pelas esferas da produção e da circulação (como dinheiro, meios de produção, força de trabalho, novas mercadorias, dinheiro incrementado), integrando o processo de valorização (incremento do valor e do dinheiro investido) e sua encarnação em valores de uso específicos (calças, rádio, celulares, tanques de guerra), assim como as contradições que esses processos geram. (...). Dessa forma, se alimenta dos aportes conceituais e metodológicos presentes nos níveis mais abstratos, mas exige aportes conceituais e metodológicos que lhe são próprios (OSÓRIO; LUCE; FERREIRA, 2012, p.41).

Temos, portanto, inicialmente, cinco níveis de análise que devem ser mediados para a construção de uma teoria urbana com capacidade de articular a “ordem distante” com as heterogêneas “ordens próximas” que o desenvolvimento desigual e combinado do capitalismo produz. Só assim, articulando os distintos níveis de análise uma interpretação específica pode dar conta da totalidade que aquele fenômeno específico revela.

Como essas dimensões teóricas se relacionam com as escalas territoriais? É comum a equivalência entre escala e abstração. Por exemplo, na escala continental estaríamos no nível de abstração do padrão de reprodução, na escala nacional estaríamos na formação socioespacial. Mas até que ponto essa equivalência é válida? E na escala regional e local (urbana)? Uma das grandes dificuldades epistemológicas dos estudos urbanos é saber diferenciar o nível de abstração nacional e regional, onde se insere as determinações do processo de urbanização, do nível de abstração urbano que é hierarquicamente inferior, mas não passivo, no processo. Em resumo, dado o i) modo de produção e ii) o sistema mundial, em um determinado iii) padrão de reprodução do capital e iv) formação sócio espacial deve ser articulado as explicações do v) processo de urbanização (nacional e regional) e as vi) contradições urbanas (local).

Assim, as contradições urbanas, são fruto de um processo histórico que deve levar em consideração ao menos 5 níveis de abstração. Cabe investigar em qual nível de abstração reside uma determinação específica que influencia na cidade e como ela se conecta com as contradições da cidade por meio de uma imbricada rede de conexões que atravessa todos estes níveis de abstração. Nos desafiamos a seguir esta aposta metodológica e reconstruir um passeio pelo desenvolvimento das cidades em *Nuestra América*, isto é, percorrer “o caminho histórico universal que caracteriza a inserção das cidades latino-americanas no mundo capitalista” (PEREIRA, 2016, p. 39). Passeio que será ao mesmo tempo histórico e “*transanalítico*”, pois transitaremos nos distintos níveis de análise. Nosso objetivo é mostrar a posição analítica de cada categoria que irá desabrochando ao longo da história da cidade de nosso continente, para,

em seguida elaborar uma fórmula abstrata que dê conta da produção capitalista nos países dependentes que considere todo esse acúmulo histórico.

1.2 A urbanização latino-americana

A cidade tal como a conhecemos hoje começou a ser construída na conquista europeia da América e hoje sintetiza todo o passado histórico numa imbricação que perpassa os níveis de abstração elencados anteriormente. Determinações urbanas que eram principais no período colonial, podem ter se tornado secundárias durante a industrialização e ter retornado atualmente num nível mais dominante. Raramente as determinações passadas desaparecem, principalmente aquelas com impacto territorial prolongado no tempo, e podem mesmo voltar a ser principais.

1.2.1 A urbanização pré-invasão

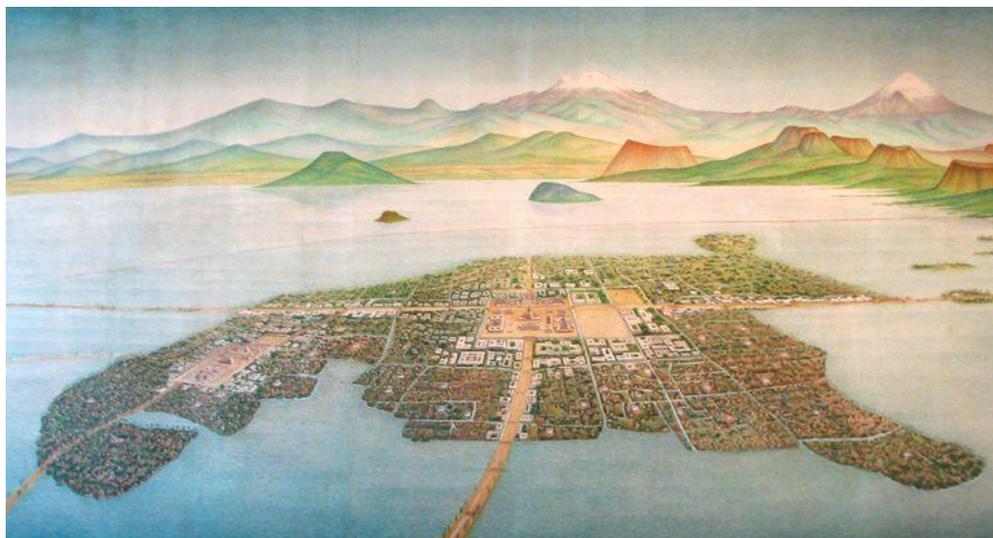
Antes da conquista, porém, já haviam cidades na América Latina. Resgatar um pouco das cidades anteriores à invasão europeia é fundamental para entender e definir que tipo de cidade se implantou após a conquista e, principalmente, a permanência ou não de suas características que permitem defini-la, desde o início, como uma urbanização colonial e dependente. Ou seja, ajuda a justificar porque apesar de todas as mudanças que a cidade, a urbanização e o urbano passaram, desde a invasão ibérica até hoje, ainda podemos, em um determinado nível de abstração mais elevado, definir a urbanização latino-americana como uma urbanização dependente, isto é, como regida em última instância pelas relações de dependência (QUIJANO, 1968), oferecendo base histórica ao conceito de formação socioespacial dependente (ARUTO, 2015).

Por ser fruto de um processo autóctone de divisão social do trabalho, as cidades pré-invasão, tinham uma relação mais orgânica com seu território do que as cidades que vieram a ser instaladas posteriormente. Como todas as cidades, elas também expressavam espacialmente uma divisão social do trabalho. A dimensão mística do espaço talvez seja a primeira fase da cidade, onde a sociedade assume o esforço de construir um local para rituais (festas) de agradecimento e súplica. Nesse estágio da divisão de trabalho, admite-se que alguns membros da sociedade devem ter um trabalho específico, separado dos demais, para cuidar da harmonia com a natureza e com os deuses que por intermédio dela se expressam. Posteriormente admite-se também a existência de um líder ou um grupo de líderes, que pela sabedoria adquirida na experiência de vida, trabalham na manutenção da harmonia entre os membros da sociedade. Essas lideranças da sociedade exercem seu poder em um determinado

local, espaço, território, que num primeiro momento se confunde com o espaço místico. Esse espaço, por mais simples e singelo que seja a sua estrutura é o primeiro espaço urbano da história americana. Espaço de trocas humanas, de trocas do produto do trabalho, de celebrações religiosas e festas entre os membros daquela sociedade, pouco a pouco vão se tornando também espaço de exercício de poder, de administração e de comércio de acordo com a profundidade da divisão social do trabalho alcançada.

Assim, dentro da diversidade das formas urbanas existentes na América anteriormente à invasão europeia, pode se caracterizá-las como locais de rituais e festas religiosas; de exercício de poder e da administração; e, como espaço de trocas do excedente, aproximando-se de uma forma comercial, mas distinta daquele comércio de origem europeu que normalmente se conhece. A localização dessas cidades era geralmente definida pelo misticismo e seu desenho urbano interno orientado pela dimensão artística da obra, afim de agradar aos deuses e deixar um legado para as gerações posteriores, além de facilitar a chegada dos fluxos de fora da cidade que se aproximavam para os rituais e reuniões, trocas e celebrações entre eles.

Figura 1 - La gran Tenochtitlan en 1519, pintura de Miguel Covarrubias exposta no Museu Nacional de Antropologia, Cidade do México.



Fonte: <http://www.mexicomaxico.org/Tenoch/TenochD.htm>

1.2.2 A urbanização colonial mercantil

A invasão europeia movida pela expansão do capital comercial e bancário, bases da formação capitalista mundial, inaugura um processo de urbanização completamente diferente

neste território. Analisando este processo a partir da histórica formação da cidade de São Paulo, “um espaço parcial do Brasil, originariamente irrelevante, mas posteriormente dominante”, Pereira afirma que o “caminho histórico universal que caracteriza a inserção das cidades latino-americanas no mundo capitalista” orienta-se pela “inserção comercial subordinada à economia do mundo”. Por isso sugere o conceito de “urbanização colonial mercantilista”:

Assim, desde o primeiro século da colonização, São Paulo, tal como assentamentos ibero-americanos, se colocou a serviço da reprodução do capital e pode desde sempre ser considerada como um núcleo da urbanização que se expandia a nível mundial associada ao capital mercantil. (PEREIRA, 2016, p. 39–40).

Portanto, na primeira fase deste caminho histórico universal, a urbanização colonial mercantilista deve ser entendida dentro do processo global de acumulação originária do capitalismo a escala mundial. Isto é, em um nível mais alto de abstração, a urbanização latino americana está, desde o processo de invasão, no centro da chamada acumulação por espoliação (HARVEY, 2005).

Inserida nesse projeto de exploração colonial, a fundação de cidades no espaço ibero-americano respondia às necessidades da acumulação originária porque significava a possibilidade de acesso a riquezas e a conquista de um território no qual seriam realizadas atividades econômicas em grande escala (PEREIRA, 2016, p. 41)⁵.

Descendo o nível de abstração para analisar a rede urbana estabelecida nesse processo, a urbanização colonial mercantil orientada pela lógica inicial da conquista, tem como objetivo ocupar o território, povoá-lo, subjugar as civilizações anteriores⁶ e administrar os negócios coloniais garantindo o exclusivismo metropolitano. Eram, portanto, estruturas espaciais de poder, administração e comércio destinados ao além-mar, à metrópole. Essa estrutura explica as características que a urbanização adquire neste período: litoralização, fragmentação, dispersão e vinculação direta às metrópoles coloniais:

As instruções colocam toda a colonização na dependência absoluta dos interesses da metrópole, traçando desde aí a rede de instalações costeiras das

⁵ Cf. MARX, 2006, p. 864 e MARX; ENGELS, 2001, p. 25

⁶ Daí não somente a ocupação, mas também a destruição das cidades sede do poder das sociedades subjugadas. A atual capital do México foi erguida em cima de Tenochtitlán, principal cidade do império Azteca e Mérida, capital da província de Yucatán, também no México foi construída por sobre Ichcaanzihó, então centro religioso e militar do império Maia que teve também seu território mais ao sul de Ixiniché transformado na atual capital da Guatemala. A capital colombiana, Bogotá, foi construída no território de Teusaquijo, principal centro urbano da Confederação Muisca. Cuzco no Peru e Quito no Equador, importantes sedes do Império incaico são outros dois exemplos da ocupação espanhola por sobre a rede urbana anterior aproveitando assim toda a rede viária existente e o exercício simbólico da dominação (ROFMAN, 1977).

idades-porto que tanto dificultarão a integração nacional, chegando o momento dos Estados independentes. (RAMA, 2015, p. 24).

As cidades coloniais localizadas no interior do território ocorreram dentro dessa lógica das necessidades produtivas - localização de minas, de mão de obra e de insumos agrícolas - ou administrativas e de dominação territorial, considerando a estrutura herdada das civilizações anteriores. É o caso das cidades chilenas fundadas no primeiro século da conquista. A primeira expedição liderada por Diego Almagro foi estimulada pela Coroa que buscava dirimir as disputas deste com Pizarro pelas riquezas de Cuzco e pelo interesse de encontrar os lavadores de ouro daquela região, já citados pelos Incas. Almagro alcança ocupar o vale do rio mapocho, mas é o segundo expedicionário, Pedro de Valdivida, quem vai efetivamente conquistar o Reino de Chile e fundar diversas cidades coloniais. As cidades de Quillota, La Serena, Concepción, La imperial, Villarica, Valdivia e Osorno fundadas no primeiro século da conquista estavam localizadas próximos de lavadores de ouro. A exceção é Santiago cuja fundação e ocupação se deve antes pela disponibilidade de mão de obra e pela fertilidade de seu vale. Assim, todas as cidades coloniais foram fundadas “próximas das lavagens de ouro, em zonas abundantes de mão de obra e se desenvolveram em função da exploração mineira para o mercado europeu” (VITALE, 2011a, p. 123).

A colonização explica também o caminho que a rede urbana percorre ao longo dos 3 séculos de dominação colonial. Nas áreas de colonização espanhola a rede urbana caminha do Caribe ao Pacífico Central terminando no Atlântico Sul, expressando a transferência de importância do Vice-Reino da Nova Espanha, Vice-Reino do Peru para o Vice-Reino do Rio da Prata. Este caminho da urbanização expressa é determinado não apenas pelos locais de extração de riqueza, mas também pela mudança na potência metropolitana dominante, isto é da Espanha para o Reino Unido.⁷ Na urbanização da colonização portuguesa, que sempre se manteve voltada ao Atlântico, a rede urbana caminha do nordeste para o sul seguindo o caminho dos produtos valorizados no mercado mundial: da cana de açúcar no Nordeste para o ciclo do ouro nas gerais e terminando no ciclo do café do Sudeste.

O papel político e de controle territorial realizado pelas principais cidades coloniais se manterá ao longo da história será categorizado como “colonialismo interno”, característica

⁷ Para uma análise histórica desse processo veja *História da nação Latino Americana* do argentino Jorge Abelardo Ramos (2014)

das principais cidades latino-americanas enquanto persistirem as relações de dependência, ainda que as formas de subordinação se alterem no tempo.

Ela [a cidade], desde a fundação do assentamento colonial, significava politicamente a presença do poder metropolitano para o qual deveria garantir a ordem e a conquista territorial, o que significava controlar o econômico de um território para o qual ela servia como correia de transmissão. Esse duplo significado político e econômico do assentamento colonial tinha implicações na organização de um espaço mais amplo do que as atividades que ocorriam nos limites de seu espaço. Assim, a cidade começou como representação da política, sobretudo, do poder econômico metropolitano para o qual deveria garantir internamente a ordem e o domínio do território (PEREIRA, 2016, p. 43–44).

A dominação colonial se expressa também no intra-urbano, no desenho urbano das cidades. Angel Rama defende a tese de que o novo mundo foi a oportunidade de realizar espacialmente o impulso renascentista inviabilizado nas urbes da Europa “pela sabida frustração do idealismo abstrato diante da concreta acumulação do passado histórico, cuja obstinação material freia qualquer voo livre da imaginação” (RAMA, 2015, p. 22). Já no novo mundo foi possível parir a cidade da ordem pensada pela influência neoplatônica renascentista e graças à cegueira antropológica que viabilizou a aplicação do princípio de tábula rasa. A cidade deveria expressar a ordem social almejada. Uma ordem social hierarquicamente rígida transposta para uma ordem distributiva geométrica: “Não é a sociedade, mas sua forma organizada que é transposta” (RAMA, 2015, p. 23).

Assim, mais importante que a diferença de forma da urbana entre as colônias espanhola, onde predominou o desenho tipo tabuleiro de xadrez, e a portuguesa, caracterizada por maior flexibilidade, exceto por um núcleo urbano rígido (igreja, praça central, rocio e rua direita), é que ambas as formas são definidas pelo mesmo princípio reitor que assegura um regime de transmissão de poder: “do alto para baixo, da Espanha para América, da cabeça do poder (...) à constituição física da cidade, a fim de que a distribuição do espaço urbano assegure e conserve a forma social” (RAMA, 2015, p. 26). Isto é, ainda que tenham sido opções diferentes, o importante é que a tipologia escolhida para cidade colonial latino-americana partiu deste mesmo princípio reitor que antecipa a instalação de uma determinada forma social e que utiliza o desenho urbano, o espaço intra-urbano, como elemento de sua manutenção e transmissão.

Durante todo esse período a cidade não foi local de residência da maioria da população. Esta vivia no espaço rural ocupadas compulsoriamente nas atividades exportadoras ou insuladas em atividades de subsistência. A cidade não era o local da produção de riqueza,

mas de sua administração, de sua apropriação, do exercício do poder metropolitano. Durante três séculos a questão urbana era a questão da manutenção da ordem colonial.

1.2.3 A urbanização dependente

A América Latina é livre e, se não manejarmos mal os
nossos negócios, será inglesa.
Lord Canning, chanceler britânico, 1824.

Em meados do século XIX, a industrialização europeia chacoalha a ordem colonial. Ergue o capitalismo sobre seus próprios pés e rearticula a função das periferias, entre elas a América Latina. Mais do que fornecedora de bens agrícolas para o capital comercial ou de metais preciosos para o desenvolvimento do capital bancário, agora, o papel da América Latina é fornecer matérias primas baratas para a indústria europeia e bens salários para os operários fabris; servir de espaço de realização da produção industrial e marginalmente do capital financeiro excedente europeu (MARINI, 2005).

De forma correlata ocorrem os processos de independência formal das colônias e a organização dos Estados nacionais dando origem propriamente a configuração das relações de dependência, definidas como “relação de subordinação entre nações formalmente independentes, em cujo marco as relações de produção das nações subordinadas são modificadas ou recriadas para assegurar a reprodução ampliada da dependência” (MARINI, 2005, p. 141). Inicia-se com período da dependência comercial (QUIJANO, 1968) ou padrão primário exportador de reprodução do capital (OSÓRIO; LUCE; FERREIRA, 2012) com o pêndulo do Estado e das políticas públicas na posição liberal (FERNANDES; CANO, 2011). Os interesses da nova potência imperial britânica se articulam com grupos locais para promover a independência formal de forma fragmentária. Com isso consegue esfacelar a proposta de unidade bolivariana, evitar uma definitiva e real independência política e mitigar o poder comercial dos novos Estados nascentes (RAMOS, 2014).

A formação dos Estados nacionais eleva a importância das funções política, administrativa e cultural das cidades, mas não rompe com a estrutura da rede urbana existente. A partir dela inicia-se uma tímida expansão ao interior do território de acordo com as necessidades de produção física dos produtos exportados. Além disso, a grande indústria europeia incentiva a eliminação do trabalho compulsório ao mesmo tempo que industrializa a vida nas cidades latino-americanas por meio da penetração dos produtos exportados europeus: a “expansão e modificação dos núcleos urbanos, nos países latino-americanos seguem sendo muito mais um fenômeno de participação no mercado industrial internacional que de

desenvolvimento de sua produção industrial interna” (QUIJANO, 1968, p. 548). Por consequência, inicia-se um processo maior de diferenciação e hierarquização entre as cidades e dentro das cidades.

As características anteriores podem ser generalizadas para toda América Latina, isto é, estão no nível de abstração do padrão de reprodução do capital. Mas com o surgimento dos Estados nacionais dependentes um nível abaixo de análise adquire ainda mais importância: o das formações socioespaciais. Neste nível de análise é possível identificar diferenciações urbanas a partir da forma como cada país configura o Estado e outras características específicas.

Manuel Castells (1973), influenciado pelo peruano Aníbal Quijano (1968), analisa subtipos do que chamou urbanização dependente comercial. Nas economias de enclave em que as matérias primas estão concentradas em um número limitado de pontos no território e são exploradas diretamente por empresas estrangeiras como na Venezuela e na Bolívia a urbanização apresenta um caráter mais débil e desequilibrado, concentrando-se ao redor dos enclaves e aprofundando a segregação com o setor rural. Um segundo tipo de enclave, no qual a exploração é dirigida por uma burguesia local gera, além do crescimento urbano ao redor do enclave, uma urbanização terciária na capital, possibilitada pela maior apropriação interna do excedente, como é o caso chileno que detalharemos a seguir. A urbanização das economias de exportação agrícola e pecuária baseadas na produção extensiva como Argentina e Uruguai se caracterizam pela existência de um grande centro exportador, comercial e administrativo que concentra o crescimento urbano. As economias de *plantation* com utilização intensiva de força de trabalho e dominadas por firmas estrangeiras tem seu aparato de gestão reduzido ao mínimo, preservando o aparato repressivo. O consumo local se caracteriza pela autossubsistência imprimindo um nível de urbanização muito débil, como é o caso dos países da América Central. Já as economias de *plantation* organizadas por uma burguesia local, como é o caso brasileiro, desenvolvem uma rede urbana pelo caminho das plantações, mas limitada a elas. A presença do trabalho compulsório e posteriormente os baixos salários vão atrasar o desenvolvimento da urbanização do campo. Por fim, economias com laços frágeis de dependência, cujo sistema produtivo apresenta débil crescimento ou foi boicotado por guerras e invasões e permanecem sob domínio de oligarquias agrárias atrasadas apresentam escasso nível de evolução urbano como é o Paraguai, Peru e Equador.

O Chile, entre 1831 e 1861, já havia se constituído como importante local para os fluxos marítimos que transportavam o ouro da Califórnia e da Austrália. A rápida solução dos conflitos internos da elite chilena após a independência, permitiu que o Estado se consolidasse

antes de seus vizinhos, que o país se integrasse rapidamente ao comércio mundial e o eixo Santiago – Valparaíso se transformassem na metrópole interna do país (GEISSE, 1986, p. 15).

Com os governos apoiados numa política protecionista - que será revertida em seguida, o país conseguiu utilizar sua vantagem geopolítica para desenvolver uma forte marinha mercante nacional, criar bancos e ferrovias públicas estimulando a expansão de sua produção e exportação de alimentos, principalmente do trigo, fortalecendo a centralidade econômica e política do vale central, da sua sede Santiago tendo como principal porto Valparaíso. Essa base econômica interna é que viabilizará sua vitória na guerra expansionista contra Peru e Bolívia motivada pela apropriação de territórios ricos em salitre e cobre.

A segunda revolução industrial eleva a demanda por cobre e fertilizantes impulsionando o intercâmbio comercial chileno com os países centrais. Assim, entre 1880 e 1930, já sob uma política liberal-exportadora, as exportações salitreiras constituem o setor mais importante da economia chilena. Era o auge do período liberal de exportação de bens primários em toda América Latina. Como as demais economias primário-exportadoras desse período, o Chile irá conformar uma rede urbana correspondente entre os centros de produção -as minas de salitre - e os locais de exportação. Os dados censitários disponíveis do período demonstram esse movimento. Logo após a vitória na Guerra do Pacífico e a anexação dos territórios peruano e boliviano, a recém constituída Primeira Região, localizada mais ao norte, onde estavam as minas de salitre, apresentou um crescimento populacional de 1,8 vezes, entre 1885 e 1895.⁸ A cidade de Iquique, recém anexada ao território chileno, mais que duplicou sua população. Em 1907, a Segunda Região apresentou um aumento de 2,6 vezes, enquanto sua capital, Antofagasta, até 1883 pertencente ao Estado boliviano, cresceu quase duas vezes e meia (CANO, 1999). Com isso se constitui uma rede de transporte “transversal, dirigida aos portos, que dividiu o país em regiões mais intensamente relacionadas com o exterior que entre si” (Geisse, 1966 apud ROFMAN, 1977, p. 129). Não obstante, o eixo Santiago – Valparaíso continuou a exercendo o papel de colonialismo interno, que havia estabelecido desde a satelitização da araucanía durante o ciclo trigueiro, apropriando-se de parte do excedente das regiões norte e sul e convertendo-as em “satélites internos da metrópole chilena, como esta por sua vez era satélite da metrópole capitalista” (FRANK, 1973a, p. 74).

Este exercício de transitar entre os níveis de abstração demonstra que afirmar o traço geral dependente da urbanização na América Latina não deve ocultar as especificidades e

⁸ O país é dividido em 7 regiões administrativas em ordem crescente sentido norte-sul.

diferenciações nacionais, internas ou locais. Ou seja, é possível abstrair, em meio essa diversidade de fenômenos, características que lhe são comuns e cujas determinações não se encontram ao nível imediato do urbano, mas que são por ele reproduzidos. Mas antes de descer mais um nível de análise, para a produção imediata da cidade, devemos aprofundar a análise de três elementos da estrutura social latino-americana centrais em nosso tema de investigação, surgidos nesse período e permanentes nos dias de hoje.

1.2.3.1 Estado

A América Latina é os EUA, mas onde o Sul venceu a guerra. A analogia, quase metáfora, com os vizinhos do Norte permite sintetizar o argumento com uma imagem talvez chocante, mas necessária. Aqui, na América Latina, ao contrário das colônias do Norte, o projeto vencedor foi o agroexportador escravista e não o industrial nacionalista (FRANK, 1973b). O projeto livre cambista vencedor está assentado em três processos. O primeiro deles diz respeito à independência e a formação do que deveria ser um Estado nacional. Realizada de cima para baixo, com o objetivo principal de atender os interesses da oligarquia formada no processo colonial, não é difícil entender porque ela é tão questionada e permite tantas confusões. Se comparada com o processo europeu, ou mesmo estadunidense, em nada tem a ver com uma real independência nacional ou um efetivo Estado nacional. Todavia, tampouco é o mesmo que colônia. Se assim o fosse não seria necessária uma ruptura de independência.

Trata-se de um daqueles momentos históricos que revelam os limites que o eurocentrismo impõe ao pensamento latino-americano. As próprias palavras nos aprisionam. Se pensado desde outra perspectiva, com outros significantes, começamos a abrir as ideias. Quero dizer, se pensado desde a perspectiva de transição de uma colônia para uma “economia dependente”, “periférica” ou “subdesenvolvida” e não para uma “economia nacional” o processo começa a ser mais inteligível. Ora, no processo de formação de uma economia nacional seria necessário não somente uma ruptura com a metrópole formal, mas o enfrentamento com os interesses do mercado mundial, ou das potências mundiais em cuja órbita circulava o capital mercantil e bancário da época – a Inglaterra. Afinal, passar de uma economia colonial para uma economia nacional geraria desajustes em todo o sistema mundial sustentado pela colonização. Por isso o processo da independência estadunidense desencadeou um conflito aberto com a Inglaterra e foi seguido por uma guerra interna entre as frações industrialistas e liberais. Mas o que se viu no Brasil, por exemplo, foi, ao contrário, um processo não apenas acordado com potência imperialista da época, mas incentivada por ela. Afinal, eram as burguesias britânicas, juntamente com as oligarquias latifundiárias e o capital comercial locais

que mais se beneficiavam da independência ao deixar de repartir o excedente com as decadentes metrópoles ibéricas.

No caso brasileiro, antes de mesmo da independência, a chegada da família real portuguesa em 1808, possibilitou a eliminação do monopólio mercantil português, isto é, do pacto colonial e das restrições às atividades industriais. Foi estabelecido o Tratado de Comércio e Navegação com a Grã-Bretanha que privilegiava a importação de mercadorias inglesas com uma tarifa de importação de apenas 15% enquanto as mercadorias provenientes de todos os outros países eram taxadas em 24%. Mesmo Portugal pagava uma tarifa superior à da Inglaterra, 16%. Esse tratado perduraria inclusive após a independência e a tarifa de 15% seria estendida aos outros países somente em 1828 quando “o governo brasileiro já estava muito endividado junto a instituições financeiras britânicas, e nenhum outro país era capaz de competir seriamente com a Grã-Bretanha pelos mercados brasileiros” (LAGO, 2014, p. 63).

Não se trata, portanto, de um processo de independência nacional, tampouco de manutenção da colonização, mas de formação de uma economia e de um Estado dependente, do processo de integração de uma colônia à nova fase da divisão internacional do trabalho em aliança com as elites locais constituídas durante o processo colonial. Não à toa, o que advém com a independência não é uma república, mas uma monarquia, reafirmando o caráter oligárquico dessa nova formação social. Uma república supõe igualdade de direitos a todos os cidadãos, algo que era impossível de suportar em uma formação cujo objetivo principal seria manter um sistema produtivo direcionado ao mercado externo.

Este longo interregno de monarquia, é permeado por um dos mais lentos processos de supressão formal do trabalho compulsório. Foram quase oito décadas desde o primeiro tratado com a Grã-Bretanha, se comprometendo a erradicar a escravidão até a publicação da Lei Áurea. Em síntese, o Estado nacional dependente consegue relativa autonomia para lidar com sua dominação interna e negociar com as potências imperialistas os termos de sua subordinação. Difere assim essencialmente da formação Estados nacionais dos países centrais que buscam prioritariamente exercer sua soberania política burguesa e também do Estado colonial que o precedeu.

O caso brasileiro, realizado de forma negociada talvez seja o mais caricato, mas revela os mesmos traços gerais presentes nos demais processos latino-americanos. Embora nestes países tenham ocorrido, de fato, guerras de independência, o conteúdo do processo libertador não necessariamente incorporava mudanças sociais, já que a contradição essencial que movia as frações pró independência se localizava no interior das classes dominantes

coloniais: “a causa essencial da Revolução de 1810 foi a existência de uma classe social cujos interesses entraram em contradição com o sistema de dominação imposto pela metrópole”. Por isso, não foi uma revolução social, mas uma revolução política formal que alterou a forma de governo, mas não as relações de propriedade. “A burguesia crioula buscava que os negócios da coroa passassem a ser seus. Daí o caráter essencialmente político e formal da dependência” (VITALE, 2011a, p. 275–276).

Evidentemente que cada nação apresentou suas particularidades. Simón Bolívar, por exemplo, na sua segunda ofensiva libertadora já se comprometera com o fim da escravidão, e, posteriormente, Ezequiel Zamora irá liderar movimento pela reforma agrária na Venezuela. Assim, pode-se dizer que havia uma disputa dentro classes dominantes pró libertação, a mesma disputa que levava à guerra de secessão nos EUA, a disputa entre um nacionalismo reformador e industrializante, cuja radicalidade variou de país para país, e o agroexportador liberal, mas escravista. Ao fim e ao cabo, algumas décadas depois dos processos revolucionários de libertação, em todos os países os interesses do setor liberal exportador se aliaram aos interesses britânicos e saíram vitoriosos na implantação de um projeto comercial liberal que aprofundou as tendências da economia primário exportadora e buscou conservar as estruturas sociais de propriedade ou, no melhor dos casos, promoveu uma modernização conservadora (FRANK, 1969, 1971; RAMOS, 2014).

A principal especificidade da formação do Estado chileno se deve a rapidez com que se conseguiu alcançar um grau razoável de unidade no comando político em comparação aos demais países (CUEVA, 1983). Com isso conseguiu i) “lançar-se à expansão sobre as áreas vizinhas, exigindo uma parcela maior do espólio colonial espanhol do que aquele que lhe correspondera” e ii) com as descobertas posteriores das minas de salitre e de cobre, “o Estado chileno conseguiu absorver parcelas muito maiores das riquezas criadas”, “apesar da espoliação imperialista a que esteve sujeita a sua economia”, enquanto os demais países já tinham esgotadas durante o período colonial toda sua riqueza mineral conhecidas até então. A apropriação desse excedente trará impactos específicos à urbanização e ao urbano no Chile, pois permitiu ao país contar com “grandes disponibilidades para o custeio de obras e serviços públicos” que viabilizaram a “metropolização prematura de Santiago” (RIBEIRO, 2007, p. 345–346).

Não obstante, essas especificidades chilenas estão submetidas ao marco geral comum da formação do Estado nacional dependente: “uma ordenação oligárquica que preservava todos os privilégios da velha aristocracia colonial e os ampliava pela apropriação

dos postos civis, eclesiásticos e militares detidos, até então pelos espanhóis” (RIBEIRO, 2007, p. 344). Com isso os processos de urbanização de toda Latino América tiveram uma base social e econômica comum, que imprimirá também nos distintos Estados nacionais um caráter semelhante. Com a formação do Estados dependentes criou-se o instrumento necessário para as elites locais exercerem a autonomia de decidir com qual burguesia estrangeira iria se aliar e dividir o excedente aqui extraído e como organizar o território e a exploração do trabalho afim de extrair este excedente a ser repartido. Destas últimas resultam os outros dois elementos que queremos aprofundar.

1.2.3.2 Trabalho

O projeto livre cambista vencedor também se sustenta no trabalho compulsório. Mas este começa a ser inviabilizado quando a potência imperialista da época passa a combater esse tipo de relação de trabalho nas antigas colônias. A Grã-Bretanha, que outrora fora a principal traficante de escravos passa a combatê-lo, afetando a economia de países que dependiam dessa oferta, como o Brasil (WILLIAMS, 1973). Do ponto de vista econômico, o estrangulamento da oferta de escravos eleva o seu custo de reposição que começa a pressionar as margens de lucro dos fazendeiros. Assim, iniciam-se estratégias para viabilizar o assim chamado “trabalho livre”. Mas o trabalho assalariado aqui deveria enquadrar-se nos termos de uma economia dependente e exportadora, isto é caracterizada pelas perdas internacionais de valor⁹. A burguesia local, originada da colonização e, portanto, com uma “genética” histórica de subalternização, era já cativa da transferência de valor às suas associadas inglesas e não sobreviveria ao assalariamento, se este, substituindo o trabalho escravo barato, elevasse os custos de produção ao ponto de diminuir a apropriação interna de excedente.

O século XIX é, portanto, além do século da criação de um Estado nacional formalmente independente, o século do desafio em criar uma força de trabalho nacional assalariada específica, num capitalismo periférico e subordinado. Esse processo é comumente definido como a transição ao trabalho livre, mas definido dessa forma muitas questões ficam abertas: por que não se utilizou os negros libertos ou o contingente de reserva latente estocado nos bolsões de economia agropastoril de subsistência (FURTADO, 1977)? Por que a importação de contingentes massivos de imigrantes europeus muito além das necessidades

⁹ O debate sobre as transferências internacionais de valor ou intercâmbio desigual é um capítulo importantíssimo da história do pensamento econômico mundial. Pode-se afirmar que tem origens no debate sobre o imperialismo, mas que ganha especificidade com a influência de autores dos países periféricos como Ruy Mauro Marini (2005) e Samir Amin (1975). Uma boa sistematização recente sobre o tema é feita por Carcanholo (2013).

produtivas da época? Por que essa importação de força de trabalho foi realizada sem a criação de um estatuto do trabalho assalariado regulando os conflitos entre trabalhadores imigrantes e patrões locais, conflitos que tanto alimentam a literatura e as novelas locais?

Porque não se tratava de uma simples “transição ao trabalho livre”, mas de criar um novo mecanismo de assalariamento que pudesse compensar total ou parcialmente as perdas internacionais de valor oriundas das exportações de matérias primas e bens salários com preços abaixo de seu valor (MARINI, 2005). Ou seja, tratava-se de estabelecer o fundamento principal de uma economia dependente: a superexploração da força de trabalho por meio do assalariamento capitalista, algo inédito dentro das formações socioespaciais que compunham o sistema mundial capitalista até então. É por meio da superexploração que será possível acomodar os interesses de toda classe dominante, isto é viabilizar a associação subordinada das burguesias locais com as burguesias imperialistas. Isso porque a superexploração viabiliza a manutenção das transferências de valor e ao mesmo tempo a acumulação interna. Não é por outro motivo que a transição ao trabalho livre demora, no Brasil, um século para ocorrer e, ainda assim, ocorre nos marcos de um Estado que trata os conflitos do trabalho como caso de polícia. Uma legislação dedicada ao mundo do trabalho surgirá apenas na década de 1930, num momento de crise hegemônico do setor agroexportador e, não obstante, sem afetá-lo, já que abarcou apenas os setores urbanos.

A superexploração como mecanismo de compensação interna das perdas internacionais de valor, se caracteriza pela despossessão de parte do tempo que o trabalhador necessita para reproduzir a sua vida em benefício do tempo de trabalho excedente apropriado pelo capitalista. Essa despossessão adquire diversas formas históricas, sociais e espaciais concretas. Todas elas conduzindo para um desgaste prematuro da força de trabalho (CARCANHOLO, 2013).

Esse sistema perverso de exploração não foi instalado por decreto. Ativou e ativa até hoje lutas intensas por parte dos trabalhadores superexplorados. A pergunta então é como apesar dessa resistência foi possível instalar um regime de superexploração que já perdura por dois séculos? Ou ainda, como tem sido possível manter os trabalhadores em permanente derrota tática e estratégica?

No capítulo sobre a acumulação capitalista, Marx (2006) mostra que a taxa de lucro é uma variável dependente das oscilações na magnitude da superpopulação relativa, principalmente da sua forma em exército industrial de reserva. Assim, se assiste no século XIX, nas economias dependentes, o esforço das burguesias locais por intermédio dos aparelhos do

Estado, em conformar uma superpopulação relativa hipertrofiada cuja magnitude fosse capaz de viabilizar a instauração do regime de superexploração. O que se vê é um lento, gradual e controlado processo de formação de uma superpopulação relativa hipertrofiada, condição necessária para a instauração de um sistema social sustentado na superexploração da força de trabalho. O que se chama de transição ao trabalho livre é na verdade a transição do trabalho compulsório para a superexploração da força de trabalho, condição necessária de uma economia dependente. É justamente no século XIX e início do XX que ocorre essa longa transição do trabalho compulsório à superexploração.

Nestes termos, entende-se não somente o longo período exigido, mas principalmente todos os percalços e reveses que algumas classes dominantes nacionais enfrentaram. No Brasil, por exemplo, entende-se as distintas formas de incentivo à imigração; os diferentes regimes de colonato; a rejeição dos escravos libertos a submeter-se ao assalariamento, bem como dos povos originários que resistiam nos setores de subsistência da economia de exportação da era colonial: ambos conheciam bem o tratamento dispensado pelos “novos” e “empreendedores” barões do café. Explica os diversos conflitos com os imigrantes europeus tanto no setor rural quanto no urbano. No Chile, explica a persistência da encomenda e sua substituição por outras formas semi-feudais como a *inquilinaje* e a *peonaje*.

Neste último caso, do urbano, é exemplar o tratamento destinado pela pujante – e supostamente civilizada - indústria paulista, no aos seus operários (BEIGUELMAN, 2005). Durante praticamente toda a primeira década do século a maioria das greves descritas pela autora não foram motivadas por aspirações de melhorias salariais dos trabalhadores, mas antes foram deflagradas para resistir a diminuições salariais ou elevação de intensidade do trabalho propostas pelos patrões. Em pleno alvorecer do século XX qualquer litígio com os trabalhadores era encarado pelos patrões com *lockouts* e recrutamento de fura-greves em outras localidades, chegando mesmo a importar força de trabalho de outras províncias.

Isso tudo para manter regimes de elevada exploração sob a forma nova de assalariamento, ao arrepio, inclusive, das incipientes e retardatárias legislações criadas. Qualquer semelhança com a atualidade não é coincidência, mas permanência das determinações estruturais da dependência e do subdesenvolvimento. Uma distinção significativa, no entanto, é que hoje, um século depois, é raro vermos os capitalistas ocuparem-se da migração de trabalhadores para substituir os grevistas. Já estão formados, nas grandes e médias cidades, bolsões de reserva que permitem substituir os trabalhadores com mais rapidez e facilidade. É justamente este resultado que foi alcançado com muita perspicácia pelas classes dominantes ao

atrasar ao máximo a substituição da força de trabalho compulsória enquanto atraía o maior número possível de trabalhadores estrangeiros e nacionais para os locais de produção. Não importava se havia ou não ocupação para todos ou se as ocupações oferecidas poderiam ou não ser preenchidas pelo estoque de força de trabalho existente, latente, formada nos bolsões da economia de subsistência em três séculos de colonialismo. Quanto mais gente excedente, latente, estocada no campo e na cidade maior a pressão para baixo exercida sobre os salários. Se no campo, inicialmente, esse excedente pode apoiar-se em atividades de subsistência, na cidade ele aparece de maneira formidável seja nos cortiços e favelas, seja nas lutas por salários necessários¹⁰. A partir desta perspectiva - da longa transição à superexploração da força de trabalho - a questão urbana na América Latina - entendida como o problema da reprodução da força de trabalho no espaço urbano (CASTELLS, 2009) - ganha contornos muito mais nítidos. Posteriormente, os imigrantes serão complementados por fluxos migratórios internos para insuflar ainda mais o excedente populacional necessário e pressionar ao máximo os salários urbanos para baixo (ROFMAN, 1977, p. 146).

No Chile, os imigrantes, embora tenham existido, jogaram um papel relativamente menor na formação da força de trabalho nacional. Sua magnitude inferior permitiu que se estabelecessem nas camadas intermediárias e altas da sociedade, beneficiados pela “rígida estratificação étnica que bipartia os chilenos” e pela “atitude colonialística de superapreciação do branco em face do mestiço nacional” (RIBEIRO, 2007, p. 345). Portanto, a principal fonte de mão de obra foi a “revolução demográfica expressada fundamentalmente no extraordinário crescimento da população mestiça durante os séculos XVII e XVIII” (VITALE, 2011a, p. 207).

Em meados do século XIX, a população chilena alcançava 1,5 milhão e Santiago já estava próxima dos 100 mil habitantes. Foi com fontes locais que se criou o contingente necessário para a implantação do regime de superexploração da força de trabalho que a burguesia local e estrangeira submeteu de diversas formas os trabalhadores “livres” nas minas de salitre, de cobre e de carvão. Entre estas formas está a utilização das fichas salário, por meio da qual “dobrava-se a exploração, pois a burguesia obrigava os trabalhadores a comprar a preços especulativos os alimentos e vestimentas nas mercearias dos próprios empresários” (VITALE, 2011b, p. 338). Também nas áreas urbanas, a concentração promovida,

¹⁰ Esse fenômeno se expressou teoricamente nas teorias da marginalidade urbana. Estas, assim como as teorias do subdesenvolvimento, se originam, com forte viés funcionalista e conservador, nas agências estadunidenses de promoção ao desenvolvimento, para em seguida ser ressignificadas por importantes autores do pensamento crítico Latino Americano entre os quais podemos citar principalmente Anibal Quijano (1968), Darcy Ribeiro (1978) e Lucio Kowarick (1985).

principalmente em Santiago viabiliza uma superpopulação relativa, que irá se expressar no dramático problema habitacional de inícios do século XX.

Em algumas áreas rurais da América de colonização espanhola, como no Chile, a mão de obra de origem africana escravizada não teve a mesma importância que na América portuguesa, por exemplo, apesar de algumas tentativas. E embora tenha existido um comércio de índios escravizados, a principal forma de trabalho compulsório utilizada na colonização foram a “encomienda” ou a “mita”. Esse sistema de trabalho semi-escravista (ou semi-feudal), orientado para a produção de um excedente destinado às metrópoles, se misturava com a posse de terras, já que para usufruir da mão de obra outorgada pelo rei, e receber os serviços das *encomiendas*, os *encomenderos* acabavam ocupando as terras indígenas. Essas formas de relação de trabalho, no entanto, contribuem, junto com as doenças e as guerras para criar uma escassez de mão de obra. Assim, tanto na América de colonização espanhola quanto portuguesa, a superação do trabalho compulsório foi motivada por um cálculo econômico induzido essencialmente pelo esgotamento da oferta de força de trabalho.

Quando se transita do ciclo mineiro colonial para o ciclo agrícola, e a demanda externa por alimentos se eleva os fazendeiros, que na América espanhola já eram proprietários privados de suas terras, se veem obrigados a criar outras relações de trabalho para atrair a mão de obra existente, formada principalmente de mestiços pobres, como a *inquilinaje* e a *peonaje*. A *inquilinaje*, consistia em um sistema de locação de parte da fazenda, que poderiam ser pagos em dinheiro ou em serviços. Aos poucos, no entanto, as relações de servidão foram se impondo já que as dívidas dos inquilinos com os fazendeiros se tornam impossíveis de serem saldadas: “este camponês semiarrendatário, semipeão da terra (...), vê o que o dono das terras aumenta suas exigências sobre ele (...). Mas não tendo o capital para comprar a terra em que trabalha, perde sua liberdade relativa” (CHONCHOL, 2018, p. 12). Assim, o sistema de *encomienda* já era marginalmente utilizado quando foi oficialmente extinto não representando nenhum perigo econômico para as classes dominantes: “os encomendeiros, hábeis empresários capitalistas, haviam investido suas riquezas em outros tipos de exploração que que ofereciam maiores expectativas econômicas” (VITALE, 2011a, p. 193). E a forma jurídica de trabalho compulsório, *encomienda*, foi substituída pelo monopólio dos meios de produção: a terra.

1.2.3.3 Terra

A consolidação do Estado e a integração das nações recém libertas aos fluxos do comércio mundial elevaram a demanda por bens primários estimulando a procura e a concentração de terras, principalmente daquelas mais férteis, competindo com outros usos e

ocupações do solo. Assim, em cada país, a terra agrícola passou a ser valorizada enquanto propriedade “convertendo-se gradualmente em um artigo transacionável, divisível e comercializada no mercado” (GEISSE, 1986, p. 17)

No Brasil, este processo se articula com o fim da propriedade de escravos. A supressão do trabalho escravo significou o desaparecimento da relação de reserva de valor patrimonial que a propriedade de escravos representava para seus proprietários e a extinção de uma das órbitas mais rentáveis de acumulação de capital da economia colonial (MARTINS, 2010). A lei de terras de 1850 institucionalizando as relações capitalistas de acesso à terra abre caminho para que a terra substitua o escravo nestas duas dimensões. A propriedade fundiária sempre teve importância como meio de produção, fonte de poder e prestígio social oriunda de uma colonização ibérica. Agora, com a lei de terras, poder-se-á auferir rendas fundiárias, isto é, se apropriar do fruto do trabalho social sem nada produzir. A partir daí o domínio da terra e o rentismo capitalista poderão se estabelecer definitivamente na estrutura.

A propriedade da riqueza nova passava a ser representada pela renda territorial capitalizada, pelas fazendas e engenhos que se tornavam as mais importantes indústrias de exportação, tendendo a romper com o que era, até então no Brasil, a maior representação de riqueza: a renda capitalizada da propriedade de escravos. (PEREIRA, 2016, p. 46).

Toda terra agora passa a ter preço e, portanto, ser uma potencial fonte de renda, tal como era o escravo nas mãos dos proprietários. Na cidade, a terra urbana passa a ser elemento de valorização de um ramo específico do capital: a construção imobiliária.

Por meio da Lei de Terras de 1850, começa-se a impactar no acesso e custos da construção imobiliária. A partir dessa legislação moderna ocorre a mudança do regime de propriedade levando e a afirmação da renda capitalista da terra, mesmo para a propriedade dos edifícios modestamente alugados a presença dessa renda capitalizada passa a ser uma premissa da economia urbana em transição. Desde então, pode-se considerar que o preço da terra manifestasse, conforme Marx, determinado pela capitalização das rendas futuras (PEREIRA, 2016, p. 46).

Na Hispano América, desde a época colonial já se estabelecera oficialmente a propriedade privada da terra com a instituição das *mercedes* que passaram a ser comercializadas, principalmente no último século da colonização, apesar da proibição real formal à acumulação de terras ociosas. O instituto do *mayorazgo* garantia que a herança seria centralizada no primogênito, estimulando a concentração de terras das famílias latifundiárias. Também as *encomiendas* foram utilizadas como forma de expropriação de terras, principalmente indígenas, que posteriormente eram legalizadas mediante o instituto das

composiciones (DIETERICH, 1985, p. 194). Portanto, ao findar o sistema colonial hispano americano já se havia constituído a propriedade privada da terra, o latifúndio (*hacienda*) e o mercado de terras.

Após a independência, o mercado de terras se intensifica bem como a sua concentração: “os novos descobrimentos mineiros criam, a partir de 1840-1850, uma camada de novos ricos que (...) compram terras (...) e se fundem com as camadas coloniais anteriores. Isto permite a acumulação de terras e de poder” (CHONCHOL, 2018, p. 13). Esses grupos posteriormente serão privilegiados pelas concessões de créditos públicos destinados a agricultura e mineração.

Assim, no século XIX, constitui-se o terceiro elemento fundamental para a conformação do circuito imobiliário¹¹ nos países dependentes latino-americanos: a terra como reserva de valor patrimonial e condição para o surgimento do setor de construção imobiliária. Esta última característica adquire papel de destaque no ciclo do capital das economias dependentes. Em qualquer fenômeno histórico-social a superação dialética de uma contradição recoloca outra em seu lugar, estabelecendo assim seu constante movimento. Ao solucionar o problema da extração de valor com a superexploração as burguesias dependentes devem ter se imaginado no melhor lugar dos mundos. Uma vez que a realização do excedente era feita no mercado mundial, cindir o duplo papel de produtor e consumidor da classe trabalhadora apropriando-se do seu fundo de consumo não era um problema.

A ausência de demanda interna não é um problema econômico em uma economia exportadora, é um problema social que pode ser resolvido pela polícia, pela violência, mas não é necessariamente um problema econômico. Até que no processo cíclico de acumulação nas economias exportadoras as taxas de lucro se veem obstadas pela própria sobreacumulação interna e/ou ainda por crises advindas da acumulação mundial. Em ambos os casos uma massa de valor excedente não encontra alternativas de realização e investimento. É nesta fenda que a instituição da propriedade capitalista da terra e do setor imobiliário ocupam um importante espaço na economia dependente: oportunidade para realização do excedente sobreacumulado com origem na superexploração nos setores exportadores. Por isso não é raro vermos, inclusive nos dias de hoje, os preços de terrenos se elevarem, aparentemente de forma artificial, nos territórios onde a atividade exportadora está em expansão. Antes de ser artificial, se trata da reinversão do lucro sobreacumulado nas atividades exportadoras no único ativo econômico

¹¹ A categoria de circuito imobiliário é trabalhada na seção 1.3.1

historicamente constituído como reserva de valor nos países dependentes: a propriedade da terra.

1.2.3.4 A produção da cidade

Caracterizadas historicamente a formação do Estado, a superexploração da força de trabalho e a renda da propriedade, estamos em condições de descer mais um nível de abstração e analisar como estas alterações na estrutura social latino-americana se articulam na produção imediata das cidades. A transformação da terra em mercadoria, isto é, o estabelecimento da forma capitalista da propriedade da terra em concomitância com o surgimento lento e gradual de relações de assalariamento vai transferindo para as cidades, além destas próprias relações capitalistas, a possibilidade de que atividade econômicas sejam impulsionadas e principalmente que as terras urbanas sejam viabilizadas como órbita de realização do excedente. Isto é, estão dadas as condições para o surgimento de um setor capitalista voltado à produção da cidade.

É conhecido que esse desenvolvimento da produção capitalista com trabalho livre em substituição dos escravos provocava um enriquecimento febril sob a forma de renda territorial capitalizada, que no conjunto da economia cafeeira era gerada pelas enormes plantações de café que funcionavam como uma verdadeira “indústria de fazendas” (Martins, 1979). (PEREIRA, 2016, p. 46).

Um observador atento e protagonista destas transformações na cidade São Paulo testemunhou o processo da seguinte forma:

Capitais paulistas conservaram-se tímidos por muitos anos e só apareciam quando garantidos por boas hipotecas a juros elevadíssimos.... Mas prevendo a extinção da escravidão e, conseqüentemente, a depreciação das propriedades agrícolas, e temendo a baixa de todo título particular ou público, ...os capitais paulistas atiraram-se então sobre os prédios e os terrenos da Paulicéia. ... a fim de dar emprego a seus dinheiros desocupados (RAFFARD, 1977 apud PEREIRA, 1994, p. 8).

É possível verificar um padrão de reprodução do capital imobiliário já nesse momento? A análise de Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro (1997) sobre as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro constrói “um quadro de análise do movimento de penetração do capital na produção habitacional” oferecendo um marco geral para compreender os processos locais. Neste quadro estão identificados “três grandes estágios de expansão das relações capitalistas” na produção habitacional. “No primeiro, a moradia circula como mercadoria sob o controle das relações de propriedade da terra, configurando uma forma de produção que denominamos rentista” (RIBEIRO, 1997, p. 330). A forma arquitetônica dominante neste estágio é o cortiço e a casa de cômodo para aluguel. No centro da dinâmica construtiva está o ganho com aluguel, isto é a renda fundiária de construção e imobiliária, com

predominância da primeira. Daí o baixo investimento em melhorias construtivas, o máximo aproveitamento do espaço e a importância da localização no centro ou ao menos próximo da cidade. A questão da moradia aqui é a precariedade das condições do morar e não o déficit.

O circuito imobiliário que se desenvolve no Chile nesse período também é dominado pela produção rentista promovida pelo capital mercantil. As formas generalizadas de acesso à moradia desde o século XIX, é dominado pela renda fundiária por meio dos chamados “arriendos de cuartos redondos, piezas en conventillos y en edificios deteriorados” (RAMÓN, 1990, p. 6) . O domínio da propriedade e da renda fundiária sobre a produção fica evidente na descrição sobre o *arriendo de piso*. Trata-se da “división de una propiedad rural ubicada junto a la ciudad y que era dividida en lotes por su propietario, alquilados a familias que debían construir en ellos sus habitaciones, pagando una renta calculada en un precio fijo por cada vara que comprendía el sitio” (RAMÓN, 1990, p. 6).

As péssimas condições de moradia oriundas dessa forma de produção passam a ocupar a esfera institucional e o debate no interior do Congresso Nacional em fins do século XIX. As preocupações com as condições sanitárias levam a criação da primeira lei específica sobre “habitaciones para obreros” em 1906 (HIDALGO, 2002, 2005). A lei estabelecia a criação de conselhos habitacionais para obreiros que conformariam um Conselho superior com funções de normalizar, higienizar e construir novas moradias. A principal forma de moradia que se estabeleceu nesse período foram os *conventillos*, homólogo aos cortiços no Brasil e, da mesma forma que aqui, expressão da luta entre o capital mercantil de produção rentista e as normas regulamentadoras. Sabe-se que grande parte dos “arriendos de piso” foram demolidos pelos proprietários para dar lugar aos *conventillos* ou surgiram dos antigos casarões senhoriais cujas famílias se mudaram para novas áreas urbanas (BALANOWSKY et al., 1974). Segundo De Ramón (1990), já em 1909, 21,7% da população de Santiago se abrigava neste tipo de moradia. Cifra que se manteve em alta ao menos até 1952, quando chegou a 29,2%.

Na periodização proposta por Ribeiro (1997), esta produção rentista entra em crise devido à expansão das atividades urbanas que elevam os preços dos terrenos centrais, a expansão dos transportes possibilitando a mobilização de terras periféricas mais baratas e a ação higienista do Estado contra a precariedade das moradias nas localizações centrais da cidade. Inicia-se então um processo de reconfiguração do papel que a renda ocupa no circuito imobiliário. Na medida em que a renda capitalizada, na forma de preço, passa a circular com mais generalidade, a construção se liberta dos constrangimentos impostos pela renda fundiária. Agora em vez da renda subordinar a atividade de construção é a construção que subordina a

renda aos seus interesses. No Rio de Janeiro esse processo se inicia a partir dos anos 1910 quando “pequenos capitais acumulados nos circuitos comerciais passam a ser aplicados na construção de pequenos conjuntos de moradia para aluguel”. Surge a forma “casa de vila” e “corredores de casa”, típicos do subúrbio carioca, que diversificam a forma de morar na cidade:

O novo mercado habitacional instaurado pelas transformações nas condições de produção e circulação seleciona agora os segmentos sociais que têm acesso a este novo produto, pois exige não apenas um rendimento maior, mas, sobretudo, estável. Assim sendo, somente os trabalhadores qualificados da indústria e do comércio e parcelas dos funcionários públicos constituem os inquilinos destes senhorios. (RIBEIRO, 1997, p. 332).

Fenômeno semelhante se observa no Chile. Para os setores obreiros de renda mais elevada duas formas eram utilizadas: as *cites* e as *pasajes*. Homólogas às “casas de vila” no Brasil, essa tipologia foi promovida principalmente por capitais privados, proprietários de terrenos, que obtinham em troca uma série de isenções tributárias ou benefícios de melhoramentos no entorno por parte da municipalidade. Não obstante, a ausência de financiamento combinada à ação fiscalizadora dos conselhos habitacionais resultou em aprofundamento da crise habitacional com escassez de moradias e aumento dos aluguéis por parte dos proprietários que irão se resultar em greves de arrendatários (HIDALGO, 2002). Este segundo estágio da expansão das relações capitalistas na construção da cidade é, portanto, dominado pela pequena produção mercantil.

A análise realizada por Pereira (1994) incorpora na análise do circuito imobiliário algo que estava fora do escopo da pesquisa de Ribeiro (1997). Ao lado da produção rentista e da pequena produção mercantil destinada aos trabalhadores surge uma outra cuja “força-motriz para a realização (...) se constituía nos negociastas endinheirados em grande parte interessados em obter ‘bons aluguéis’”; “a vinda dos fazendeiros para a Capital reforçou a busca da construção monumental como privilégio no mercado imobiliário”. Constituía-se, assim, desde sua origem e não obstante todas as limitações, um mercado imobiliário diversificado, segmentado e excludente:

A rigor, esta diversificação do mercado com construções novas pretendendo a monumentalidade arquitetônica e aluguéis elevados era apenas a face valorizada e privilegiada de um mercado imobiliário excludente que se engatinhava articulado ao mercado de trabalho em formação. Assim, o mercado imobiliário urbano se constituía excluindo e segregando o trabalhador assalariado, porque de início, este último quase nada adquiriu e o cômodo de aluguel, desde o início se tornou na modalidade dominante de moradia operária (PEREIRA, 1994, p. 9).

Este processo também se verificou na América de colonização hispânica. Muitos proprietários de terras, minas e comerciantes dispunham de excedente para estabelecer residência na cidade, “muitos latifundiários se converteram em burgueses dedicados à agricultura” e com isso as antigas casas “senhoriais *criollas* começaram a ser substituídas por palacetes de tipo europeu” (GEISSE, 1986, p. 17, 21).

Em outra dimensão deste fenômeno, a já citada criação de uma superpopulação relativa urbana será condição para a desvalorização do trabalho na construção e a mudança dos padrões técnicos dominantes. A consolidação de uma superpopulação relativa é um traço geral das economias dependentes. Sem resolver a rigidez da estrutura agrária, aliás, criando essa rigidez por meio da generalização da propriedade capitalista da terra agrária, em concomitância com a expansão da economia urbana e das relações de assalariamento, foi inevitável que se formasse também uma superpopulação relativa nas cidades que tendem a pressionar para baixo os salários de todas as atividades urbanas. Mas a análise não pode contentar-se com essa aplicação mecânica das determinações de níveis de abstração mais alto. A análise deve aprofundar como esse processo não determinou, mas incentivou a superexploração na produção imediata da cidade, isto é, no setor da construção, no circuito imobiliário. Ou seja, é preciso encontrar como o processo histórico, neste nível mais concreto de análise, também se efetivou¹².

Ao longo do processo de urbanização, com o aumento demográfico das cidades e com a produção habitacional dirigida às camadas mais baixas restringidas pela lógica da produção rentista e da produção mercantil, a autoconstrução se tornou a única fórmula de sobrevivência urbana para grandes parcelas de migrantes. Essa autoconstrução é aparentemente uma forma não capitalista de acessar a moradia, mas está evidentemente subordinada à produção mercantil¹³. Em primeiro lugar porque também entrará no processo de equalização da

¹² Relembramos o debate exposto na seção metodológica sobre como as escalas se relacionam com os níveis de abstração. A necessidade de superar o mecanicismo dessas relações e a aprofundar o entendimento de que as determinações são transversais às escalas, isto é, a realidade de uma determinada escala é síntese de diferentes níveis de abstração e participa na determinação de outros níveis de abstração.

¹³ A existência de relações não capitalistas no setor de construção tem levado a confusões analíticas e equívocos políticos. As confusões analíticas estão permeadas pelo debate da industrialização ou não do setor e por muito tempo impactaram o debate sobre o caráter do capitalismo latino-americano. Entre os equívocos políticos estão i) considerar essas atividades como negação do capital, quando, na verdade é uma subordinação específica a ele; ou ii) considerar a persistência de relações não capitalistas como demonstração da inviabilidade do socialismo na região, quando na verdade se trata de construir um caminho próprio. Cabe ressaltar que o regime de superexploração da força do trabalho impõe que parte das condições necessárias da reprodução da força de trabalho não sejam satisfeitas mediante salário. Portanto, parte delas terá que ser satisfeita fora de circuitos mercantis, justamente porque este regime mercantil está sustentado na superexploração. Não é coincidência que os setores onde persistem relações não capitalistas são os vinculados à reprodução da força de trabalho, ao

taxa média de lucro do setor, que como todo setor vinculado à terra, o preço médio é definido pelo maior valor (MARX, 2008). Logo, a existência da autoconstrução “se traduz em preços de venda mais elevados e ‘desligados’ do seu custo de produção” (PEREIRA, 1985, p. 149). Em segundo lugar, ao longo do tempo, a existência da autoprodução, conjuntamente com avanços técnicos construtivos, “tendeu a desqualificar o trabalhador da construção montando essa atividade como um ramo de refúgio do trabalho” (PEREIRA, 1985, p. 151). Portanto, a forma como a superexploração - um traço geral das economias dependentes -, foi articulada na construção da cidade assume importância chave na constituição do circuito imobiliário. Possibilitou o processo de homogeneização e desqualificação do trabalho, ou seja, de subordinação do trabalhador da construção à superexploração, ao mesmo tempo, que garantiu as bases da existência de ampliados sobrelucros de localização, que serão essenciais para o desenvolvimento posterior do circuito imobiliário e para o surgimento do capital de incorporação¹⁴.

Em resumo, durante este século de constituição capitalismo dependente (1830-1930) a questão urbana se complexifica. Deixa de ser um problema de mobilização política do espaço para manutenção da ordem social colonial e emerge com radicalidade a questão da reprodução da força de trabalho no espaço urbano. Também já estão colocadas as condições para a constituição plena de um ramo autônomo da construção da cidade que se consolidará com a constituição do capital de incorporação no momento de industrialização da região.

1.2.4 A urbanização na industrialização dependente

Em alguns países, como o Brasil, a dinâmica do setor exportador começa a surgir uma incipiente economia urbana e industrial que aprofundam o processo de urbanização (CANO, 1998). Mas foi o estrangulamento externo oriundo das duas guerras mundiais e da crise de 1929 que abriu definitivamente a possibilidade para o surgimento de um novo padrão industrial de reprodução do capital na América Latina (OSÓRIO; LUCE; FERREIRA, 2012).

Embora, na América Latina, a expansão do urbano anteceda a indústria, uma vez que antes do surgimento da indústria local, a grande indústria europeia já urbanizava a vida nas sociedades dependentes, o surgimento da indústria local amplia a rede urbana e aprofunda o

trabalho reprodutivo. Nesse sentido os estudos críticos da economia feminista tem revelado bastante sobre a superexploração no capitalismo dependente.

¹⁴ As categorias teóricas apenas mencionadas nesse resgate histórico serão descritas de forma mais aprofundada na síntese teórica realizada na seção 1.3.

colonialismo interno exercido pelas cidades que assumem o papel de metrópoles internas (QUIJANO, 1968, p. 545).

Em um primeiro momento da fase industrial desse padrão de reprodução “el crecimiento de la producción industrial y el crecimiento urbano demográfico podrían marchar de manera no muy desnivelada” (QUIJANO, 1968, p. 553) y “la población rural misma no recibía demasiado directa y drásticamente la influencia urbana, no eran atraída hacia lo urbano en forma generalizada, y las bases de la economía y de la sociedad rural cambiaban con lentitud” (QUIJANO, 1968, p. 554). Essa industrialização fortalece novamente a rede urbana já existente, já que dependia da mesma infraestrutura (portos) para importa os bens de equipamento e do mesmo mercado consumidor criado nas cidades da economia primário exportadora.

É no segundo momento, por volta dos anos 1950, com a etapa de integração ao capital estrangeiro do padrão industrial de reprodução (OSÓRIO; LUCE; FERREIRA, 2012), uma nova rede urbana começa a ser esboçada com políticas estatais de descentralização. Busca-se um sistema urbano mais interconectado, ainda que sob domínio de algumas cidades que exercem a função de metrópoles internas. A dependência se interioriza. Se antes, a sociologia funcionalista encontrava na falta de urbanização uma das causas do subdesenvolvimento, agora tem que explicar a hiperurbanização do subdesenvolvimento.

Nesta segunda fase do crescimento industrial dominado pelo capital estrangeiro, a urbanização cresce muito à frente da indústria. Isto porque essa industrialização é monopolista, subordina a burguesia local ao grande capital estrangeiro, substitui empresas familiares por alta tecnologia poupadora de mão de obra utilizando força de trabalho mais qualificada e as decisões de investimento e de produção não estão subordinadas às necessidades do mercado local, mas sim as decisões do capital transnacional (QUIJANO, 1968, p. 556).

Estas características da industrialização dependente somadas i) à manutenção dos padrões elevados de fecundidade e natalidade com redução das endemias e, portanto, da mortalidade; e, ii) a manutenção da estrutura da propriedade agrária, confluirão para o aumento populacional urbano, seja com aumento demográfico nas próprias cidades ou com as migrações internas. Todas estas transformações nas relações de dependência irão marcar definitivamente a constituição de uma superpopulação relativa hipertrofiada, da qual uma parte não é incorporada ao setor dinâmico da economia e precisa se alojar no setor terciário, na subocupação ou desemprego disfarçados. Essa massa marginal tampouco é incorporada ao mercado formal de produção e consumo do espaço urbano, de tal forma que a industrialização

dependente se expressa, do ponto vista urbano, numa massa populacional completamente marginalizada seja da produção nacional, seja do consumo do espaço urbano.

A multiplicação das massas marginalizadas e sua concentração nas cidades – grandes e pequenas – é tida pelas classes dominantes como uma desgraça e comumente explicada como consequência do êxodo rural e da irresponsabilidade de gente miserável que se permite reproduzir-se desgraçadamente. A seus olhos, a existência dessa subumanidade constitui, mais que um problema, uma vergonha que atenta contra seus foros de civilização ao exibir sua feiúra, suas enfermidades e sua miséria nas grandes metrópoles (RIBEIRO, 1978, p. 85).

Essa massa marginal não é um resquício temporário resultante da transição histórica da economia rural para a economia industrial, mas parte fundamental para a manutenção da superexploração da força de trabalho e, portanto, completamente integrada e funcional ao capitalismo dependente (KOWARICK, 1985).

Concentração urbana espacial expresso no chamado “inchaço” urbano e na marginalidade. É essa a urbanização resultante de um processo de industrialização realizado sobre as bases da estrutura de propriedade da terra, da superexploração e em um período com acelerada expansão demográfica.¹⁵

Durante este período que vai de 1930 a 1980, em virtude da polarização mundial da guerra fria, o pêndulo do Estado, nos países capitalistas ocidentais oscila para uma oposição intervencionista socialdemocrata (FERNANDES; CANO, 2011). Os países imperialistas criam as agências de desenvolvimento para os países periféricos. O subdesenvolvimento, a marginalidade e a urbanização se tornam agendas de pesquisa, debate e políticas a nível internacional. O pensamento crítico latino-americano aflora na repulsa à visão funcionalista e etapista do subdesenvolvimento, da urbanização e da marginalidade e às políticas que esta visão sustenta. Deste florescimento faz parte a proposta analítica de Aníbal Quijano, para quem as mudanças no sistema de relações de dependência não incluem somente as relações econômicas entre países, mas como essas relações se articulam concretamente dentro de cada país:

Es de la forma en que se combinan estos dos elementos del sistema de dependencia que se derivan, en lo fundamental, las tendencias específicas que, en cada país, sigue el proceso de urbanización de la economía y de urbanización ecológico-demográfica en las sociedades latinoamericanas dependientes, tanto en lo que se refiere al perfil de sus redes urbanas, como en

¹⁵ O tema marginalidade revela como estes autores não tratavam a urbanização dependente como mero reflexo das relações de dependência, como muitas vezes são simplificados. Para estes autores, por exemplo, o surgimento de uma cultura marginal urbana era ao mesmo tempo a possibilidade que se abria para questionar não somente os problemas urbanos, mas toda as relações de dependência. Cf. (QUIJANO, 1968) e (RIBEIRO, 1978). Alguns leram essa potencialidade proposta como fatalidade histórica acusando as análises latino-americanas da marginalidade de mecanicistas.

lo que concierne al tipo de sociedad urbana que se desarrolla (QUIJANO, 1968, p. 551).

A pesquisadora argentina Martha Scheintergart, quem também desenvolveu importantes contribuições a partir desse marco teórico, salientou que analisar a urbanização a partir da dependência é uma forma de evitar o pensamento colonizador que universaliza a experiência de urbanização dos países centrais e a aplica sobre os demais países numa visão etapista e linear da história: “Ello (...) implicaría ignorar la coyuntura mundial en la cual los diferentes países comienzan su desarrollo, así como la existencia de un sistema internacional de relaciones de dependencia entre países centrales y periféricos” (SCHTEINGART, 1973, p. 12). Por sua parte, Manuel Castells e Patrício Velez reforçam que analisar países tão diferentes sob o mesmo marco teórico só se justifica pelo lugar comum que “ocupam no sistema de relações de imperialismo” (CASTELLS; VELEZ, 1973, p. 1).

Assim, nos parece fundamental resgatar essa perspectiva para a análise do processo de urbanização nas escalas continentais e regionais e entender

las tendencias de constitución del perfil urbano de nuestros países, la matriz económico-social efectiva que se cobija en los sectores urbanos, las tendencias que se desarrollan en las relaciones urbano-rurales y los propios cambios que operan en el seno de los sectores rurales dentro de este proceso, (...) como parte de una sociología de la dependencia, que necesita aún de una problemática coherentemente establecida, pero de la cual el proceso de urbanización actual, en todo los niveles de las sociedades nacionales latinoamericanas, es uno de sus núcleos principales (QUIJANO, 1968, p. 563).

Esse é o marco geral de pensamento sobre o processo de urbanização na América Latina em que esta tese se insere. Este marco, embora imprescindível para se analisar o urbano na América Latina, é insuficiente. Há lacunas por preencher e atualizações para fazer. Como atualização nos referimos à necessidade de enriquecer essa análise com a evolução histórica da dependência após 1970, incorporando o novo padrão de reprodução do capital que se inaugura após essa década (seção 1.4). Já entre as lacunas cabe citar, em primeiro lugar, que a dependência necessitava “ainda de uma problemática bem estabelecida”, como acabamos de citar em Quijano. Isto começa a ser resolvido quando a categoria de superexploração é apresentada como solução dialética às perdas internacionais. Essa contribuição categorial de Ruy Mauro Marini permite entender a manutenção da dominação externa não obstante as diversas mudanças na forma econômica e política ao longo do tempo; bem como a manutenção das relações de dominação interna e principalmente permitirá eliminar por completo qualquer vestígio funcionalista nas análises da marginalidade. Uma segunda lacuna está na produção

imediate do urbano, onde a análise da dependência captou apenas parcialmente o fenômeno, pois restringiu a questão urbana à reprodução da força de trabalho no espaço urbano. Ou seja, há uma lacuna analítica entre as relações de dependência e a produção e estruturação da cidade. Por isso ela deve ser enriquecida com outras vertentes teóricas e analíticas que estudaram a produção capitalista especificamente da cidade.

1.2.4.1 O surgimento histórico do capital de incorporação

A cidade letrada (RAMA, 2015) vai sendo ao longo do tempo dominada pela produção capitalista. Se no século XIX vimos surgir a superexploração e o domínio capitalista sobre a terra, é no século XX que o espaço urbano se consolida como uma órbita de acumulação específica do capital. De sua primazia ordenadora no período colonial para o comércio e administração no século XIX, a cidade passa a ser ela mesma uma órbita de acumulação e despossessão¹⁶. O planejamento urbano se subordina ao capital de incorporação. A ordem agora não é mais a do rei que exige que a cidade expresse e contribua para a manutenção de uma sociedade rigidamente estamental. Agora é a ordem urbana do capital onde o elo de ligação entre a cidade as determinações estruturais da formação socioeconômica é um circuito imobiliário constituído a partir do surgimento do capital de incorporação estruturado na superexploração da força de trabalho que viabiliza as altas taxas de exploração e a apropriação rendas (de construção e imobiliárias) viabilizadas pela propriedade capitalista da terra.

O estudo do circuito imobiliário, seu surgimento e suas transformações no século XX revelam a captura do espaço urbano em órbita de acumulação de capital. Vimos na seção anterior que Ribeiro (1997) oferece um marco analítico da evolução da expansão capitalista na construção da cidade em três fases. Durante a economia exportadora desenvolveram-se duas delas a produção rentista e a produção mercantil.

A evolução desta produção pequeno burguesa ocorre no momento em que as transferências internacionais estão estranguladas pela crise de 1929 e pela segunda guerra mundial impulsionando desta forma a industrialização interna que cria as condições para o surgimento de uma nova fração do capital exclusivamente dedicado à produção da cidade que se apresenta, em concorrência com outros novos setores industriais, como destino para os novos investimentos oriundos de capitais sobreacumulados. Trata-se do capital incorporador¹⁷,

¹⁶ Para uma leitura das contradições gerais da urbanização capitalista sugere-se o segundo capítulo de Jean Lojkine (1981) e o primeiro capítulo de Topalov (1979).

¹⁷ No Brasil, utiliza-se o termo “incorporador” por ser o termo juridicamente utilizado. Na sociologia urbana francesa esse fenômeno é geralmente chamado de capital de promoção, capital promotor ou promotores imobiliários (TOPALOV, 1979). Nos países hispano-falantes se utiliza também muito o

acumulado no setor mercantil da economia urbana, que por sua vez foi estimulado pelo setor exportador, e que cumprirá a tarefa de acomodar setores locais da classe dominante dependente quando sobrevier a abertura e penetração do capital estrangeiro nos outros setores industriais.

A incorporação imobiliária é inventada na conjuntura criada nos anos 1940, em função da emergência de uma nova fração de capital na cidade, do surgimento do crédito hipotecário e de uma nova classe média. Com efeito, o rápido crescimento econômico, especialmente nos anos 48/55, gera a acumulação de um capital-dinheiro nas mãos de um variado segmento social que, na falta de um sistema financeiro, encontra na construção de manter e ampliar sua riqueza (RIBEIRO, 1997, p. 332).

O capital incorporador surge do interior da contradição do circuito imobiliário para solucionar o problema da oferta de terrenos e de solvabilidade. Funciona como articulador das três fases do circuito imobiliário: financiamento à produção, na qual escolhe e compra de terrenos, define e aprova o projeto imobiliário; a construção, que pode ser terceirizada; e o financiamento à demanda. Essas características fazem dele um capital de circulação por excelência, isto é, sua principal função no circuito imobiliário não é construir. Sua especificidade está em conseguir ganhar na ampliação da margem de lucro, seja aumentando a velocidade de rotação do capital no circuito imobiliário, mas principalmente por meio de sobrelucros oriundos da transformação do uso do solo:

O que confere particularidade ao incorporador e o diferencia de um simples agente do capital comercial é que ao adquirir o terreno, ele assume também o controle sobre uma condição que permite o surgimento de um **sobrelucro de localização**: a transformação do uso do solo. Isto significa que uma parte do lucro do incorporador pode ser constituída de renda de terra não integralmente paga ao proprietário. (...) a base é a possibilidade de o incorporador comprar terrenos a um preço determinado pelo uso presente e vender o conjunto edificação/terreno a um preço determinado pelo uso transformado (RIBEIRO, 1997, p. 98, grifo nosso).

Não por coincidência é com ele que surgem os novos produtos imobiliários capazes de ampliar a captura de rendas imobiliárias: os apartamentos de Copacabana, Ipanema e a Barra da Tijuca.

A marginalização da produção pequeno-burguesa dar-se-á, efetivamente, com a invenção de um novo produto. Trata-se da invenção do “Copacabana-apartamento” que, correspondendo à aspiração de modernidade das camadas médias recém-surgidas, cria a diferenciação social necessária ao sobrelucros de localização (RIBEIRO, 1997, p. 333).

termo “desarrolladores”. Ambos significantes, promotores e desenvolvedores, nos parecem mais correlatos com a prática desses capitais que “incorporador”, muito utilizado, inclusive juridicamente, no Brasil.

A era da modernidade de “Copacabana-apartamento” segue-se à invenção de “Ipanema” como espaço da diferenciação social correspondente a uma nova classe média internacionalizada no seu estilo de vida. Posteriormente, a elevação dos preços da terra na “área nobre” e a consequente diminuição do sobrelucro de localização, conduzem a uma nova alteração no mapa social da cidade com a invenção do novo produto “Barra da Tijuca-Condomínio Fechado”. (...) A autonomização de uma fração do capital de incorporação leva a uma estratégia de acumulação fundada no aumento do valor unitário realizado em cada empreendimento (RIBEIRO, 1997, p. 334).

Assim, o capital de incorporação surge da necessidade de subordinar as condições especiais de valorização no espaço urbano. Estas condições são constituídas pela imbricação de duas formas de apropriação de valor. A apropriação de valor oriunda da superexploração do trabalho no canteiro com a apropriação de valor oriunda da circulação nas duas formas já citadas: aumento da rotação de capital e sobrelucros de localização. Assim, em vez de contribuir com as dramáticas necessidades sociais, ampliando a oferta de espaço construído e o acesso à moradia e à cidade, o surgimento do capital de incorporação aprofunda-as, “na medida em que o padrão oligopolizado de acumulação reforça a lógica mercantil-fundiária [espoliativa] do capital de incorporação, o corolário é a diferenciação social do produto e a sua elitização” (RIBEIRO, 1997, p. 293).

Se o capital de incorporação produz cidade aprofundando as desigualdades urbanas já oriundas das estruturas sociais historicamente construídas latino-americanas, estas estruturas sociais também estimulam dialeticamente os ganhos rentistas do capital de incorporação, na medida em que pressionam os consumidores a pagar por uma moradia, um bairro e uma cidade que os diferencie da marginalidade urbana. Restringindo-se a esse mercado reduzido de demanda solvente, o capital de incorporação consegue ampliar ainda mais suas margens mediante sobrelucros de localização que viabilizarão a separação dos remediados dos marginalizados. É na luta permanente por controlar essas condições de acumulação, influenciados pelas conjunturas econômicas específicas, que passa a se mover o circuito imobiliário nos países dependentes.

A evolução do circuito imobiliário promoverá uma nova ordem urbana, cada vez mais complexa, mais diversificada, devido, de um lado, à expansão acelerada do processo de urbanização causado pela industrialização recolonizadora (RIBEIRO, 1978) e pela rigidez da estrutura fundiária agrária; e de outro, à constituição de um circuito imobiliário estruturado para obtenção de rendas viabilizadas pela forma específica com que se articulou a propriedade da terra com a superexploração da força de trabalho nas cidades latino-americanas.

Essa nova ordem urbana será atravessada pela espoliação urbana que atinge a gigantesca massa de trabalhadores urbanos com baixos salários, subempregados e marginalizados. A massa de superpopulação relativa antes alocada no campo translada-se para as metrópoles, que serão aparentemente cindidas em duas pela ação do circuito imobiliário: cidade formal e a informal. A dinâmica da cidade latino americana é conduzida pelo encontro contraditório das hordas de população excedente superexplorada e marginalizada com o circuito imobiliário rentista. Na seção 1.3 sistematizamos a leitura dessa contradição histórica numa fórmula teórica que permita não apenas expressá-la, mas também expor concretamente o seu processo.

1.2.4.2 O surgimento do capital de incorporação na industrialização dependente chilena.

A primeira guerra mundial e a crise de 1929 tiveram forte impacto sobre as exportações chilenas provocando o deslocamento do centro dinâmico de acumulação para a industrialização no interior do país e alterando os fluxos migratórios. Em 1940, a primeira e a segunda região haviam perdido 15% da população residente em 1930. Ao mesmo tempo, a inauguração do Canal do Panamá deteriorou a atividade interportuária e mercantil em Valparaíso e Talcahuano. Todavia o impacto demográfico foi menos violento nessas regiões devido à proximidade com a industrialização nascente em Santiago e Valparaíso (MINVU, 2004, p. 37).

Durante o século XX o Chile percorre sua transição de uma sociedade rural para uma sociedade urbana bem como atinge o grau de transição demográfica avançada (MINVU, 2004, p. 43). Durante grande parte da primeira metade do século a urbanização ocorre de maneira acelerada. Entre 1930 e 1940 a população urbana chilena expandiu 30,1%, a uma taxa média anual de 2,5%. A década seguinte apresenta taxas semelhantes. O censo de 1952 revela que a população urbana expandiu mais 34,2%, entre 1940 e 1952, a uma taxa anual média de 2,85%.

Ao final dos anos 1930 e início dos anos 1940 o Estado chileno passa a assumir o papel também de financiador da produção habitacional por meio da Caixa de Habitação Popular. Os recursos proviam de diversas fontes: uma cota do orçamento nacional, impostos sobre cobre, território e carvão, impostos sobre a lucratividade industrial e salitreira, aporte da Caixa de Seguro Obreiro, dos fundos da Caixa de Crédito Hipotecário e das Caixas de Pensão. O sistema permitia a construção direta ou financiamento à construção de terceiros como proprietários de terreno, sociedades sem fim lucrativo, empresas industriais, instituições

obreiras ou de funcionários, proprietários de cortiços insalubres, prefeituras e proprietários de prédios agrícolas.

Entre 1944 e 1953 a Caixa de Habitação Popular construiu apenas 53.174 moradias no país. Segundo os dados do Censo, em 1952 o estoque habitacional urbano era de 940 mil casas o que demonstra a limitação da ação estatal. Analisando os resultados do modelo em 1959, Bravo conclui que depois de 47 anos de atividade legislativa sobre habitação “os resultados foram sumamente pobres, apenas uma média de 1650 casas ao ano em todo país”. Algo muito aquém do que seria necessário. Segundo seus cálculos, nesse período a população chilena dobrou de três para seis milhões e noventa por cento desse incremento (2,7 milhões) necessitava de uma legislação efetiva que lhe permitisse acesso a moradia. Para isso seriam necessárias “umas 475.000 moradias e o país construiu somente 79.000” (BRAVO, 1959, p. 47–48). Embora insuficiente para responder as necessidades do período, as mudanças assinaladas na forma de produção nos levam a deduzir que o capital mercantil cedeu espaço para o surgimento de um pequeno capital imobiliário e, portanto, a produção pequeno-burguesa ultrapassa a produção rentista neste período.

O Estado chileno aprofunda sua intervenção no processo de desenvolvimento. Uma *Corporación de Fomento de la Producción* (CORFO) é criada em 1939 com objetivo de promover a industrialização. Financiada com recursos fiscais e apoio financeiro estrangeiro, promoverá os setores de energia elétrica, siderurgia, açúcar, petróleo, química, mecânica, metalúrgica, cimento, têxteis e madeira (CANO, 1999, p. 300). Com isso, aceleram-se as taxas de expansão demográfica urbana. Entre 1952 e 1960 a população urbana cresceu a uma taxa média de 4,95% ao ano. Este crescimento desaceleraria nas décadas seguintes, para 3,28% e 3,30%, mas ainda assim permanecendo em patamares superiores ao apresentado durante as décadas de 1930 e 1940.

Tabela 1 – Taxa de urbanização, 1930-2017 (%).

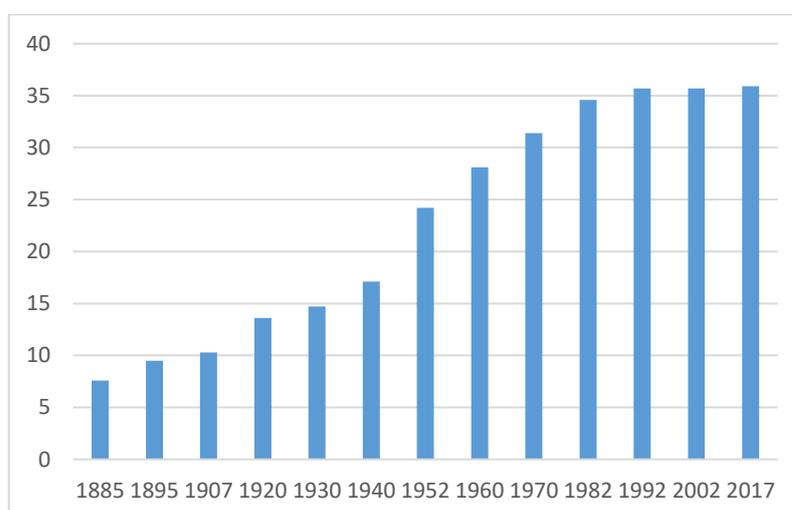
	1930	1940	1952	1960	1970	1982	1992	2002	2017
Total	43	48	61	68	75	82	83	87	88
Taxas anuais	-	3,01	2,85	4,95	3,28	3,30	1,96	1,75	1,19

Fonte: MINVU, 2004; INE. Elaboração própria.

Neste período se aprofunda o papel de Santiago como metrópole do colonialismo interno, concentrando ainda mais população no seu território. Em 1952, a grande Santiago já

representava um quarto do total da população, na década 1970, um terço, e atualmente (2017) mais de 35% da população chilena vive na região metropolitana de Santiago.

Gráfico 1: População da Grande Santiago sobre a população total do país, 1885-2017 (%).



Fonte: MINVU, 2014; CENSO, 2017. Elaboração própria.

O aumento da pressão demográfica urbana, a proibição da expansão da forma cortiço e a limitada ação da produção imobiliária com ou sem apoio estatal foi resolvida com a proliferação das *callampas*, as nossas conhecidas autoconstruções, na grande maioria em ocupações de terra espontâneas. A velocidade na sua conformação era tal que os programas de transferência para lotes urbanizados com ajuda para autoconstrução eram ineficazes: mal se transferia uma população e outra ocupava o lugar anterior.

Na década de 1960, inicia-se uma segunda fase do circuito imobiliário surgida das contradições geradas pelo rápido processo de urbanização e crescimento industrial. Segundo Anibal Pinto (1970), dois fatores promoveram um período de “continua y creciente dilatación del sector exterior” a partir de 1959: a bonança no mercado de cobre e o endividamento externo. A bonança no mercado de Cobre deveria fornecer excedentes comerciais suficientes para

financiamento do investimento interno. As exportações que em 1958 representavam 645.128 milhões de pesos, apresentaram um crescimento de 28% até 1962 alcançando 825.619 milhões de pesos. Entretanto, a abertura comercial implementada pelo governo Jorge Alessandri inviabilizou a manutenção da apropriação das rendas de exportações pelo Estado. As importações cresceram no mesmo período 43%, saindo de 585.860 para 839.685 milhões de pesos. Assim, a balança comercial que havia se recuperado de um déficit de 25 milhões para um superávit de 78 milhões de dólares em 1959, voltou a apresentar déficit nos três anos seguintes. Em 1962 o Chile apresentou o maior déficit em conta corrente de toda a década: 240,6 milhões de dólares. Marca que só seria ultrapassada dez anos depois. Em suma, “a excepcional situação das exportações foi insuficiente para suportar a liberal e desmedida expansão das importações, gerando nova crise cambial em 1962” (CANO, 1999, p. 303).

Não obstante, o outro fator dinamizador da economia mencionado por Aníbal Pinto manteve-se em expansão durante toda a década de 1960. O endividamento externo público saltou de 520 bilhões de pesos em 1961, quando representava 7,55% do PIB, para 2,6 trilhões, 26,41% do PIB em 1970. Aníbal Pinto revela como essa ampliação do setor externo foi internalizada para a economia chilena: “El aumento del gasto público y **el programa de vivienda** fueron las vías principales por las cuales se transmitió a la economía interna la dinamización del comercio exterior” (PINTO, 1970, p. 42, grifo nosso).

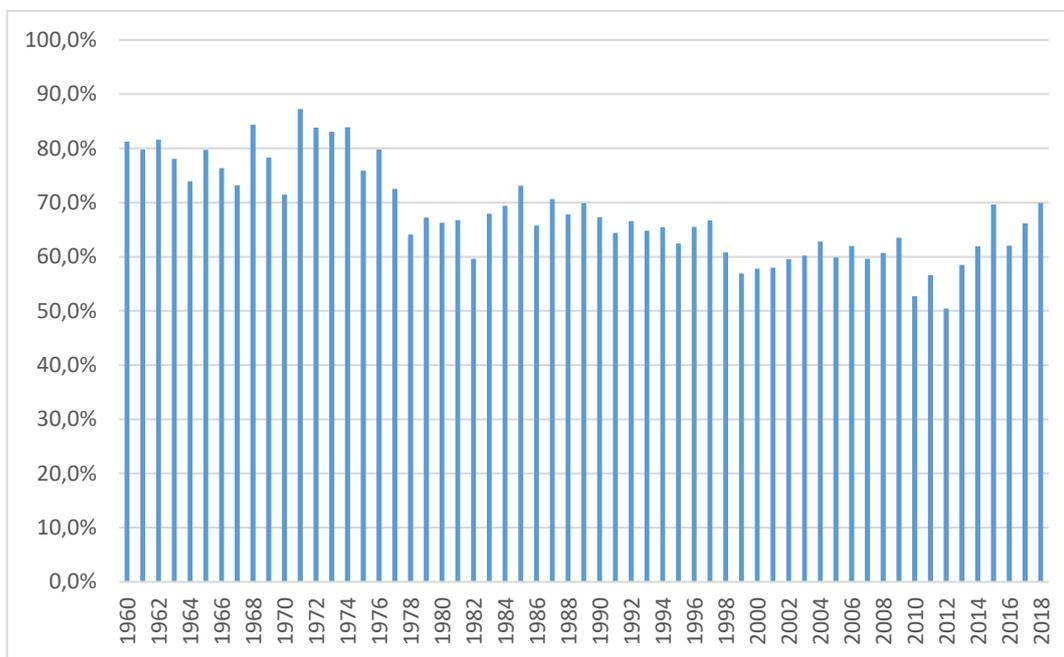
Assim, o circuito imobiliário adquire importância significativa no padrão de reprodução do capital chileno como o setor que faz a mediação entre a evolução do setor externo com a acumulação interna. Isso aponta também para a relação dialética existente entre o circuito imobiliário e o setor externo no capitalismo dependente, representado no balanço de pagamentos: assim como o circuito imobiliário depende dos resultados do setor externo, ele contribui para a acumulação interna.

Segundo Arellano (1985a, p. 230), a média anual do investimento em moradia durante os anos 1960 foi de 6% do PIB e o gasto público anual médio foi de 22 milhões de UFs¹⁸. A moradia ao se tornar foco de política de Estado se torna o principal setor do circuito imobiliário e certamente foi o principal elemento que possibilitou o surgimento de um capital de circulação específico a comandar todo o circuito imobiliário: o capital incorporador chileno.

¹⁸ No mesmo trabalho os dados de Arellano mostram que durante toda a década de 1970 o investimento ficaria abaixo desses 6%.

Cabe ressaltar que durante os anos 1960 a 1973 a produção de moradias representou 79,5 por cento de toda a edificação nacional.

Gráfico 2 - Percentual de moradias licenciadas sobre o total de licenças, 1960-2018.

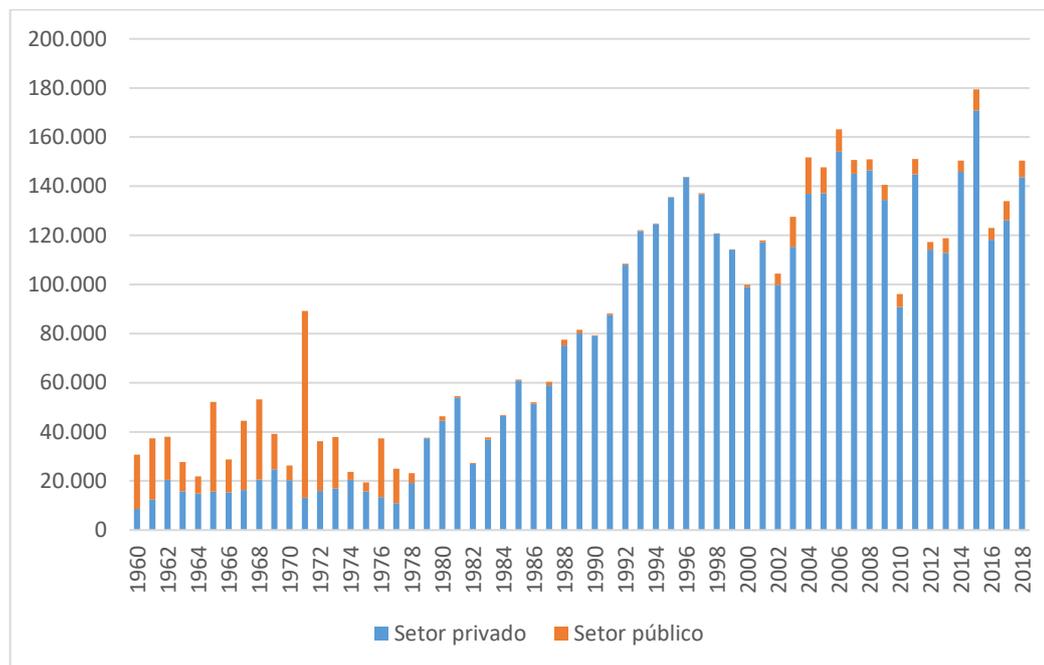


Fonte: INE. Elaboração própria.

Foram duas as políticas de Estado para este setor específico do circuito imobiliário: o Plano Nacional de Habitação e o Sistema Nacional de Ahorro y Préstamos. A importância do Plano Nacional de Habitação fica evidente nos dados comparativos entre a produção pública e privada¹⁹.

¹⁹ Para mais detalhes sobre o plano cf. Rodrigo Hidalgo (2005).

Gráfico 3 - Número de moradias novas produzidas, 1960-2018, em unidades.



Fonte: INE. Elaboração própria.

A promoção pública, seja por meio da produção direta ou da contratação, parece ter sido a principal determinante na variação do volume de produção habitacional, isto é, enquanto a produção privada manteve-se entre a faixa dos 10 a 20 mil unidades produzidas anualmente, a produção pública variou entre 6 mil a 76 mil unidades. Logo a principal fonte de dinamismo do setor foi o orçamento público. Mas outra política teve importância decisiva, principalmente no que se refere a criação de um mercado privado de moradias que contribuiu para a conformação do capital incorporador: o sistema de financiamento hipotecário, SINAP.

O decreto com força de lei número 205 do presidente Jorge Alessandri criou em 1960 as Asociaciones de Ahorros y Préstamos (AAP) e a Caja Central de Ahorro y Préstamos (CCAP) com o intuito de criar mecanismos de financiamento imobiliário. As formas de financiamento existentes anteriormente haviam sucumbido pela desvalorização monetária, uma vez que não podiam emitir créditos ou letras reajustáveis a um indexador de preços. Outro antecedente importante, citado por Behrens, foi “un acuerdo suscrito por varios países latinoamericanos en el sentido de impulsar la satisfacción de las necesidades de vivienda en cada región, como resultado de la Alianza para el Progreso”. A proposta traz, portanto, o selo das políticas imperialistas regionais nos anos 1950 e 1960. O sistema de financiamento era inspirado no Saving and Loans Associations dos EUA que predominou até os anos 1970 era formado por empresas de poupança locais, também chamadas *thrifts*, que captavam os depósitos

do público, com instrumentos de curto prazo, e realizavam empréstimo de longo prazo para construção de moradias a juros nominais fixos. Foi essa experiência que os EUA nos marcos da Aliança para o Progresso buscaram promover na América Latina (FIX, 2011; LEAL, 2001).

No Chile, as AAPs tinham autorização para captar depósitos e realizar empréstimos exclusivamente destinados para acesso à moradia. Como o investimento não é determinado pela poupança, mas pelo crédito, também podiam emitir títulos para financiar os empréstimos. A diferença de todo o restante do sistema financeiro chileno, e também das *thrifts* estadunidenses, estes títulos poderiam ser indexados à inflação e, portanto, sofrer reajuste ao longo do tempo, daí o nome Valores Hipotecários Reajustáveis (VHR).²⁰ Além dos depósitos à vista e das captações a prazo, via VHRs, as AAPs ainda podiam receber os chamados depósitos obrigatórios das Caixas de Pensão e o imposto de 5% sobre o lucro empresarial destinado à moradia (chamado imposto CORVI). Também eram fontes de financiamento das AAPs recursos oriundos de órgãos internacionais e as próprias amortizações de empréstimos concedidos. Os empréstimos das AAPs poderiam ser usados para construção, ampliação e término de moradias. Também poderiam ser usadas para aquisição de moradias “econômicas”, isto é, dentro de um limite de preço. Acima deste limite somente para o caso em que o vendedor se utiliza do dinheiro para construir novas moradias. Para fiscalizar, regulamentar e assegurar as atividades das AAPs foi criada a *Caja Central*, uma autarquia governamental, fiscalizada pela Superintendência de Companhia de Seguros e pela Controladoria Geral da República cujos dirigentes eram nomeados pelo presidente da República.

Até 1973 o sistema apresentou um crescimento rápido e sustentável. O total de colocações ao público (empréstimos para moradia) saiu de 586 milhões de escudos para 1.748 milhões. As AAPs concentravam 39% de toda poupança financeira nacional em 1973. Dezesseis pontos percentuais acima da marca de 1965. Esse crescimento permitiu que as AAPs atuassem com cada vez mais autonomia financeira em relação à CCAP. A importância dos

²⁰ Idealmente a indexação seria desnecessária se houvesse uma estabilidade monetária, pois permite garantir que o valor futuro dos investimentos realizados no presente seja calculado e os papéis que o representam não sejam desvalorizados pela inflação, sem criar um indexador, já que a inflação seria muito baixa. O que é difícil de obter em processos de industrialização, com heterogeneidades estruturais e fortes conflitos distributivos. No Chile, foi criada uma moeda virtual, a Unidade de Fomento (UF), que funciona como unidade de conta e é utilizada como indexador de contratos futuros corrigidos. Criada em 1967, a UF era reajustada trimestralmente pelo Índice de Precios al Consumidor, mas diante dos sucessivos fracassos dos planos de estabilização, passou a ser reajustada mensalmente e, logo em seguida, em 1977, diariamente. A existência de uma unidade de conta virtual utilizada como indexador evita que investimento de longo prazo de maturação tenham sua rentabilidade anulada por processos inflacionários. Mesmo com a redução da inflação alcançada da segunda metade dos anos 1980 a UF continua sendo usada como indexador da economia chilena até os dias de hoje.

empréstimos desta no passivo total das AAPs que era de 34% em 1965 se reduziu a 9,4%. Do ponto de vista financeiro, portanto, o sistema estava com ótimos resultados, apesar de todas as dificuldades do contexto macroeconômica oriundas da alta instabilidade política promovida contra o governo de Allende.

Seu objetivo oficial, no entanto, não era conquistar bons resultados financeiros. O saneamento financeiro do sistema era um meio para o objetivo de impulsionar a realização da mercadoria habitação no circuito imobiliário. Em 1965 as AAPs financiaram a construção de 3.127 moradias no setor privado, quase um quarto de toda comercialização privada de moradias do país. Esse índice já elevado continua crescendo até 1973 quando foram financiadas 13.481 moradias. Um crescimento de 331%. Como nos dois últimos anos de governo da Unidade Popular as construtoras pararam de realizar financiamento próprio, as AAPs garantiram o financiamento de 83,5 por cento das unidades comercializadas pelo setor privado em 1973. O SINAP, portanto, tinha uma grande importância na realização da mercadoria moradia e foi extremamente importante para o salto de qualidade na produção imobiliária na década de 1960.

Esse salto de qualidade se deve em primeiro lugar pelo investimento público, condensado no primeiro plano habitacional, possibilitado pela expansão dos saldos comerciais, mas principalmente pelo endividamento público externo; e, em segundo lugar, pelo SINAP, que sofre influência do setor externo na medida em que era sustentado na poupança privada das famílias. Esse conjunto de políticas viabiliza uma demanda crescente e constante de moradias às construtoras que passam por um processo de concentração de capital e de integração a montante (manejo de terras) e a jusante (financiamento e vendas), tornando-se muito mais que construtoras, incorporadora imobiliárias: “Estas empresas “integradas” sustentam seus lucros hoje em dia, além das utilidades produtivas (...), na apropriação de parte da renda da terra, o que é possível através do controle do projeto imobiliário” (SABATINI; DONOSO, 1979, p. 22).

Em resumo, as leituras sugerem que dois períodos distintos antecederam o nosso objeto de análise: o primeiro, que vai até 1959, marcado por taxas aceleradas de urbanização, pela passagem da produção rentista para a produção imobiliária pequeno burguesa que cria as condições e as contradições responsáveis pelo salto de qualidade na produção imobiliária, com o surgimento do capital de incorporação. O capital de incorporação chileno surge, portanto, apoiado na SINAP e no fortalecimento das políticas públicas, do aumento de contratação de produção de moradias pelo Estado e diante do agravamento da questão da moradia oriunda de

taxas aceleradas de crescimento da urbanização. As leituras sugerem, ademais, a extrema dependência do circuito imobiliário ao setor externo da economia chilena.

A instabilidade promovida pelas forças oposicionistas e o golpe protagonizada pelas forças armadas e pelos setores empresariais jogou o setor numa recessão. Sem programa próprio sobre o tema, a principal política pública inicial da ditadura foi a repressão aos movimentos de moradia, a perseguição às lideranças de oposição e o fechamento do regime político. A produção habitacional que havia atingido o pico em 1972 irá mergulhar na recessão. No entanto, as condições necessárias para a reprodução ampliada no setor imobiliário já estavam postas. Do ponto de vista demográfico a urbanização já havia avançado sobre a maioria da população e a macrocefalia, base da metropolização, já havia se iniciada. A casa própria já era forma de morar para mais da metade da população, apresentando rápido avanço sobre as outras formas de morar. Cabe lembrar que em 1952 apenas 30% das moradias eram habitadas pelos proprietários. Apenas 18 anos depois, essa modalidade já havia superado os 50% e em 1992 alcançaria dois terços da população.

Com isso, já estava legitimada a intervenção do Estado como forma de solucionar o déficit habitacional e o modelo da casa própria como forma de morar. Dois importantes pré-requisitos para o desenvolvimento do circuito imobiliário. A experiência do modelo de *Saving and Loans* no financiamento privado e o surgimento do capital de incorporação completam o quadro. Quando as classes dominantes chilenas finalmente criarem um novo projeto para o setor, encontrará as condições necessárias já estabelecidas. Antes disso, vejamos uma síntese teórica do processo até aqui constituído e sua atualização para a atual fase do capitalismo e da cidade Latino Americana.

1.3 A produção capitalista da cidade latino americana

O desenvolvimento capitalista é caracterizado pela criação incessante de novos mercados. As necessidades humanas que não eram dominadas pela lógica do capital, ou eram apenas parcialmente, passam a ser dominadas pelo processo da valorização capitalista. É o que Rosa Luxemburgo (1988) chamou de acumulação primitiva permanente e, mais recentemente, David Harvey (2005) chamou de acumulação por espoliação ou despossessão. Este processo também ocorreu com o circuito imobiliário. A necessidade de morar na cidade e todas as demais formas de produzir-consumir o espaço urbano foram sendo submetidas à lógica da valorização do capital. Tornou-se um ramo da economia cada vez mais importante em diferentes formações sociais. Mas a produção capitalista da casa e da cidade tem peculiaridades que dificultaram o controle total do capital neste setor.

Assim, nesta seção se analisa o último elo de uma cadeia de mediações que se inicia no modo de produção passou pelo sistema mundial, padrão de reprodução do capital, formação sócio espacial e sua urbanização; e na perspectiva escalar se iniciou do mundial para o continental, nacional e regional, antes de chegarmos até aqui, o urbano. A cidade é o palco em que todas essas determinações, de distintos níveis de abstração, de diferentes escalas e historicamente desenvolvidas se expressam. Mas este palco também tem seus próprios atores.

Estamos, portanto, falando da cidade em um determinado modo de produção, num determinado sistema mundial. Mas também estamos falando de cidade num determinado padrão de reprodução do capital, a dependência. Quais variáveis articulam esses níveis de abstração mais gerais com o local? O circuito imobiliário é a categoria específica da escala urbana que articula o local com o nacional na produção do espaço. Articula também o urbano com a urbanização, a formação sócio espacial e o padrão de reprodução do capital, pois é na lógica de reprodução do circuito imobiliário, cuja expressão mais evoluída é o capital de incorporação, que se condensam todas as variáveis historicamente consolidadas no espaço urbano.

Propomos um esquema teórico abstrato da categoria de circuito imobiliário que se alimenta de duas influências teóricas distintas. A primeira, vem dos níveis mais abstratos de análise, e já foi largamente utilizada nesse capítulo. Ela parte da noção de padrão de reprodução do capital em economias dependentes, apresentado por Marx e atualizado para as economias dependentes por Ruy Mauro Marini e Jaime Osório. Serve para estudar as especificidades regionais em uma determinada fase do capitalismo, mas também pode ser usada em outros níveis de análise. É útil para apresentar a acumulação de capital em geral, mas também permite descer a especificidades de um determinado ramo do capital dentro de uma determinada formação social. A segunda influência, vem dos trabalhos sobre a produção da cidade, o capital de incorporação e o lugar da renda, de Luiz Cesar Queiroz Ribeiro (1997), Samuel Jaramillo (2010), Paulo César Xavier Pereira (2017), e pela teoria francesa da produção do espaço (TOPALOV, 1979, 1984).

1.3.1 O circuito imobiliário

Para a exposição do circuito imobiliário utiliza-se a expressão marxiana do ciclo do capital:

$$D - M \begin{matrix} MP \\ FT \end{matrix} \dots P \dots M' - D'$$

A primeira fase do circuito (D-M) é uma fase de circulação, onde o capital na forma dinheiro se transforma em capital na forma de mercadorias. Nela deve-se investigar a origem do capital dinheiro inicial, sua relação com o capital bancário e capital fictício (sistema financeiro), magnitudes dos capitais do setor que irá influenciar na capacidade de escala, na velocidade de rotação e por consequência na apropriação de lucros, e a forma concreta como esse capital-dinheiro se transforma em capital-mercadoria. A rigor, nessa fase de circulação não há criação de valor novo, mas a forma concreta em que todas características citadas anteriormente ocorrem, irão influenciar a concorrência pela apropriação de sobrelucros, principalmente por que aqui é que ocorre a transformação do capital dinheiro em uma mercadoria muito especial para o circuito imobiliário: a terra urbana. Vejamos por quê.

Nesta primeira fase do circuito imobiliário, quando o dinheiro inicial é investido nas condições necessárias para a produção, isto é, na força de trabalho e nas matérias-primas, duas peculiaridades já estão presentes: i) a alta quantidade de capital necessário para iniciar a produção, seja de uma simples casa unifamiliar, seja para um grande empreendimento imobiliário; e ii) a intermitência do fluxo de oferta da principal matéria-prima do circuito imobiliário: terra urbanizada. O problema da escassez de terras é criado pela relação capitalista de valorização da propriedade privada, que, por sua vez, possibilitam que a terra tenha preço, pois viabiliza a cobrança de uma renda pela sua utilização. É a capitalização dessas rendas que permite precificar a terra, ainda que esta não tenha valor. Logo, desde o início do circuito já se apresenta a contradição fundamental da urbanização capitalista, pois ao mesmo tempo que a propriedade privada da terra atrapalha a criação de um fluxo permanente, ela permite a apropriação de lucros suplementares, oriundos da formação de preços de monopólio. Aqui já se apresenta, portanto, o principal nó teórico, prático e político do circuito imobiliário: a valorização capitalista da propriedade da terra que por sua vez é também a valorização capitalista do espaço que esta terra suporta.

O problema do preço do imóvel não é um problema criado pela análise marxista. Esta análise é a que permite enxergá-lo e resolvê-lo, ao contrário da análise hegemônica que o reduz a um problema de oferta e demanda conduzindo-o a um beco sem saída. Segundo a análise convencional hegemônica, o problema do preço do imóvel é um problema de oferta, já que para se produzir imóveis necessita-se de terra, um bem não reproduzível; infraestrutura urbana, que é cara e demorada; e adequação à legislação urbanística, que se altera de cidade em cidade. Nesta perspectiva, a solução seria flexibilizar a legislação urbanística, o Estado financiar o

investimento em infraestrutura e ajudar a financiar a demanda imobiliária. O beco sem saída é que sempre que essas propostas são praticadas sem alterar o regime de propriedade, a produção imobiliária se agiganta, a oferta de terrenos e imóveis se eleva, mas os preços não caem. Ao contrário, também se elevam.

Uma parte da análise convencional, um pouco menos idealista e mais sensível à realidade, percebe que esses preços são estabelecidos pelo poder de monopólio oriundo da propriedade da terra. Mas em vez de propor uma reformulação teórica crítica sobre a forma como se produz imóveis no capitalismo preferem administrar medidas profiláticas que visam reduzir abusos por parte dos monopolistas por meio da atuação tributária do Estado. Tal proposta evidentemente leva a um impasse. De um lado, o Estado fortalece e incentiva o poder de monopólio mediante a sustentação de todas as condições gerais de produção imobiliária e da formação de grandes corporações imobiliárias, de outro, esse mesmo Estado haverá que enfrentar-se justamente com esse mesmo poder insuflado por ele. O que a análise marxista pretende é justamente identificar a raiz do problema que gera a elevação dos preços justamente quando a oferta se expande, um completo contrassenso para os fundamentalistas da lei de oferta e demanda.

Essa diferença de tratamento em relação ao tema da formação dos preços dos imóveis traz consequências políticas mais relevantes que pode parecer à primeira vista. Isso por que, mesmo políticas aparentemente progressistas formuladas desde perspectivas bem-intencionadas podem se revelar mais próximas às concepções hegemônicas quando colocadas sob este juízo. Vejamos. Não é difícil encontrar, desde uma perspectiva crítica, a formulação de que o problema é a especulação fundiária, isto é, a retenção de terrenos vazios pelos proprietários elevando assim o custo da terra e os preços de todos os imóveis. Essa formulação aparentemente muito crítica à atividade especulativa, é, desde a perspectiva atual da produção do espaço, muita ingênua e pode levar a caminhos que fortalecem a produção capitalista do espaço e todas as suas contradições. Afinal, que se poderia fazer diante desse problema? Colocar os terrenos vazios para circular. Inserir os espaços urbanos retidos e ociosos dentro do circuito de produção e consumo do espaço. Para isso será reivindicado o Estado em seu papel de ordenador urbano e como responsável por garantir a função social da propriedade e impor instrumentos jurídicos e políticas que obriguem os proprietários a colocar seus terrenos em circulação. Por consequência, pode ser promovida uma aliança com aqueles setores que tem capacidade técnica e recursos produtivos para ocupar esses terrenos ociosos, a saber, as construtoras e incorporadoras. Esse caminho tomado pela interpretação crítica da questão

urbana era predominante nas décadas de 1970 e 1980. Luiz Cesar Queiroz Ribeiro (1997) mostra como a Confederação Nacional dos Bispos do Brasil, imbuída da melhor das intenções trilhava este caminho. Mais recentemente, também no Brasil, o programa Minha Casa Minha Vida forjou uma aliança entre construtora e parte dos movimentos sociais urbanos expressando a persistência desta visão.

Não se pode esquecer que, em última instância, o capital é uma relação social e exigir uma função social da propriedade pode ser muito bem atendida com uma relação capitalista da propriedade. E justamente aqui ficará nítida a diferença de tratamento sobre o tema. O problema não está na terra. A retenção ociosa de terrenos é apenas uma das estratégias, talvez a mais antiga e retrógrada, de apropriação de rendas por meio da propriedade da terra. O desenvolvimento da urbanização capitalista, no entanto tem revelado formas mais avançadas de apropriação. O problema, portanto, não é a terra, mas o capital. A terra vazia expressa uma das formas de especulação promovida pelo capital imobiliário, mas todas as outras formas, inclusive as produtivas, modernas e “ultraevoluídas” são consequência da concorrência entre os capitais na busca por retirar daquele espaço a maior quantidade de retorno monetário possível e disponível.

Isto significa que é o movimento do capital que confere um conteúdo econômico à propriedade privada da terra urbana. Ela assume o papel de mecanismo de distribuição espacial das atividades enquanto reflexo da concorrência entre agentes capitalistas pela urbanização privada da cidade. (RIBEIRO, 1997, p. 50).

A terra, de fato, não é reproduzível, mesmo a terra urbana, que pressupõe alguma incorporação de capital fixo, apresenta limites para ser reproduzidas por um capital individualmente. É dizer, necessita de condições que estão fora do seu escopo. Isso significa

Com efeito, não havendo a produção de terras não pode haver lei de oferta. É a demanda por terras que suscita a oferta, o que equivale a dizer que o preço da terra é determinado pela demanda. Entretanto, é necessário esclarecer que não é a demanda dos consumidores finais, que, de posse de uma certa soma de recursos, tentam maximizar a satisfação de suas necessidades, mas a demanda capitalista por terras que determina o preço fundiário. (RIBEIRO, 1997, p. 71, grifo nosso).

Reconhecer, portanto, que existe uma inelasticidade da oferta de terrenos urbanos não significa afirmar que o preço é definido por um descasamento entre a oferta de imóveis e a demanda final de consumidores que buscam realizar o valor de uso desses imóveis. Como bem colocado na citação anterior, a definição do preço da propriedade se realiza na demanda

capitalista por propriedades e na concorrência entre os capitais construtores ou incorporadores e não entre produtores e consumidores.

A partir do momento que adquire um preço socialmente aceito, o proprietário desta terra tem a capacidade de se apropriar de valores reais, pois a sociedade está disposta a trocar valores reais pelo acesso a terra.

Assim, esse preço de mercado, representação monetária do valor representa a si mesmo, devido à ausência do valor representado. Apesar disso o preço em sua forma monetária permite pressupor o “valor da terra”, não importando que (in)exista o representado. No caso, o desempenho da lei do valor mostra sua eficácia ao, dialeticamente, pelo representante (preço de mercado) admite a existência do representado, o valor (PEREIRA, 2017, p. 199–200).

Por isso é tão difícil ao pensamento convencional compreender as contradições do imobiliário, pois a raiz do problema está na formação do preço e na relação dialética estabelecida entre eles, que é resolvida na concorrência capitalista pela apropriação de sobrelucros de localização. Isso traz a teoria da renda para o centro do debate das estratégias de acumulação no setor. A raiz do problema se encontra na formação do preço do produto imobiliário. Para enxergá-lo é preciso entender a dialética entre preço e valor, o que exige a teoria marxista do valor. É nas possibilidades de apropriação de lucros suplementares viabilizadas nesta relação entre preço e valor que se explica a concorrência capitalista na produção do espaço e a transformação do circuito imobiliário num atrativo, rentável e instável setor de acumulação de capital²¹.

A segunda fase do circuito (... P ...) lida com o momento da produção. É a fase em que o valor é produzido, mas o capital está parado. A atividade de construção aprofunda essa característica, ou seja, o tempo de produção é extremamente alto, atrasando o fim do ciclo e o tempo de retorno do capital. Além disso, o circuito imobiliário caracteriza-se pela coexistência de diferentes formas de produção desde as mais artesanais e informais até as mais industrializadas. Isto só é possível porque é uma produção de base fundiária, isto é, exige terra

²¹ É útil uma analogia com outros ramos capitalistas de base não fundiária. Nestes, é a busca por apropriar MV extraordinária leva os capitais individualmente elevarem sua produtividade (Composição Orgânica do Capital - COC). Dela resulta a tendência a elevação setorial (e depois geral) da COC, à sobreacumulação de capital e à queda da taxa de lucro. Ou seja, a busca particular por aumento de lucros se expressa numa contradição geral. No setor imobiliário, há outro elemento determinante da concorrência: os sobrelucros de localização. Cada capital individualmente busca maiores sobrelucros de localização em relação a seus concorrentes. O sobrelucro de localização se torna um motor da concorrência setorial. E assim como ocorre uma contradição entre a busca individual pela MV extraordinária e a queda tendencial setorial (ou geral) na taxa de lucro, essa busca particular por sobrelucros de incorporação gera uma contradição específica, pois ela eleva o preço da terra urbana em geral se transformando em limite à acumulação no circuito imobiliário (RIBEIRO, 1997, p. 326).

que está monopolizada, e aqui, como na agricultura, o preço médio de mercado tomado como critério de concorrência não é definido pela média dos preços de produção, mas pela forma comumente chamada de mais atrasada, ou, em outras palavras, pela composição orgânica mais baixa, ou seja, é estimulada a permanência de formas menos produtivas de construção.

Finalmente, a terceira fase do circuito (M' - D'), quando a mercadoria é vendida, é caracterizada pela imobilidade da mercadoria que permanece fixa na terra, por sua durabilidade ao longo do tempo, pela sua heterogeneidade e pelo alto preço final. Essas quatro características dificultam a existência de um fluxo constante de demanda solvente, afetando a escala da produção e o tempo de finalização do ciclo.

Para superar estas dificuldades de circulação, ou melhor dizendo, para superar as contradições do capital no circuito imobiliário, duas figuras foram historicamente construídas: o Estado, por meio de políticas habitacionais e o capital incorporador. A ação de ambos permite, cada uma com sua especificidade, lubrificar as duas pontas do circuito imobiliário, as duas fases de circulação (D - M) e (M' - D'). Com isso, é possível aumentar a velocidade de circulação da mercadoria imobiliária, diminuindo o tempo total de rotação do capital. Mas ação do capital de incorporação e do Estado se faz sentir mais além das fases de circulação, afeta também o tempo de produção: uma vez que os estrangulamentos de oferta de dinheiro inicial e de demanda solvável foram mitigados, amplia-se a capacidade de escala, de conduzir mais projetos ao mesmo tempo, e também possibilita (não garante) elevar a intensidade de capital no canteiro, em detrimento da utilização de força de trabalho, ou seja, alterar a composição orgânica do capital. Em síntese, as funções do capital incorporador e do Estado são: elevar a oferta de dinheiro inicial disponível; subordinar a propriedade privada da terra urbana às necessidades do capital garantindo um fluxo constante de capital e de terras; elevar a composição orgânica do capital no setor, aumentando a produtividade e reduzindo o tempo de produção; e, por fim, garantir um fluxo constante de demanda solvável por meio do crédito imobiliário e de subsídios à demanda.

Com o surgimento do capital de incorporação e a consolidação do circuito imobiliário, todas as demais atividades capitalistas que demandam espaço construído (comércio, indústria e serviços) terão que se subordinar-se a oferta imobiliária produzida dentro deste circuito imobiliário. A lógica do capital incorporador passa, assim, a monopolizar a oferta de terra urbanizada, pois tem capacidade de disputar a demanda desta terra definindo seu preço a partir dos projetos de rendas imobiliárias que definir para aquele território específico.

O capital incorporador pela sua prática conhece de antemão quais as distintas demandas por terra urbanizada e a hierarquia de preços formadas por elas em virtude dos efeitos úteis de aglomeração que podem ser estimulados. Isto é, o capital de incorporação passa a internalizar “as condições que permitem aos capitais obterem sobrelucros decorrentes do uso do solo urbano” (RIBEIRO, 1997) e dessa forma passam a disputar em melhores condições a apropriação desses sobrelucros na forma de rendas da construção e imobiliárias. Em síntese, o capital incorporador estimula a produção imobiliária na exata medida em que por meio dela consegue disputar a apropriação dos valores socialmente produzidos, estimulando a oferta e possibilitando um aumento dos preços.

1.3.2 O circuito imobiliário em países dependentes

O processo descrito acima é uma abstração do circuito imobiliário que corresponde mais à realidade dos países centrais. Mas quando ocorre um auge cíclico na economia dos países periféricos o receituário convencional é apresentado e o Estado passa a promover políticas de promoção à oferta e facilitar o acesso à demanda para impulsionar o crescimento da produção imobiliário e o desenvolvimento do capital de incorporação. Mas os países dependentes apresentam características estruturais que, ao agudizar as contradições clássicas do circuito imobiliário, transformam-no qualitativamente, distanciando-o desse desenvolvimento formalizado acima. As características estruturais são o regime distinto de exploração do trabalho, a superexploração da força de trabalho; e o papel que a renda da terra historicamente assumiu nas economias desses países - como forma de acomodação das burguesias locais.

Entende-se superexploração da força de trabalho como a construção histórica realizada pelas classes dominantes locais para conjugar a transferência de mais valia em direção aos países imperialistas - afim de saciar suas associadas estrangeiras - com acumulação interna de mais-valia. Isto é, em vez de enfrentar-se contra as burguesias estrangeiras, as classes dominantes locais criaram mecanismos internos de compensação das perdas internacionais de valor. Os diferentes mecanismos de superexploração da força de trabalho concorrem para que o preço pago pela força de trabalho (salário) seja estruturalmente inferior ao seu valor. Isto é: que os salários sejam insuficientes para satisfazer as necessidades historicamente dadas de recuperação média do desgaste físico e mental da força de trabalho (CARCANHOLO, 2013; MARINI, 2005). Isto, por sua vez, exige um exército de reserva suficientemente elevado para repor o desgaste prematuro da força de trabalho nacional.

A outra característica estrutural que se apresenta no capitalismo dependente se origina da importância que a propriedade da terra adquire como reserva de valor e fonte de

apropriação de renda sustentando parte importante das burguesias locais em sua associação com as homólogas estrangeiras. Na medida em que cabe ao capital estrangeiro, por meio do investimento estrangeiro direto, o domínio das cadeias industriais de valor e o domínio último das finanças, as burguesias locais se atrincheiram no setor mercantil e fundiário, já historicamente ocupado por elas, e cujo domínio é fruto e exige permanente intimidade com o exercício do poder a nível local²². A propriedade privada da terra passa a ter uma importância decisiva no ciclo de reprodução do capital dependente. Disso deriva que as revoluções burguesas latino-americanas não tiveram a reforma agrária como uma de suas tarefas históricas, diferenciando-se dos processos revolucionários europeus. Essa ausência da reforma agrária é expressão política da importância da renda fundiária na reprodução do capitalismo dependente²³. Mas o que isso tem a ver com o circuito imobiliário? São justamente essas relações sociais de propriedade no território que serão a base de expansão da urbanização latino-americana. Por consequência, a importância econômica das relações de poder sobre o território também se fará presente nas cidades provocando uma mudança qualitativa no circuito imobiliário dos países dependentes em comparação com os países centrais. Isto é, no capitalismo dependente, a propriedade fundiária não é uma barreira antagônica ao desenvolvimento e expansão do capital imobiliário e da construção civil, mas é um elemento estruturador que os agentes do capital imobiliário irão se apropriar, ressignificar e potencializar como objeto da concorrência capitalista imobiliária.

Evidente que esse processo será historicamente contraditório para a incorporação imobiliária. Contraditório, porque num primeiro momento, a força destas relações sociais de propriedade tem capacidade de se impor frente à produção imobiliária e constrangê-la, conformando o que chamou de produção rentista, como já citado. Mas o desenvolvimento do capital imobiliário em vez de enfrentar o caráter rentista da propriedade, subordinando-a e, portanto, diminuindo a importância das rendas em favor do lucro da construção, decidiu apropriar-se delas e promover-las. Assim, a subordinação das rendas derivadas da propriedade ao capital de incorporação se fez transformando-a no elemento dinâmico do setor. Aqui, o capital imobiliário surge dos próprios proprietários de terras em associação com o capital mercantil. O *modus operandi* de ambos: comprar antes, o mais barato possível, e vender

²² Sobre entrenchamento das elites locais no setor imobiliário veja-se Wilson Cano (2011), Carlos Lessa (1981, 1985) e Carlos Lessa e Sulamis Dain (1998).

²³ Embora os processos de alguns países tenham se radicalizado e afetado a estrutura agrária nenhum deles, com exceção de Cuba, conseguiu reverter permanentemente a estrutura propriedade privada da terra na América Latina.

depois, o mais caro. Diferente do que aconteceu nos países centrais, onde a realização de uma reforma agrária, a forma com que o mercado interno de massas se articulou dentro do padrão de reprodução do capital e as disputas políticas internas no pós segunda guerra, impuseram uma dominação e marginalização da dimensão rentista no circuito imobiliário, a ponto de alguns autores questionarem a própria existência de uma renda fundiária urbana (LOJKINE, 1979).

Assim, dentro do circuito imobiliário latino-americano as rendas incorporadas, tanto fundiárias quanto imobiliárias (sobrelucros de localização), são responsáveis pela elevação do preço dos produtos e pelo confinamento da produção formal apenas a consumidores de alta e média-alta renda. E ao contrário do que se propaga, o capital de incorporação não é vítima, mas promotor do aumento do preço dos terrenos. Quanto mais desenvolvido o circuito imobiliário dependente mais se expressa suas características subdesenvolvidas: seu caráter espoliativo e rentista. Quanto mais se desenvolve a produção imobiliária nessas condições, mais se aprofunda a contradição expressa na apropriação exclusiva dos setores privilegiados e excludente das maiorias dessa sociedade.

Retoma-se agora a análise teórica do circuito imobiliário considerando as relações desenvolvidas com essas duas características, isto é, considerando o circuito imobiliário, do ponto de vista econômico, como órbita de realização e valorização da mais valia extraordinária acumulada pela superexploração da força de trabalho e, do ponto de vista sociológico, como espaço de acomodação das burguesias locais historicamente mercantis e rentistas e produtora de exclusão habitacional e urbana.

Na primeira fase de circulação (D-M), a origem histórica do capital dinheiro inicial que migra para o setor imobiliário já apresenta diferenças significativas. Oriundo dos setores mais atrasados de economia, com traços marcadamente mercantis, em associação com os proprietários fundiários tão acostumados com a rentabilização do seu patrimônio (escravista ou fundiário), esse capital se orienta pela maximização dos ganhos por meio da apropriação das rendas fundiárias de construção e imobiliárias²⁴. Por isso, não raro este capital está disposto a

²⁴ Chamamos de rendas fundiárias de construção aquelas originadas das condições que o terreno e a regulação urbana oferecem à construção e chamamos de rendas imobiliárias aquelas originadas da transformação do uso do solo. Esta última também pode ser chamada de sobrelucros de localização. Essa separação analítica é inspirada em Samuel Jaramillo (2010), que, todavia, as denomina de rendas urbanas primárias e secundárias. Além disso Jaramillo oferece uma tipologia de rendas imobiliárias (secundárias) úteis para diversos estudos de caso. Dada a escala nacional do objeto deste trabalho, não será necessário aprofundar nessas diferenças. Neste trabalho, optou-se por não repetir a dissecação teórica da renda da terra desde Marx até os diversos autores contemporâneos sobre o urbano - algo já realizado anteriormente TONIN (2015) - e sim por movimentar as categorias diretamente na construção de um marco teórico que será utilizado no estudo de caso.

abrir mão da produção direta - contratando empreiteiras terceirizadas - e priorizar os lucros de incorporação, por meio dos quais, inclusive, consegue subordinar as empresas contratadas e impor preços que lhe permitem, mesmo fora da esfera produtiva, apropriar-se do excedente gerado nela.

Nesta primeira fase, portanto, liderada pelo capital de incorporação, o projeto é desenhado visando um produto de máxima rentabilidade, menos a partir da redução de custos com ganhos de escala e produtividade, e mais com as possibilidades de rendas imobiliárias apropriadas graças aos efeitos úteis de aglomeração que a transformação do uso do solo irá gerar, chamados de sobrelucros de localização (TOPALOV, 1984). Como consequência, os projetos se concentram em produtos para alta renda, seja moradia, escritórios, shopping centers. Mesmo que para isso seja necessário esperar mais tempo. Afinal, o tempo é amigo da atividade espoliativa.

A oferta dos projetos acessíveis à baixa renda pela atividade privada de incorporação é constrangida, não pela escassez de terras, mas pela dinâmica da concorrência baseada na apropriação de rendas imobiliárias, isto é, pela produção de localizações de maior preço, mais “valorizadas”. As margens de lucro do capital de incorporação são mais elevadas, já incorporando essas rendas. Assim, sendo a renda da terra um suporte da existência da burguesia interna, o preço da terra, que é definido pelo produto projetado, aparece como uma barreira muito mais elevada que nos países centrais. A dimensão aparente deste fenômeno oculta sua verdadeira causa e não raro o próprio capital de incorporação reclama do custo da terra como um dos entraves para o setor, quando na verdade é um resultado da forma específica em que se estrutura e se desenvolve a incorporação imobiliária no país:

A busca por sobrelucro de localização gera também a exacerbação da competição entre os capitais de incorporação pela apropriação do espaço, o que tem como consequência evidente o aumento do preço da terra, outro limite a sua acumulação (RIBEIRO, 1997, p. 326).

Diante desta lógica de funcionamento, os produtos imobiliários do mercado formal tendem a se direcionar majoritariamente para os setores de alta renda, onde os ganhos de incorporação são maiores, devidos as rendas imobiliárias acrescidas. Impactando, portanto, a terceira fase do ciclo. Abre-se, assim, espaço para que o orçamento público exerça importante papel nessa fase inicial já que é a única forma de direcionar a produção imobiliária para a média e baixa renda. Esse espaço será ocupado pelo Estado de acordo com as relações estabelecidas

em cada formação socioespacial entre o Estado e o circuito imobiliário e limitados pela conjuntura do ciclo econômico.

A dinâmica do investimento no circuito imobiliário em um país dependente apresenta um comportamento específico do chamado *capital switching* (HARVEY, 1985). Em primeiro lugar, o ciclo econômico numa economia dependente é determinado pela variação dos preços dos produtos exportados ao mercado mundial, que ocupa o lugar do chamado primeiro circuito em uma economia dependente. Assim há uma forte correlação entre o setor exportador e o circuito imobiliário. Em segundo lugar, se, como explica Harvey, o *capital switching* ocorre quando há uma sobreacumulação de capital no primeiro circuito, que acaba tornando o segundo circuito atrativo já que possibilita formas rentistas de apropriação de valor; no capitalismo dependente onde o setor mais dinâmico da produção de valor, o chamado primeiro circuito, é o setor agroexportador, não depende do mercado interno de consumo para se realizar, e este mercado interno, por consequência do regime da superexploração é um mercado profundamente segregado e reduzido, a instabilidade do ciclo econômico originada no primeiro circuito (exportador) está imediatamente repassada ao segundo circuito, isto é, o circuito imobiliário. Por consequência, o investimento no circuito imobiliário é extremamente pró-cíclico, quer dizer sua variação é diretamente relacionada ao ciclo exportador do país, já que as possibilidades de inversão num setor dependente do mercado interno limitado e segregado são muito mais reduzidas. Além disso, como o momento de auge do ciclo é o momento em que o Estado nos países dependentes consegue alguma folga fiscal para investimentos em infraestrutura física e social, também contribui para elevar ainda mais este caráter pró-cíclico da produção imobiliária.

Ainda nesse âmbito, é importante ressaltar que na grande maioria dos países dependentes a dinâmica exportadora se sustenta numa produção agropecuária ou mineral, onde a propriedade da terra tem uma importância fundamental. Nestes países, o auge do ciclo econômico se dá pela maior apropriação de rendas agrícolas e minerais, e é essa capital sobrança, sobreacumulada que irá procurar fronteiras novas de investimento no segundo circuito, que por sua vez, também está assentado na propriedade privada da terra e na apropriação rentista de atividades imobiliárias. Em casos mais evidentes, de cidades de atividade econômica predominantemente agrícola ou mineral os mesmos capitais agroexportadores dominam a incorporação imobiliária, sem necessitar do sistema financeiro como mecanismo de transição entre o primeiro e o segundo circuito. As burguesias locais, que

dominam a propriedade fundiária de onde são extraídos e produzidos os produtos exportados, ganham portanto duplamente nesse momento²⁵.

É também, nesta primeira fase do circuito imobiliário que o capital dinheiro inicial, além de comprar a terra, definir a localização que será produzida e o produto que será construído, compra a força de trabalho. A superexploração da força de trabalho se expressa aqui em uma oferta de mão de obra com baixo custo e qualificação. Trará um impacto significativo na forma como se estrutura a fase posterior, a produção.

Nos países dependentes, a segunda fase do circuito imobiliário (...P...), a fase da produção, se caracteriza pela convivência de formas avançadas de produção com as formas mais arcaicas possíveis, ou melhor dizendo, por uma radicalizada heterogeneidade de composições orgânicas de capital, dado as vantagens que a abundante oferta de mão de obra a preços baixos confere à utilização intensiva de mão obra. A convivência de formas avançadas de produção com métodos artesanais amplia as diferenças de produtividade, mas mantém, na média do setor, uma baixa produtividade, já que se trata de um ramo de base fundiária.

Como resultado desse processo, não somente uma menor produtividade média e um maior tempo de rotação, mas uma maior disparidade de diferenças das margens de lucro entre os distintos capitais envolvido no setor resultando num maior escopo da equalização (perequação) das taxas de lucro. Isto é, a produtividade do capital mais avançado é muitas vezes superior a do capital mais atrasado, do qual aquele apropria-se de parte da mais-valia deste. Mas essa defasagem não conflui necessariamente na destruição ou incorporação do pequeno pelo grande, como em qualquer outro setor capitalista que não seja de base fundiária.

Entra nessa equalização a autoprodução oriunda da necessidade do trabalhador superexplorado construir sua própria casa nos interstícios do seu tempo de trabalho. Essa casa autoconstruída, uma vez pronta, se subordina a circulação mercantil e adquire preço. Esse preço tem como base o tempo de trabalho abstrato de sua construção que foi o mais elevado possível em virtude da precariedade desta construção.

Isso, porque, embora o operário construindo a casa para si esteja reduzindo o custo individual de aquisição de sua moradia está, simultaneamente, produzindo mercadoria em potencial e acrescentando valor aos objetos que seu trabalho transformou com longas jornadas de trabalho, o resultado é um aumento da média do tempo de trabalho na produção de moradias. Quem se beneficia com o aumento do tempo de trabalho neste ramo de produção são as próprias atividades imobiliárias e de construção orientadas para o mercado, que, aliás, não se dirigem para aumentar a produtividade do trabalho da

²⁵ Em outro trabalho aprofundamos a relação entre renda agrária e as rendas urbanas. Cf. (ARUTO; TONIN, 2016)

construção justamente, por serem elas as principais beneficiadas pelo aumento relativo do trabalho socialmente necessário à produção de moradias. Esse aumento relativo do valor da mercadoria se traduz em preços de venda mais elevados e “desligados” do seu custo de produção (PEREIRA, 1985, p. 149).

Existe assim uma ampla margem para apropriação de lucro extraordinário da produção por parte dos capitais médios e mais avançados promovendo a possibilidade de que a construção em si seja terceirizada para empresas empreiteiras subcontratadas, cujo lucro apropriado é apenas uma cota parte do lucro industrial total produzido por ela, uma vez que é dividido com o capital que coordena todo o processo, o capital de incorporação. Mesmo sendo apenas uma cota parte, se a terceirizada estiver numa das linhas mais avançadas da equalização, o lucro apropriado por ela pode ser igual ou até superior ao lucro apropriado por outros capitais localizados nas faixas mais atrasadas da equalização da taxa de lucro. Assim uma das características do setor imobiliário no país dependente é a tendência de os capitais mais avançados terceirizarem a produção, livrando-se da parte mais conflitiva do processo. Muitas empreiteiras se tornam apenas gestora de passivos trabalhistas. A disparidade entre as margens de lucro dentro do setor de construção, típicas de um setor de base fundiária em países com vigência do regime de superexploração, reforça essa tendência. Assim, todos ganham com a baixa produtividade e maior tempo de produção, tornando o setor da construção um setor conservador²⁶.

Por fim, na terceira fase, de realização (M'-D'), o circuito imobiliário no capitalismo dependente se caracteriza pelo profundo divórcio entre os produtos imobiliários ofertados no mercado formal e a capacidade de solvência da ampla maioria da população submetida ao regime de superexploração. Mesmo o crédito imobiliário simplesmente desconsidera a maior parte da população destes países como possíveis tomadores. É neste momento que se expressa nitidamente a contradição principal do circuito imobiliário nos países dependentes: os altos preços, resultado do caráter rentista da produção, e a exclusão, fruto da dimensão miserável a que é submetida a força de trabalho sob domínio da superexploração. É justamente nessa brecha que atua uma certa “ideologia do financiamento” hipotecário divulgada pelas instituições internacionais como o Banco Mundial que no fundo servem para justificar a criação de políticas públicas, isto é, de investimento público que alimente os ganhos rentistas

²⁶ Além destas causas internas Sergio Ferro (2006) sugere que a baixa composição orgânica do capital no setor da construção estimula transferências de valor para os outros ramos mais produtivos da indústria nacional, que por isso também apresentam interesse em manter o conservadorismo da produção na construção.

do capital incorporador, mediante subsídios estatais (rendas fundiárias e imobiliárias), e impulse a penetração do sistema financeiro no imobiliário (renda financeira).

Nesta perspectiva a contribuição de Lúcio Kowarick (1985, 1993) é central. Os problemas espaciais urbanos: segregação, periferização, favelas, moradia, etc, são não apenas fruto da lógica da reprodução do capital de incorporação. Afinal, essa lógica de reprodução está presente no mundo todo e nem por isso as questões sociais vinculadas ao espaço urbano adquirem tanta dramaticidade. É dizer, a renda fundiária e a lógica especulativa da dinâmica imobiliária que se reproduz de disritmias espaciais pode existir em qualquer país capitalista, mas por que é na periferia do sistema que os problemas espaciais urbanos atingem dimensões dramáticas? O que Kowarick demonstra é que existe uma lógica nessa aparente desordem e ambas – desordem e lógica – existem antes mesmo da chamada financeirização. Para o autor, a desordem urbana expressa “no nível do espaço a segregação imperante no âmbito das relações econômicas” (KOWARICK, 1993, p. 34). Portanto, é preciso voltar-se para as relações econômicas, para a forma com que a força de trabalho é utilizada e remunerada.

Se partimos do conceito de superexploração, como uma categoria estrutural da realidade latino-americana, que é, portanto, continuamente reposta, perceberemos que o trabalhador é continuamente forçado a buscar os elementos materiais necessários para sua reprodução por fora do mercado, já que dele são excluídos, dada sua restrição orçamentária. Assim, parte do tempo de trabalho necessário para reproduzir-se enquanto trabalhador não é adquirida com salário, mas ampliada para fora da jornada normal de trabalho: “o trabalhador, para reproduzir sua condição de assalariado e de morador urbano, deve sujeitar-se a um tempo de fadiga que constitui um fator adicional no esgotamento daquilo que tem a oferecer: sua força de trabalho” (KOWARICK, 1993, p. 39–40). Podemos exemplificar duas das principais causas de esgotamento adicional da força de trabalho: a moradia e o transporte.

Diante da incapacidade de adquirir, por meio do salário, uma moradia nas condições “normais” ou formais. O trabalhador superexplorado é obrigado criar fórmulas de sobrevivência como a favela. Isto é, a procurar lugares em que o acesso à terra seja facilitado (e aqui o problema da espoliação se relaciona nitidamente com a dimensão rentista), e, portanto, longínquo, e sua casa levantada por meio da autoconstrução. Amplia-se assim a jornada de “dilapidação da força de trabalho” para além da jornada de trabalho oficial com os longos trajetos de movimentação precária e extenuantes horas, dias e anos de trabalho na autoprodução da casa. As principais características dessa lógica se repetem mesmo quando a moradia não é

autoconstruída, mas obtida via política públicas, principalmente, a distância em relação à oferta de empregos, a qualidade do transporte e a qualidade habitacional.

Essa lógica da desordem cria um mercado próprio, mas que diferentemente do que pode parecer à primeira vista, não está desvinculado do mercado formal. A autoprodução estimulada pela superexploração influencia na equalização global da taxa de lucro no setor da construção, pois influencia diretamente na composição orgânica dos capitais e é um dos pilares que possibilitam o exercício de preços de monopólio por parte dos capitais mais avançados.

Esse tempo extra de dilapidação da força de trabalho que ocorre fora da jornada de trabalho, na luta pela obtenção das condições mínimas de vida na cidade se torna estrutural no urbano latino-americano na medida em que a superexploração é o regime básico de exploração. Por isso a importância da contribuição de Kowarick ao tirá-la do lugar de simples descrição das penúrias do povo e torná-la categoria sob o nome de espoliação urbana:

somatório de extorsões que se operam através da inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivo, apresentados como socialmente necessários em relação aos níveis de subsistências e que agudizam ainda mais a dilapidação realizada no âmbito das relações de trabalho (KOWARICK, 1993, p. 62).

Recuperando o fio deste raciocínio sugerimos um avanço categorial: que a espoliação urbana seja considerada uma das formas concretas em que se expressa a superexploração: a forma espacial da superexploração da força de trabalho urbana. O chamado problema habitacional só será equacionado se observadas “às condições de exploração do trabalho propriamente ditas, ou mais precisamente às condições de pauperização absoluta ou relativa a que estão sujeitos os diversos segmentos da classe trabalhadora” (KOWARICK, 1993, p. 62).

Logo, a questão habitacional no Brasil é a questão da espoliação urbana, assim como todas as demais questões sociais que envolvem uma dilapidação extra da força de trabalho na busca pela sua reprodução no espaço urbano: transporte, saneamento básico, educação, lazer, etc. Ou seja, a espoliação urbana compõe a questão urbana contemporânea e para ser resolvida exige uma modificação qualitativa no padrão de exploração da força de trabalho, na relação de propriedade da terra e na atuação do Estado sobre eles. Diante disso, a conclusão de Kowarick é certa:

o problema habitacional, bem como outros elementos básicos para a reprodução da força de trabalho, terá um encaminhamento na medida em que movimentos populares urbanos conectados à luta que se opera nas esferas do trabalho puserem em xeque a forma do domínio tradicionalmente exercidas

pelo Estado no Brasil, onde se condensam as contradições de uma sociedade plena de desigualdade e oposições (KOWARICK, 1993, p. 74).

Em resumo, discorreu-se nesta subseção (1.3.2) que a forma histórica como se desenvolveram o Estado, a propriedade da terra, e as relações de trabalho na América Latina não promovem apenas mudanças quantitativas no circuito imobiliário, mas altera a sua qualidade. O caráter rentista e especulativo que o capital de incorporação assume conjugado com a superexploração da força de trabalho criam uma dinâmica excludente e segregadora cuja solução não se viabiliza impulsionando o circuito imobiliário porque essa exclusão não resulta de determinações externas ao circuito imobiliário e seus fundamentos sociais. Ao revés, ela é produto da própria lógica de expansão do circuito imobiliário dominado pelo capital de incorporação nos países dependentes, que ademais se beneficia das heterogeneidades urbanas produzidas por sua própria ação excludente. Assim, o crescimento do circuito imobiliário sem alteração concreta das formas de relação da propriedade e da relação de trabalho resultam em maior produção imobiliária e maior exclusão. Em muita casa sem gente, de um lado, e muita gente sem casa (e sem cidade) de outro.

1.4 Urbanização e circuito imobiliário no novo padrão de reprodução do capitalismo latino-americano.

Constituído o marco teórico a partir da revisão da história latino-americana, analisa-se a conjuntura econômica e imobiliária chilena que antecede o período de análise, pois ela permitirá entender o surgimento histórico de um novo padrão de reprodução do capital na América Latina, articulado com alterações no sistema mundial, que serão base da construção do modelo de circuito imobiliário que iremos investigar.

1.4.1 A economia e o circuito imobiliário dos “Chicago Boys”.

Diante do esgotamento do modelo de reprodução do capital anterior e da decisão dos opositoristas de apelar para violência, um novo bloco de forças políticas alcança o poder²⁷. As forças políticas e sociais que compunham este novo bloco no poder concordavam com a necessidade de retirar o Estado da economia, eliminar o “marxismo” do governo, reprimir as organizações sociais e políticas associadas a ele fora do governo, mas, apesar disso, apresentavam diferenças entre si.

²⁷ Para uma discussão de como a crise política derivou de uma crise do padrão de reprodução do capital, veja Marini (2019).

Havia dois grupos disputando a direção deste bloco no poder. O primeiro, formado principalmente por militares, apostava num ajuste gradual e até conjuntural para controlar a inflação, recuar somente nas estatizações de empresas e terras e em mecanismos de intervenção estatal criadas no governo Allende e, principalmente, reprimir o poder das organizações sociais e populares. O outro grupo, os verdadeiros Chicago Boys e gremialistas das faculdades de economia e direito da *Pontificia Universidad Católica*, defendia a completa refundação do país. Defendia-se a eliminação do modelo econômico substitutivo de importações, do Estado de compromisso iniciado nos anos 1930 e do regime democrático que eram suportados pelo modelo econômico. Afirmavam que este modelo era o responsável pelo surgimento e avanço do marxismo e da luta de classes no país. Por isso, defendia-se que fosse substituído por um modelo econômico completamente integrado à acumulação mundial, um Estado subsidiário ao mercado e uma democracia restringida, onde a soberania residia na tradição nacional e não no povo e por isso nem todos os temas da nação deveriam ser submetidos a soberania popular (CHATEAU, 2016).

Inicialmente, as diferenças (contradições) entre os dois grupos se subordinou ao antagonismo em relação aos apoiadores do antigo regime e ao apoio comum às medidas políticas e econômicas de curto prazo. Assim, iniciou-se já nos primeiros meses de ditadura uma forte repressão aos sindicatos e uma política fiscal e monetárias contracionistas. Promoveu-se forte redução de tarifas de importação de forma unilateral. Unificou-se as taxas de câmbio e promoveu-se uma política de desvalorização.

Os primeiros resultados dessa política econômica foram ruins para o governo. Apesar da repressão aos trabalhadores e aos salários, a inflação ultrapassou os 500% em 1974 e já se anunciava alta para o ano de 1975. O crescimento econômico não ultrapassara 1% em 1974, após haver caído mais de 5% em 1973. Diante desse cenário, as contradições entre os dois grupos, que antes estavam subordinadas ao antagonismo com a oposição, vão pouco a pouco ocupando o primeiro plano e se tornando antagônicas. Nessa disputa, o general Pinochet toma partido pelos Chicago Boys e com isso consegue expulsar os gradualistas da disputa interna e concentrar mais o poder (CHATEAU, 2016, p. 190–191; VALDIVIA, 2003). É neste processo que os Chicago Boys trazem Milton Friedman ao Chile para aconselhar o presidente sobre a situação chilena. Após a visita, Friedman escreve uma carta para Pinochet recomendando o famigerado tratamento de choque, defendendo que o rápido colapso da economia era algo necessário para arrasar com as estruturas econômicos sociais oriundas do

modelo anterior²⁸. Como resultado do tratamento de choque a crise de 1975 ganha maior intensidade, mas era interpretada como um mal necessário, como expressa o presidente do sindicato patronal da construção ao admitir que seu setor havia sofrido forte redução com as “drásticas mas **indispensáveis** medidas dedicadas a parar o processo inflacionário” (CCHC, 1975, p. 3 grifo nosso).

Os resultados positivos na atividade econômica só começam a aparecer quando se altera a conjuntura mundial favorecendo a recuperação dos preços do cobre e principalmente o excesso de liquidez externa começa a se direcionar para os países da periferia. Em segundo lugar, no plano interno, após a profunda recessão de 1975, os pífios resultados iniciais de 1976 em relação ao produto e, principalmente, diante da ineficiência da contração monetária e fiscal em atenuar a inflação, aplica-se uma política de valorização cambial, a partir de meados de 1976, que chega ao ápice com a adoção da paridade cambial em 1979.

O peso chileno valorizado numa economia com alto grau de abertura comercial estimulou as importações e permitiu um nivelamento com a evolução dos preços internacionais. Assim, a política anti-inflacionária apresentou mais resultado pelo mecanismo de valorização e paridade cambial que pelas políticas monetárias e fiscais. Além disso, tal política cambial, possibilitou que os grandes conglomerados capitalistas conseguissem financiamento externo extremamente barato para seus investimentos e aquisições favorecendo enormemente a centralização e concentração de capitais, já que os capitais menores, com acesso apenas ao crédito interno sofriam com as altas taxas de juros internas. Pelo lado do consumo, a enxurrada de produtos importados baratos promoveu uma euforia consumista e a sensação de um aumento de poder de compra das classes médias. Esse quadro permitiu alcançar a estabilização monetária e um crescimento médio anual de 7,5% do produto nacional nos anos de 1977 e 1981. Era o chamado *milagro económico* chileno.

O circuito imobiliário, como visto no primeiro capítulo, apresenta uma correlação positiva com a evolução do PIB, dado seu caráter pró-cíclico, que por sua vez está condicionado pelo setor externo numa economia dependente. Dessa forma, primeiro apresentou uma forte recessão como resultado da crise de 1973-1975, que como vimos, era considerada, pelo próprio sindicato patronal, como necessária. Além da crise, esse período ficou marcado pela ausência de política habitacional, seja pela interrupção da política anterior, seja pela ausência de uma nova política que expressasse o ideário do novo regime (SUNGRANYES, 2005, p. 25–26).

²⁸ A utilização do termo tratamento de choque revela a desumanidade consciente desse tipo de política, cf. Naomi Klein (2008).

O investimento em edificação habitacional que havia ficado em 6% do PIB durante a década de 1960 começa a cair e atinge o patamar mínimo de 2,6% em 1978. O mesmo ocorre com o gasto público em moradia e urbanismo que havia alcançado em 1972 a cifra de 39,75 milhões de pesos desaba para 15 milhões de pesos em 1978. O crédito hipotecário que havia alcançado 26,11 milhões de pesos chilenos em 1974 se reduz para 2,12 em 1977 (ARELLANO, 1985a, p. 230).

A partir de 1979, no entanto, o circuito imobiliário se incorpora ao crescimento econômico e apresenta 3 anos seguidos de aceleração da produção. O investimento em edificações volta a crescer para 5,1% do PIB e o crédito hipotecário para 21,25 milhões de pesos. O ramo da construção imobiliária começa a se apresentar como um dos mais dinâmicos do novo padrão de reprodução do capitalismo no Chile.

Em 1981, o país ultrapassa os 5 milhões de m² autorizados a construir. Essa marca é um recorde que merece ser destacado. Ela ocorre 11 anos depois do pico anterior que havia sido atingido em 1971 e perdurará como recorde da produção imobiliária até 1988 (vide [Figura 2](#)). Tal crescimento da atividade de construção foi realizado dentro do modelo de crescimento especulativo, como veremos a seguir. Na prática, quer dizer que foi sustentado pelo endividamento e pela especulação. O endividamento do setor da construção com o sistema financeiro saltou de 1% para 149% do PIB setorial entre 1975 e 1981 (ARELLANO, 1985b, p. 747). Com esse desempenho a euforia tomou conta do setor da construção imobiliária (CCHC, 1980, p. 3, 1981, p. 36–37).

Foi neste contexto, após violenta repressão à oposição e certa melhora econômica para os setores altos e médios das classes subalternas, que a ditadura realizou duas consultas populares. A primeira em 1978, foi uma consulta em que a população referendava o governo em exercício e foi organizada pela ditadura como resposta as condenações internacionais sofridas na Assembleia das Nações Unidas. A segunda foi em 1980 quando aprovou-se a nova constituição do país.

Mas essa euforia seria rapidamente contida a partir de meados de 1981. Isso porque ela estava baseada num modelo de crescimento sustentado pela ideologia neoliberal de que as variáveis internas seriam ajustadas automaticamente pela pressão da Balança de Pagamentos. Segundo esta ideologia, manter a paridade cambial permitiria que quando houvesse um déficit da Balança de Pagamentos as variáveis internas de produto, salário e juros seriam automaticamente reajustadas para baixo até atingir um novo nível de equilíbrio que ajustasse a balança de pagamentos automaticamente. Assim, o aumento das importações estimulado pela

abertura comercial e pela paridade, mas sustentado pela diferencial da taxa de juros não era visto pelos garotos de Chicago como um problema. Por isso, quando se altera a conjuntura mundial, a proposta dos gestores da política macroeconômica era manter a paridade cambial a qualquer sacrifício.

Sinais da insustentabilidade do modelo apareceram rapidamente na esfera financeira. Já em 1977 as quebras de várias financeiras culminaram com a intervenção governamental no Banco Osorno y La Unión, núcleo financeiro do grupo Fluxá. Diante disso, algumas medidas restritivas foram sendo tomadas, diminuindo o espaço de atuação das financeiras e elevando a concentração do sistema, mas sem alterar nenhum dos pilares do modelo e da política macroeconômica. Em 1981, ainda antes da grande interrupção do fluxo de divisas para o país e já no auge da euforia consumista e especulativa do *milagro*, o governo foi obrigado a realizar uma importante intervenção no sistema financeiro, declarando oito instituições (quatro bancos e quatro financeiras) como insolventes por assumir risco excessivo. Entre elas se encontravam os importantes Banco de Talca e Banco Español de Chile.

Confiantes na sua ortodoxia os gestores da política econômica mantiveram a paridade cambial, isto é, o peso sobrevalorizado, diminuindo as receitas de exportações e promovendo as importações. Afinal de contas o enfoque monetário do balanço de pagamentos, ideologia com prestígio entre os Chicago Boys, afirmava que os problemas eram um fenômeno puramente monetário que se ajustariam automaticamente. Em um modelo que já endogenamente pressionava o Balanço de pagamentos, a inversão do ciclo liquidez externa foi a fagulha que faltava (FFRENCH-DAVIS, 2018, p. 53–54): “cuando explotó oficialmente la crisis de la deuda en México, en agosto de 1982, Chile ya se encontraba en medio de una profunda crisis” (FFRENCH-DAVIS, 2018, p. 168).

A liberalização externa, comercial e financeira, e a convicção ideológica dos dirigentes da política econômica de que o balanço de pagamentos se ajustaria automaticamente levou a economia à beira do colapso deixando completamente vulnerável ao contágio de qualquer variação externa negativa (FFRENCH-DAVIS, 2018, p. 209). Quando em 1982 o corte abrupto do acesso ao crédito externo coincidiu com altas taxas internacionais de juros real e uma queda considerável do preço do cobre, o resultado não podia ser outro. O Chile foi o país que apresentou os mais graves sintomas da crise em toda a região. Em 1982 o PIB caiu 14,1%, a taxa de investimento caiu de 23,3% para 10,7% e as reservas internacionais eram 40% do ano anterior. Em 1983, nova queda do PIB de 2,4%, a produção industrial chilena e a renda *per capita* real haviam caído a níveis inferiores à de 1970. A desigualdade havia aumentado, o

desemprego atingia 26% apesar dos programas assistenciais de emprego de emergência e a dívida externa crescia vertiginosamente.

O circuito imobiliário é evidentemente um dos mais atingidos pela crise, não apenas pelo seu caráter pró cíclico, mas também dada a importância que o sistema financeiro e as taxas de juros têm seja, na primeira fase de realização, financiando a produção, seja na segunda fase, com o crédito hipotecário financiando o consumo. Ademais, a construção foi o setor que mais se endividou durante o período de crescimento especulativo. Em 1982, a ruptura do grêmio patronal com os responsáveis da política econômica era já completa: “se dio a un empresariado con empuje, todos los signos para que avanzara a toda máquina. Pero la política no funcionó como sus progenitores habían previsto (...) Nada pudo resultar más equivocado y perjudicial” (CCHC, 1982, p. 18–19).

Diante da insensibilidade e inflexibilidade dos outrora inquestionáveis artífices da política econômica, em abril de 1982, Sergio de Castro, o todo poderoso ministro da economia é afastado, em julho o câmbio é desvalorizado e uma série de políticas até então consideradas malditas são utilizadas para tentar mitigar os efeitos da crise econômica chilena. Primeiro com uma intervenção no sistema financeiro no início de 1983, cujo saneamento custou o equivalente a 35% de um PIB anual para o Banco Central (SANHUEZA, 1999). Ironicamente, o país que queria ser o exemplo de liberalismo, no final da primeira década de implantação de medidas neoliberais, tinha seu sistema financeiro praticamente estatizado (ANGEL apud CHATEAU, 2016, p. 294). Entrevi também no setor externo promovendo desvalorização cambial, aumento de proteção alfandegárias de 10 para 35 por cento, implementação de nova política de preços para produtos agrários como bandas de preços e sobretaxas alfandegárias às principais importações agrícolas e, por fim, aplicando subsídios às exportações não tradicionais. Criou ainda o Fundo de Estabilização do Cobre com o intuito de acumular reservas para intervir no mercado de câmbio quando as variações do cobre afetassem a economia. Elevou o comprometimento do gasto público e do endividamento estatal mediante a estatização de dívidas do setor privado financeiro e produtivo, da emissão monetária para reduzir a taxa de juros e estimular a retomada econômica, da bonificação e fim das demissões de servidores públicos e da realização plano de obras de infraestrutura com apoio estatal. Como resultado gerou-se um déficit fiscal de 3,4 por cento entre 1983-1985 e a dívida pública externa passou de 5,6 para 17,8 bilhões de dólares entre 1981 e 1987. Com isso o setor público responsável por 35,8 por cento da dívida externa do país passou para 86 por cento (FFRENCH-DAVIS, 2018, p. 218).

Após a forte intervenção bancária, estatização de dívidas, estatização de empresas produtivas e financeira falidas, elevação dos gastos fiscais e renegociação com o FMI, a situação começa a se estabilizar a partir de 1984 quando o momento mais crítico da crise internacional havia passado e quando se conseguiu um acordo com o FMI que gozou de enormes favorecimentos quando comparado às negociações dos demais países latino-americanos inseridos na crise da dívida. Superado o momento mais grave da crise, estabilizado o sistema financeiro interno, com setor externo sob maior controle estatal e boas relações com o FMI, a gestão macroeconômica de Hernan Büchi volta a implementar políticas ortodoxas como superávit fiscal, desvalorização de salários, diminuição de tarifas alfandegárias e principalmente privatizações que desta vez alcançam setores inclusive considerados estratégicos. Mas esse retorno as políticas ortodoxas - na verdade o fim de políticas contra cíclicas - é feito de forma gradual e sem abrir mão de controles seletivos. Isto é, estão sob uma nova visão ideológica considerada mais flexível e pragmática: “La experiencia nos ha enseñado la importancia de una adecuada regulación de las variables macroeconómicas, ya que sin ella el mercado se desorienta” (BUCHI apud CHATEAU, 2016, p. 304).

Em resumo, existiram ao menos três períodos macroeconômicos distintos durante a ditadura: o neoliberal ortodoxo que levou à crise de 1975 e 1982, o intervencionista dedicada a dirimir os efeitos da crise e salvar os negócios empresariais entre 1982 e 1984, e o neoliberal heterodoxo, mais pragmático “especialmente respecto del corto plazo y los equilibrios macroeconómicos” (CHATEAU, 2016, p. 254).

. O objetivo deste resgate do processo histórico é demonstrar que o modelo chileno de sucesso que foi empacotado como obra dos Chicago de Boys é um mito. O neoliberalismo “realmente existente” no Chile invalida a narrativa de que o modelo econômico chileno resulta de uma implementação continua e bem administrada de políticas econômicas ortodoxas. A gestão macroeconômica conduzida pelos garotos de Chicago foi de extrema turbulência econômica, duas graves crises e principalmente de alto desemprego, baixo investimento, regressão industrial, aumento da vulnerabilidade externa e reprimarização das exportações. A realidade foi muito mais complexa e contraditória do que a divulgada. Isto nos remete ao debate sobre a definição do neoliberalismo e sua implantação no Chile, pois se o neoliberalismo não se define pelo modelo de política econômica implementada, o que de fato define o modelo neoliberal chileno? E como se configura dentro deste modelo um circuito imobiliário específico? Quais suas características principais ao longo de quatro décadas? Estas perguntas remetem ao debate sobre a definição do neoliberalismo em geral e sua aplicação no Chile. Para

isso é necessário ir um pouco mais fundo nas transformações econômicas promovidas pela ditadura chilena.

1.4.2 O Chile inaugura um novo padrão de reprodução do capital na América Latina

Dado o objetivo desta pesquisa, a análise anterior focou nos aspectos da política econômica que impactaram diretamente no circuito imobiliário. Circunscrito a esse nível de análise, pode-se deixar a impressão de que a política econômica se restringe ao vai e vem das necessidades conjunturais, sem formar uma síntese. Para suprir essa lacuna é necessário elevar o nível de abstração, que torna possível uma apreciação distinta do fenômeno. Com este procedimento, será possível identificar o sentido para o qual foi conduzido a economia chilena durante o período.

O neoliberalismo não se restringe a um determinado *mix* de políticas econômicas como às vezes se confunde. Não é nesse nível de abstração que se define o neoliberalismo. Neste âmbito o que se faz é a administração da conjuntura que é outro nível de análise. A administração conjuntural busca manter a dominação social necessária para que o modelo não seja politicamente questionado. O neoliberalismo enquanto nova fase do sistema mundial caracteriza-se pela elevação da extração de mais-valia sob ampliação da dominação financeira, produtiva e comercial por parte dos grandes monopólios sediados nos países centrais. É, portanto, uma potencialização da vocação imperialista do capitalismo (OSÓRIO, 2019).

Em virtude das assimetrias historicamente constituídas entre os países, essa dominação é aprofundada pela simples desobstrução, desregulamentação e descontrole dos canais de circulação financeira e comercial por parte dos Estados nacionais. Liberados os canais de comércio e de financiamento dos países periféricos, os monopólios estrangeiros tratam de garantir seus interesses impondo uma dominação financeira, garantindo o fornecimento dos valores de uso necessários à acumulação em seus países aos preços que lhes interessam e, por fim, reservando um mercado consumidor para seus produtos. Por isso, o padrão de reprodução do capital que emerge nos países periféricos se assemelha a um retorno do padrão exportador liberal.

Os trabalhos de Ruy Mauro Marini e Jaime Osório publicados em 1982 são seminais, pois capturam antecipadamente elementos da estrutura econômica chilena que ainda estavam em gestação e, portanto, escapavam à maioria dos críticos do modelo chileno cujos trabalhos situavam-se no nível da conjuntura, isto é, na crítica à política econômica

monetarista²⁹. Com uma análise mais profunda do processo, Marini e Osório conseguem perceber que mais além do ineditismo monetarista o que se estava configurando no Chile era “um posto avançado das soluções que o grande capital promove cada vez mais na região de forma crescente” (OSORIO, 1982).

Para entender as transformações regionais é necessário compreender as mudanças ocorridas a nível mundial. Havia uma massa de capital excedente, sobreacumulado na forma financeira, resultante das taxas de crescimento do pós-guerra. Essa sobreacumulação de capital financeiro dos grandes centros capitalistas não coincidia com o crescimento de novos espaços de investimento. Eleva-se, assim, a concorrência capitalista por novos espaços de acumulação. Este movimento mundial irá encontrar distintos processos regionais e nacionais que serão determinados, acima de tudo pelas condições econômicas e pelo estágio da luta de classes em cada formação socioespacial. Revisar estas análises nos permite reconstruir o surgimento concreto do neoliberalismo no continente.

A inserção chilena nesta nova divisão internacional do trabalho resultante “ da expansão do capital financeiro em nível internacional e de sua tendência a assumir o controle da produção de mais valia nos distintos países sem correr com os riscos que isso implica” (MARINI, 1982), encontrará uma aliança sólida com os capitais locais e uma classe trabalhadora arrasada após a derrota do governo de Unidade Popular e o massacre cometido sobre suas organizações. Ademais concorreram também o desinvestimento e concentração do capital anteriormente investido, a política de choque a partir de 1975 e o processo de privatização do capital controlado pelo Estado. Vê-se, portanto, que um fenômeno aparentemente especulativo - a gigantesca entrada de capital financeiro durante o período pós golpe - revela uma nova articulação capitalista que resultará na transformação mais notável do grande capital chileno “sua metamorfose em moderno capital financeiro”.

En su movimiento en el plano internacional, **los flujos de capital extranjero** se guían por la lógica general del capital; su objetivo inmediato es la obtención de ganancias extraordinarias. **Al orientarse masivamente hacia Chile**, después de producida la contrarrevolución de 1973, impulsarán la reconversión de su economía en función del factor, capaz de asegurarles esas ganancias, vale decir **en función de las ventajas comparativas. El gran capital chileno, deseoso él mismo de vincularse** de modo dinámico a la

²⁹ Nas palavras de Osório: “las tendencias anteriores han llevado a diversos analistas a concluir que el capitalismo chileno bajo el régimen militar nos es más que un capitalismo especulativo, sin asiento en la esfera productiva, que no ha logrado impulsar un proyecto real de acumulación de capitales. (...) Preocupados más por lo que se destruye (las bases de los modelos de desarrollo anteriores), no han puesto suficiente atención en constatar lo que el capital construye, atribuyendo por ello un nivel de irracionalidad a la política económica en marcha que parece rayar en la locura. De esta forma sólo ven ruinas y una economía arrasada.” (OSORIO, 1982).

corriente internacional de capital y ampliar así las bases de su propia reproducción, **actuará internamente en ese sentido y le añadirá la contribución propia del capitalismo dependiente: la superexplotación del trabajo** (MARINI, 1982, grifo nosso).

Esses grandes conglomerados oligopólicos financeiros surgidos no interior da economia chilena se movimentarão em busca dos sobrelucros oriundos, não somente da superexploração da força de trabalho, mas também das condições produtivas do país: “ha sido bajo esa nueva forma como ha procedido a redistribuir el capital (propio y prestado) hacia las esferas productivas, dotadas de ventajas comparativas” (MARINI, 1982). Neste sentido Marini descreve os doze “apóstolos” da ditadura e Fernando Dahse (1979) - em um clássico trabalho - elenca os 36 grandes grupos econômicos que avançaram vorazmente sobre pontos estratégicos da economia³⁰.

A conformação dos grandes grupos econômicos teria sido impossível apenas com as condições locais e sem o apoio dos fluxos internacionais de capital. Foi fundamental, portanto, a aliança entre o capital privado local e o capital estrangeiro que nesta primeira década da ditadura se deu sob a forma principal de capital de empréstimo. Portanto, em vez de uma polarização entre o capital produtivo e o capital financeiro “especulativo”, o amplo movimento de entrada de capitais revela uma fusão que permitirá uma “reconversão produtiva” no Chile: a especialização produtiva em determinados eixos fundamentais como a mineração, florestal, pesca e hortifrúteis além da industrialização de alguns de seus derivados como celulose, papel, metais, conservas e madeiras (OSORIO, 1982). Inaugura-se, portanto, um novo padrão de reprodução do capital que irá suceder a industrialização dependente cujas estruturas produtivas são determinadas pelo moderno capital financeiro em concorrência globalizada, que buscará em cada território apropriar-se de suas fontes de sobrelucro, as chamadas “vantagens comparativas”.

Na medida que as decisões de investimento não estão mais limitadas a um determinado território por medidas protecionistas, barreiras comerciais ou financeiras, elas passam a ser determinadas pela necessidade de acumulação a escala mundial. Essa concorrência mundializada tende a promover economias exportadoras na América Latina. Não como contraposição ao mercado interno, mas sim de acordo com suas necessidade de acumulação,

³⁰ Sobre a origem, evolução e permanência dos conglomerados chilenos (grupos econômicos) recomenda-se também Carlos de Mattos (1998), Hugo Fazio (1997, 2005), Aguirre Briones (2017) e o Ranking de Riqueza de Grupos Económicos disponível em <https://ceen.udd.cl/estudios-y-publicaciones/ranking-de-riqueza-de-grupos-economicos/>.

pois do ponto de vista do capital o que determina a esfera de circulação a que se dedicará “depende de su capacidad para competir en ellas y de la capacidad de absorción (demanda solvente) que dichas esferas presenten, ambas condiciones resolviéndose en juegos de precios” (MARINI, 1982).

O mercado interno passa a ser determinado pelas necessidades do novo padrão exportador, na medida em que “la acumulación de capital, no importa en qué rama productiva y cualquiera que sea su destino, crea capacidad de demanda, tanto en cuanto a materias primas y maquinarias y equipo, como en cuanto a bienes de consumo (pago de salarios y sueldos)” (MARINI, 1982). Essa criação de demanda interna se subordina à dinâmica exportadora, já que as novas bases produtivas são voltadas para fora, uma vez que os investimentos direcionados ao Chile ocorrem “sobre la base de ventajas monopólicas, ventajas proporcionadas por la producción interna de materias primas o ventajas derivadas de innovaciones tecnológicas” (MARINI, 1982).

el patrón de reproducción del capital en Chile (vale decir, de la relación entre las estructuras de acumulación, producción, circulación y distribución de bienes, que es a lo que alude la noción de patrón de reproducción del capital) se caracteriza por el papel decisivo de la demanda externa como campo de realización y, pues, como resultado y supuesto de la acumulación de capital (MARINI, 1982).

Não se trata de uma atualização da clássica dicotomia cepalina entre o setor agropecuário exportador e o setor industrial interno, já que “el sector industrial tiene un espacio en este proyecto, pero ya no con el carácter orgánico atribuido al modelo anterior, sino desequilibrado y subordinado a los nuevos sectores de punta” (OSORIO, 1982). Este novo padrão de reprodução desloca do seu centro de acumulação as necessidades do consumo interno e volta-se às necessidades de produção e realização determinadas pela acumulação mundial, o que está plenamente de acordo com os objetivos políticos expressados no golpe de 1973.

Se em última instância é correto afirmar que a determinação do investimento se dá pelo “ressorte básico da economia capitalista: la competencia”, como faz Marini, também é evidente que a concorrência capitalista não se impõe de maneira abstrata, mas sim a partir da prática de agentes concretos que saíram vitoriosos da encarniçada luta política de que o país foi palco. A vitória destes setores, sua tomada do Estado e a política econômica que inauguram foi condição sem a qual este novo padrão de reprodução jamais teria encontrado solo fértil no Chile.

Essa mediação é necessária para evidenciar que o processo, embora tenha um sentido, não foi isento de contradições que são expressões do próprio modo de produção

capitalista. A primeira fase neoliberal chilena, em que o monetarismo teve força política para se impor em sua forma mais pura, foi justamente em que as contradições se expressaram da maneira mais violenta. As políticas econômicas que emergem da crise de 1982 não apresentam alteração na estratégia de configuração do novo padrão de reprodução do capital no país, mas sim inauguram novas políticas de administração para a construção deste novo padrão: mais pragmático, negociador, maduro e por isso mais difícil de ser derrotado³¹. Há, portanto, um sentido comum à política econômica, não obstante todas as variações ocorridas no período:

las modificaciones o virajes que sufre la política económica (...) reflejan las dificultades del gran capital por caminar directamente hacia el fortalecimiento del patrón de desarrollo, ante los problemas económicos y la agudización de la lucha interburguesa. Por ello debe avanzar en zigzag (OSORIO, 1982).

Uma segunda dimensão em que o Estado, sob comando da ditadura empresarial-militar, foi fundamental para a reconfiguração da economia chilena foi a retomada da superexploração da força de trabalho como pilar fundamental do modelo. Isso se deu mediante a ampliação do exército industrial de reserva medido pelo alto desemprego do período, pela violenta repressão à organização dos trabalhadores, pela repressão indireta mediante a reestruturação das leis trabalhista e do sistema sindical inaugurado com o *Plan Laboral* de 1979³², mas principalmente pela própria reconfiguração do capitalismo chileno que destrói a base industrial que dava um importante suporte à organização da classe³³.

Em síntese, esse novo padrão de reprodução do capital exportador de especialização produtiva será fruto da articulação dos capitais locais com os conglomerados financeiros internacionais. Terá como resultado o surgimento de conglomerados financeiros-produtivos locais e subordinará a produção interna ao centro dinâmico econômico exportador de especialização produtiva aprofundando a superexploração da força de trabalho.

Qual papel terá neste novo padrão o setor da economia que se está analisando aqui, o circuito imobiliário? Sabe-se que historicamente o circuito imobiliário é o lugar de reprodução do capital local dadas as suas características que favorecem o domínio das elites locais. Como isso será articulado à nova fase especializada, oligopólica e financeira da economia dependente

³¹ O mesmo ocorrerá com a redemocratização: as formas de administrar o modelo evitando a radicalização política das contradições, primeiro no interior do bloco no poder, e depois entre o bloco no poder e o povo foram aperfeiçoadas dentro dos limites deste novo padrão de reprodução do capital. Chateau (2016) e Moulian (1994) sustentam essa interpretação.

³² A reforma trabalhista de 1979 será apresentada adiante.

³³ Essa conjugação de determinações mundiais e locais, econômicos e políticos, se analisados somente na superfície da conjuntura podem parecer confusos e nebulosos ou se analisados somente a nível mundial ganham pouca concretude. Isso mostra a importância da categoria de padrão de reprodução do capital enquanto nível de análise.

chilena? A análise dos doze principais grupos econômicos realizada por Marini permite ver a relevante presença do setor imobiliário, seja na produção propriamente dita ou no financiamento e comercialização. Os maiores conglomerados, inclusive, têm atuação em todas as fases do circuito imobiliário: financiamento, produção e comercialização. Daí também a acertada intuição inicial do autor de que o papel ocupado pela construção nesse novo modelo havia sido redimensionado: “Se trata, pues, de una esfera de actividad en que el capital retoma creciente iniciativa, en el marco de las condiciones económicas actualmente existentes” (MARINI, 1982, grifo nosso)³⁴.

Essa retomada da iniciativa se expressa também no âmbito político. Em 1983, a Câmara Chilena de Construção assume diretamente a direção do *Ministerio de Vivienda*, por intermédio de seu presidente Modesto Collados, que inaugura um período de 14 anos em que a CCHC estará à frente do MINVU, garantindo assim a estabilidade de políticas públicas que o setor necessita. Pois vimos também no primeiro capítulo a forte dependência do circuito imobiliário às políticas do Estado seja no financiamento à produção, na regulação e produção de terras urbanizadas, ou no financiamento à demanda. Assim, “la construcción no fue una de las industrias damnificadas con esa revolución capitalista sino una de las nuevas ramas urbanas que surgirían con dinamismo a partir de ella” (RIVAS, 2017, p. 216).

Em resumo, o Chile é o palco em que se inaugura o novo padrão de reprodução do capital na América Latina, consoante com as modificações no sistema capitalista mundial. Neste novo padrão a urbanização e o circuito imobiliário terão importante papel, com algumas modificações específicas que se analisa a partir de agora.

1.4.3 Urbanização dependente no novo padrão de reprodução do capital.

Neoliberalismo é o nome dado ao período do novo padrão de reprodução do capital surgido a nível mundial diante da crise capitalista do final da década de 1960. Apresenta um conjunto de iniciativas políticas e ideológicas, que afetam todas as dimensões da vida social. Em sua essência neoliberalismo é a ampliação da extração de mais valor mediante a expansão da circulação do capital fictício. Essa expansão, que aparece como ampliação do setor financeiro, permite que setores já consolidados ampliem a extração de valor mediante concentrações e centralizações de capital, reestruturações produtivas e retiradas de direitos; ou

³⁴ A importância que o imobiliário assumiria no novo padrão já se apresentava no período do “milagro”. French-Davis (2018, p. 198) assinala como a construção suntuária junto com alguns setores intensivos em recursos naturais foram os únicos a se expandir “vigorosamente” no período. E Rivas (RIVAS, 2017, p. 332), utilizando os trabalhos sobre grupos econômicos já citados, demonstra que, em 1978, 27 grupos econômicos eram proprietários de 91 empresas articuladas ao circuito imobiliário.

ainda, a criação e apropriação de novas órbitas de acumulação (HARVEY, 2005). Esse movimento só foi possível graças ao descolamento do mercado de dinheiro das reservas de ouro promovidas pelos EUA após a segunda guerra e ratificadas em 1973, no fim do acordo de Bretton Woods. Logo, é consequência (e causa) deste processo o crescimento exponencial do mercado de capital dinheiro, o capital bancário e o capital fictício.

O mercado de capital dinheiro se expande e pressiona pela criação de novas órbitas de acumulação, acirra-se a concorrência entre capitais a nível mundial e surgem novas formas de apropriação mediante mecanismos espoliativos. O neoliberalismo provoca uma reconfiguração da divisão internacional do trabalho oriunda da capacidade de gerenciar globalmente a produção de valores de uso, as chamadas “cadeias globais”. Acirra-se a cooperação antagônica entre Estados e grandes monopólios. Os sistemas de promoção ao desenvolvimento capitalista industrial nos países periféricos criados no pós-segunda guerra são destruídos. A ideologia do desenvolvimentismo perde hegemonia. Os únicos países que adentraram com alguma autonomia à nova ordem são os que haviam justamente rompido com o sistema de dominação anterior e construído novas formas de direção social, como a Rússia e a China³⁵.

Na nova divisão internacional do trabalho da fase neoliberal promove-se nos países periféricos um aprofundamento de sua antiga condição primário exportadora. Mas agora com maior grau de especialização produtiva, apropriação tecnológica e mecanização. É o período que inaugura um novo padrão de reprodução do capital: o padrão exportador de especialização produtiva, processo que se inaugura no Chile, como vimos anteriormente, e que se generaliza por toda América Latina. Nesta fase a exportação volta a ser o centro dinâmico da acumulação do capital, tal como havia sido até os anos 1940.

Em todas as economias, o novo padrão pressupõe o fim da industrialização como projeto de maior autonomia, permanecendo em alguns casos uma parcela industrial relevante, particularmente nas economias de maior complexidade, como Brasil e México, porém integradas ou subsumidas e submetidas ao novo projeto exportador, no qual os eixos exportadores, constituem, em geral, segmentos de grandes cadeias produtivas globais sob a direção de empresas transnacionais (OSÓRIO, 2012a, p. 106).

O novo padrão se assemelha ao padrão exportador que prevaleceu na região entre 1850 e 1930/40, seja pelo caráter exportado quanto pelo peso dos bens agrominerais no total das exportações. Mas para além dessas semelhanças apresentam diferenças cruciais. Essas

³⁵ Há outro grupo de países que se reposicionaram nesta nova ordem, mas foi à convite das grandes potências, portanto, sem autonomia de fato.

diferenças se encontram no nível de concentração e centralização dos capitais que dominam os setores exportadores, na importância do investimento estrangeiro na região e principalmente nos valores de uso exportados. Diferente do padrão agromineral exportador, agora há presença também de bens industriais, produzidos em maquiladoras. Assim, o que define o atual padrão não é o setor de origem do produto exportado, mas o nível de especialização exigido pelas “cadeias globais de valor”.

Fala-se em especialização produtiva como um traço distintivo do novo padrão exportador para destacar que este tende a se apoiar em alguns eixos, sejam agrícolas, sejam mineiros, industriais (com produção e também atividades de montagem ou maquila) ou de serviços, sobre os quais as diversas economias regionais contam com vantagens naturais ou comparativas na produção de petróleo e derivados, soja, montagem de automóveis com graus diversos de complexidade, extração e processamento de cobre e outros minerais, maquila eletrônica, call center etc., articula-se a nova reprodução do capital, propiciando um tipo de especialização em atividades como as mencionadas, que tendem a concentrar os avanços tecnológicos que atingem a região (OSÓRIO, 2012a, p. 111).

Na passagem do padrão industrial para o atual ocorre um processo de desmobilização da indústria voltada a atender as necessidades internas que passam a ser supridas pelas importações. De outra parte, aquelas indústrias especializadas com vantagens competitivas no mercado mundial serão impulsionadas. Para as necessidades da mundialização, no entanto, a América Latina é mais atrativa nas atividades extrativas e agropecuárias que naquelas atividades industriais. Expressão disto é que a desindustrialização não se reflete apenas na substituição de produtos consumidos da produção interna por importados, mas também na reprimarização da pauta de exportação (CANO, 2012). Essa reprimarização, no entanto, apresenta uma diferença substancial ao antigo padrão agromineral de exportação:

A qualificação do novo padrão como “exportador de especialização produtiva” permite diferenciá-lo do padrão agromineiro exportador que a região conheceu no século XIX e no início do século XX, porque os novos bens de exportação exigem, em muitos casos, algum grau de elaboração que ele não requeria nem conheceu; e também porque integra a maquila e a produção de partes industriais diversas (OSÓRIO, 2012a, p. 111).

A mudança no padrão de reprodução terá suas expressões territoriais, isto é, “no mapa que o capital termina desenhando sobre o território” (OSÓRIO, 2012b, p. 76). O retorno dos centros de decisão para as necessidades mundiais da acumulação de capital desprestigiará as políticas regionais e de infraestrutura voltadas à integração nacional dos mercados regionais e nacionais. Essa política será substituída pela construção dos grandes corredores de exportação desde as fronteiras agrícolas e minerais até os portos. A dinâmica produtiva caminha sobre o

território dos países dependentes de acordo com as necessidades da acumulação mundial. Essa é a base produtiva que atrai as Empresas Multinacionais (EMNs) para os territórios nacionais da região, seja para atuar diretamente no setor, seja para atuar nos setores vinculados a ele como insumos, máquinas e equipamentos, financiamento e comercialização. Ou seja: o setor dinâmico da produção de valor nesses países se encontra em atividades baseadas na exploração no território. As novas fronteiras urbanas seguem o mesmo rumo e novas configurações urbanas são inauguradas: cidades de fronteira agrícola e mineral ressurgem com pujança.

O capital excedente sobreacumulado nos setores exportadores de especialização produtiva busca novas formas de realização. Esgotado o reinvestimento no próprio setor e inviabilizada a industrialização acaba encontrando no circuito imobiliário uma órbita privilegiada e cativa de valorização, reencontrando assim sua origem: a renda da propriedade da terra. Isto é, as rendas imobiliárias se tornam elementos de realização do excedente acumulado em atividades fundiárias agrícolas e minerais, que estão assentadas no regime de superexploração da força trabalho. É assim que a relação superexploração do trabalho – renda da propriedade se repõe para solucionar os problemas de realização gerados por ela mesma. É a eterna fuga para frente descrita por Tavares (1999). Assim, além das metrópoles, ressaltada por De Mattos (2015) como a escala privilegiada nova fase do capitalismo mundial, surgem movimentos importantes de novos capitais de incorporação ou de capitais já da construção já consolidados em direção às cidades de fronteira, do agronegócio, cidades médias, minerais, etc. Ocorre portanto um processo de expansão e generalização da lógica do capital de incorporação carregado pela territorialização do novo padrão de reprodução tanto nas metrópoles quanto nas cidades médias e de fronteira. Essa configuração territorial dá especificidade à metropolização latino-americana, já que se tratam de dois versos da mesma moeda.

Importante enfatizar a hierarquização que marca a rede global de metrópoles no neoliberalismo. Talvez para alguns países centrais ou semiperiféricos seja uma novidade que suas metrópoles estejam comercial e financeiramente tão ou mais articuladas com as metrópoles de outros países do que com o seu próprio espaço nacional. Mas essa sempre foi a regra para os países de origem colonial e dependentes. Aqui, as principais cidades sempre fizeram o papel de colonialismo interno funcionando como um entreposto subordinado às metrópoles dos países imperialistas e a partir daí subordinando as cidades no interior de seu estado nacional. À exceção do curto período entre 1930 e 1980 (a depender de cada país) em que alguma iniciativa foi esboçada no intuito de articular uma rede urbana nacional autocentrada, a história dos

últimos cinco séculos da urbanização latino-americana é a história em que as principais cidades estão voltadas para fora exercendo o papel de transmissão da dominação territorial desde dentro.

Além de expandir e generalizar a lógica da incorporação o neoliberalismo promove modificações no interior circuito imobiliário comandado pela incorporação que são debatidas a seguir.

1.4.4 As transformações no circuito imobiliário

Uma das principais mudanças no circuito imobiliário na fase neoliberal é sua aproximação com as finanças. Vários estudos têm sido realizados para entender esse fenômeno. Não há ainda um consenso definitivo sobre o tema e este trabalho não se propõe a isso. O que se busca aqui é uma aproximação ao tema das finanças a partir do circuito imobiliário hegemônico pela lógica da incorporação. O capital de incorporação já havia surgido para solucionar dialeticamente contradições do circuito imobiliário em relação à propriedade fundiária, ao volume de capital investido e ao tempo de rotação do capital neste setor, impulsionando a capacidade de captação de ganhos espoliativos por meio da construção do espaço. Nesse sentido parece correto “apontar que a financeirização é a circunstância contemporânea que mais exacerba a formação exorbitante de preços no mercado, mas a explicação da formação de preços de monopólio dos imóveis independe dessa circunstância” (PEREIRA, 2016, p. 134). Ou ainda, se a manifestação atual mostra maior fortaleza e profundidade, muitos dos traços que caracterizam esta situação já estavam presentes antes, em momentos anteriores do processo de formação e desenvolvimento capitalista (DE MATTOS, 2015, p. 30). Portanto, as mudanças que essa nova lógica traz deve ser analisada com rigor, separando a novidade da permanência e classificando-as entre os distintos níveis de abstração e de determinação.

É inegável que há um crescente papel das finanças e do sistema bancário no financiamento, desenvolvimento, produção e apropriação dos espaços urbanos, como consequência da nova dimensão que o financeiro adquire no conjunto da reprodução capitalista. Afinal é justamente essa a característica principal do neoliberalismo: ampliar a capacidade de valorização do capital abrindo novos setores para a acumulação do capital para que a mais valia sobreacumulada encontre esferas alternativas de (re)valorização e apropriação. Há, portanto, modificações no circuito imobiliário, mas dentro de uma lógica já iniciada pelo capital de incorporação. Isto é, há uma radicalização da polarização dialética entre valor e preço na produção imobiliária exigida e possibilitada pela entrada das finanças que eleva a capacidade

de mobilizar o espaço para se apropriar de valor da circulação (espoliação) mediante a potencialização da exploração do trabalho de construção. Disto sugere-se uma nova síntese:

Se inicialmente era formação da renda na exploração do trabalho que gerava o preço monopolista do imóvel. E, portanto, realizava um preço acima do valor, mas com fundamento no uso produtivo do capital e do trabalho. Na urbanização contemporânea é a partir do exorbitante preço monopolista do imóvel que se gera. Trata-se de processos espoliativos que têm condições de elevar às alturas a renda e os juros. Esse movimento está no feixe da transformação (dialética) entre valor e preço, como foi indicado, é contraditório porque um é o do processo de criação do valor (do produto) que se transforma em preço (de mercado) e o outro é do preço (de mercado) que representa o valor (do produto) cuja representação exorbita ou aborbits, ultrapassando limites esperados (PEREIRA, 2016, p. 137).

Em outras palavras, enquanto a exploração do trabalho na construção remunera o capital construtor na forma de lucro industrial, a sua articulação com o sistema financeiro viabiliza uma maior apropriação da mais-valia produzida em outros setores da sociedade por meio do exercício do monopólio da terra e do espaço, que será repartida nas formas de renda fundiária, imobiliária e financeira.

Na reprodução do capital no setor imobiliário há dois momentos a serem distinguidos: um, de formação da urbanização capitalista em que a estratégia de exploração do trabalho de construir esteve combinada a processos espoliativos fundados na propriedade que formavam (elevados) preços de monopólio e particularizou a reprodução do capital por proporcionar renda. E o atual, em que na urbanização contemporânea os diferentes processos de espoliação exacerbam a capitalização da renda da terra (espoliação urbana) e exorbitam os preços dos imóveis (espoliação imobiliária), que só se realizam por que a imposição do financiamento cria as condições para sua realização (espoliação financeira) (PEREIRA, 2016, p. 127).

Na base desta associação está certamente a semelhança existente entre o movimento de apropriação de rendas de propriedade seja sob a terra, o espaço urbano ou o dinheiro. A semelhança deste movimento facilitará a apropriação das rendas fundiárias e imobiliárias por parte do capital fictício: “A circulação do capital que rende juros em títulos fundiários desempenha um papel análogo àquele do capital fictício em geral” (HARVEY, 2013, p. 476). Essa semelhança entre ambas, a saber, propriedades que dão direito à apropriação de parte da riqueza gerada socialmente “é a razão pela qual os polos de acumulação capitalista, e especialmente o capital financeiro, podem converter-se eventualmente em proprietários do solo nos pontos decisivos do ciclo de valorização” (TOPALOV, 1984, p. 42). Viabiliza-se assim a

constituições dos grandes monopólios financeiro-imobiliários - no sentido clássico que Lenin oferece da relação entre imperialismo, monopólios e capital financeiro - interessados nas rendas imobiliárias:

O monopólio dos bancos fusiona aqui com a renda fundiária e com o das vias de comunicação, porque a subida do preço dos terrenos, a possibilidade de vendê-los, bem mais caro, em lotes...dependem sobretudo da facilidade das comunicações com o centro da cidade, e essas comunicações estão precisamente em mãos das grandes companhias ligadas a esses mesmos bancos (Lenin, apud LOJKINE, 1981, p. 165).

Portanto, a lógica da produção-apropriação dos sobrelucros de incorporação, está na base teórica e histórica da entrada das finanças no imobiliário e não o contrário.

A articulação das investigações sobre o circuito imobiliário com as análises da financeirização também não devem borrar as especificidades que o capital de incorporação assume em cada formação social, pois a tendência deste processo não é atenuar as especificidades locais pavimentando uma homogeneização das distintas formas de circulação do capital no imobiliário, mas sim que estas especificidades sejam exacerbadas pela articulação com as finanças, já que são as heterogeneidades que possibilitam apropriação diferenciadas de rendas. Como este processo se apresenta no circuito imobiliário das economias dependentes?

O capital dinheiro sobrando a nível mundial cria a possibilidade de ocupação estrangeira em um setor antes monopolizado pelas burguesias locais. Estas poderiam fazer frente a esta ocupação, reservando para si a exclusividade desta órbita de acumulação, uma vez que se mantem as dificuldades para os capitais estrangeiros se estabelecerem num setor que exige profundo conhecimento do território e relações com as estruturas de poder local consolidadas. Pois se a segregação espacial é produzida pelos capitais, ela é mantida, ao longo do tempo, com o poder político estatal em todos os níveis principalmente local:

De forma que a valorização dos imóveis (terra e edifício) na cidade seja um processo subordinado às necessidades do capital, não pelo seu poderio técnico e industrial, mas pela “atuação do Estado [que] torna-se essencial, porque administra e perpetua o interesse dominante que controla a produção e o acesso à propriedade imobiliária”, como privatização do domínio político das condições de apropriação da capitalização da renda e da valorização imobiliária (PEREIRA, 2016, p. 131).

Mas as burguesias locais têm adotado a estratégia histórica das burguesias latino-americanas e em vez de concorrer com a entrada de capital externo, tem se associado a eles. Essa articulação exigirá uma institucionalidade correspondente. Novos mecanismos legais que autorizem novas formas de financiamento tanto à produção quanto à demanda das rendas altas.

Essas novas formas de funcionamento podem ser vistas como os mecanismos institucionais que irão possibilitar, impulsionar e ordenar a articulação entre o mercado de capitais (capital dinheiro, bancário e fictício) e o circuito imobiliário. No Brasil, esse movimento se expressou na constituição de um novo Sistema de Financiamento Imobiliário (ROYER, 2014).

Surge também um novo tipo de agente que é capaz de circular todo o território nacional em busca de alianças locais para novos investimentos. Esse agente representa investidores, proprietários locais ou estrangeiros de capital dinheiro, dispostos a abrir mão de sua liquidez por um tempo para investir especificamente no espaço urbano, em troca de remuneração básica mais um prêmio de risco que julga ser superior à média. Sua busca é por capturar “saltos” de rentabilidade oriundos das transformações urbanas em todo território nacional. Esses agentes não se limitam, portanto, às grandes metrópoles nacionais. Embora seja nestas que os impactos dessa nova configuração foram inicialmente mais evidentes (FIX, 2007), sua capacidade de intervenção se espalhou para todo território nacional (FIX, 2011). Eles vasculham também as cidades médias e até as novas fronteiras urbanas, pois seu movimento não se orienta pelos ganhos de escala nos projetos, mas sim nos sobrelucros de incorporação originados dos efeitos úteis de aglomeração em uma determinada localização, que pode estar em qualquer ponto do país. O espaço urbano, a nível nacional, passa a ser definido pela lógica de captura de rendas imobiliárias. Assim, um novo personagem surge na clássica constelação de atores dentro do circuito imobiliário definido por Lobato Corrêa (1993). Trata-se de um tipo de financista imobiliário que irá se articular aos diferentes incorporadores financiando seus projetos. Ocorre a entrada definitiva dos agentes financeiros no circuito imobiliário por meio dos fundos de investimento imobiliário ou do controle financeiro das grandes construtoras.

Se a base desta articulação, desta aproximação e até desta fusão entre o capital bancário ou fictício com o circuito imobiliário é a mesma base que deu origem ao próprio surgimento do capital de incorporação: a possibilidade de apropriação de sobrelucros oriundos da forma específica que esse capital circula sobre o território, uma de suas consequências será elevar o patamar das contradições já existentes no capital de incorporação descritas anteriormente. Mas também irá apresentar algumas novas. Apesar da aproximação, esses capitais continuam sendo representados por agentes distintos, de um lado o representante das finanças e do outro o representante do capital incorporador ou construtor. A pressão que o financista exerce sobre o tempo de viabilização do projeto que inclui não somente a construção, mas toda a elaboração do projeto, tramitação nos órgãos locais e as vendas, nos casos em que estas permanecem com o incorporador, é muito mais elevada do que aquela em que o

investimento é feito com capital próprio do incorporador, financiada pelos mutuários ou com tradicional capital bancário, pois o interesse do financista é justamente em ver o seu capital retornado com acréscimos no tempos mais rápido possível. Aprofunda-se a pressão para que o capital incorporador resolva um dos problemas para o qual surgiu: diminuir o atraso na rotação do capital na construção. Além disso, muitas vezes esta relação não está baseada em um contrato, um fundo de investimento que contrata uma construtora, por exemplo, irá disputar com a construtora a apropriação dos lucros e sobrelucros. Assim a relação entre estes agentes distintos se dá numa lógica de cooperação contraditória.

Outro elemento importante é o aprofundamento da heterogeneidade no setor da construção. Vimos que se trata de um setor marcado pela heterogeneidade de produtividades. Isto é onde grandes capitais, com alta composição de capital, convivem com pequenos e médios, de baixa composição técnica. Vimos também que esta diferenciação viabiliza um maior gradiente na equalização da taxa de lucro, e, portanto, maiores apropriações de lucro extraordinário intra-setoriais. Pois bem, entre as mudanças recentes derivadas desse processo se encontra o aprofundamento de concentração e centralização de capital em um pequeno grupo construtoras e incorporadoras que se destacam ainda mais da média do setor (RUFINO, 2020).

O mecanismo mais utilizado para isso é a abertura de capital por parte de grandes incorporadoras imobiliárias. A capacidade financeira que estas empresas adquirem lhes permite promover mudanças na cobertura geográfica de sua atuação, nas técnicas e na escala da produção (FIX, 2011). Uma nova rodada de desvalorização do trabalho na construção incluindo o trabalho no escritório de arquitetos e engenheiros é realizada (SHIMBO, 2010). O aumento na escala destas grandes incorporadoras e das empreiteiras subcontratadas torna viável a opção de utilização de técnicas mais produtivas, elevando a exploração no canteiro de obras. A contradição da produção que descrevemos anteriormente, formada pela desvalorização do trabalho e abundância de mão obra disponível para o setor, se aprofunda. Se aprofunda, principalmente, as diferenças de produtividade entre os capitais e de apropriação de mais-valia extraordinária entre eles.

Todas essas transformações reforçam as especificidades do circuito imobiliário dependente. Porque tais mudanças foram justamente atraídas pela possibilidade de obter retornos mais elevados por meio da apropriação de rendas imobiliárias. Ou seja, aprofundam a concorrência capitalista pelas localizações do espaço urbano capazes de justificar socialmente os elevados preços e, por consequência, aumentam a pressão pela propriedade urbana que se expressa, de um lado, pela elevação do preço dos terrenos, e de outro, pela exclusão urbana.

Portanto, em vez de eliminar ou atenuar o caráter rentista e espoliativo do circuito imobiliário, as transformações atuais aprofundam-no.

O que nos países dependentes está intimamente ligado à superexploração da força de trabalho, que se aprofunda. Grande parte desses “novos” capitais promoverão a desvalorização do trabalho na construção e não buscarão atingir a demanda estruturalmente insolvente mediante sua reestruturação interna. Aqueles capitais que, dentro de certos limites, buscarão acessar uma fração inferior da pirâmide de renda, serão justamente os maiores lobistas das novas políticas urbanas estatais, cujos incentivos, neste contexto descrito, servem justamente para elevar a apropriação de rendas imobiliárias e financeiras.

As tradicionais políticas de financiamento e, principalmente, a financeirização da produção do espaço só vieram intensificar a polarização [entre preço e valor]. Os preços dos imóveis parecem não ter qualquer relação com o que custa construí-los. Trata-se de movimentos do capital, que intensificam a dependência dos preços de monopólio, que tendem a continuar ainda mais elevados. Os preços de mercado tendem a aumentar em face da possibilidade de crédito, subsídio público e a própria instrumentalização financeira do produto imobiliário para obtenção de renda. Em todos esses possíveis a questão chave é que o imóvel representa um valor de troca sempre maior e independente da produção. Essa “normalidade” seria em função de que o preço de monopólio se forma com autonomia em relação ao valor podendo chegar “às nuvens” no que depender do desejo e da capacidade dos compradores (PEREIRA, 2017, p. 197–198).

A nossa análise teórica reforça a hipótese de que as transformações recentes no circuito imobiliário em países dependentes, promovida pela chamada financeirização, reforçam o caráter especulativo-rentista e excludente da produção urbana: “se analisado com mais profundidade a forma como espaço urbano é integrado à reprodução do capital percebemos que a contradição somente cíclica nos países centrais adquire um caráter estrutural nos países periféricos” (PEREIRA, 2016, p. 131). Entretanto, não é teoricamente que se valida uma hipótese, mas com experiências concretas sistematizadas. No caso do circuito imobiliário, dado o nível de abstração em que se encontra, determinações que se encontram no nível de análise das formações socioespaciais são decisivas. Assim, o circuito imobiliário pode variar muito de país para país, mesmo dentro do mesmo padrão de reprodução do capital. Por isso a importância de estimular estudos específicos do circuito imobiliário países diferentes, ainda que pertencentes ao mesmo padrão de reprodução, verificando a validade dessas hipóteses em cada caso concreto. Neste caso, elegeu-se o país cujo circuito imobiliário mais desafia a hipótese, já que é reconhecidamente o circuito imobiliário mais desenvolvido da região. Será uma viagem emocionante pelo circuito imobiliário no sul dos Andes.

Figura 2 – Esquema das categorias teóricas de acordo com o período histórico que surgiram e o nível de abstração que se situam

		Períodos				
		Até 1500	1500-1810	1810-1930	1930-1980	1980 – Atual
Níveis de análise	Modo de Produção	Primitivo/Asiático	Pré-capitalista/Capitalismo mercantil.	Capitalismo	Capitalismo	Capitalismo
	Sistema Mundial	Inexistente	Acumulação primitiva.	Formação do imperialismo e da dependência.	Imperialismo e dependência.	Mundialização e dependência neoliberal.
	Padrão de Reprodução do Capitalismo Dependente	Inexistente	Capitalismo colonial.	Agromineral exportadora.	Industrialização dependente.	Exportadora de especialização produtiva.
	Formação Sócio Espacial	Inexistente	Subtipos de capitalismo colonial.	Estados dependentes; propriedade privada da terra e superexploração da força de trabalho. Subtipos de exportação primária.	Estados dependentes; propriedade privada da terra e superexploração da força de trabalho. Subtipos de industrialização dependente.	Estados dependentes; propriedade privada da terra e superexploração da força de trabalho. De industrialização e reprimarização das exportações. Subtipos de especialização produtiva.
	Urbanização	Auto centrada. Orgânica ao território.	Ocupação territorial, ocupação das cidades originárias, rede urbana voltada para a metrópole, rarefeita e litoralizada.	Aprofundamento da rede urbana voltada para fora, rarefeita e litoralizada a partir dos locais de produção agromercantil. Indústria europeia urbaniza a sociedade. Subtipos de urbanização de acordo com a especificidade da FSE.	Urbanização da economia e da sociedade; êxodo rural; Interiorização da rede urbana com maior articulação e aprofundamento da heterogeneidade. Concentração metropolitana aprofunda o papel de colonialismo interno.	De articulação interna e implementação dos eixos exportadores mais interiorizados. Crescimento das cidades médias, de fronteira agropecuária e mineira. Migrações urbano-urbano.
	Urbano	Festas e rituais; Trocas de excedentes; Administração.	Exercício do poder metropolitano, administração colonial. Origem do colonialismo interno. Manutenção da ordem colonial.	Independência formal e eleva a importância política, administrativa e cultural de algumas cidades reforçando o papel de colonialismo interno. A terra urbana se transforma em reserva de valor. Surge uma produção imobiliária incipiente heterogênea, segregada e limitada pela renda fundiária e hegemônica pelo capital mercantil.	Produção de valores industriais. Urbanização demográfica e marginalidade urbana. Capital incorporador subordina a renda fundiária e viabiliza as rendas imobiliárias. Constituição plena do circuito imobiliário dependente.	Aprofundamento e ampliação da marginalidade e da espoliação urbana; Surgimento dos conglomerados financeiro-imobiliários; Generalização da lógica da incorporação e das rendas imobiliárias;
	Conjuntura					

1.5. Para uma metodologia de análise do circuito imobiliário em países dependentes.

Para deixar mais proveitosa essa viagem é útil propor um roteiro de forma mais concreta. Em primeiro lugar é preciso reafirmar que o circuito imobiliário é uma categoria localizada no último nível de abstração da análise urbana. É, portanto, imprescindível uma caracterização dos demais níveis de abstração e como eles se relacionam com o circuito imobiliário. Foi o que buscou-se fazer neste primeiro capítulo teórico e histórico: demonstrar como historicamente o modo de produção, o sistema mundial, as relações de dependência, o padrão de reprodução do capital na região, o Estado e sua política na conjuntura se relacionam com o circuito imobiliário.

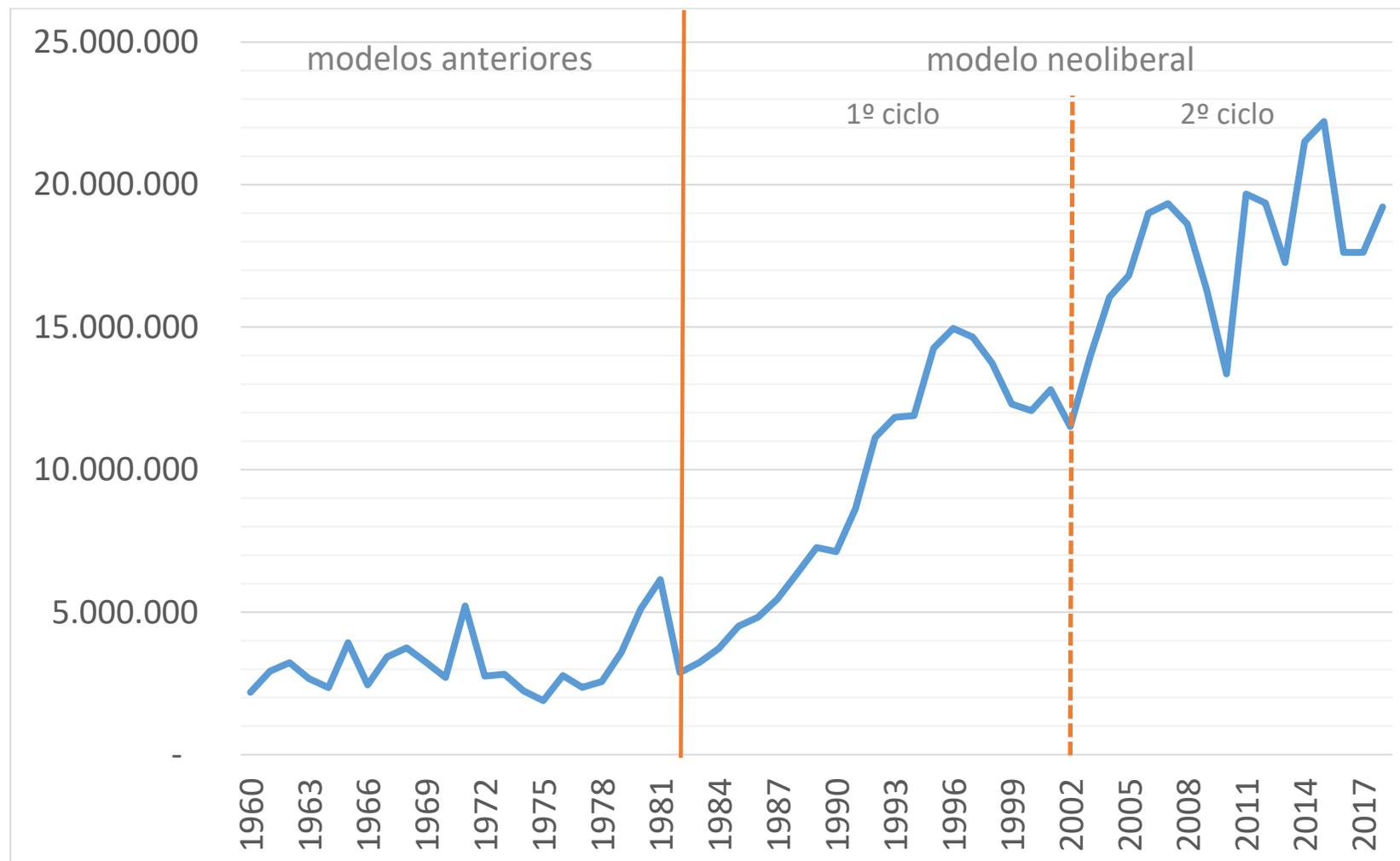
Para isso evidentemente é necessário estabelecer um recorte histórico de análise. O recorte histórico pode contemplar, por exemplo, dois padrões distintos, se se quer comparar o circuito imobiliário na industrialização dependente com o exportador de especialização produtiva.

Também é preciso definir a escala de análise, se será nacional, regional ou municipal. A depender da escala os níveis de mediação se articulam de maneira distinta. Por exemplo, se a escala for regional é necessário compreender como a região está articulada ao padrão de reprodução de capital naquele país. O que também é necessário para análises municipais. Mas neste último caso, se agregam questões a nível local que permitem um diagnóstico mais preciso e mais concreto dos elementos existentes no município e que compõe cada elo do circuito imobiliário.

Para investigar o circuito imobiliário chileno que foi transformado em modelo de sucesso e exportado como solução para os demais países da América Latina, a escala de análise privilegiada foi nacional. Isso fez com que muitas diferenciações a nível regional e local fossem abstraídas. Mas devido à falta de dados e estudos a nível nacional, em alguns momentos utilizou-se estudos em escalas menores, mas representativas da lógica dominante do circuito imobiliário, como é o caso da Região Metropolitana de Santiago.

O objetivo da pesquisa além de definir a escala também define o recorte histórico. Assim, o estudo de caso exige que a pesquisa se inicie com a instalação da ditadura militar neoliberal. Nesse estudo, percebeu-se que a primeira década da ditadura foi de um circuito imobiliário inicialmente errático e de experimentações. Assim, esse período foi analisado como um antecedente, que pavimentou o caminho da instalação e marcha definitiva do novo modelo de circuito imobiliário a partir da crise de 1982.

Feito este recorte inicial verificou-se que o período analisado apresentava dois ciclos de acumulação bem definidos. Isto é, dois períodos históricos que deveriam ser divididos para identificar as permanências e mudanças. Estes dois períodos de acumulação estão nitidamente perceptíveis no gráfico histórico de licenças para construir.

Figura 3 - Licenças de Edificação no Chile, 1960-2018, em m².

Elaboração Própria. Fonte: INE.

Os dois ciclos de acumulação compõem-se de fases, subperíodos de recuperação, expansão e crise/esgotamento. Com o intuito de tornar a exposição mais detalhada possível e revelar o potencial analítico e didático da categoria de circuito imobiliário, analisou-se cada um dos ciclos e seus subperíodos de forma cronológica aplicando sobre eles a categoria de circuito imobiliário. Com isso pode-se demonstrar como esta categoria articula concretamente a estrutura histórica da formação socioespacial com elementos da conjuntura.

O conceito de “modelo” é utilizado na tese em um duplo sentido. Primeiro de algo ilusório, criado para mistificar a realidade e ser promovido como panaceia, e, segundo, no sentido concreto, como um determinado padrão de reprodução do circuito imobiliário que apesar de variar algumas características, mantém uma mesma estrutura de reprodução durante todo o período analisado. Como o termo “padrão de reprodução” já está sendo utilizado em uma categoria mais abstrata optou-se aqui por utilizar o conceito de modelo, evitando confusões.

O primeiro ciclo é na verdade o ciclo em que se revela a fundação do modelo neoliberal de circuito imobiliário dependente no Chile. O ineditismo de suas características e a exigência de um forte detalhamento histórico sobre cada uma delas e de sua dinâmica na acumulação tornou extensivo o capítulo em que é analisado. O que é justificado pela necessidade de invalidar uma série de falsificações que foram realizadas para a construção do mito de modelo de sucesso.

Feita essa explanação introdutória, interessa aqui concretizar a metodologia resultante de nosso marco teórico. Ao longo de todo este primeiro capítulo buscou-se demonstrar como a transformação do espaço urbano ao longo da história dos países dependentes deu lugar a uma categoria teórica que nos permite compreender a produção capitalista do espaço urbano em cada formação socioespacial concreta, desde que ela esteja articulada aos demais níveis de abstração. A pergunta agora é como transformar essa categoria de circuito imobiliário comandada pelo capital incorporador e singularizada na América Latina pela forma específica que articula o rentismo e a superexploração da força de trabalho em uma categoria com potencial analítico-metodológico. Em poucas palavras, como medir, verificar, investigar, dimensionar cada fase do circuito imobiliário em um país dependente?

Na primeira fase de circulação (D-M), deve-se mapear e quantificar a origem do capital dinheiro, diagnosticar os capitais de incorporação (tamanho das empresas, etc.) e o tipo de concorrência existente, como se relacionam com os investidores externos ou com o capital

bancário (sistema financeiro). Deve-se verificar se existem sistemas alternativos, como cooperativas e entidades, se sua lógica está subordinada e qual sua significância no nível de escala sob análise. Nesta fase analisa-se também as políticas públicas de financiamento à produção imobiliária, como créditos direcionados, subsidiados e isenções tributárias. Por fim, investiga-se a transformação do capital-dinheiro em mercadorias, como se dá a compra dos insumos, das máquinas e equipamentos e da força de trabalho, quanto é atendido pelo mercado interno e quanto tem que ser importado, sob qual relação ocorre a etapa de planejamento e de elaboração do projeto, sua viabilidade financeira, seu desenho arquitetônico e a compra da força de trabalho.

Na fase da produção (...P...) interessa entender a capacidade quantitativa de produção do circuito imobiliário seus principais destinos de uso e como os elementos produtivos (insumos, máquinas e força de trabalho) são articulados no canteiro de obras configurando os níveis de produtividade. Como esse canteiro se organiza e quais as principais formas de produção existentes (autoprodução, encomenda, empreiteiras, incorporação, etc.).

Na última fase, de realização, é a mais desafiadora pois trata de expressar a principal contradição do circuito imobiliário em países dependentes: a contradição entre os altos preços dos produtos imobiliários, derivado do exercício do poder de monopólios dos proprietários e produtores em relação com a baixíssima capacidade de pagamento médio da força de trabalho nacional. Existem políticas de subsídio a demanda, por mais que em última instância, sejam verdadeiros subsídios à oferta? Existe um sistema de crédito habitacional privado ou público, algum tipo de isenção tributária à demanda, ou organização de famílias em sistemas de compra ou postulação coletiva? Outra importante questão colocada nessa fase é como medir a espoliação urbana. Propõe-se que se utilize criticamente as metodologias de déficit hegemônicas, por meio da categoria de exclusão. Se da superexploração derivamos uma categoria mais concreta que é a espoliação urbana, esta, por sua vez, se expressa ainda mais concretamente em distintas formas de exclusão. Quais são as formas de exclusão oriundas da forma como está estruturado o circuito imobiliário? Existe ao menos três dimensões: exclusão habitacional absoluta, geralmente chamada de déficit; a exclusão urbana, geralmente medida por acesso a meios de consumo coletivos; e a exclusão simbólica, raramente calculada a níveis nacional, mas de fundamental importância e geralmente pesquisada por estudos antropológicos e sociológicos mediante pesquisas de campo. Raramente as metodologias de déficit dão conta de captar toda a dimensão da exclusão que as categorias de espoliação urbana e de

superexploração da força de trabalho se referem. Se tratam de formas de aproximação da realidade, portanto³⁶.

Para o caso chileno identificamos ainda outras duas formas de espoliação derivadas do circuito imobiliário, a espoliação financeira, resultante do alto nível de endividamento das famílias que o sistema hipotecário viabiliza e a espoliação previdenciária, já que o sistema privado de pensões é fundamental no circuito imobiliário (na sua origem e dinâmica) e, portanto, os resultados do sistema previdenciário devem ser entendidos como parte do circuito imobiliário.

Percorrer todo este roteiro pode ser uma viagem que excede o tempo e o fôlego de uma pesquisa de doutorado ainda que esta busque apoio em muitos dados secundários e estudos já realizados - que embora não compartilhem do mesmo marco teórico, podem oferecer insumos compatíveis de elementos observáveis da realidade. É antes uma agenda de pesquisa que articula diversas disciplinas e grupos de pesquisa. E se viabilizada a possibilidade que esta metodologia oferece de realizar comparações entre distintos países a tarefa se torna ainda mais grandiosa e potente. Enfim este é o roteiro que guia a viagem que o leitor seguirá pelo circuito imobiliário no país andino austral.

2. Gênese e primeiro ciclo do modelo neoliberal de circuito imobiliário dependente no Chile.

O Chile é um ponto de encontro impensável entre apologistas e críticos do neoliberalismo. Ambos concordam que a estrutura socioespacial implantada a partir de 1973 é o modelo mais aprimorado do experimento neoliberal latino-americano. O curioso desse encontro é que ambos mobilizam o exemplo chileno para defender teses antagônicas. Do lado da perspectiva crítica, encontra-se muitas vezes uma crítica limitada a articular o modelo econômico ao terrorismo promovido pela ditadura civil-militar chilena e na mercantilização de direitos sociais. Com essa leitura não se entende por que a democratização não somente manteve, mas aperfeiçoou o modelo econômico neoliberal. Deve-se questionar em que medida o sistema de dominação implantada pelo governo Pinochet conseguiu transitar da força para o consenso. Ou seja, em que medida o neoliberalismo consegue oferecer soluções – de tipo neoliberal obviamente - aos problemas que antes mobilizavam o povo chileno na perspectiva

³⁶ Ao articular o conceito de exclusão ao de espoliação urbana e de superexploração da força de trabalho ele ganha uma dimensão totalizante, eliminando qualquer interpretação dualista. A exclusão aqui é parte da produção capitalista e não ausência dela.

socialista, isto é, os problemas reais de reprodução da vida. Aceitar que o modelo neoliberal consegue construir uma via de solução, ainda que aparente, parcial e contraditória, para os problemas da população e que por isso conseguiu construir uma base social de apoio e hegemonizar os governos democráticos não significa uma adesão a ele, mas sim um aperfeiçoamento da crítica.

Este aprofundamento faz-se necessário para compreender as condições gerais em que se gestou o modelo de circuito imobiliário exportado pelos inúmeros órgãos “multilaterais”. O circuito imobiliário chileno é tomado como exemplo pelos agentes imobiliários como aquele que melhor aclimatou as condições de financiamento hipotecário já experimentadas nos EUA para o crescimento e acumulação do setor, mas articulado às necessidades sociais de um país subdesenvolvido, que na ideologia dominante são reduzidas ao déficit habitacional. Nosso objetivo ao defini-lo como objeto de pesquisa é criar uma análise crítica desse modelo e preparar as forças sociais mobilizadas em torno do direito à cidade para enfrentar o inimigo em seu estágio mais avançado.

2.1 A recuperação do circuito imobiliário (1982-1987).

Neste novo padrão de reprodução do capital de especialização produtiva, com a passagem à uma condução macroeconômica “neoliberal heterodoxa”, se conjugam fatores que dão origem a nova dinâmica do circuito imobiliário, originando o primeiro ciclo do circuito imobiliário neoliberal. São quatorze anos seguidos de crescimento dos pedidos de licença para construir que só foram interrompidos pelos efeitos da crise asiática sobre o capitalismo dependente chileno. Nestes 14 anos a produção imobiliária saiu de 2,7 para 14,6 milhões de metros quadrados anuais. Um crescimento médio anual de 13,51% ([Figura 2](#)).

Como foi possível tal trajetória ascendente? Quais condições viabilizaram? Se a crise colocou as construtoras em difícil situação, endividadas e com estoques acumulados resultantes da expansão anterior; as famílias com baixa capacidade de pagamento e de acesso ao crédito; e, principalmente, o próprio sistema financeiro completamente colapsado? Como já se viu na [seção 1.4.1](#), a macroeconomia da recuperação foi marcada por uma política econômica neoliberal pragmática. Isto é, durante a crise o governo neoliberal não se acanhou em lançar mão de medidas econômicas heterodoxas como déficit fiscal, estatização e intervenções no sistema bancário e em empresas produtivas, estatização e reprogramação de dívidas privadas principalmente em dólar, desvalorização cambial e aumento de tarifas alfandegárias. O favorecimento que o país obteve nas negociações com o FMI concedeu fôlego fiscal e cambial ao governo até o momento em que a alteração da conjuntura no comércio internacional volta a

favorecer as exportações chilenas principalmente com a elevação do preço do cobre. Como resultado, em 1988, o PIB per capita recuperava o patamar de 1981 (FFRENCH-DAVIS, 2018, p. 206).

Além da recuperação macroeconômica geral é necessário investigar como ela influenciou especificamente o circuito imobiliário. Além disso, há uma série de fatores específicos ao circuito imobiliário, muitos deles urdidos ainda no período anterior, mas cuja vigência havia sido abortada prematuramente pela crise e, portanto, seus resultados não se efetivaram plenamente. Vejamos então como fatores do ciclo do capital, da recuperação macroeconômica e do circuito imobiliário específico atuaram para recuperar o setor colocando em marcha um novo modelo de circuito imobiliário que perdurará por mais de três décadas e que é o objeto de nossa análise.

2.1.1 O reinício do circuito imobiliário (D-M)

Como em qualquer outro setor da economia capitalista, para retomar sua produção de mercadorias o circuito imobiliário precisa passar pela primeira fase do ciclo do capital onde o capital na forma dinheiro se transforma nas mercadorias necessárias para a produção. Nesse caso se trata de ter capital-dinheiro disponível em caixa ou na forma de crédito para comprar terra, força de trabalho, matérias primas, equipamentos e projetos arquitetônicos.

Quando ocorre uma crise dessa profundidade abortando subitamente um processo de crescimento acelerado de expansão, o impacto na capacidade de geração de caixa e de fazer frente às obrigações financeiras já contratadas é imediato. Segundo Arellano (1985b), o setor da construção foi o que apresentou maior endividamento durante a euforia do *milagro*. A dívida em relação ao PIB do setor saltou de 8 por cento para 149 por cento entre 1977 e 1982. Era mais que o dobro que o endividamento total em relação ao PIB da economia, de 69,1 por cento. Assim, uma das medidas necessárias foi a renegociação de dívidas do setor com reprogramação dos passivos mediante normas ditadas pelo Banco Central (ARELLANO, 1985b; CCHC, 1984, p. 15).

Também devemos lembrar que o período que antecede a eclosão da crise se encerrou no recorde de licenças para construir do ano de 1981 de 5 milhões de metros quadrados. Como relatam as memórias já citadas da CChC o empresariado estava a “toda máquina” quando foi subtraído de liquidez e de demanda. É razoável supor que grande parte dessas licenças já aprovadas, com terras adquiridas, projetos e desenhos finalizados, mas inviabilizados pela crise, foram pouco a pouco sendo reativados durante os anos de 1983 e 1984. Estima-se que essa fase de compra da terra, elaboração de projetos, aquisição de licenças

para construir representam um terço do investimento total do empreendimento. Já amortizado esse investimento, é necessário um volume de capital menor para retomar o empreendimento.

Os elementos que compõe os dois terços restantes tiveram seus preços reduzidos em relação ao previsto, quando os projetos foram desenhados antes da eclosão da crise em virtude das correções endógenas do próprio capital, afinal, a crise é um mecanismo de correção dos pressupostos da acumulação que se manifesta ciclicamente desvalorizando as mercadorias utilizadas na produção.

O mecanismo da produção capitalista remove os obstáculos que ele mesmo cria temporariamente. O preço do trabalho volta de novo a um nível que corresponda às necessidades de expansão do capital, seja ele superior, igual ou inferior ao que era considerado normal antes da evolução dos salários (MARX, 2006, p. 723).

Nesse sentido a crise aumentou desocupação no setor, ampliando a oferta excedente e promovendo desvalorização conjuntural dos preços da força de trabalho, de matérias primas e do aluguel de equipamentos. Segundo o sindicato patronal da construção o desemprego no setor alcançou os 49,9 por cento em maio de 1982. Outro fator que incidiu na depreciação do preço da força de trabalho foi a reforma laboral de 1979. Com ela, a ditadura conseguiu reduzir direitos e custos salariais indiretos mediante a criação de novas formas de contratação; e reduzir custos de transação por meio da fragilização da contratação, deixando o trabalhador contratado mais vulnerável às demissões. Além disso, estabeleceu uma nova legislação sindical liberal e fragmentada, por empresas. Com isso, passada a repressão, os sindicatos não teriam rápida retomada de organização e de lutas por direitos e salários. Como resultado, em 1983 o número de trabalhadores sindicalizados havia caído 66% e o número de sindicatos 35% em comparação a 1973 (ARELLANO, 1985a, p. 48) Se a repressão conteve conjuntamente a legislação sindical busca conter estruturalmente a luta sindical.³⁷

O que vale para o preço do trabalho vale também para todos os outros elementos que compõe a produção capitalista. O índice de entrega de materiais e de vendas caíram respectivamente 47,2% e 47,1%, em média, nos sete primeiros meses de 1981 e 1982 (CCHC, 1982). Mesmo o aluguel de equipamentos que apresenta uma elasticidade preço em relação a oferta menor que as demais mercadorias, poderia ser substituído por força de trabalho a depender do custo oportunidade entre os dois elementos e do tipo de edificação. Segundo dados apresentados por Arellano (ARELLANO, 1985a, p. 250), com base nas estatísticas da CChC,

³⁷ Para maiores detalhes sobre a reforma laboral recomenda-se Stecher e Sisto (2019).

o Índice de Custo de Edificação caiu de 106 para 72,8 entre 1981 e 1984. Assim a produção imobiliária pôde ser retomada com parte dos investimentos necessários já amortizados (terras, elaboração de projetos e desenho arquitetônico) e com custos menores de força de trabalho, matérias-primas e equipamentos.

Além da reprogramação das dívidas das construtoras e dos menores custos para reativação de projetos em andamento deve-se considerar o capital acumulado na forma de mercadorias. Estima-se que ao final de 1982 havia um estoque de 15 mil moradias de alto padrão finalizadas. Com o capital imobilizado em mercadorias, sem demanda solvente para realiza-las, as incorporadoras ficaram com seu fluxo de capital de giro paralisado, inviabilizando novos investimentos. Para resolver isso foi fundamental a criação de um programa de crédito hipotecário com taxas subsidiadas pelo Banco Central para restabelecer a rotação do capital no setor, a geração de caixa nas construtoras que viabilizaram assim o início novos projetos (Veja-se [seção 2.2.3](#)).

2.1.1.1 A cruzada pela propriedade

Os projetos que se iniciariam do zero e que, portanto, exigem que o investimento inicie todo o processo de circulação, uma mercadoria cuja importância se deve tanto pelo seu alto preço nos custos do projeto, quanto pela sua centralidade no processo produtivo e na conformação dos lucros é a propriedade da terra. No caso urbano, vale resgatar, a terra funciona como terra em si e como suporte de atividades espaciais a ela conectada, os chamados efeitos úteis de aglomeração.

Durante o padrão de reprodução de industrialização dependente sob a forma política de um Estado de compromisso desenvolvimentista, a tensão entre o valor de uso da terra, expresso em direito que garantiam o acesso tanto para a produção como a moradia, e o valor de troca, onde a terra é colonizada como uma mercadoria qualquer que só pode ser acessada por meio de uma relação mercantil, pendeu favoravelmente para a primeira. Esse processo atingiu seu ápice no projeto de reforma agrária de Eduardo Frei Montalva aplicado com profundidade por Salvador Allende e invadiu o espaço urbano com a politização dos *campesinos* e dos *poblabores*. No governo de Frei foi aprovada pelo congresso a lei de reforma agrária número 16.640 de 1967 por meio da qual o governo expropriou e distribuiu 3.563.554 *hectáreas de riego básico* (HRB). Por meio dessa mesma legislação o governo seguinte, de Salvador Allende, expropriou 5.296.756 HRB, somando uma área reformada de quase 9 milhões de HRBs que atingiam 4 mil 690 propriedades expropriadas e representava 35% da superfície agrícola do país. Como resultado a estrutura de propriedade da terra no Chile em 1972 era composta

principalmente por propriedades do setor reformado (35,5%) e de propriedades entre 20 e 80 hectares (38,9%) reduzindo o a importância do latifúndio, propriedades acima de 80 HRB, a menos de 2,9% (VASCONCELOS, 2020).

A ditadura promove uma reversão total nesse processo tanto por razões políticas quanto econômicas. Politicamente era fundamental combater o processo de organização popular que as reformas agrárias e as ocupações urbanas estavam promovendo. Do ponto de vista econômico tratava-se de garantir a soberania do valor de troca da terra em relação ao valor de uso e ao direito de acesso à terra, para garantir e ampliar o espaço de acumulação que o circuito mercantil de terras representa. Ambas concorrem para agradar os proprietários, que além de retomar seu poder político sobre a terra podiam vislumbrar ganhos econômicos sobre ele.

Vimos na seção anterior que o novo padrão de reprodução do capital a ser inaugurado no Chile estabelecia um papel diferenciado para a agricultura. Esta deixava de ter como função a atenuação do êxodo rural e o fornecimento de matérias-primas e alimentos para a indústria e a cidades. No novo padrão, a agricultura assumia definitivamente a função de plataforma de exportação ao lado da mineração. Se trata de integrar-se ao comércio mundial aceitando aquilo que o mercado mundial define para o Chile como suas vantagens competitivas “naturais”. Para isso é necessário concentrar terras e industrializar o campo para que as vantagens competitivas sejam reforçadas e com isso os produtos agrícolas ganhem espaço no mercado mundial. É por isso que desde o primeiro documento dos Chicago Boys aparece como “imprescindible (...) organizar un mercado para la tierra agrícola” (CASTRO, 1992, p. 178). Este mercado deveria ser “eficiente”, isto é, com alta segurança da propriedade e baixos custos de transação mínimos para que as propriedades agrícolas fossem do tamanho necessário para incorporar tecnologias produtivas.

Para construir o seu mercado de eficiente de terras a ditadura desfez toda a reforma agrária anterior. Pelo simples fato dela ser produto de um processo de luta e conscientização de que a terra era um bem comum e o poder de sua propriedade deveria ser limitado pelas necessidades nacionais, um processo, portanto, incompatível com o que o capital considera um mercado eficiente de terras. Essa contrarreforma agrária promovida pela ditadura desmobilizou as terras reformadas devolvendo-as ao grande latifúndio seja para seus antigos donos (35%), seja mediante licitações ou transferências diretas (21%). Uma parte importante foi redistribuída contra endividamento por meio de um novo sistema de pontuação organizado pela ditadura que considerava anos de serviço administrativo de funcionários públicos e avaliação do antigo dono

das terras sobre o comprador. Assim, em 1979 a estrutura de propriedade da terra já havia regredido enormemente. O setor reformado não existia mais, as propriedades latifundiárias, acima de 80 HRB, representavam agora 29,8%; o número das propriedades entre 5 e 20 HRBs se ampliou para 27,7% sua participação pois coincidiam com a redistribuição pelo endividamento; assim como se elevou também a participação das propriedades menores que 5 HRB, associadas a pobreza rural. O aparente paradoxo de que a ditadura tenha distribuído relativa quantidade de terras reformadas em pequenas propriedades se resolve com o decreto 3262 de 1980 que autoriza a compra e venda de propriedades da contrarreforma agrária. Estima-se que dez anos depois desse decreto já haviam sido vendidas 57% das terras distribuídas pela ditadura correspondente a 21 mil famílias e 10% das terras do país. Entre as principais razões da venda foram declaradas a dívida gerada pela própria distribuição da terra (26%), falta de capital, mão de obra ou apoio técnico (21%), velhice ou ausência de trabalho familiar (10%) e por contratos enganoso de arrendamento (6%) (VASCONCELOS, 2020). É evidente, portanto, que modelo de distribuição de terras promovido pela ditadura fortaleceu direta (restituição dos antigos donos, transferências e leilões) ou indiretamente (distribuição de pequenas propriedades contra dívidas) a formação de latifúndios, o que era explicitamente almejado para que a produção agrária se tornasse uma fonte alternativa de divisas ao país. Promoção da propriedade privada individual com endividamento se tornam elementos estruturantes do mercado de terras chileno no campo.

No espaço urbano este processo apresentou contornos similares. No período prévio ao golpe de 1973, o avanço da ideologia da casa própria como direito estimulou a organização e a mobilização de moradores por uma moradia. “Los datos oficiales muestran la ocurrencia creciente de invasiones durante ese período, las que aumentaron de menos de 10 por año en 1968 a más de 220 en 1970.” (FADA e DUCCI apud ROJAS, 1999, p. 2)³⁸. A solução dos governos anteriores a ditadura e particularmente de Salvador Allende foi ampliar a produção pública de moradias, como apresentado na [seção 1.2.4.2](#).

Assim, a ditadura militar terá que enfrentar o mesmo processo de criação do mercado de terras no urbano. Inicia com uma violenta repressão às organizações de *pobladores*

³⁸ É difícil encontrar dados que mensurem com exatidão a quantidade de ocupações e famílias mobilizadas durante essa época. Seja pela dificuldade inerente ao próprio objeto, seja pela dificuldade de encontrar fontes primárias da época. Não obstante, há uma larga bibliografia sociológica e historiográfica sobre o tema principalmente a partir do conceito de *pobladores* e mais tarde analisando a política de erradicação do governo ditatorial. Podemos mencionar CHATEAU et al., 1987; RAMÓN, 1990; ROJAS, 1984; ROYO, 2005.

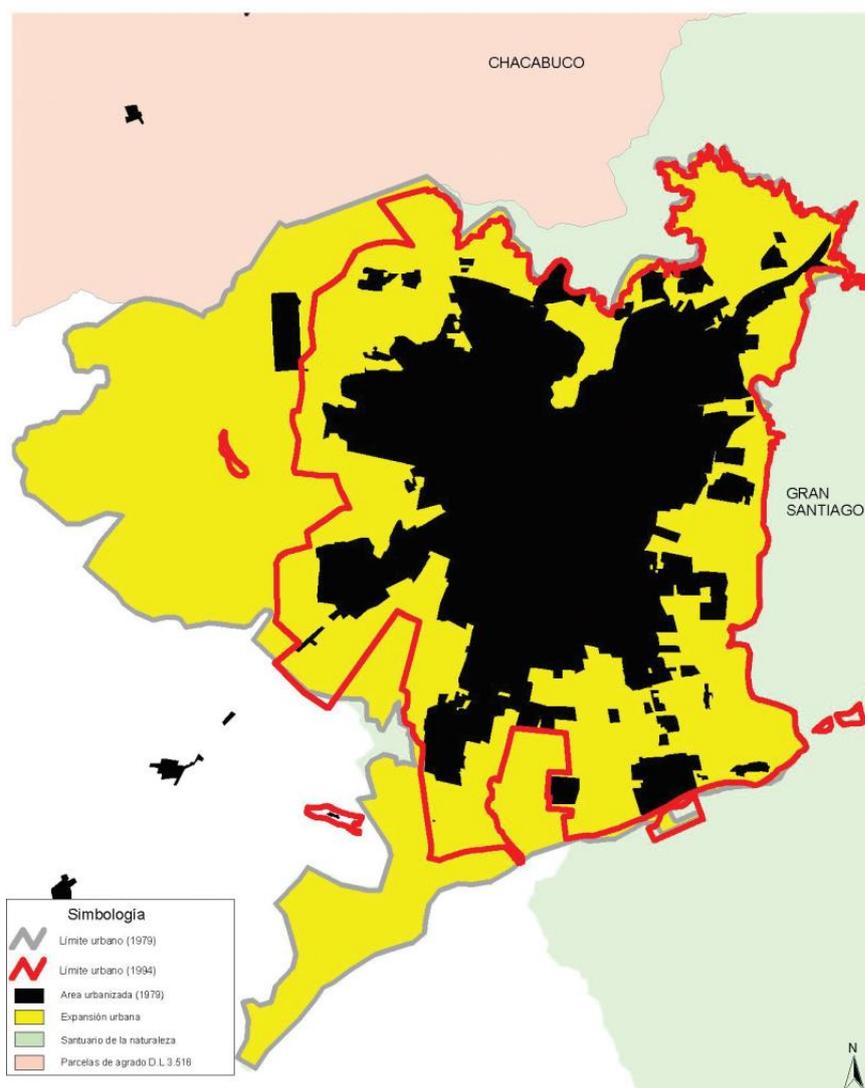
com perseguição de lideranças e despejos e realocação de *campamientos* e *callampas*. Mas apenas a repressão seria insuficiente se não fosse apresentada uma alternativa à necessidade de morar. Com objetivo de transformar a moradia numa mercadoria suplantando a noção de direito era necessário criar uma forma das gigantescas parcelas da população comprarem uma casa, mesmo com baixos salários.

Neste contexto ocorreu o debate sobre a regulação da propriedade urbana e de planejamento urbano no interior da ditadura (RIVAS, 2017, p. 203 e seguintes). Este debate foi vencido pelos Chicago Boys Arnoldo Harberguer (1979) e Miguel Kast (1979) cuja defesa era de que a terra não é um bem escasso e que cabe ao livre mercado promover a melhor destinação de recursos. Assim qualquer intervenção estatal nesse mercado significaria uma restrição a oferta e a elevação dos preços. Defendiam também que é mais barato incorporar terras agrícolas à urbanização - mesmo incluídos os custos de urbanização - e que por isso as cidades tendem naturalmente à expansão horizontal. A vitória deste paradigma patenteou-se no Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) de 1979, que estabelece que i) a terra urbana não é um bem escasso e seu uso se determina pela maior rentabilidade; ii) a concentração espacial da população gera vantagens comparativas para o desenvolvimento e iii) o uso do solo urbano deve reger-se por disposições flexíveis, definidas pela necessidade do mercado (MINVU, 2012, p. 16–17).

Várias medidas regulatórias foram implantadas a partir desse paradigma: a ampliação do limite urbanos de Santiago, a eliminação de impostos e regulações como o imposto sobre a propriedade, a privatização de bancos estatais de terras, a distribuição de títulos de propriedade individual às famílias de ocupações, o deslocamento de ocupações situados em áreas valorizadas e a criação de novos municípios mediante a subdivisão de municípios existentes a partir do critério de homogeneidade social (SABATINI, 2000, p. 50–51). Vamos analisar mais de perto algumas dessas medidas.

O Decreto 420 de 1979 criou uma área de expansão incorporando 64 mil hectares à área urbana de Santiago que até então era de 38 mil hectares.

Figura 4 – Extensão da área urbana de Santiago pelo DS 420 de 1979



Fonte: PODUJE, 2006, p. 246

Embora restrito à Santiago essa ampliação exorbitante do perímetro expressa o espírito da época, que estava presente na prática cotidiana dos atores da produção da cidade, ainda que não tenha se consolidado oficialmente em regulações urbanísticas. O clima político e econômico era da propriedade privada e da mercantilização da terra urbana. Esses eram os objetivos declarados do governo³⁹. E talvez se confirme muito mais pela prática dos agentes e pela evolução do preço da terra do que pelo contido na letra da lei. Nesse sentido, a opinião da

³⁹ Todas essas medidas eram orientadas a criar um mercado “eficiente” de terras já que se considerava o mercado e a máxima rentabilidade como os melhores critérios de desenvolvimento urbano. Inclusive, afirmava-se, que levaria a um menor preço da terra e cidades menos desiguais. Essa era a hegemonia ideológica desse período. Na [seção 2.4](#) analisa-se seus resultados.

CCHC em 1983 sobre a oferta de terrenos é reveladora: “El criterio aplicado para el Gran Santiago, será válido en la práctica para las demás ciudades. En consecuencia, no existiría obstáculo legal para disponer de terrenos ‘nuevos’ para viviendas” (CCHC, 1983, p. 22).

Dessa forma, a PNDU e o DS 420 ambos de 1979 são expressões legais do novo mercado de terras urbanas privatizado criado pelo Estado para impulsionar o novo modelo de circuito imobiliário:

La política de desarrollo urbano de 1979 resolvió liberar de toda restricción a la oferta de suelo urbano mediante la eliminación de límites, impuestos y otras disposiciones que afectaban el funcionamiento del mercado. Así, éste se consignó como un bien o recurso cuya transacción dependería de las fuerzas del mercado, cuestión que terminó definitivamente con cualquier consideración referida al suelo, a la ciudad o a la vivienda como un derecho social. Además, el Estado enajenó suelo para que operara la libre competencia y la iniciativa privada (Trivelli, 1990; Daher, 1991; Sabatini, 2000), de manera que todo suelo en Santiago quedaba bajo potestad de algún propietario (Sabatini y Brain, 2008) que podía venderlo al mejor precio, según dictasen las reglas de oferta y demanda (HIDALGO; PAULSEN; RIVAS, 2016, p. 68)⁴⁰.

Com o processo de saneamento das empresas, a liberalização da regulação da terra urbana em um contexto de crise e de queda de preços dos insumos as incorporadoras puderam construir grandes bancos de terra nas periferias urbanas: “La respuesta empresarial (...) fue rápida: durante lo más profundo de la crisis económica de inicios de los años ochenta, los empresarios compraron grandes paños de terreno en lo que era entonces la periferia de Santiago” (RODRÍGUEZ; SUGRANYES, 2005, p. 60).

Outra importante ação da ditadura para a constituição de um mercado privado de propriedades urbanas foi a titularização de propriedades viabilizando assim a sua mercantilização formal e ao mesmo tempo fortalecendo a ideologia da casa própria e de país de proprietários, já que “la seguridad de la tenencia constituye un resguardo financiero para las familias pobres frente a un futuro incierto.” (RODRÍGUEZ; SUGRANYES, 2005, p. 16). Esta ação foi batizada de *Cruzada por la Propiedad*: nome que sintetiza com precisão o salvacionismo castrense (cruzada) com o neoliberalismo dos Chicago Boys (propriedade).

⁴⁰ Cf. também Arellano (1985a), Rojas e Morales (1986), Rojas (1999), Sabatini (2000), Minvu (2004), Hidalgo (2006), Rivas (2017), entre tantos outros.

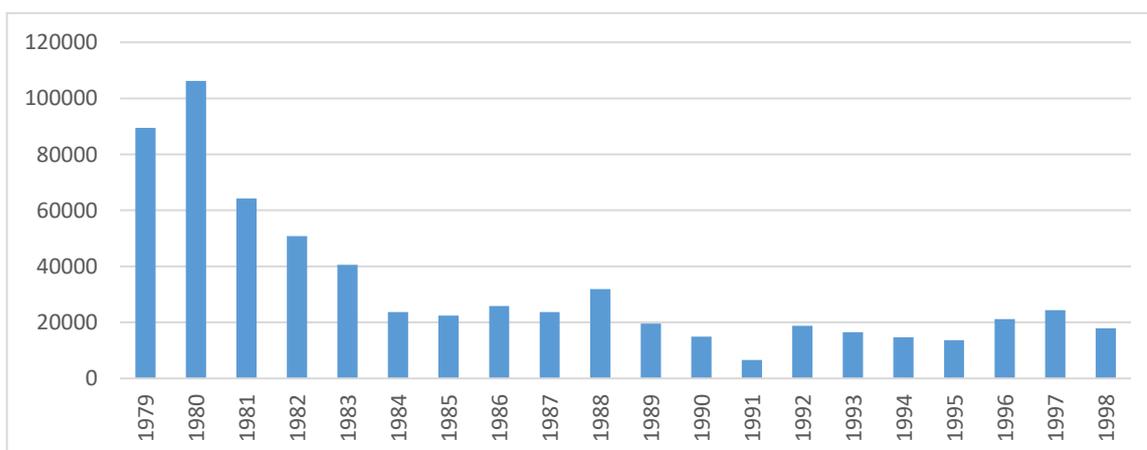
Figura 5 - Ato de entrega títulos de propriedade em Estádio Nacional, Santiago, 1979.



Fonte: MINVU, 1979

Por meio deste programa o governo tituló 447 mil 109 propriedades entre 1979 e 1987. Parte desse número foi possível graças à expropriação de imóveis que haviam sido ocupados diretamente pelos trabalhadores no período prévio ao golpe militar, mas que ainda permaneciam ocupados por eles. Foram 601 propriedades expropriadas, de 1 mil 838 metros quadrados, destinadas a 53 mil e 900 famílias, entre 1979 e 1982. Os antigos proprietários foram indenizados. Foram gastos 2,3 bilhões de pesos chilenos de 1982, dos quais 452 milhões por meio de títulos de 10 anos (MINVU, 1979, 1982).

Gráfico 4 - Distribuição de títulos de propriedade, 1979-1998.



Elaboração Própria. Fonte: Minvu, Memórias Anuais, vários anos.

Foi realizado ainda o programa nacional de *radicación y erradicación de campamientos* cujo objetivo era eliminar a “marginalidade urbana”. Apenas na Região Metropolitana de Santiago se estimavam 18.964 famílias por remover e mais 29.373 por regularizar em 1982 (ROJAS, 1984).⁴¹ Além da promoção da segregação urbana que discutiremos na última seção deste capítulo, aqui se trata de entende-lo dentro do processo mais geral de fortalecimento da propriedade, já que para esta matriz de pensamento, eliminar a marginalidade urbana, significar regularizar a propriedade privada e individual dos lotes, que por sua vez contribui com a ampliação da mercantilização da moradia, de um lado, e aumenta a sensação de segurança da posse das famílias, de outro. Essa verdadeira cruzada pela propriedade promovida pela ditadura será um dos marcos fundantes do novo modelo de circuito imobiliário neoliberal instalado no Chile, que podemos resumir na fórmula trinitária: propriedade, crédito e subsídio.

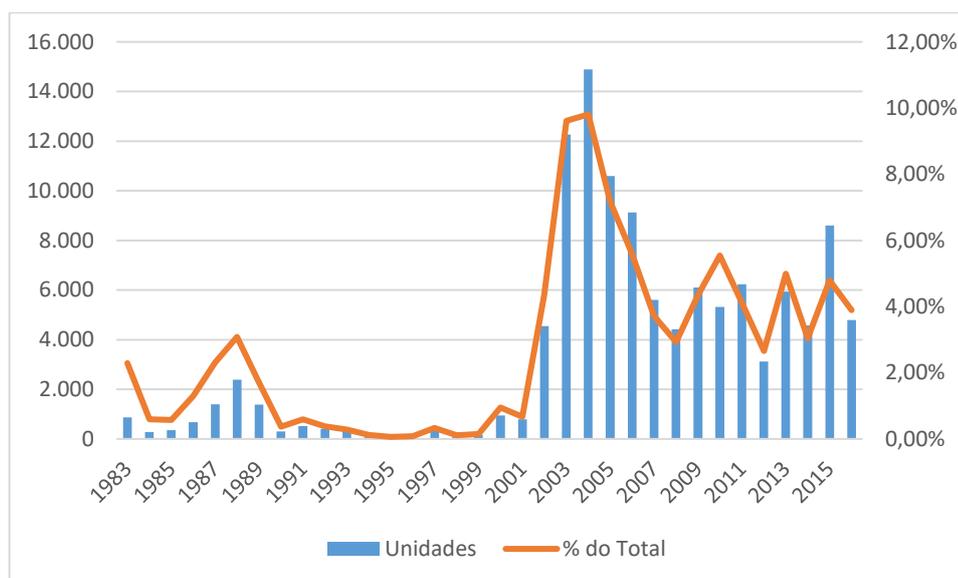
Em resumo: os fatores cíclicos inerentes à própria crise como a queda dos preços de matérias primas e mão de obra, a intervenção do governo nos créditos hipotecários para desmobilizar os estoques acumulados e no saneamento das construtoras se conjugaram com fatores estruturais como a reforma laboral e a privatização e mercantilização de terras rurais e urbanas - uma verdadeira cruzada pela propriedade capitalista, no estímulo à primeira fase do ciclo durante o período de sua recuperação.

2.1.2 Retomada da produção (P): ampliação da esfera mercantil

Na fase da produção, a retirada completa do Estado da produção habitacional ampliou a mercantilização (produção e apropriação privada de mais valia) no canteiro, que pode ser exercida pela própria incorporadora ou subcontratada para um capitalista especializado na construção. Os dados de licença para construir revelam nitidamente esse alargamento. Após a redução ocorrida nos anos de 1974 e 1975 em virtude da política fiscal contracionista, o setor público havia elevado sua participação na produção de moradias nos anos 1976 e 1977. No entanto, a partir de 1978 essa produção cai e se torna praticamente nula durante os anos do *milagro*. Enquanto em 1977 o setor público foi responsável por 56% das mais de 25 mil moradias produzidas, em 1981 o número total de moradias havia mais que dobrado para 54 mil e o setor público reduzido sua participação a 1% delas ([Gráfico 3](#)).

⁴¹ Ana Sungranyes (2005, p. 30) estima em 28 mil famílias removidas e reassentadas entre 1979 e 1984 em Santiago.

Gráfico 5 - Licenças de edificação destinadas à moradia, setor público, 1983-2016.



Fonte INE. Elaboração própria.

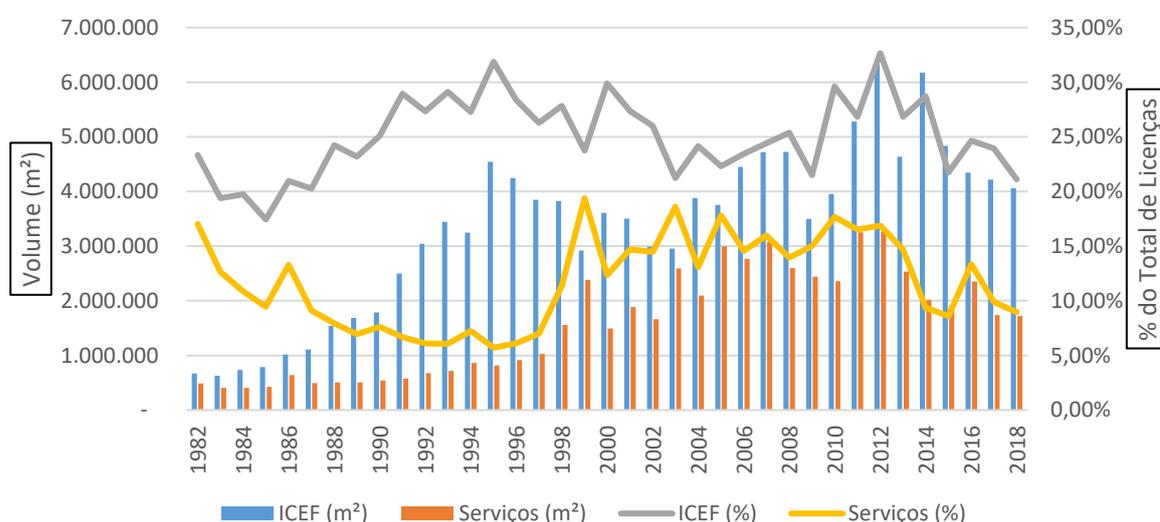
Essa retirada do setor público é fundamental para ampliação da esfera mercantil da produção imobiliária, mas vai além disso. Não se trata de apenas um vácuo deixado pelo setor público. Mas de uma nova concepção de moradia e do papel que o Estado deve cumprir em relação a ela. Nesta nova concepção, os recursos que o setor público aportava na produção foram redirecionados ao financiamento da demanda mediante políticas de subsídio e contratação direta via licitação da produção privada. Dessa forma o Estado contribui também com a próxima etapa de realização do circuito imobiliário, de realização da mercadoria, garantindo, portanto, não somente o espaço para a produção privada, mas também a demanda para o alargamento da produção privada resultante da própria decisão do Estado de retirar-se de produção. Ou seja, o Estado ao mesmo tempo alargou a esfera da produção privada e garantiu a sua realização⁴². Por consequência, durante o período de recuperação a demanda por espaço urbano destinado à moradia será maior que a demanda para outros usos como serviços, indústria, comércio e estabelecimentos financeiros. Segundo os dados de licenças para construir, a participação da demanda capitalista para produção de moradias havia perdido espaço no total demandado entre 1974 e 1978 caindo de 83% para 64%. Porém nos anos de 1979 e 1980 recupera parte do espaço perdido já como resultados iniciais das novas políticas

⁴² Na próxima seção a fase da realização é analisada com mais detalhes.

de subsídio e no atual período de recuperação se acelera até alcançar uma participação de 73 por cento do total de demanda por espaço construído em 1985 ([Gráfico 2](#)).

Esse aumento da participação da moradia no total licenciado ocorre porque enquanto as licenças de edificação destinadas a moradia cresceram a uma taxa média anual de 17,5 por cento, os grupos ICEF (Indústria, Comércio e Estabelecimentos Financeiros) e Serviços cresceram a taxas médias anuais de 10,5 por cento e 0,27 por cento respectivamente. Estes movimentos heterogêneos alteram a participação relativa de cada subgrupo no total de licenças emitidas. Enquanto ICEF e Serviços reduzem suas participações para 20% e 9%, respectivamente, as moradias ampliam sua participação de 59% para 71%.

Gráfico 6 - Licenças de Edificação para ICEF e Serviços, em m² e em % do total, 1982-2018



Fonte: INE. Elaboração própria.

Estes dados demonstram que a retomada da produção imobiliária foi puxada pela demanda por moradia o que se deve a dois fatores. Em primeiro lugar, que a produção de moradias utiliza extensivamente terra e trabalho. Isto é, utiliza menos capital fixo (máquinas e equipamentos) relativamente a outros produtos imobiliários. Principalmente quando é reativada por políticas de compra governamentais e subsídios que se caracterizam pela produção massificada de casas simples, de baixo custo e horizontais. E este é o segundo fator, talvez o preponderante. A reativação do circuito imobiliário se deu graças ao financiamento público que garantiu a demanda por moradias de baixo custo produzidas com uso extensivo de terra e trabalho. Esse financiamento público à demanda se deu por meio de licitações e de subsídios, programas que já haviam sido desenhados antes da crise, mas que só depois dela demonstram

sua potencialidade na conformação do novo modelo de circuito imobiliário. É o que se analisa a seguir.

2.1.3 Subsídio e crédito: viabilizando a realização na superexploração (M'-D').

A ditadura promove uma radical alteração do lugar ideológico ocupado pela moradia. Ela deixa de ser considerada um direito e passa a ser considerada uma mercadoria qualquer cujo acesso se dá exclusivamente pelo mercado. Pode-se dizer que essa privatização a nível ideológico foi fundamental para a privatização e alargamento de todas as esferas em que circula a mercadoria imobiliária. Se a moradia é uma mercadoria como outra qualquer cabe aos consumidores comprarem dos produtores, e não a obter do Estado. Assim, todo o sistema público de produção de moradias, institucionalizada durante décadas de política pública como a CORMU, CORVI, CORNHABIT e COU é desmontado e substituído por um sistema de serviços regionalizados (SERVIU). “Este período tuvo la relevancia de marcar a evolución de la concepción de la vivienda: desde un derecho social función obligatoria del Estado, hasta el concepto de un Estado subsidiario inserto en una economía de libre mercado.” (MINVU, 2004, p. 187–188).

Partindo do pecado original da teologia neoliberal, segundo a qual “antes de tudo só havia o mercado”, o Estado só pode atuar para promovê-lo e aperfeiçoá-lo, mas não para disputá-lo. Isso não quer dizer menos Estado, mas outro Estado. No caso da moradia é reconhecido, inclusive pelo grêmio patronal, que este mercado não é como outro qualquer e que precisa da atuação do Estado, mas com um papel subsidiário. O elevado tempo de consumo da mercadoria moradia faz com que seu preço à vista seja muito acima da renda mensal dos trabalhadores, exigindo um sistema de crédito de longo prazo que financie esta mercadoria. Admitem, no entanto, que esse sistema de crédito não surge espontaneamente ou em qualquer condição. Além disso, países em desenvolvimento – no dizer dos capitalistas – são marcados pela baixa renda média e por uma massa de população de marginalizados que dificilmente obterão um crédito no banco para comprar a casa. A ação do Estado, se justifica, portanto, na ideologia neoliberal, para atuar nessas “falhas de mercado” e ajudar a construir um mercado privado de crédito e um sistema de apoio aos mais pobres.

O que acontece na realidade, é que uma das principais especificidades do circuito imobiliário num país dependente se encontra na limitação da demanda solvente. A dinâmica que a superexploração da força de trabalho impõe ao mundo do trabalho espreme muito a demanda popular por moradia. Em primeiro lugar, grande parte da população não tem renda suficiente para arcar com as prestações. A outra parte dos trabalhadores com alguma renda

também tem dificuldade de acessar o crédito habitacional, já que a instabilidade laboral numa formação social dependente eleva muito o risco de crédito imobiliário perante outros ativos. De tal forma que se deixado ao livre mercado, a demanda se restringiria aos setores de luxo e de alta renda.

Por isso, mesmo o pensamento neoliberal foi obrigado a reconhecer que o Estado deve intervir nessa situação afim de dar solvência à demanda. Trata-se de reconhecer que sem o Estado a amplitude deste mercado seria muito pequena. Como é interesse dos capitais envolvidos no circuito imobiliário ampliar a esfera de circulação mercantil da moradia, o envolvimento do Estado é ideologicamente viabilizado desde que feito sob a lógica da acumulação. E esta orientação se caracteriza por retirar o Estado da produção direta deslocando sua ação para o financiamento. Isto é, garantir um fluxo de capital dinheiro que destrave as duas pontas de realização do circuito D-M e M'-D'. Dentro da filosofia neoliberal essa intervenção estatal não é considerada uma interferência inadequada. Ao contrário, toda a intervenção estatal é bem-vinda quando se trata de ampliar, aprofundar ou sustentar circuitos privados de acumulação. Deslocar recursos públicos para financiar demanda das construtoras ou para financiar um sistema de crédito que atenda setores da população excluídos pelos bancos privados torna-se, na linguagem neoliberal, a correção de externalidades, algo não somente permitido, mas necessário e que passou a ser praticado em políticas e normas a partir da crise de 1982 (MINVU, 1985 apud RIVAS, 2017, p. 233). A ver, então, como isso se constituiu no Chile.

Na dimensão política uma importante alteração ocorre na relação do governo ditatorial com os capitalistas do setor. Desde o golpe militar o Minvu era dirigido por membros da Força Aérea chilena. Mas a partir de 1983 passa a ser diretamente ocupado por quadros do sindicato patronal da construção transmitindo segurança aos capitalistas do setor quanto a perenidade e estabilidade das políticas públicas criadas pelo governo: “El ingreso de un empresario de la construcción al Ministerio de Vivienda y Urbanismo fue una de las señales de arranque del sistema de producción masiva” (SUNGRANYES, 2005, p. 29)⁴³.

⁴³ "Corresponde señalar en esta Cuenta que la Cámara ha entregado el aporte de un grupo de sus mejores hombres al cumplimiento de las tareas transcendentales que ha asumido don Modesto Collados, primero como titular de la cartera de Vivienda y Urbanismo y ahora como Ministro de Economía y responsable de la conducción económica nacional" (CCHC, 1984, p. 15). Collados, em 1983, inaugura um longo período de ocupação do Minvu por representantes diretos da CChC. Este só será interrompido em 1997, após a primeira crise habitacional do modelo neoliberal (SUNGRANYES, 2005).

As políticas criadas e executadas a partir daí foram fundamentais para destravar a realização do setor após a crise. Em primeiro lugar, foi criado um sistema de crédito subsidiado para destravar o estoque de 15 mil moradias de alto e médio padrão remanescente da crise de 1982. Trata-se de um sistema de crédito de vinte anos com juros a oito por cento, que vigorou entre abril de 1983 e maio de 1984, pelo qual os bancos poderiam emitir letras correspondentes e revendê-las ao Banco Central. Este, para pagar essas letras endividou-se emitindo *pagarés* (títulos) de doze anos por doze por cento de juros. A diferença no perfil das duas letras era absorvida pelo caixa do Banco Central (ARELLANO, 1985a, p. 252). Andrés Necochea (1986, p. 14), estima que cada operação hipotecária custaria ao Banco Central 360UFs. Considerando que o Banco Central autorizou 20 mil operações desse tipo, o custo total dos subsídios no crédito hipotecário seria 7 milhões e 200 mil UF's que beneficiariam diretamente as incorporadoras e as famílias de média e alta renda.

Se o sistema vinte por oito foi útil para destravar estoque, para estimular novos investimentos e recuperar o setor da crise o governo atuou financiando moradias sociais. Mais da metade das licenças para construir eram contratadas diretamente pelo governo por meio da Serviu, mais de um terço eram subsidiadas enquanto a demanda totalmente privada havia praticamente desaparecido: “adquiere así mayor relevancia la participación estatal subsidiaria la que, según estas cifras movió durante el primer semestre de este año casi el 95% de la actividad de edificación de viviendas” (CCHC, 1984, p. 18)⁴⁴. Crédito subsidiados para destravar os estoques acumulados de moradias de alto e médio padrão e orçamento público para subsidiar e contratar a produção privada de moradias foram, portanto, fundamentais para a recuperação do setor diante da crise de 1982.⁴⁵

Vejamos agora como as políticas de subsídio e de crédito se tornaram permanentes e não somente contracíclicas, constituindo-se em pilares fundamentais do modelo neoliberal de circuito imobiliário no Chile.

⁴⁴ Nota-se o acompanhamento sistemático e conjuntural por parte dos capitalistas da construção em relação as medidas que seus representantes no governo estavam implementando. O modelo implementado é fruto do processo de investigação, pressão e execução realizada pelos capitalistas do setor organizados em uma entidade de classe, como a CChC, que se tornou um dos maiores conglomerados econômicos do país. Veja-se David Kornbluth (2020).

⁴⁵ “Por una parte, el stock de vivienda de mercado que se acumuló en 1982 pudo venderse en una alta proporción durante la vigencia del sistema 20 con 8. Por otra parte, el Ministerio de la Vivienda (...) implementó políticas de contratación ágiles y efectivas que ha permitido mantener niveles aceptables de actividad y que en alguna medida han llenado el vacío del lugar que corresponde a la vivienda para los sectores medios y altos en el conjunto de la construcción habitacional” (CCHC, 1984, p. 17).

2.1.3.1 Subsídios: uma invenção chilena?

O chamado sistema de subsídio direto, ou subsídio à demanda, foi instaurado apenas no final dos anos 1970. Antes dele os subsídios eram feitos principalmente para a oferta mediante isenção de impostos ou de maneira implícita por meio de taxas de juros cruzadas ou com reajustes defasados, seja à demanda ou para a oferta de moradias (Arellano, 1977 e 1985). O grande paradigma do projeto neoliberal é um modelo onde empresas privadas produzem as moradias e ofertam no mercado sem nenhuma interferência do Estado. As famílias com baixa capacidade orçamentária são estimuladas a poupar e competem entre si para obter um complemento, um subsídio (voucher) por parte Estado, com recursos do orçamento público. Com esse montante inicial - poupança e subsídio público - a família vai ao mercado escolher a moradia com as características que lhe interesse, com a única limitação de estar dentro da faixa de preços contemplada pelo subsídio. Selecionada a moradia, o pagamento é feito com a poupança, o subsídio e o restante financiado pelo sistema bancário privado. Esse é o paradigma perseguido pelos formuladores da política habitacional neoliberal: as construtoras decidem livremente que tipo de moradias irão produzir, as famílias escolhem livremente a mercadoria habitação que querem adquirir e o Estado cumpre um papel secundário, subsidiário, de complementar recursos para famílias mais pobres. Toda essa liberdade de iniciativa levaria a equilíbrios ótimos de oferta e demanda, com as construtoras oferecendo moradias mais baratas que o Estado.

A política de subsídios teve sua inspiração nas doutrinas de Chicago, mas seu desenho foi produto local, dos formuladores de política econômica e habitacional chilena, entre os quais se incluem economistas, Chicago Boys ou não, técnicos do MINVU e a Câmara Chilena de Construção. Os resultados não se viram logo de início. Na verdade, foi necessário mais de uma década de experimentações, programas distintos e ajustes para que a política apresentasse resultados quantitativos capazes de transformá-la em modelo de sucesso e ser divulgada mundo a fora por organismos multilaterais como USAID e BID (GILBERT, 2003). Embora seus grandes marcos não se alterem: oferta privada, focalização, estímulo a poupança e subsídio do governo, os programas estão constantemente sendo avaliadas e sofrendo modificações, além de diferenciar conforme o público alvo.

Entre os anos 1975 e 1985 foram criados ao menos sete programas de subsídios que se tornaram mais ou menos permanentes no tempo e relevantes na estrutura do circuito imobiliário. Entre os que vale a pena destacar aqui, podem ser divididos em dois grupos. Primeiro, aqueles focalizados em atender a população pobre das cidades e do campo com baixa

capacidade de poupança e sem acesso a crédito no sistema bancário privado. Neste grupo estão os programas de *Vivienda Básica, Lotes con servicio y subsidio rural*. No outro grupo estão programas direcionados a estratos de renda média como *Subsidio General Unificado, Subsidio Variable, SAF e PET*⁴⁶. Embora os dois grupos estejam submetidos a mesma filosofia geral: poupança individual, crédito e subsídio, a ordem de importância entre os três pilares se altera. No primeiro grupo tanto a poupança quanto o crédito são os elementos secundários e têm muito mais uma função ideológica de promoção do individualismo, da competição e endividamento do que ser necessário de fato para a sustentação financeira do programa⁴⁷. Já no segundo grupo de programas o subsídio estatal tem um papel complementar no montante formado para adquirir a moradia, mas é fundamental para alargar a demanda imobiliária e apoiar o desenvolvimento o mercado de crédito hipotecário.

A focalização da política pública é frequentemente levantada como a forma mais barata e rápida de atender os mais pobres do que sistemas universais de direito⁴⁸. No caso chileno, os subsídios habitacionais são direcionados prioritariamente aos mais pobres e que demonstrassem maior esforço individual de encontrar sua solução habitacional, por meio da poupança. Para tanto foi construído um sistema de pontuação cujo ranking estabelece as famílias que tem prioridade em receber o subsídio habitacional. Esse sistema de pontuação considera como critérios a situação sócio econômica da família. Esta é estabelecida a partir de um questionário socioeconômico realizado nas comunas pelos Comitês de Assistência Social (CAS). As informações da ficha CAS, como ficou conhecida, eram sistematizadas em 5 faixas de pobreza. Além deste grau de pobreza, indicado pelo ranking da ficha CAS, considera-se o número de pessoas na família e o tempo e montante de dinheiro poupados pela família para adquirir uma residência.

No início os programas não gozavam de confiança dos construtores e incorporadores (SUNGRANYES, 2005, p. 28). Até 1979 o único programa em operação era o de *Vivienda Basica*, um programa cuja oferta era, na verdade, puxada pela contratação pública mediante licitação. Mesmo este programa, que além de ser o de maior magnitude em termo numérico era o mais focalizado na pobreza urbana, sofreu várias alterações importantes

⁴⁶ Para aprofundamento nos programas de subsídio e nas políticas habitacionais sugere-se MINVU (2004), Memórias MINVU (vários anos), Pérez (1998), Chamorro (2013), (2017) Brito (2020).

⁴⁷ Nos anos 2000 o crédito será abolido do programa de *Viviendas Basicas*, inclusive.

⁴⁸ Há controvérsias já que focalizar significa estabelecer um sistema que seja capaz de discernir quais grupos realmente são os mais pobres. Ou seja, definir o grupo focalizado, colocar em operação e realizar a gestão ao longo do tempo, por vezes pode consumir mais recursos que a universalização do direito.

relativas ao sistema de contratação de obras que foram pouco a pouco sendo alterados para elevar o grau de liberdade dos incorporadores na definição dos projetos ampliando o domínio mercantil e privado: “el sector vivienda (MINVU) sólo quedaba con la responsabilidad de la planificación, comercialización de las viviendas y financiamiento de la obra al final cuando está terminada” (MINVU, 2004, p. 186). Para o sindicato patronal, isso “generó una competencia de ofertas que derivó en diseños más económicos y eficientes, con lo cual se lograron importantes bajas en el valor final de las viviendas sociales y en el costo de administración del sistema por parte del Estado” (CCHC, 1991). Ainda assim, não era um sistema que satisfazia totalmente os capitais construtores, já que o pagamento era realizado somente no final da obra, exigindo que todo o capital adiantado no investimento ficasse imobilizado até o final da obra. Em 1984 ele foi substituído por um sistema de pagamento por etapa realizada, chamado de *Suma Alzada* “desligando a la empresa de la responsabilidad del financiamiento total durante la ejecución” (MINVU, 2004, p. 187). Além disso, o sistema de licitação foi novamente alterado, agora em vez das empresas disputarem pela qualidade do projeto, já que o preço e a quantidade eram predefinidos pela licitação, a disputa passou a se dar pelo preço: o MINVU estabelecia os padrões mínimos e vencia a licitação o projeto com maior quantidade e menor preço (SIMIAN, 2010, p. 297). Foi criada uma etapa prévia de qualificação do projeto, durante o processo de licitação, procurando controlar minimamente a qualidade habitacional dos projetos⁴⁹.

Os outros programas de subsídio também apresentaram problemas no início de sua implantação já que nesses programas a maior parte da moradia era financiada por empréstimos bancários, que poderiam alcançar até 75% do preço do total, e a crise de 1982 afetou fortemente os bancos chilenos. Além disso a população e os empresários tinham dificuldade em entender e se adaptar aos programas.

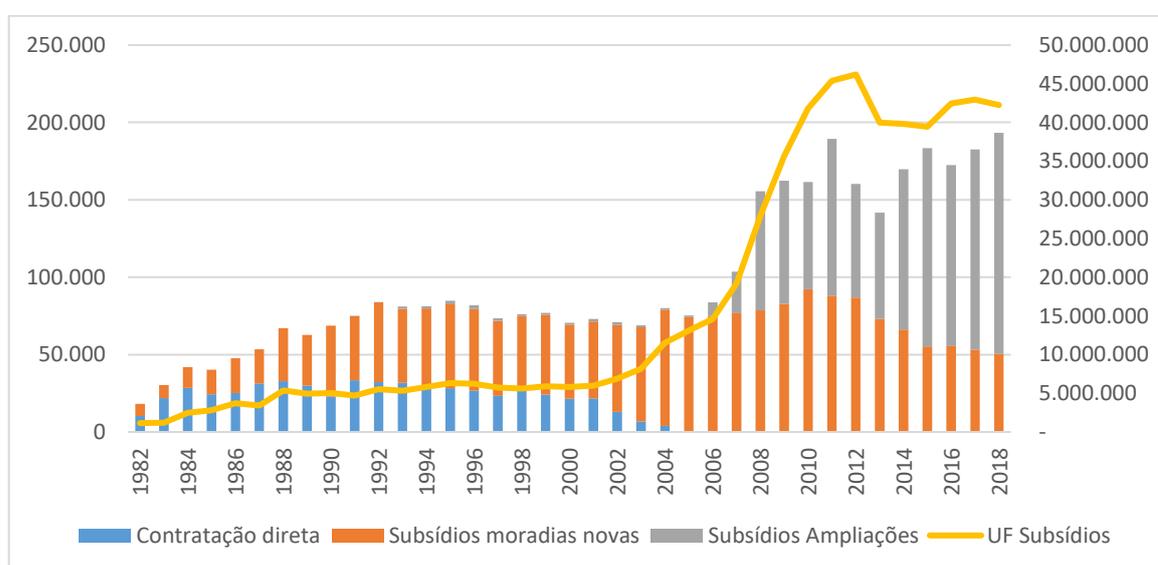
Apesar das dificuldades iniciais, todos os programas, mesmo com suas diferenças, foram fundamentais para garantir a recuperação e na reestruturação do circuito imobiliário. E principalmente são reveladores de como o aporte estatal é fundamental para viabilizar um mercado consumidor de moradias em países cujo mercado de trabalho é atravessado pela superexploração e pela marginalidade estrutural. Os dados a seguir demonstram isso.

A contratação de moradias dentro do programa *Viviendas Basicas*, que havia atingido seu menor patamar em 1982, se recupera rápida e velozmente e apenas quatro anos

⁴⁹ O que não foi bem-sucedido como demonstra-se na última seção deste capítulo.

depois já havia mais que dobrado o número de moradias entregues. O mesmo aconteceu com os diversos programas de subsídios. Em 1982 haviam sido pagos somente 7.925 subsídios, totalizando o valor de 1 milhão 145 mil e 781 UFs. Cinco anos depois, em 1987, a quantidade de subsídios havia triplicado, foram pagos 22 mil 166 subsídios totalizando o investimento de 3 milhões 435 mil e 985 UFs. Assim o total de moradias contratadas diretamente pelo Estado ou apoiadas via subsídio saltou de 18 mil 249 unidades para 53 mil 486 unidades anuais.

Gráfico 7 - Moradias com algum tipo de financiamento público (contratação direta e subsídios pagos), em unidades, 1982-2018.



Elaboração própria. Fonte: MINVU, Observatório Urbano.

Neste mesmo período foram construídas em todo país um total 285 mil e 460 moradias (Fonte: INE). Considerando que no mesmo período 231 mil 855 moradias tiveram algum tipo de financiamento público conclui-se que o Estado financiou direta (contratações) ou indiretamente (subsídio à demanda), total ou parcialmente, 81% da demanda total de moradias do período contaram.

Outro programa de subsídios do período, o *Lote con servicios*, direcionado principalmente a terrenos ocupados em vias de regularização ou a terrenos que recebia populações erradicadas das ocupações, teve grande magnitude e impacto importante no circuito imobiliário seja pela incorporação de terrenos que antes estavam irregularmente ocupados ou não haviam sido incorporados e que agora poderiam entrar na circulação mercantil já que cada família recebia sua titularidade. O programa consistia em fornecer infraestrutura sanitária aos

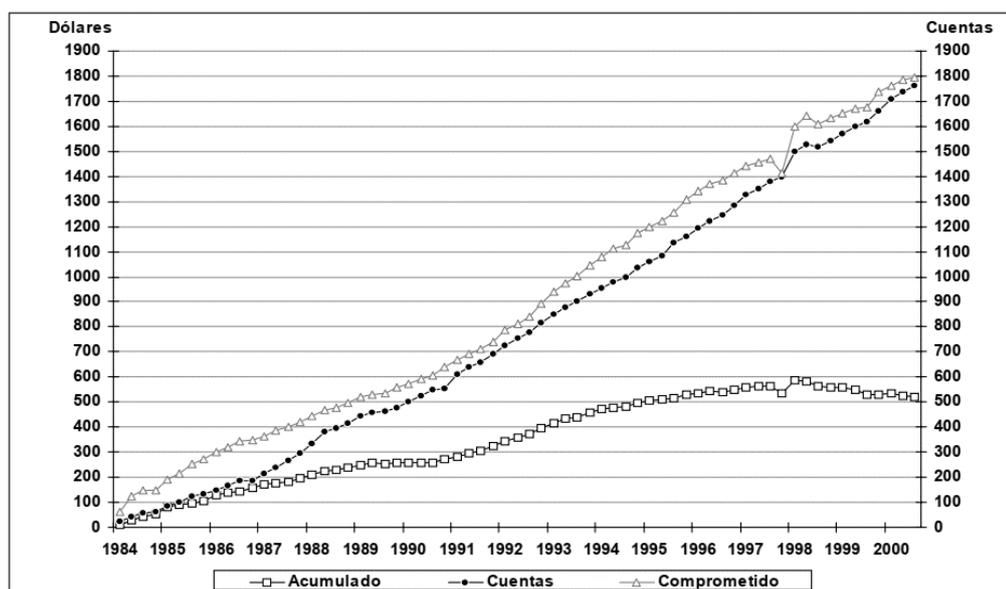
terrenos e unidades de 6 metros quadrados com banheiro, cozinha e lavadeira. Entre 1982 e 1987 foram construídas 44 mil 824 unidades, totalizando 299 mil 744 metros quadrados ao custo total de 5487,54 UFs (MINVU, Memórias anuais, vários anos).

O orçamento do MINVU no período reflete o crescimento do aporte estatal ao mercado imobiliário. Em 1983, por causa da crise, o orçamento do Ministério havia se reduzido a menos da metade do ano de 1980, chegando 36 bilhões de pesos chilenos. Apenas três anos depois já era 59,5 bilhões. Nesse período o gasto com contratação de moradias cresceu de 11 para 19 bilhões e o de subsídios para o mercado 6,6 para 17,6 bilhões (MINVU, Memória 1973-1989, valores deflacionados a julho de 1989).

Em resumo, do ponto de vista da totalidade, sob o nome de subsídios foi realizado um gigantesco aporte do Estado no circuito imobiliário. Esta ação do Estado foi responsável não somente pela reativação do circuito imobiliário após a crise, mas se tornou um pilar estrutural do modelo de circuito imobiliário neoliberal no capitalismo dependente.

Como contrapartida ao subsídio é exigido das famílias uma poupança prévia. Em 1987, já haviam quase 200 mil contas de poupança para moradia contratadas no valor que ultrapassava os 250 milhões de dólares. No entanto, as famílias haviam efetivamente poupado pouco menos de 200 milhões. Apesar dessa diferença entre o contratado e o efetivamente poupado cabe anotar que o crescimento é acelerado, demonstrando já neste período a importância desse elemento da política habitacional principalmente no que se refere aos seus efeitos ideológicos. A poupança prévia é uma peça chave na ideologia neoliberal que o modelo suporta, onde o acesso a moradia deve ser percebido como resultado do esforço individual e o Estado tem apenas um papel subsidiário. A exigência de uma poupança mínima, por mais irrelevante que fosse diante do preço total do imóvel possibilita a penetração dessa ideologia: a moradia não foi um direito conquistado coletivamente, mas sim uma mercadoria comprada com o esforço individual.

Figura 6 - Poupança para moradia, 1984-2000, em milhares de contas e milhões de US\$ de dezembro de 2000.



Fonte: Arrieta (2002)

2.1.3.2 A criação de um mercado de crédito neoliberal: concentrado e com suporte público.

Além destas formas diretas de intervenção estatal, uma outra importante transformação ocorreu nesta última fase do circuito imobiliário ($M' - D'$) para impulsionar a realização da mercadoria produzida e facilitar o retorno do capital à forma dinheiro, forma necessária para reiniciar o processo de acumulação. Referimo-nos às mudanças no sistema de crédito hipotecário.

No primeiro capítulo descrevemos como as fases de circulação do circuito imobiliário colocam contradições para sua expansão. Em relação ao mercado de crédito hipotecário, duas características do circuito são decisivas: o longo tempo de rotação do capital e o elevado preço da mercadoria imobiliária. Delas deriva a necessidade um sistema de crédito com duas características: grande volume e longo prazo de retorno. A primeira condição é preenchida pelas condições gerais do capitalismo mundial contemporâneo, caracterizado pela ampla disponibilidade de capital-dinheiro nos sistemas bancário e financeiro. No entanto, essa característica do capitalismo contemporâneo entra em contradição com a segunda condição imposta pelo circuito imobiliário, o longo prazo de retorno. O capital dinheiro disponível busca rápidos retornos e, portanto, pressiona os sistemas de crédito hipotecário a diminuir o tempo de rotação do capital ao máximo. Na prática significa privilegiar os segmentos da demanda com

capacidade de arcar com maiores prestações. Essa lógica vai ao encontro do mercado restrito dos países dependentes, condicionados pela superexploração da força de trabalho, cujos salários da maioria da população exige um longo tempo de financiamento. Vejamos como foi possível resolver essa contradição no Chile.

Antes do golpe militar o SINAP cumpriu importante papel de financiamento hipotecário viabilizando a demanda das rendas médias e altas e com isso apoiando o surgimento do capital incorporador no Chile ([seção 1.2.4.2](#)). Com ele, o financiamento hipotecário evoluiu positivamente até 1973, ano em que concentrou 39% de toda poupança financeira nacional e financiou 83,5% das moradias comercializadas pelo setor privado. Entretanto, nos anos 1970 o sistema entrará em crise e será liquidado pela ditadura militar. Essa crise não resulta de razões técnicas, da incapacidade do sistema responder a um ambiente de alta inflacionária e de conjugar os financiamentos de longo prazo com os depósitos de curto prazo, como sustentam Brollo (2004, p. 7–8) e Magnabosco (2011, p. 42–43)⁵⁰. Afinal, os VHRs (Valores Hipotecarios Reajustables) emitidos no sistema eram indexados à inflação e por isso mesmo conseguiu evoluir sustentavelmente até 1973. Na realidade, o Sinap era um sistema incompatível com o novo padrão de reprodução do capital que se implementava no Chile e por isso foi privatizado, por meio de medidas governamentais que estimularam os depositantes a optarem pelo sistema bancário (recém privatizado) promovendo o desfinanciamento do SINAP. Privilegiava-se a formação dos grandes conglomerados financeiros nucleados por bancos privados recém privatizados⁵¹.

Com a privatização do sistema bancário, a liberalização financeira e a abertura da conta de capitais prometiam-se uma elevação da poupança privada nacional que por sua vez estimularia o investimento e sua distribuição. Não foi o que aconteceu, no entanto. Embora os bancos múltiplos tenham elevado a capacidade de atuação e diversificação, o que se viu foi um

⁵⁰ Ambas fundamentam suas hipóteses no trabalho *El mercado inmobiliario habitacional*, uma conferência realizada por Eugênio Morandé dentro do Seminário Política de financiamento habitacional em Chile organizado pela CIEDESS (*Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social*), think thank criado pelo grêmio patronal da construção em 1976 para influenciar na elaboração de políticas públicas. O conferencista e autor do artigo, Eugenio Morandé, assumiria um ano depois a presidência do grêmio, já que era sócio da construtora Moller y Pérez-Cotapos, um dos maiores grupos econômicos do país até os dias de hoje.

⁵¹ Esse processo é exemplar de como os projetos neoliberais destroem para construir, ainda que o que se vai construir não esteja totalmente pronto para assumir o papel que lhe cabe, por isso recomenda-se a leitura de Arellano (1985b), French-Davis (1982), Held e Jiménez (1999). Essa interpretação é sustentada também em autores menos críticos ao processo de desmontagem das AAPs e à política econômica de Pinochet como Bardón et al., (1985, p. 131–134) e Morandé e García (2004, p. 10–11).

deslocamento dos depósitos para ativos não monetários de curto prazo, a consequente inflação de ativos, a elevação do crédito ao consumo de bens importados, o favorecimento das empresas pertencentes ao mesmo conglomerado financeiro nucleado pelos bancos e a compra de empresas estatais e de bens raízes ou ativos financeiros. Não há indícios de que tenha ocorrido elevação da poupança nacional e a taxa de investimento média do período foi 5 pontos percentuais inferior à dos anos 1960 (ARELLANO, 1985b). Neste contexto que o SINAP foi descapitalizado levando consigo ao desaparecimento momentâneo do financiamento hipotecário chileno⁵².

Para ocupar seu lugar foram criadas, em 1977, as Letras Hipotecárias, instrumentos de longo prazo, reajustáveis, emitidos pelos bancos privados e que podem ser revendidas na bolsa de valores de Santiago. Um instrumento que buscava imitar a experiência dos EUA, onde para dar acesso ao crédito à baixa renda criou-se as *Mortgage Backed Securities* (MBS) operadas por duas agências paraestatais (Fannie Mae e Freddie Mac) com garantias do *Federal Housing Administration*⁵³. Inspirados nesse modelo que foram criadas as Letras Hipotecárias (LHs) no Chile. Com elas os bancos podem emitir “letras de crédito” (títulos bancários) denominados em UF e garantido por dívidas lastreadas em imóveis e revende-las em um mercado secundário (bolsa de valores)⁵⁴.

Neste sistema o único risco para a instituição intermediadora é ter que lidar com uma garantia de baixa liquidez, que é o imóvel, nos casos de inadimplência. Isto é, embora haja titulação dos créditos hipotecários, as hipotecas continuam no balanço dos bancos que são os responsáveis por seu risco. E essa é uma diferença crucial em relação ao sistema desenvolvido nos EUA. Na securitização, tal como foi desenvolvida nos EUA, a hipoteca é vendida pelo

⁵² “Por lo que a la iniciativa privada se refiere, ella también se encuentra prácticamente detenida, como consecuencia de la falta de poder comprador y del impacto que significó la resolución adoptada en orden a congelar los retiros de los Valores Hipotecarios Reajustables del Sistema de Ahorro y Préstamo, que previó a muchas empresas de gran parte del capital disponible para continuar viviendas iniciadas o emprender nuevos proyectos” (CCHC, 1975, p. 4).

⁵³ Cf. Leal (2001) e Fix (2011)

⁵⁴ Funciona da seguinte forma: alguém precisa de um empréstimo bancário para qualquer fim pessoal. Como garantia deste empréstimo, este cidadão apresenta um imóvel (pode ser qualquer imóvel: residencial, comercial, industrial, terreno, inclusive pode ser o imóvel que será comprado com o próprio empréstimo). Esse crédito será o apoio, ou o lastro (*backed*), que o banco utilizará para emitir um título: uma letra hipotecária. Ao emitir esse título lastreado no empréstimo que tem um imóvel como garantia, ou seja, lastreado em uma hipoteca, o banco consegue captar de volta parte ou integralmente os recursos que emprestou sem precisar esperar o vencimento do empréstimo realizado. Essa letra de crédito apresenta as mesmas características quanto a prazo e remuneração que a dívida que lhe sustenta, a garantia aqui é sustentada pelo Banco que a emitiu. Assim fica nítido o papel de intermediação financeira e promotor de liquidez que o banco cumpre com este instrumento. De um lado oferece empréstimos bancários exigindo imóvel como garantia, de outro capta recursos emitindo títulos lastreados por aqueles mesmos empréstimos.

banco a uma instituição securitizadora que passa a assumir o risco de inadimplência livrando a contabilidade dos bancos de administrar esse ativo. Separa-se a emissão do crédito da sua gestão estimulando a ampliação de crédito inclusive com riscos morais que redundariam na crise de 2008 (FIX, 2011). No Chile, portanto, o que ocorreu é uma titularização simples e rústica, que fica dentro do balanço dos bancos apesar de poderem se financiar com a venda dos títulos.

A aposta dos Chicago Boys que tentaram copiar o sistema estadunidense, era que os bancos privados conseguiriam captar espontaneamente recursos para o financiamento hipotecário por meio das recém-criadas Letras Hipotecárias. Mas como se sabe, ninguém coloca seus recursos em um ativo de longo prazo e baixa liquidez se tiver opções mais líquidas e rentáveis no curto prazo. Em um contexto de elevada liquidez internacional financiando a banca local que estimulava o investimento e o endividamento de curto prazo com altas taxas, não é difícil imaginar que o desempenho das Letras Hipotecárias tenha sido decepcionante: “De las colocaciones en moneda nacional, un 8 por ciento estaba constituido por crédito hipotecario para la vivienda” (5 por ciento de las colocaciones en moneda nacional y extranjera) (ARELLANO, 1985a, p. 274).

Logo, ao contrário do que pretendia, o governo teve que mobilizar recursos próprios, do Banco Central, para criar demanda estatal para as LHs, pois os depositantes continuavam preferindo manter seus recursos em investimentos de menor prazo e maior remuneração, o que não era difícil de encontrar nesse período de crescimento neoliberal especulativo (ARELLANO, 1985a, p. 272–273). Em suas memórias, o grêmio patronal relata que em agosto de 1977 o governo criou uma linha de crédito refinanciada pelo Banco Central de 50 milhões de dólares destinadas à demanda de moradias novas e usadas. Em 1979, uma nova menção a essa linha de financiamento afirma-se que o governo continuou destinando recursos para a compra de LHs nos anos seguintes (CCHC, 1979, 1982).

Em resumo, o vácuo deixado pela privatização do SINAP não foi ocupado pelos bancos privados livres de regulação e com autorização para múltiplas ações, nem por instrumentos securitizados a ser revendidos em um mercado pulverizados de investidores pessoas físicas com acesso ao mercado financeiro. Foi a intervenção do estado, via Banco Central, quem criou algum fundo que oferecesse liquidez as LHs, um instrumento de titularização muito mais simples que a securitização. Caso contrário o financiamento hipotecário continuaria inexistente, mesmo com a criação de todos os instrumentos e medidas recomendadas pela cartilha neoliberal. O problema de financiamento hipotecário só será definitivamente resolvido com a criação do *funding* de longo prazo resultante da privatização

dos fundos semipúblicos de pensão, que surgem fortemente regulamentados com perfil de investimento altamente conservador, e por isso direcionam grande parte de seus recursos durante toda a década de 1980 e 1990 para a compra de LHs⁵⁵.

2.1.3.2.1 Privatização das pensões: funding para o crédito hipotecário.

Nos estertores do *milagro económico (1977-1981)* foi realizada a reforma de maior impacto no capitalismo chileno: a privatização dos fundos de pensão. Esta reforma criou as Administradoras de Fondos de Pensão (AFPs), instituições privadas encarregadas de administrar as contas pessoais de aposentadoria dos chilenos instituídas após a reforma previdenciária de 1980. Sua importância não se restringe ao mercado de crédito imobiliário. Afirma-se que foi com a “reforma” de 1980 que logrou-se constituir um mercado de capitais de longo prazo (ALARCÓN; DEMAESTRI; PIEDRABUENA, 2014, p. 3; PARDO, 2000, p. 2; ROJAS, 1999, p. 13; MORANDÉ; GARCÍA, 2004, p. 16).

As três características que colocam o sistema privatizado de pensões como pedra angular de todo o sistema financeiro chileno seriam: o perfil destes investidores institucionais interessados em aplicações de longo prazo e baixo risco, portanto, dispostos a aceitar uma menor rentabilidade dos seus ativos; e, o grande volume de recursos administrados por estes agentes. Por isso, autores brasileiros que analisaram o modelo de circuito imobiliário chileno defendem a criação e fortalecimento de um sistema de pensões privado no Brasil como decisiva para ampliar o financiamento habitacional (BROLLO, 2004, p. 8, 27-28; LEAL, 2001, p. 1445).

Para lograr a implantação desse projeto o Chicago Boy José Piñera⁵⁶ utilizou todo tipo de ferramenta disponível: explorou ideologicamente as debilidades do sistema anterior (complexidade, heterogeneidade, ineficiência administrativa, etc); tornou-o ainda mais inacessível, com aumento do tempo mínimo para se aposentar, mais caro, com aumento das contribuições diretas dos trabalhadores, reduziu sua cobertura e o valor dos benefícios pagos; criou o terrorismo econômico de que o sistema era insustentável e cobraria cada vez mais

⁵⁵ “Sin embargo, cabe destacar que se recurrió a la banca de segundo piso para crear el mercado secundario de letras de crédito hipotecario en el período 1978 a 1982, como complemento al subsidio habitacional a la demanda. Se utilizó refinanciamiento a través del Banco Central, institución que adquiriría las letras. Cuando los nacientes fondos de pensiones (2º semestre de 1981) comienzan a demandar todas las emisiones de letras, el Banco Central procedió a cerrar el poder comprador” (ALAMOS, 1997, p. 22).

⁵⁶ José Piñera, oriundo de família tradicional chilena, estudou economia na PUC-Chile e em Harvard, foi o responsável por três grandes reformas neoliberais: o Plano Laboral, a Reforma da Previdência e a Reforma das Concessões de mineração. Seu irmão mais novo foi presidente entre 2010-2014 e 2018-2021. Foi em seu mandato que ocorreu a revolta de outubro de 2019, que originou o novo processo constituinte.

recursos públicos; e promoveu uma série de falsas promessas sobre o novo sistema: seria mais barato e retornaria com pensões maiores aos beneficiários, que seria igualitário e que democratizaria a riqueza, tornando Chile, um país de proprietários (slogan utilizado como propaganda pela ditadura de forma geral para estimular as privatizações, na “cruzada pela propriedade” e), que teria custo zero ao governo e promoveria a poupança privada nacional. As únicas promessas que realmente se efetivaram foram de fortalecimento do mercado de capitais e promoção da indústria de seguros⁵⁷.

Mesmo com todas essas ações, ainda havia forte resistência no interior da junta militar em relação ao projeto. A ata da reunião é significativa. Para diretor dos carabineiros, a reforma esvaziaria tanto o poder do Estado que ao governo restaria somente reprimir a população caso esta demonstrasse descontentamento contra o regime privado de pensões: “Podrían presentarse serios problemas, y el Gobierno mismo quedaría entonces en una posición en que solamente tendrá que representar la parte repressiva” (MATAMALA, 2020). Enquanto Pinochet, se preocupava com a legitimidade de um projeto vendido como panaceia mas que não abarcaria justamente as forças armadas que o promoviam: “Lo que yo digo es que se le ponga una redacción, pero que no aparezca como que nosotros estamos involucrando a la gente y, por otro lado, nos quedamos atrás” (CHILE, 1980, p. 170).

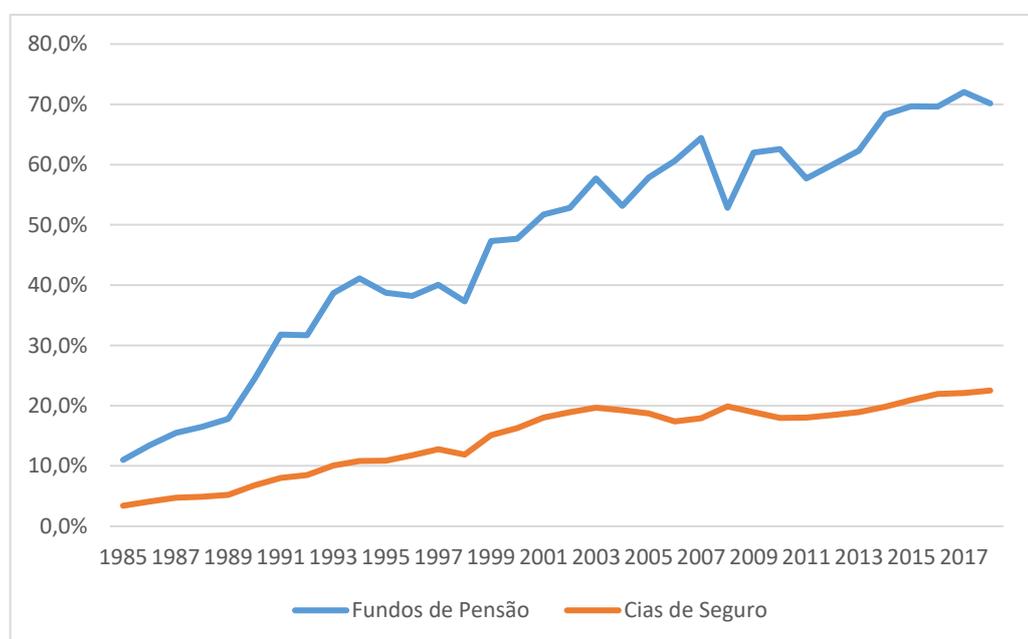
Ao fim e ao cabo, aproveitando a conjuntura favorável que o milagre econômico promovia, Piñera logrou obter a maioria da junta militar, o projeto foi aprovado e o decreto 3500 editado em 4 de novembro de 1980 que criou o novo sistema privatizado de pensões cuja operação se iniciaria em 1 de maio de 1981. Nesse ínterim foram criadas as primeiras Administradoras de Fundos de Pensão (AFPs), a Superintendência de Fundos de Pensão, que faria a fiscalização e o Instituto de Normalização Provisional, que cuidaria da transição dos que optassem por migrar. Todo trabalhador poderia optar entre o novo ou o antigo regime de repartição, que estava sendo desmontado. Os trabalhadores que já estavam afiliados ao antigo sistema poderiam migrar em até 5 anos. Aqueles que optassem pela migração receberiam um “Bônus de Reconhecimento” por parte do Instituto de Normalização Provisional que poderia ser descontado ao aposentar-se. Os novos ingressantes no mercado de trabalho poderiam optar entre os dois regimes até dezembro de 1982. A partir daí todos os novos ingressantes no mercado de trabalho formal aderiam obrigatoriamente ao regime privado de capitalização.

⁵⁷ Cf. Piñera (1991), para ter dimensão da ideologia envolvida no projeto; e Arellano (1985a), quem realizou uma crítica totalizante apenas poucos anos depois da aprovação do projeto.

Neste novo sistema a aposentadoria é resultado do que o trabalhador acumular ao longo da sua vida laboral. Para isso deve cotizar mensalmente um mínimo estabelecido de 10% do seu salário em sua conta individual aberta em uma das AFPs disponíveis. Ao atingir a idade mínima a sua poupança acrescida dos rendimentos obtidos ao longo do tempo será a sua aposentadoria. As AFPs fazem a gestão dessas poupanças individuais. São empresas privadas (Sociedades Anônimas) que concorrem entre si mediante taxas de administração e rentabilidades para atrair os trabalhadores. Ao fim da sua vida laboral o trabalhador poderia acessar sua aposentadoria de duas formas: retirada programada, onde a AFP faz desembolsos mensais para o trabalhador, cujo valor é calculado pela própria AFP, ou utilizar seus recursos para comprar uma pensão vitalícia mensal oferecida pelas Companhias de Seguro de Vida. Não há possibilidade de sacar a sua poupança para administrar como lhe aprouver.

O incentivo à migração por meio da menor contribuição individual, do desmonte do antigo sistema, das promessas de altos benefícios e da obrigatoriedade para os novos contratados no mercado de trabalho deram resultado⁵⁸. A migração dos trabalhadores ao novo regime de capitalização foi massiva e os fundos acumulados cresceram exponencialmente. Em 1985 já representavam 10% do PIB.

Gráfico 8 - Ativos dos Fundos de Pensão e das Asseguradoras, 1985-2018, em % do PIB



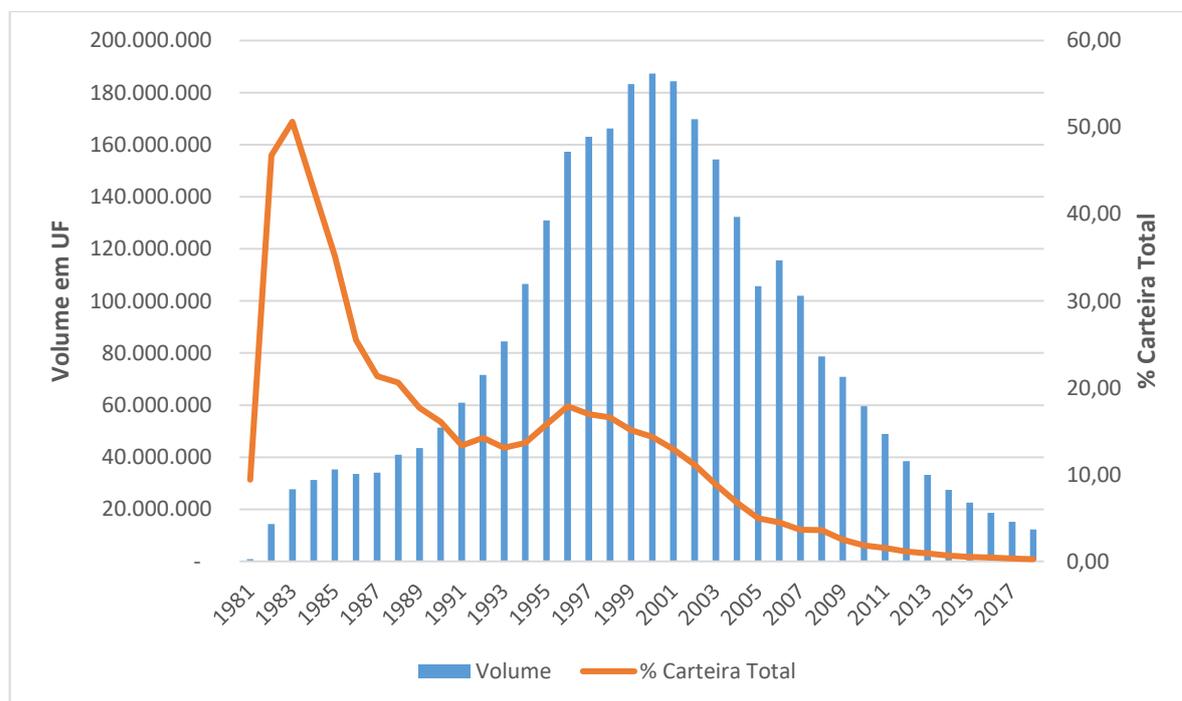
Elaboração própria. Fonte: CMF.

⁵⁸ Os truques de Piñera para estimular a migração são detalhados na [seção 2.4.2](#).

Nestes primeiros anos as opções de investimento eram limitadas e os investimentos no setor estatal e no setor financeiro ocupavam praticamente todo o portfólio (98,41%) das AFPs. Este portfólio era composto principalmente por letras do Banco Central do Chile e letras do tesouro no setor estatal; e letras financeiras hipotecárias e depósitos à prazo no setor financeiro. Embora, ao longo do tempo, as AFPs tenham diminuído sua dependência pelas LHs, ao ter ampliada sua capacidade de diversificação, a recíproca não foi verdadeira⁵⁹. Para o circuito imobiliário a demanda das AFPs continuou sendo fundamental. A queda relativa de participação das LHs nos ativos dos fundos de pensão, ocorre com o aumento absoluto de volume de crédito hipotecário pelas AFPs, que continua crescendo aceleradamente. Apenas neste período de recuperação, as AFPs demandaram 138 bilhões de pesos em letras hipotecárias. Uma taxa de crescimento anual do estoque de LHs no portfólio das AFPs de 123%.

⁵⁹ Nestes primeiros anos de recuperação se viu uma forte dependência mútua nessa relação. As AFPs precisavam adquirir LHs, pois eram restringidas nos tipos de investimento, e os bancos necessitavam da demanda por LHs por parte das AFPs. Ao longo do tempo essa relação de dependência entre as AFPs e as LHs vai diminuindo. Primeiro porque o crescimento dos fundos de pensão era muito acelerado, aumentando a demanda por ativos muito acima da capacidade de oferta de LHs e seu lastros, os créditos hipotecários, por parte do circuito imobiliário. Segundo porque após a crise de 1983 e a intervenção bancária, que indiretamente afetou as AFPs, despertou a preocupação com a concentração de ativos estatais e financeiros nos portfólios das AFPs e a recomendar a diversificação de risco. O que antes era uma medida de proteção, limitar os investimentos, agora aparecia como um risco. Não por acaso, era o momento em que o governo buscava promover uma nova rodada de privatizações de bancos que haviam sido estatizados durante a crise de 1982 e de empresas estratégicas que ainda não haviam sido privatizadas pelo regime militar. Por tudo isso, a partir de 1985, as AFPs são autorizadas a investir em ações de empresas (PIÑERA, 1991, p. 51). Em apenas dois anos a participação das empresas privadas por meio de ações ou de dívida nos ativos da AFP salta de 1,11% em 1985 para 8,82% em 1987. Diminuindo a posição do setor financeiro, formado principalmente por depósitos a prazo e pelas Letras Hipotecárias (Fonte: Spensiones).

Gráfico 9 - Evolução das LHs no portfólio dos Fundos de Pensão, 1981-2018, em UF, dezembro de cada ano.



Elaboração própria. Fonte: SPensiones.

Com a demanda no mercado secundário garantida pelas AFPs, os bancos puderam expandir a emissão de crédito hipotecário. O número de créditos concedidos com LHs saltou de 10 para 30 mil operações anuais entre 1982 e 1988. Com isso, o estoque de concessões de crédito triplica em quantidade, passando de 40 mil para mais de 120 mil. Em termos de valores, passa de 30 para 60 milhões de UF. O crescimento mais acelerado da quantidade em relação ao montante expressa a diminuição do valor médio do empréstimo de 800 UF em 1983 para 400 UF em 1988. Verifica-se também a redução da taxa de juros de 12% para menos de 9% (Fonte: MINVU, 1989).

Em resumo, o início da operação das AFPs e sua gigantesca demanda por LHs foi fundamental para a recuperação cíclica do circuito imobiliário na medida em que estimulou o crédito hipotecário privado⁶⁰. Isto só foi possível, isto é, o mercado de capitais no Chile aceitou

⁶⁰ A crise bancária de 1982 colocou em risco a privatização dos fundos de pensão logo no início das operações. Algumas AFPs eram de propriedade de bancos que sofreram intervenção governamental. E muitos dos créditos hipotecários, que naquele momento tinha taxas relativamente altas, que lastreavam os títulos (LHs) adquiridos pelas AFPs ficaram inadimplentes. A intervenção do Banco Central baixando as taxas de juros das LHs para os pagadores e subsidiando a diferença para as AFPs garantiu que as estas também não quebrassem. Com isso as AFPs continuaram comprando LHs e em 1985 já eram 99 bilhões de pesos chilenos em créditos hipotecários que estavam nos portfólios das

esse instrumento de financiamento (Letras Hipotecárias) graças a ação decidida do Estado que privatizou o sistema de aposentadoria e definiu que os recursos administrados pelas AFPs fossem direcionados às Letras Hipotecárias. O definitivo, portanto, foi a privatização dos fundos de pensão e não a criação deste ou daquele instrumento financeiro. O mercado de capitais chileno é uma criação do Estado chileno que privatizou os fundos de pensão dos trabalhadores e gastou recursos públicos nesse mercado como veremos na última seção deste capítulo.

É importante lembrar que o crédito hipotecário era utilizado também como complemento ao subsídio do governo, portanto, estimulado a penetrar nas camadas de renda inferiores da população. Crédito privado e subsídios públicos é a fórmula mágica proposta pelo neoliberalismo para atenuar a contradição estrutural entre superexploração e superlucros imobiliários que promovem o divórcio entre o consumo dos trabalhadores e a produção de moradias nos países subdesenvolvidos. Entretanto, toda essa preparação estatal para o mercado de crédito hipotecário não foi suficiente para solucionar esta contradição. O Estado teve que ir mais além, teve que financiar diretamente as famílias com crédito público.

2.1.3.2.2 O papel do crédito público

Vimos que em 1975 foi criado o primeiro programa de subsídio, com contratação pública, focalizado na baixa renda, e com alta parcela da moradia financiada. Em 1979, foram criados programas de subsídio para apoiar a compra de setores de renda média. Em 1977, criou-se também as letras hipotecárias, instrumento que possibilitaria aos bancos apelar a recursos de terceiros, no mercado secundário, para conceder os empréstimos. Inicialmente esses recursos foram destinados pelo próprio Banco Central chileno que depois foi substituído pelas AFPs que passaram a direcionar a poupança dos trabalhadores para esse instrumento. Antes da substituição do Banco Central pelas AFPs ensaiou-se a participação do MINVU como refinanciador (MINVU, 1978). Mesmo depois que as AFPs começaram a operar, o sistema de LHs não era totalmente privado. O Banco Central continuou garantindo ao banco privado prestamista e emissor da LH que a venda da letra hipotecária no mercado secundário seria no mínimo igual ao valor do empréstimo, evitando prejuízos ao banco privado no mercado secundário. A diferença seria coberta pelo próprio tomador do empréstimo. Para os setores mais pobres, o governo financiaria a diferença com recursos fiscais operados pelo MINVU

AFPs. Essa experiência demonstra que ao fim e ao cabo o Estado continua sendo o garantidor do sistema de pensões.

(GONZÁLEZ, 1999, p. 10). Entre 1983 e 1989 os títulos foram sempre revendidos em preços abaixo do seu valor, o que representava um ganho para os investidores, mas um prejuízo para o tomador ou para o MINVU que financiavam essa diferença. No ano de 1986 os preços de venda foram pouco mais de 70% dos valores emitidos (MINVU, 1988, 1989a).

Portanto, no modelo chileno o Estado garantia o pagamento de até 75% do preço das casas, mediante subsídios, garantia uma poupança inicial da família (requisito obrigatório para obter o subsídio) e ainda garantia que o banco privado teria o valor do empréstimo rapidamente repostos, no mercado secundário, sem nenhuma perda. Com todos esses suportes: subsídio estatal, instrumento secundário de crédito e fundos de longo prazo, os ideólogos do modelo esperavam que o sistema privado bancário absorvesse toda a demanda por crédito. Mas não foi o que ocorreu. O sistema bancário privado não se “interessou” pela demanda de crédito dos setores mais pobres e o Estado teve que atuar também na oferta direta de crédito hipotecário: “abandonando ostensiblemente el objetivo original (...), el gobierno ha estado otorgando en forma directa los préstamos (...) puesto que, hasta el presente, ningún banco se ha interesado por financiar estos préstamos (ROJAS, 1999, p. 3).

Em 1979 inicia-se uma carteira estatal de empréstimos, operada pelas secretarias regionais (Serviu) do MINVU⁶¹ e destinada aos beneficiários do programa de *Viviendas Básicas*. “El préstamo de US\$ 2.400 se amortiza en 12 años con un interés preferencial de 7% al año” (ROJAS, 1999, p. 11). Em 1982 inicia-se um convênio entre o MINVU e o Banco Estado para que este operacionalize os créditos públicos que serão financiadas por aquele mediante emissão de Letras de Crédito⁶². Com isso, o Banco Estado oferecia inclusive taxas inferiores que as de mercado, já que a diferença era absorvida pelo MINVU no processo de refinanciamento (MINVU, 1987, p. 85). Mas este convênio atendia somente as faixas baixas dos programas PET, Rural e Unificado, com empréstimos de até 340 UF (GONZÁLEZ, 1999, p. 21). Os programas destinados a setores mais pobres como o PVB e posteriormente o PVP, continuaram sendo financiados diretamente pelo MINVU (ALAMOS, 1997). Isto é, a carteira hipotecária financiada pelo MINVU era operada em parte pelo Banco Estado e em parte diretamente pelo MINVU por meio dos serviços regionais SERVIU. Até janeiro de 1989 haviam sido contratados 300 mil empréstimos na carteira MINVU (MINVU, 1990). A título de

⁶¹ Decreto Supremo 591 de 4 de setembro de 1978.

⁶² Decreto Supremo 53 de 1982 e seguintes modificações.

comparação, no mesmo ano haviam cerca de 150 mil empréstimos vigentes por meio de Letras Hipotecárias no mercado privado (MINVU, 1989b, p. 17)⁶³.

Fica evidente que não fosse o crédito público, o circuito imobiliário não teria tido o mesmo impulso e o modelo chileno nunca teria alcançado as dimensões atuais. O mercado privado de crédito não se interessou por emprestar recursos as famílias de baixa renda, não obstante todas as modificações estruturais neoliberais promovidas pelo Estado. A “baixa renda” em países subdesenvolvidos não é sujeito de crédito hipotecário como alguns mistificadores do modelo chileno divulgam.

Ao final desse período de recuperação, tem-se, em síntese, o seguinte modelo de circuito imobiliário em marcha: alguma capacidade de investimento inicial garantido pela estatização das dívidas privadas e pela retomada de projetos já iniciados. A ampliação da oferta de terra mercantilizada, pronta para ser utilizada como insumo na produção. Força de trabalho e matérias-primas com preços desvalorizados em virtude da crise e a produção de moradias exclusivamente para o setor privado ocupar, principalmente naqueles produtos garantidos pela compra estatal. Mercado de força de trabalho mais flexível e com menos custos de contratação, devido a reforma trabalhista.

Se o Estado se retirou da produção direta, atuou para garantir a criação da demanda para a produção imobiliária privada, seja de forma indireta privatizando o fundo público de pensões, mas também de forma direta destinando o orçamento público para a compra de imóveis por meio de programas emergenciais e principalmente com a criação do programa de subsídios habitacionais. Temos, por fim, um novo sistema de financiamento hipotecário viabilizado pela estabilização monetária, da privatização do Sinap em favorecimento da criação dos bancos múltiplos, da criação de novos instrumentos financeiros, do investimento público na privatização dos fundos semipúblicos de aposentadoria, da intervenção no saneamento do sistema bancário garantindo a liquidez das LHs durante crise e da criação da carteira de créditos Serviu.

⁶³ A evolução da carteira hipotecária pública é tema de debates e investigações principalmente por causa do problema da alta inadimplência, o que motivou sucessivos programas de abatimentos, perdões, refinanciamentos e mudanças institucionais com vistas a eliminar o risco moral ao qual frequentemente é imputado os problemas de mora da carteira. Outro tema também frequente na literatura é a distorção que as taxas subsidiadas poderiam causar no mercado de crédito (ARRIETA, 2002). Mas a reflexão deveria incidir principalmente sobre a recusa do mercado privado de crédito em assumir os riscos e a importância do financiamento público como única alternativa para atender os demandantes já contemplados com subsídios estatais.

Estas transformações estruturais já estavam esboçadas - algumas até haviam iniciadas - antes da crise de 1982. No entanto, é com a crise que as estruturas antigas são eliminadas definitivamente – no melhor estilo terapia de choque - e o novo modelo inicia sua marcha plena de funcionamento. Em outros termos, foi depois da crise que se passou do discurso utópico e do ritual político normativo para as práticas (RIVAS, 2017). O novo modelo de circuito imobiliário se revela plenamente quando esses novos fatores se veem forçados a agir durante a recuperação e expansão do primeiro ciclo. E eles agiram. Sustentaram os primeiros cinco anos de recuperação. Em 1988 quando o volume de metros quadrados licenciados pelo circuito imobiliário ultrapassa o recorde anterior de 6,1 milhões de metros atingido em 1981 inicia-se uma fase de expansão do circuito imobiliário durante nove anos seguidos. Após resgatar o circuito imobiliário das cinzas o novo modelo demonstrará toda sua potência de acumulação neste período de expansão.

2.2 A expansão exuberante (1988-1996)

“Nuestro sector fue sin duda el más afectado por la crisis recesiva de los años 82 y 83, pero creemos que hemos empezado a salir de la crisis ya que distintos indicadores macroeconómicos así lo demuestran” (CCHC, 1986, p. 1). Com estas palavras, Jorge Brofman Horovitz, presidente da CCHC inicia a Memória Anual do grêmio em agosto de 1987. E tinha razão nessa afirmação. O PIB da construção civil apresentou variação de 16,1%, 2,3% e 10,6% entre 1985 e 1987. A desocupação do setor que havia atingido 50% em 1982 reduziu-se para 25% em 1985 e manteve taxas aceleradas de queda nos anos de 1987 e 1988⁶⁴. O índice de despacho de materiais nos sete primeiros meses de cada ano, apresentou variação de positiva de 3,5%, 19,5% e 13,5% entre 1986 e 1988. Enquanto o índice de venda de materiais variou 14,4%, 21,7% e 41,8% no mesmo período (CCHC, 1986, 1987, 1988). Esse crescimento se expressou na quantidade metros quadrados construídos no país. Em 1988 são produzidos 6,3 milhões de metros quadrados de edificação no país, mais de 60 mil moradias, 1,5 milhões de metros quadrados de destinados à Indústria, Comércio e Estabelecimentos Financeiros e mais de meio milhão de metros quadrados destinados a Serviços. Ultrapassava-se, assim, pela primeira vez o recorde de 1981. A crise não só havia ficado para trás como já se apontava para uma nova fase de expansão que exigiria readequação da capacidade produtiva do circuito imobiliário: “Esa (...) demanda ha generado problemas puntuales de abastecimiento de algunos

⁶⁴ Segundo as memórias anuais da CCHC, o emprego do setor de construção no país cresceu 20% e 27,6% no primeiro semestre de 1987 e 1988 respectivamente, quando comparados com o mesmo período do ano anterior.

materiales, que han sido resueltos en base al uso más intensivo de la capacidad instalada y a una racionalización en los precios y de distribución” (CCHC, 1988, p. 5).

O período anterior, de recuperação, foi fundamental para nivelar o patamar de custos, eliminar capitais ineficientes, sanear capitais sobreviventes por meio da ação do governo, ampliar e aprofundar o mercado de terras e desregular o de força de trabalho, ambos desenhados nos albores da crise. Cinco anos depois da grande crise de 1982-1983, os capitalistas da construção estavam em marcha acelerada. Com seu fluxo de caixa regularizado, com capitais acumulados para iniciar novos investimentos em escala ampliada, o investimento privado com maior autonomia. Não é à toa que a produção imobiliária, medida pela demanda capitalista por licenças para edificar, apresentou nove anos de crescimento. Essa expansão em escala ampliada não significa com tudo que não houve alterações no ambiente macroeconômico e no circuito imobiliário. Embora os pilares do modelo, descritos anteriormente, continuem os mesmos, nos cabe aqui descrever qualitativamente essa expansão do circuito imobiliário neoliberal chileno.

O ritmo de expansão do capitalismo chileno em geral e do circuito imobiliário após 1986 soterravam a instabilidade provocada pela primeira década da ditadura neoliberal. A ditadura parecia não somente forte, mas capaz de organizar a sociedade e a economia chilena. O ambiente econômico oferecia estabilidade ao ambiente político do país. As mobilizações populares de 1982 e 1983 haviam sido amortecidas. A insinuação de abertura do regime, no que ficou conhecida como “Primavera de Jarpa”, foi suspensa no início de 1985 fracassando a via pactuada de transição por meio de um acordo nacional pela reforma constitucional. No decisivo ano de 1986 a via insurrecional também é derrotada⁶⁵. A ditadura retoma o controle do processo de transição submetendo a oposição ao seu calendário (MOULIAN, 1994). A constituição de 1980 escrita pela própria ditadura previa que ao final de 8 anos a junta militar deveria indicar o próximo presidente para mais um mandato de oito anos, desde que a população

⁶⁵ “Los planteamientos de ruptura fueron dos, de muy distintas características cada uno. La llamada "ruptura insurreccional" fue impulsada por el Movimiento Democrático Popular (MDP) y, dentro de él, especialmente por el Partido Comunista. La llamada "ruptura pactada" (que exigía Asamblea Constituyente, cambio de Pinochet y Gobierno Provisional) fue planteada por la Alianza Democrática (AD). En 1985, un pacto amplio, que incluía a los partidos de la Alianza Democrática más dos partidos de derecha (el Movimiento de Unidad Nacional y el Partido Nacional), formuló una demanda de cambio constitucional negociado previo al plebiscito sucesorio. Los tres proyectos fracasaron, por razones, por supuesto, distintas” (MOULIAN, 1994, nota 6).

aprovasse em referendo o nome proposto. A mesma constituição previa eleições parlamentárias em 1989⁶⁶.

A dinâmica do capitalismo chileno jogava a favor da junta militar. Após a crise de 1982 e 1983, as políticas econômicas eram mais flexíveis e pragmáticas, isto é, com habilidade para implementar e gerir o modelo neoliberal alcançando assim maior estabilidade macroeconômica. O PIB apresenta ininterruptas taxas de crescimento positivas a partir de 1984 e em 1987 já havia ultrapassado o pico anterior à crise, atingido em 1981 (FFRENCH-DAVIS, 2018, p. 45). Em 1987, pela primeira vez em muitos anos, o desemprego despontava abaixo dos dois dígitos. Ciosa da importância que a situação econômica teria no plebiscito presidencial de 1988 e nas eleições parlamentares de 1989, a ditadura inicia uma política macroeconômica expansionista que impulsiona ainda mais o crescimento econômico. Com isso, o PIB cresce 7,3% e 10,6% respectivamente em 1988 e 1989. A taxa de desemprego alcança ao final de cada ano taxas de 7,5% e 6,8%, respectivamente. É neste contexto que a ditadura enfrenta seu segundo plebiscito. Seu objetivo era mostrar ao mundo que o processo de disciplinamento havia transformado o Chile tão profundamente, que mesmo ampliando liberdades da democracia burguesa, o povo escolheria o seu indicado, que fora anunciado formalmente em julho de 1987. Pinochet, um dos ditadores mais sanguinários e corruptos da América Latina ousava postular sua continuidade buscando entrar para a história como presidente democraticamente eleito.

Mas a alegria e a esperança não estavam derrotadas. A unidade de todos os partidos, movimentos e organizações de oposição em torno do “Não” e uma campanha publicitária digna de cinema foram gatilhos suficientes para transformar em realidade a vitória da oposição, em 5 de outubro de 1988, com 55,9% dos votos válidos. Seguindo o rito constitucional, no caso da rejeição do candidato oficial, o presidente teria seu mandato renovado por um ano, até que eleições presidenciais ocorressem junto as eleições parlamentares. Para tentar vencer o pleito o governo manteve a máquina pública em marcha forçada, promoveu políticas fiscais e monetárias expansionistas e escolheu como candidato oficial o Ministro da Economia Hernan Buchi, que havia se notabilizado como ministro que retirou definitivamente o país da crise de 1982. Não obstante, a direita não logrou unificar-se e o candidato Francisco Javier Errazuriz Talavera, apresentou-se como uma terceira via independente, de centro-direita. Essa divisão

⁶⁶ A proibição de partidos políticos, a inexistência de um órgão eleitoral independente, a censura à imprensa, enfim, toda falta de liberdade política colocava em questão as condições em que seriam realizadas tais eleições. Havia uma disputa, portanto, de como se faria tal consulta e um debate dentro da oposição se deveriam participar dela.

fortaleceu ainda mais a oposição, novamente unida na *Concertación de partidos por la democracia*, cuja vitória se deu com 55% dos votos, superior à soma de seus dois adversários, numa candidatura encabeçada por Patrício Aylwin do Partido Democrata-Cristão.

A transição chilena foi extremamente tutelada e havia por parte da entente empresarial-militar⁶⁷ uma ameaça real à sua continuidade ao mesmo tempo que gerava no povo chileno uma desconfiança sobre sua legitimidade⁶⁸. A presença do ex-ditador na vida política, como comandante em chefe do exército, era o recado de que as classes dominantes chilenas não aceitariam passivamente um potencial avanço das forças populares sobre os pilares do modelo, seja institucionalmente ou, menos ainda, com mobilizações *callejeras*. Por outro lado, o impulso de mobilização popular e de revitalização dos partidos democráticos e dos movimentos sociais durante o processo de transição pressionava o novo governo por mudanças estruturais. O povo havia rompido o medo e o passivo social herdado dos dezessete anos anteriores, represado pela violência da ditadura, impunha urgência. O governo da *Concertación* precisava entregar resultados a essa base social se quisesse demonstrar alguma mudança verdadeira durante o processo.

Na dimensão econômica, os setores patronais deixaram explícito que não aceitariam mudanças no modelo e que não confiavam na equipe⁶⁹ da *Concertación*, chefiada pelo ministro

⁶⁷ Cf. Homenagem da CCHC à ditadura logo no primeiro ano da democratização “por la profunda y vital labor institucional realizada, que modernizó al país en diferentes aspectos” (CCHC, 1990, p. 1).

⁶⁸ Logo após a vitória do “Não” em 1988, a *Concertación* e a ditadura estabelecem um pacto de transição, materializado numa reforma constitucional que foi submetido a referendo popular no dia 30 de julho de 1989, com apoio unificado. Com este pacto se consolida o modelo político chileno baseado i) no sistema binominal, que favorecia uma sobrerrepresentação dos partidos de direita e dificultava enormemente alterações constitucionais; ii) o sistema de senadores designados e vitalícios, no qual 9 das 45 cadeiras no senado (20%) não eram eleitas pelo voto direto mas indicadas, sendo quatro indicações das forças armadas, três do Tribunal Constitucional e duas da Presidência da República, sistema que também favorecia a direita; e por fim, iii) a garantia de que nenhum comandante das forças militares seria destituído antes de 8 anos contados a partir do novo mandato presidencial. Este sistema político, altamente tutelado pelas forças armadas, criou um duopólio de poder no congresso garantindo a estabilidade do modelo econômico da ditadura. Permitiu também a manutenção dos interesses das forças armadas durante a democracia simbolizada na continuidade de Pinochet como comandante em chefe do exército até 1998 e depois como senador vitalício. Com isso as forças políticas que apoiaram a ditadura buscavam proteger não apenas o modelo sócio econômico que haviam criado, mas também seus personagens, particularmente os que estiveram na linha de frente na violação dos direitos humanos. Havia sido criada uma verdadeira entente entre os grupos econômicos e os militares para proteger o modelo e os criadores do modelo (OTANO apud CHATEAU, 2016, p. 374).

⁶⁹ Essa equipe econômica localizada na *Corporación de Estudios para Latinoamérica* (CIEPLAN) havia conseguido, por meio do discurso econômico, ser talvez a única oposição pública e consentida pela ditadura em seus anos mais duros. Dados os indícios de que um processo de transição estava próximo, passam a criar mesas de diálogos entre associações patronais e sindicatos laborais. Seus estudos deixam de ser exclusivamente de crítica ao modelo e passam a ser mais propositivos, já em vistas a construção de um programa econômico consensuado com a elite econômica. A “política do consenso” ou “democracia dos acordos” passam a figurar como sínteses de tática política do grupo durante a

da fazenda Alejandro Foxley⁷⁰. Pressionada pela entente empresarial-militar, a *Concertación* buscou ganhar a confiança das classes dominantes chilena como gestor responsável capaz de controlar os movimentos sociais e ao mesmo tempo manter as estruturas econômicas do modelo neoliberal e a obediência à constituição da ditadura, ainda que para isso precisasse abrir mão de seu programa com políticas que ela mesma havia criticado no passado.

Para conquistar a confiança das classes dominantes a *Concertación* não questionou a constituição, promoveu políticas econômicas de ajuste para mitigar os efeitos inflacionários da política expansionista anterior, renegociou a dívida, atenuou a desvalorização cambial estabelecendo exigência de 20% de encaixe para investimentos estrangeiros em carteira (especulativos), cancelou a revisão das privatizações e controlou os movimentos sociais e sindicais, trazendo as suas demandas para dentro da institucionalidade.

A decisão da *Concertación* de não efetuar a revisão das privatizações foi sem dúvida um dos principais elementos de aproximação do governo com a entente empresarial-militar. Mas foi além: os governos democráticos impulsionaram novas privatizações⁷¹, além de toda gestão macroeconômica baseada em superávits fiscais, controle monetário, *inflation target*, liberação de normas de investimentos estrangeiro, redução de tarifas alfandegárias e Tratados de Livre Comércio com México, Estados Unidos e Canadá, Peru e União Europeia promovidas ao longo de toda a década de 1990. Enfim, todas essas medidas revelam que não se tratava apenas de um constrangimento político herdado do período anterior, mas uma política econômica ativa fruto de um processo também de neoliberalização ou “direitização” da oposição chilena: “En otras palabras, fueron justamente los opositores al régimen militar quienes han administrado la economía del país desde 1990, siguiendo las grandes líneas dejadas por los economistas de Chicago” (CHATEAU, 2016, p. 526).

De outro lado, o governo tinha a tarefa de inaugurar um novo modelo de gestão da questão social, onde o diálogo e a política pública ocupariam mais espaço, diminuindo o rol da repressão. Deveriam atender ao mesmo tempo as demandas sociais e a exigência das classes

transição Cf. (MUÑOZ GOMA apud CHATEAU, 2016, p. 357) e (FOXLEY apud CHATEAU, 2016, p. 359).

⁷⁰ Fizeram questão de demonstrá-lo no encontro empresarial de 1989, onde Foxley foi acochado pelos empresários enquanto Hernán Büchi foi ovacionado (CHATEAU, 2016, p. 362).

⁷¹ A privatização dos 40% restantes da empresa aérea LAN em 1991; a lei que permite a estatal do cobre (CODELCO) associar-se com capitais privados e a privatização de divisões não minerais da empresa em 1992 e 1993; a privatização de 39 empresas pertencentes ao Estado também em 1993; a privatização de empresas sanitárias, a concessão de portos e de novas autoestradas e a concessão de serviços ferroviários em 1995; a privatização parcial da Empresa Nacional de Petróleo (ENAP) e de mineração (ENAMI) em 1997.

dominantes de controle político, mas dentro dos limites do modelo econômico. Havia uma ameaça real de que se a mobilização social se tornasse um instrumento recorrente de pressão e ameaçasse escapar do controle do governo da *Concertación*, as Forças Armadas poderiam fechar novamente o regime⁷².

Por isso que o desafio de manter o controle social era central no processo de transição. E também por isso, mesmo depois de todo transformismo do discurso econômico crítico para o discurso econômico do consenso, a questão social continuou sendo alvo de crítica. Se o objetivo era evitar o avanço de mobilizações populares reivindicativas o governo deveria apresentar respostas concretas às demandas sociais, mas devido a correlação de forças no congresso e a política de consensos, mesmo estas deveriam ser pactuadas com as elites econômicas. Neste aspecto duas medidas foram fundamentais: a ampliação dos gastos sociais mediante ampliação da receita tributária e o acordo nacional sobre o salário mínimo.

A alternativa encontrada para ampliar os gastos sociais foi elevar a carga tributária, por meio do Imposto sobre Valor Agregado, um imposto sobre consumo e, portanto, regressivo. Com isso a *Concertación* conseguiu ampliar a arrecadação em 2% do PIB que foi direcionado as políticas sociais de forma focalizada e gradual. O crescimento econômico dos anos 1990 sustentaria um aumento constante da arrecadação evitando que o tema da carga tributária e da redistribuição de renda ganhassem centralidade.

A segunda dimensão importante a ser solucionada era no conflito direto entre capital e trabalho. Durante os anos 1980 o economista da CIEPLAN René Cortazar havia criado canais de diálogo com o movimento sindical. Ao assumir a pasta do Ministério do Trabalho, Cortázar tratou de criar uma mesa de diálogo entre sindicatos e patrões, assumindo para o governo a função de mediação de conflitos, com objetivo de esvaziar as mobilizações e ações sindicais autônomas. Como resultado dessa política de mediação, os sindicatos obtiveram já em abril de 1990 um reajuste no salário mínimo enquanto os empresários conquistaram uma declaração de princípios onde o movimento sindical admitia atuar nos marcos da institucionalidade vigente. Posteriormente novas conquistas seriam obtidas pelos trabalhadores, como aumentos de salário mínimo, encarecimento da demissão e manutenção da indenização

⁷² De fato, em ao menos dois momentos durante o primeiro governo da *Concertación* houve movimentação real de militares. O primeiro foi um aquartelamento do exército em 19 de dezembro de 1990 e o segundo foi o *boinazo* em 28 de maio de 1993. “El general Pinochet tenía, en 1990 toda la legitimidad. Un 40% de la opinión pública los respaldaba. La derecha y los empresarios estaban detrás de él. En ese momento, ser más duro habría sido una falta de responsabilidad tremenda (...). Como la transición terminó bien, pueden hacerse críticas a Aylwin después de la batalla” (HUNEUSS apud CHATEAU, 2016, p. 377).

por demissão, e também pelo movimento sindical em relação a liberdade sindical, remoção de normas antissindicais e proteção jurídica aos dirigentes. Com isso as manifestações grevistas que haviam atingido o pico de 274 greves no ano de 1992 se reduz ao longo dos anos até atingir 108 greves em 1999 (GUZMÁN apud CHATEAU, 2016, p. 434). Todavía, “siguió primando el principio de la flexibilidad laboral, a pesar de los intentos por cambiar la legislación, los cuales siempre se encontraron con la enconada oposición del empresariado y de los partidos de derecha” (CHATEAU, 2016, p. 383).

No balanço geral, portanto, a avaliação é de que o “empresariado había pagado un costo muy menor por la legitimación del modelo económico del régimen anterior, y (...) lograran un margen de maniobra importante para conducir la política económica y asegurar (...) la necesaria gobernabilidad del país” (CHATEAU, 2016, p. 370). Desta maneira, a *Concertación* passava no teste das classes dominantes, se tornando confiável para gerir o modelo herdado pela ditadura. O capitalismo chileno volta a se a expandir aceleradamente “como resultado de la instauración de una ‘democracia representativa tutelada’, que conservó el modelo económico (...) pero innovó proveyendo la certeza jurídica y la estabilidad requeridas para atraer al capital” (TITELMAN, 2019, p. 7)⁷³.

Este contexto de hegemonia do modelo neoliberal, com altas taxas de crescimento econômico em democracia restringida, mas com impulso a políticas sociais subsidiárias sustentou a *golden age* do circuito imobiliário neoliberal.

2.2.1 A primeira fase, circulação (D-M).

Na primeira fase do circuito se mantinham as condições vantajosas ao patronato de contratação de mão de obra, graças a manutenção do sistema de relações trabalhistas da ditadura a flexibilidade laboral matinha o custo da força de trabalho estruturalmente baixo, mesmo em períodos de crescimento econômico e aumento conjuntural do emprego. A supremacia da propriedade sobre as regulamentações urbanísticas mantinha um mercado de terras “eficiente”, isto é flexível e aquecido. Embora tenha havido modificações no PNDU em 1985, a prática concreta dos agentes mantinha a propriedade privada por sobre as demais leis e

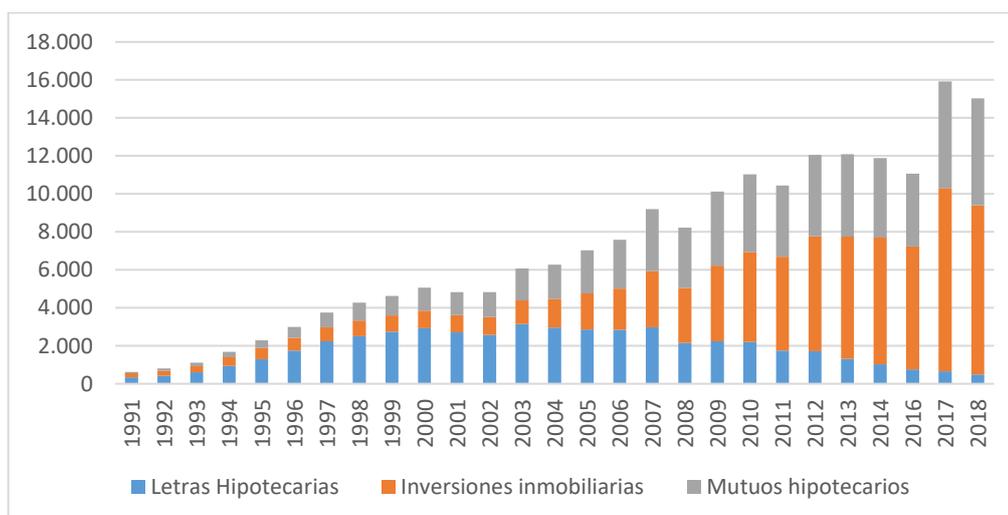
⁷³ “La estrategia cautelosa de la Concertación en términos de políticas económicas redistributivas, se vio compensada por la expansión de la economía, sobre todo, entre 1990 y 1997. Los beneficios del crecimiento permitieron la puesta en marcha de diversos programas asistenciales y de un aumento sostenido del gasto social, aunque sin cambiar mayormente ni el estatus ni la situación de precariedad laboral de la mayor parte del país, actores fundamentales de la recuperación democrática y de la gobernabilidad durante los primeros años de la transición política.” (CHATEAU, 2016, p. 383).

regulamentações, favorecendo uma expansão urbana horizontal e segregada. Foi o momento em que a cidade de Santiago mais se “periferizou”.

Os dois últimos anos da ditadura são marcadas por uma intensificação da titularização, no programa chamado Cruzada pela liberdade, com o qual a ditadura prometia regularizar todos os imóveis. Apesar da grande quantidade de títulos distribuídos em 1988 e 1989, essa meta não foi atingida. Assim, no terceiro ano de governo da *Concertación* o processo de titularização é acelerado, buscando erradicar os *campamientos*. Assim nesse período de expansão do circuito imobiliário que engloba os dois últimos anos da ditadura e os seis primeiros anos da *Concertación*, foram distribuídos 157.800 títulos de propriedade, que passam a estar disponíveis para a circulação mercantil ([Gráfico 4](#)).

As condições estruturais da primeira fase do circuito imobiliário (D-M), fundadas na década anterior, continuavam presentes. A diferença agora é que as construtoras e incorporadoras já haviam se recuperado plenamente, retomaram certa capacidade de investimento autônomo trazendo repercussões na diversificação de produtos imobiliário no período. A recuperação do sistema bancário e o crescimento dos ativos sob administração de investidores institucionais buscando por novas fontes de rendimento disponibilizam maior quantidade de capital dinheiro para o financiamento das construtoras e incorporadoras ([Gráfico 8](#)). No gráfico abaixo demonstra-se como além de ter mais recursos disponibilizados ao crédito hipotecário, isto é, à demanda, mediante letras e mútuos, também cresceram os investimentos imobiliário por parte das seguradoras.

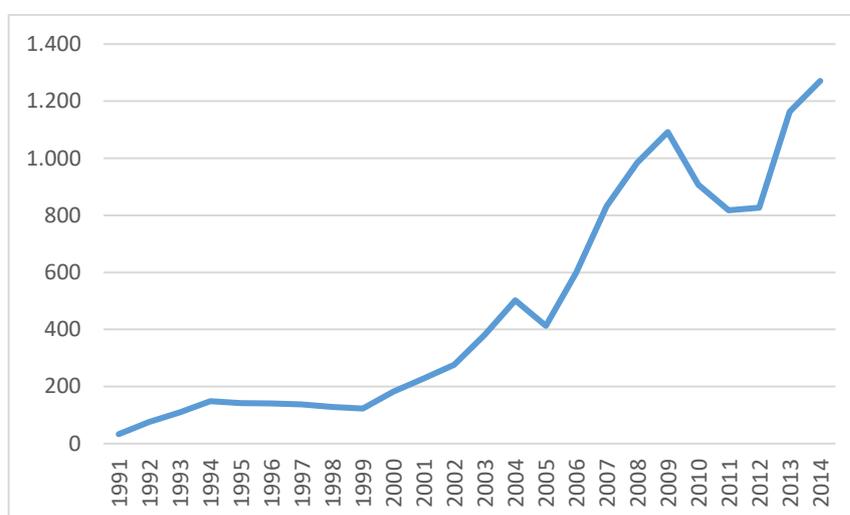
Gráfico 10 - Investimento das Asseguradoras no Imobiliário, 1991-2018, milhões de dólares de dezembro de cada ano.



Fonte: CMF. Elaboração própria.

Esse crescimento é possível graças há uma novidade institucional desse período, a promulgação da *Ley General de Fondos*, de 1989, que possibilitou a criação de Fundos de Investimento Imobiliário capazes de captar recursos do público em geral, mas principalmente dos investidores institucionais que podiam assim investir no circuito imobiliário. Metade dos 10 fundos criados nos primeiros 3 anos destinaram-se à canalizar recursos das AFPs e das CSVs para o circuito imobiliário (PINEDA, 2011, p. 9).

Gráfico 11 - Investimento das Companhias de Seguro em Fundos de Investimento, milhões de US\$ de dezembro de cada ano.



Elaboração própria. Fonte: CMF.

A facilidade de circulação de terra e trabalho e o aumento de capital dinheiro disponível para adentrar no circuito imobiliário são fatores que concorreram para ampliar e acelerar o investimento no circuito imobiliário.

2.2.2 A segunda fase, produção (P).

A produção imobiliária em 1988 havia demandado 6,3 milhões de metros quadrados. Nove anos depois atingia 14,9 milhões. Um crescimento de 135% no período, a taxas anuais de 11,29%. É verdade que a média das taxas anuais ficou um pouco inferior à média do período anterior, que foi de 13,6% ao ano. Mas deve-se levar em conta que no período anterior se partiu de um patamar muito baixo, que foi o ano de 1982. Assim, alcançar uma média anual de crescimento de dois dígitos durante nove anos, partindo de um patamar já elevado é algo que expressa a acumulação exuberante do circuito imobiliário no período.

Ressalta-se a taxa de variação negativa de 1990, resultante da suspensão de investimentos no primeiro ano da transição; e a variação nula apresentada em 1994, ano da crise mexicana ([Figura 2](#)).

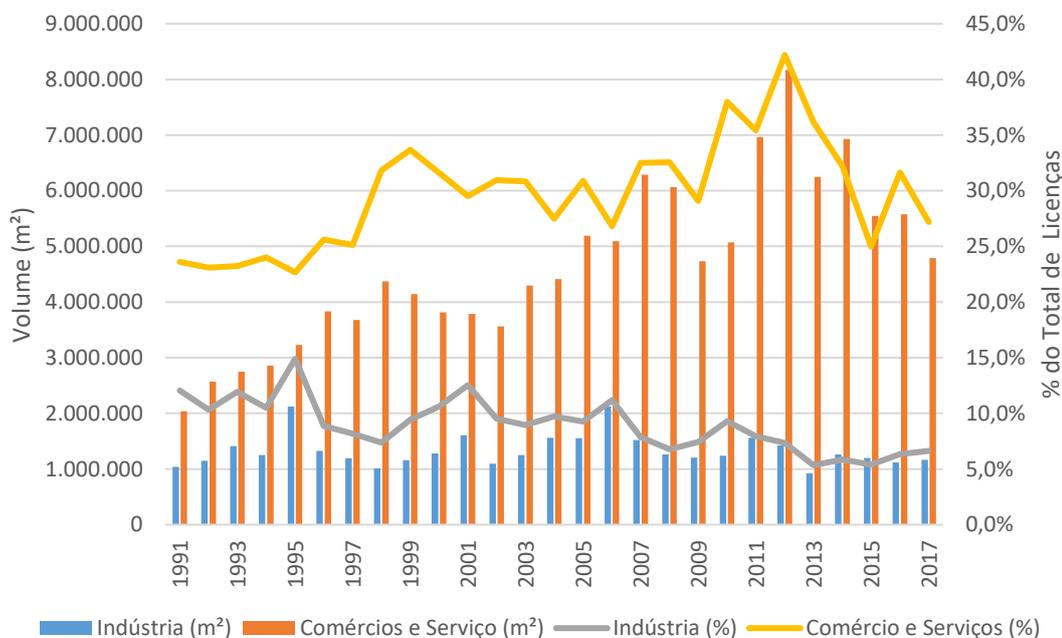
As licenças destinadas à moradia apresentam comportamento semelhante as licenças totais. Um forte crescimento durante o período, à exceção dos anos de 1990 e 1994. Dos 4,3 milhões de metros quadrados de 1988 para 9,8 milhões em 1996 ([Gráfico 3](#)). Um crescimento de 127% com taxas anuais de 10,82%. Apesar de altas, elas são levemente inferiores as taxas totais, provocando uma inversão do movimento verificado no período anterior, isto é, uma queda relativa das moradias no total das licenças para construir ([Gráfico 2](#)). Essa diminuição relativa se deve ao crescimento maior dos outros tipos de edificação. Esse tipo de movimento tende a acontecer quando a economia local entra em período cíclico expansionista, onde se elevam a demanda por edificações industriais, comerciais e de serviços. Também é quando os capitais incorporadores e construtores conseguem maior autonomia de investimento em relação ao orçamento público, investindo em novas edificações de comércio e serviços, seja com capital próprio ou com crédito bancário.

As licenças destinadas a atividade de Serviços partem de 505 mil para 912 mil metros quadrados entre 1988 e 1996. Um crescimento total de 80,7% e taxas anuais médias de crescimento de 7,68%. Apesar de ter praticamente dobrado o volume de edificações licenciadas no período, a taxa de expansão foi a menor de todos os agrupamentos e por isso sua participação relativa no total cai de 9% para 7% no período. O terceiro grupo sob o qual são divulgadas as licenças para edificação é Indústria, Comércio e Estabelecimentos Financeiros (ICEF). As licenças destinadas à ICEF saem de 1,5 milhões para 4,2 milhões de metros quadrados no período. Crescimento total de 175% a taxas anuais médias de 13,5%. As licenças agrupadas sob esse conceito foram as que apresentaram as maiores taxas de crescimento e por isso as que aumentaram sua participação relativa no total de licenças que partem de 23% para 28% ([Gráfico 6](#)).

A categoria de ICEF ajuda pouco a entender a concorrência capitalista pelos usos do espaço urbano, pois mistura atividades com dinâmicas muito distintas e de diferentes relações com a urbanização. Por isso desagregou-se os dados para uma análise mais cuidadosa. Os dados desagregados estavam disponíveis somente a partir do ano de 1991. Com isso pode-se verificar que o crescimento do ICEF é puxado por licenças destinadas as áreas comerciais e de serviços que saíram de 2,03 para 3,8 milhões de m², passando de 23,6% para 25,6% do total,

enquanto a Indústria passou de 1,03 para 1,3 milhões de metros quadrados, reduzindo sua participação de 12% para 8,9% do total.

Gráfico 12 - Licenças de Edificação para Indústria, Comércio e Serviços, em m² e em % do total, 1982-2018



Fonte: INE. Elaboração própria.

Em síntese, a dinâmica de produção do circuito imobiliário no período de expansão mostra uma leve diminuição relativa da demanda por moradias e de crescimento da importância do comércio enquanto as atividades de serviço mantem sua participação estagnada e a indústria reduz sua participação relativa. Essa dinâmica da demanda capitalista por espaço urbano indica três elementos. Primeiro, que se trata de uma fase de expansão do capitalismo em análise, onde os investimentos privados (indústria, comércio e serviços) elevam sua demanda por espaço construído. Segundo, que entre eles as atividades comerciais apresentam um crescimento mais acelerado, denotando uma economia urbana mais dependente dessa esfera de acumulação do que a indústria e serviços. Por fim mostra que os capitais construtores e incorporadores encontram-se com caixa ou com acesso a crédito bancário para responder a esse tipo de demanda. Com isso, o circuito imobiliário diminui levemente sua dependência relativa de produção de moradias, onde, como vimos, a ação do estado tem papel fundamental.

2.2.3 A terceira fase, realização (D' - M').

Ter matérias primas, força de trabalho e terra em abundância, assim como capitais (bancos, empresas construtoras e incorporadoras) saneados em ritmo ampliado de acumulação e com autonomia de investimento são fundamentais para estimular o circuito imobiliário. Mas são insuficientes, principalmente em países atravessados pela superexploração da força de trabalho. Os mercados de imóveis nestes países dependem muito mais do suporte estatal ao crédito hipotecário e com subsídios. Se esses instrumentos não houvessem se expandindo em conjunto com as fases anteriores, a gigantesca expansão produção imobiliária não encontraria demanda e certamente a fase de expansão do circuito imobiliário teria sido mais curta e sensivelmente menor.

Vimos que a questão social era um dos temas fundamentais para a estabilização democrática. Era por meio dela que a *Concertación* buscara ao mesmo tempo se diferenciar da ditadura, atender sua base eleitoral e mostrar sua utilidade para as classes dominantes como contendora dos conflitos sociais. A moradia era uma das principais questões, pois havia sido uma trincheira dos movimentos de contestação armada a ditadura. Era, portanto, um dos setores mais radicalizados. Para esvaziar os movimentos a *Concertación profunda* a tática da ditadura de promoção da propriedade privada aperfeiçoando o modelo de subsídios com recursos do crescimento econômico e da expansão tributária.

Houve um aperfeiçoamento da política habitacional. Criou-se o *Programa de Vivienda Progresiva* (PVP) que ao lado do *Programa Vivienda Basica* e do *Rural* passaram a atender os segmentos mais empobrecidos. A principal inovação do PVP foi a eliminação da necessidade de crédito, ampliando o subsídio para a quase totalidade do preço da moradia. Para isso a construção da moradia foi dividida em duas etapas: a primeira de 13m² a 23 m² com banheiro, cozinha e um dormitório em um terreno de 100m² urbanizado. Com isso, se produzia uma solução de mais baixo custo, rápida construção e possibilidade de expansão. O restante da construção poderia ser feito exclusivamente com recursos privados ou a família poderia postular aos subsídios da segunda etapa do programa. Além disso, os programas Tradicional e SAF foram incorporados no Sistema Unificado. Em resumo, nos anos 1990 estiveram vigentes 5 programas de subsídio, sendo dois deles para os setores médios ou emergentes (Unificado e PET) e três focalizados em setores chamados mais vulneráveis (Rural, PVB e PVP)⁷⁴.

⁷⁴ Outras transformações promovidas pelo governo da *Concertación* nas políticas habitacionais buscavam aproximar o sistema dos princípios do novo governo como redistribuição, progressividade, regionalização, livre associação, portas abertas com empresários e entidades do setor, integração

Todas essas modificações introduzidas na política habitacional pelo governo democrático tornaram o modelo neoliberal criado pela ditadura mais eficiente do ponto de vista da acumulação de capital graças à destinação de maiores somas de recursos públicos ao circuito imobiliário. Estes aperfeiçoamentos possibilitaram uma nova expansão das moradias financiadas direta ou indiretamente, parcial ou totalmente, pelo orçamento público. Ao longo do período são financiadas 678.274 unidades habitacionais novas com algum recurso público ([Gráfico 7](#)). Considerando que neste mesmo período foram licenciadas a construção de 961 mil 263 moradias, temos uma taxa de cobertura de 70,5%. Isto é, 7 em cada 10 moradias produzidas no período receberam algum subsídio público total ou parcial, sem contar ainda o crédito público, que veremos adiante.

O orçamento do MINVU recebe uma grande impulsão para atender esses objetivos. Em 1990, o orçamento total do Ministério era de 90 bilhões de pesos. Em 1996 havia alcançado 334 bilhões. Entre os gastos de investimento destacamos as rubricas de subsídio e contratação de moradias. Os subsídios cresceram 167%, saltando de 31 para 84 bilhões enquanto os investimentos em contratações diretas de moradias sociais apresentaram um crescimento de 322%, saindo de 20 para 87 bilhões de pesos (MINVU, Memória, vários anos, valores correntes).

Foi com essa mobilização crescente de recursos públicos direcionados à produção privada de moradias que a *Concertación* cumpriu o objetivo de apaziguar conjunturalmente os conflitos urbanos durante a redemocratização, uma bem sucedida “política preventiva” de mobilizações e ocupações (CASTILLO; FORRAY, 2014): “El éxito de esta política quedó de manifiesto en que no se produjeron las tomas; lo que se produjo fue la multiplicación de comités de allegados en los sistemas de postulación y la apertura masiva de libretas de ahorro para la vivienda” (MINVU, 2004, p. 231).

urbana e meio ambiente. Por isso, além dos novos programas de subsídios já descritos foram criados outros três programas de subsídios, mas sem volume significativo - como o subsídio ao Leasing destinado à famílias jovens e sem poupança, o subsídio especial de Renovação Urbana, mais elevado para localizações mais valorizadas e um programa de subsídio a mobilidade habitacional -, e outros programas destinados à política urbana, como o *Programa de Mejoramiento de Barrios*, o Programa Nacional de Parques Urbanos, o Programa de Pavimentos Participativos, de *Equipamiento Comunitario*, de *Equipamiento Complementario a la Vivienda* entre outros destinados a melhorar a qualidade urbana das cidades. Também foram promovidas mudanças no sistema de pontuação visando corrigir algumas distorções e inequidades, como era o caso de mães não casadas; introduzidos sistemas de avaliação e de controle de qualidade das habitações; e a criação de assistência técnica para os novos subsídios progressivos (SUNGRANYES, 2005; MINVU, 2004). Se os objetivos qualitativos visados por essas mudanças foram alcançados ou não, será matéria da última seção deste capítulo. Para maior aprofundamento sobre a política habitacional no período ver trabalhos citados na nota 43.

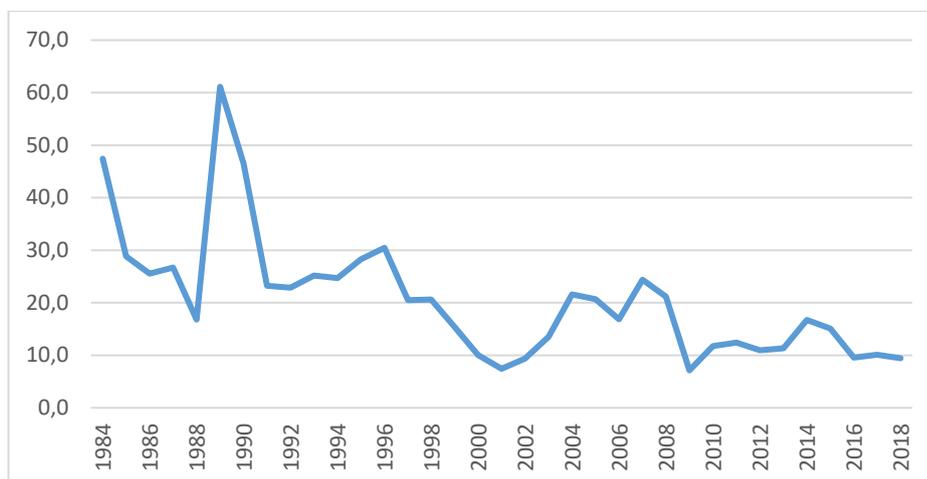
As cadernetas de poupança, de fato, cresceram muito no período. É de se esperar que o aumento de contemplados pela política estimule as pessoas a enquadrar-se nos requisitos exigidos à postulação. Assim a abertura de cadernetas de poupança que já vinham crescendo se aceleraram no final dos anos 1980 e em 1997 haviam 1 milhão e 380 mil cadernetas, quando em 1987 havia menos de 300 mil (Minvu, 1989). Pardo (1999) calcula que entre 1990 e 1997 foram abertas 129 mil novas cadernetas por ano. Apesar desse crescimento acelerado, a evolução da poupança efetivamente realizada não conseguiu acompanhar o contratado ficando abaixo dos 50%. Em 1996 haviam sido contratadas 1,2 milhões, mas efetivamente poupado pouco mais de 500 milhões. Na [Figura 5](#) está nítido que ao longo de todo o período a brecha entre o valor contratado e o efetivamente poupado vai se ampliando.

Mesmo depois da criação de programas com subsídio integral, a maioria dos subsídios ainda eram complementados por crédito. Os bancos privados mantinham sua aversão a baixa renda que, portanto, ficava a cargo do crédito público que era operado diretamente pelo MINVU ou por intermédio do Banco Estado, mas com taxas subsidiadas por aquele. A carteira hipotecária do ministério alcançava 320 mil devedores em dezembro de 1990, sendo 300 mil contratados antes de 01 de janeiro de 1989. Afim de sanear a carteira e indenizar os devedores contratados durante a ditadura o governo Aylwin criou um programa de perdão e refinanciamento que poderia alcançar 260 mil dos 300 mil beneficiários com crédito contratado antes de 1989. Aderem a este programa 240 mil devedores. Destes, 140 mil tiveram seus débitos cancelados e 100 mil obtiveram perdão total das prestações e/ou o cancelamento de uma prestação para cada duas pagas. Em 1994 a carteira hipotecária do MINVU abrangia 255.184 créditos. Nestes mesmo ano, o presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle criou um novo programa de saneamento, mas não tão abrangente. Ao final do período de expansão, em 1996, o número de créditos alcança 264.206 e o montante ultrapassava os 20,8 milhões de UFs. Segundo González (1999), Apesar de todos os programas de saneamento do período, a mora se aproximava de 3,9 milhões de UFs, isto é, uma taxa de morosidade de 18,7%. Para tentar diminuir a morosidade, além dos programas de perdão e saneamento, a administração da carteira foi privatizada, por meio de licitação pública, a partir de 1 de julho de 1993. Imaginava-se que com essa medida eliminar-se-ia o risco moral associada a administração pública da carteira.⁷⁵

⁷⁵ Citamos apenas dois dos mais representativos programas de renegociação de dívidas do período, mas existem pelo menos cinco decretos deste período que mereceriam análise em um estudo mais aprofundado sobre o tema: 35/88 (<http://bcn.cl/2ekg2>) 132/90 (<http://bcn.cl/2ekg3>), 17/92 (<http://bcn.cl/2ekg9>) 27/94 (<http://bcn.cl/2ekg1>) , 75/96 (<http://bcn.cl/2ekg0>). Para o número de devedores, Memórias anuais do MINVU e Informe Diputados Montes y Sota (1996). Sobre o montante

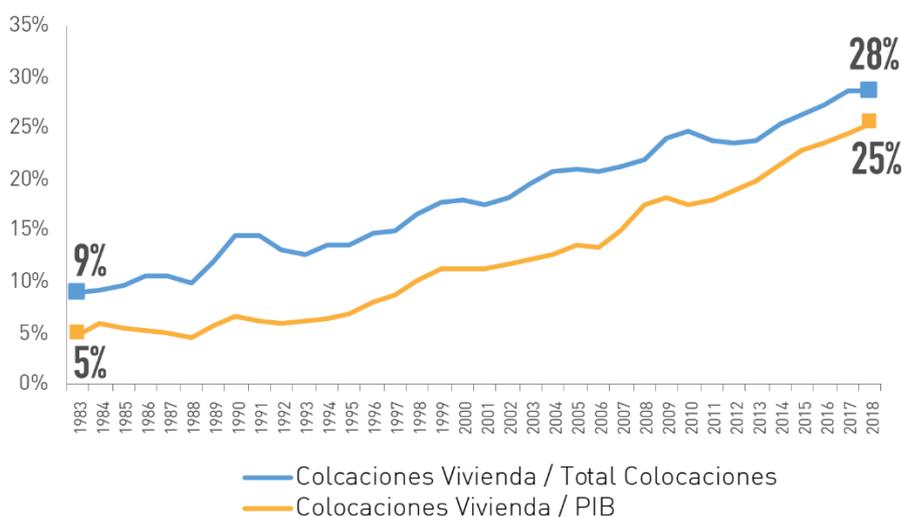
O crédito privado apresenta forte expansão no período. A variação anual do estoque apresentou taxa média anual de 31%. Com isso as colocações para moradia que representavam 9,8% passaram para 14,7% do total de colocações de crédito do país e de 5% para 8% do PIB chileno, entre 1988 e 1996.

Gráfico 13 - Colocações de crédito hipotecário, 1984-2018, variação anual do estoque, em %.



Elaboração própria. Fonte: BCCh.

Figura 7 - Colocações hipotecárias para moradia, 1983-2018, em % do Total e % do PIB.



Fonte BCCH.

A operacionalização do crédito imobiliário não ocorreu de forma homogênea entre as instituições financeiras. Houve uma nítida segregação entre os bancos, principais instituições

e a inadimplência cf. González, (1999). Sobre a licitação de administração da carteira hipotecária MINVU pelas empresas INCAA e INVERCA, ver memórias anuais do MINVU.

emprestadoras: os bancos privados financiando as classes médias e altas e o único banco público financiando os setores de renda média para baixo. Isso se reflete na diferença entre volume e quantidade de créditos emitidos pelas instituições. Enquanto a quantidade de créditos emitidos é muito maior por parte do Banco Estado, o volume do financiamento fica abaixo do dos bancos privados. Isso se deve ao fato do ticket médio dos empréstimos do banco público ser inferior. Ainda assim, até 1997, o Banco do Estado havia gerado 34,5% do montante total de LHs originadas pelos bancos (PARDO, 2000). Portanto, é o Banco Estado quem na prática viabiliza o crédito habitacional para os setores de menor renda, tal como reconhecia o próprio presidente da CCHC: “Para atender la demanda de los créditos hipotecarios el MINVU ha firmado un convenio con el Banco del Estado, que en la práctica es el que está operando prácticamente todos los créditos al menos en los tramos inferiores” (CCHC, 1989:3). Este elemento é fundamental pois desautoriza a visão mistificada do modelo que foi difundida internacionalmente, segundo a qual o crédito hipotecário resulta naturalmente de um mercado bancário privado, com instrumentos titularizados.

Para financiar esse crédito o sistema bancário continuou vendendo as LHs no mercado secundário com cobrança da diferença sobre o prestador. Dessa forma a demanda de investidores institucionais por esses títulos continuou sendo essencial para a expansão do crédito hipotecário para moradia por parte dos bancos privados. Essa demanda era sustentada pelo crescimento dos fundos de pensão e das companhias de seguros que continuou a taxas aceleradas durante esse período. Os ativos dos fundos de pensão passaram de 16,5% para 38,2% do PIB, enquanto os ativos das Companhias de Seguro passaram de 4,9% para 11,8 do PIB ([Gráfico 8](#)). Esse crescimento permitiu que as AFPs continuassem demandando letras hipotecárias em quantidades crescentes no mercado secundário. Em 1988 havia 183 bilhões de pesos em letras hipotecárias no portfólio das AFPs. Esse valor salta para 2 trilhões e 89 milhões em 1996 ([Gráfico 9](#))⁷⁶.

⁷⁶ Apesar do crescimento absoluto acelerado, o percentual de participação das letras hipotecárias na carteira de ativos dos fundos de pensão continua diminuindo. Isso ocorre porque seu crescimento não acompanha a mesma taxa de crescimento do total de ativos. Assim, as LHs que representavam 20,6% em 1988 caem para 13% em 1991 e se estabilizam até 1994 quando voltam a recuperar participação nos dois anos seguintes alcançando 17,87% em 1996. Essa perda relativa das LHs no portfólio dos fundos de pensão é compensada pelo crescimento de investimentos em empresas. Desde que em 1985 as AFPs foram autorizadas a investir em companhias privadas listadas em bolsa, esse tipo de investimento continua crescendo de forma acelerada durante todo período de expansão e chega a atingir 39% do total de ativos dos fundos em 1994 e 1995, o maior percentual de toda a série histórica (1981-2018).

O Chile tentou avançar no processo de securitização do crédito hipotecário. Para isso criou os “mútuos hipotecários endossáveis” (MHE), em 1986. Com ele, os originadores do empréstimo podem transferir o crédito hipotecário para outros investidores simplesmente endossando-o, diretamente, sem custos de intermediação. Além disto, e esse era o propósito na sua criação, os MHEs podem ser vendidos a instituições financeiras que assumem não apenas a administração da carteira, mas também o risco do crédito representando um avanço no processo de securitização em relação às LHs. No caso dos mútuos, o que é vendido e repassado é o próprio crédito. A instituição financeira que gerou o crédito, que emprestou dinheiro tendo um imóvel como garantia, vende para outra instituição esse mesmo crédito. Essa instituição, que não gerou o empréstimo, pode empacotar esses créditos em diferentes produtos, titularizar e vender estes títulos correspondentes a esses pacotes de acordo com o risco e a remuneração a investidores terceiros. Ou pode guarda-lo em seu patrimônio e ficar recebendo os juros correspondentes. Para os tomadores, o Mútuos representa uma vantagem em relação às LHs, pois neles o tomador não precisa cobrir a diferença entre o preço de face e o preço vendido no mercado secundário.

Segundo os dados apresentados por Pardo (2000), em 1997, 75% do *funding* hipotecário era constituído por LHs. Em segundo lugar encontravam-se os Mútuos Hipotecários Endossáveis (MHEs) com 17% e outros empréstimos bancários com 6,8%. Logo, embora já fosse o segundo principal instrumento captador de *funding* hipotecário os mútuos ainda estavam muito por debaixo da importância das LHs, mesmo passados mais de dez anos depois da sua criação.

O principal demandante de mútuos endossáveis são as Companhias de Seguro de Vida (CSV) que aparecem nesse período como o segundo investidor institucional mais relevante no mercado secundário de hipotecas. Com seus ativos crescendo aceleradamente, as CSVs se tornam também um importante demandante de títulos de longo prazo e baixo risco. As CSVs passam de 329 para 2.241 milhões de dólares investidos em Letras Hipotecárias entre 1991 e 1997 ([Gráfico 10](#)). Assim, em 1997 detinham 20,15% das LHs disponíveis. Diferentemente das AFPs, o marco regulatório lhes permite comprar ativos não titularizados. Assim, as seguradoras conseguem comprar diretamente MHEs, sem depender da sua securitização. Como elas tem poder comprador para adquirir uma quantidade que permita diversificar o risco, acabam preferindo montar sua própria carteira de MHEs sem passar pelo custo de intermediação da securitização. As CSVs passam de 70 para 776 milhões de dólares investidos em MHEs ([Gráfico 10](#)). Com isso, alcançam em 1997 a deter 30,9% do total de

MHEs. Ficando atrás apenas dos bancos, que são emissores desse instrumento, mas a frente das próprias Administradoras de Mútuos Hipotecários, outra instituição que também tem autorização para emitir MHEs (PARDO, 1999).

A teoria convencional afirma que a titularização e securitização estimulam o aumento de crédito já que as instituições originadoras podem alienar o passivo gerado a outra instituição (securitização) ou por meio dele gerar uma nova captação de receitas (titularização). Em relação as letras hipotecárias, não obstante todo o poder demandante criado pelas AFPs, CSVs e fundos mútuos, 26,5% ainda estavam nos caixas dos bancos em 1997. No caso dos mútuos hipotecários, instrumento cuja operação de venda é mais facilitada, pois pode ser repassada por simples endosso, 62% deles foram mantidos com os originadores -bancos e administradoras de mútuos hipotecários (PARDO, 2000). Além disso, a teoria convencional afirma que a criação destes instrumentos de crédito tornaria mais barato (e acessível) o crédito imobiliário, mas isso não condiz com o movimento das taxas de juros neste período. As taxas pagas pelos tomadores eram de 9,03% e passaram a 8,47% entre 1988 e 1997, uma redução muito menor que a verificada nos spreads dos bancos emissores de crédito, cujo valor caiu de 3,08% para 1,91%. Isso porque em tendência contrária os juros pagos aos investidores de LHs subiram no período de 5,95% para 6,56% (PARDO, 2000). Assim, durante esse período os novos instrumentos titularizados e securitizados não viabilizaram a redução das taxas ou a democratização do acesso ao crédito, que se ocorreu foi apesar disto e devido a fatores como o crédito público financiado via MINVU e operado pelo Banco Estado.

2.3 A primeira crise de acumulação do modelo (1997-2002)

A expansão do circuito imobiliário não foi um fato isolado na economia chilena. Foi parte de um período expansionista geral do capitalismo chileno que promoveu a euforia e otimismo com o processo de transição chilena e transformou o país no modelo de sucesso neoliberal a ser divulgado por todo o mundo. As altas taxas de crescimento do PIB, o superávit fiscal, a redução da inflação e do desemprego, a estabilidade democrática e a travessia pela crise mexicana de 1994 garantiram essa euforia. Se de um lado do globo haviam os chamados tigres asiáticos (Coreia do Sul, Hong Kong, Cingapura e Taiwan), o Chile passa a ser considerado o jaguar da América Latina. Em 1997, quando irrompe a crise financeira nos tigres asiáticos, o jaguar também é afetado.

A crise asiática contaminou a economia chilena por dois canais. O primeiro, na esfera financeira, foi causado pela reversão da liquidez internacional, que promoveu “una reducción de la oferta de capitales externos del 7,9 por ciento del PIB en 1996-97 al 2,4 por

ciento en 1998 y un egreso neto de 1,2 por ciento en 1999” (FFRENCH-DAVIS, 2018, p. 384). Soma-se à esta crise de liquidez internacional, uma novidade: a fuga de capitais por residentes protagonizadas pelos fundos de pensão que ao longo da década foram autorizados a investir percentuais cada vez maiores de seus fundos no exterior e diante da crise assumem uma postura nitidamente procíclica. Ffrench-Davis estima que entre janeiro de 1998 e junho de 1999 a fuga de capitais promovida pelas AFPs equivaleram a 4,8% do PIB anual e a 12% do total de seus fundos (FFRENCH-DAVIS, 2018, p. 387).

O segundo mecanismo foi a queda dos preços de exportação, puxados principalmente pela queda no preço do cobre. O índice de preços de exportação do cobre caiu de 120 para 80 pontos entre 1996 e 1998. Por consequência, em 1998 a taxa de crescimento do PIB já havia se reduzido para menos da metade de 1997 e da média de crescimento entre 1990-1997. Em 1999 o PIB contrai 0,75% e apesar de um ensaio de retomada em 2000, a taxa se reduz novamente entre 2001 e 2003. Assim, se entre 1990 e 1997 o Chile apresentou taxas médias anuais de crescimento de 7,1% do PIB, de 11,92 da Formação Bruta de Capital Fixo e 10,52% das exportações, no período afetado pela crise asiática que vai de 1998 até 2003 essas taxas se reduzem para 3,29%, 3,01% e 6,31% respectivamente (Fonte: BCCH).

O desemprego, medido pela taxa de desocupação, com tendência de queda ao longo de quase todo o período, mais acentuadamente a partir de 1995, chegou ao seu patamar inferior no último trimestre de 1997, aos 5,2%, quando começa a crescer aceleradamente e em meados de 1999 já havia mais que dobrado atingindo 11,8% da força de trabalho. E o que é ainda mais grave, se manterá próximo dos 10% até fins de 2004 (Fonte: BCCH).

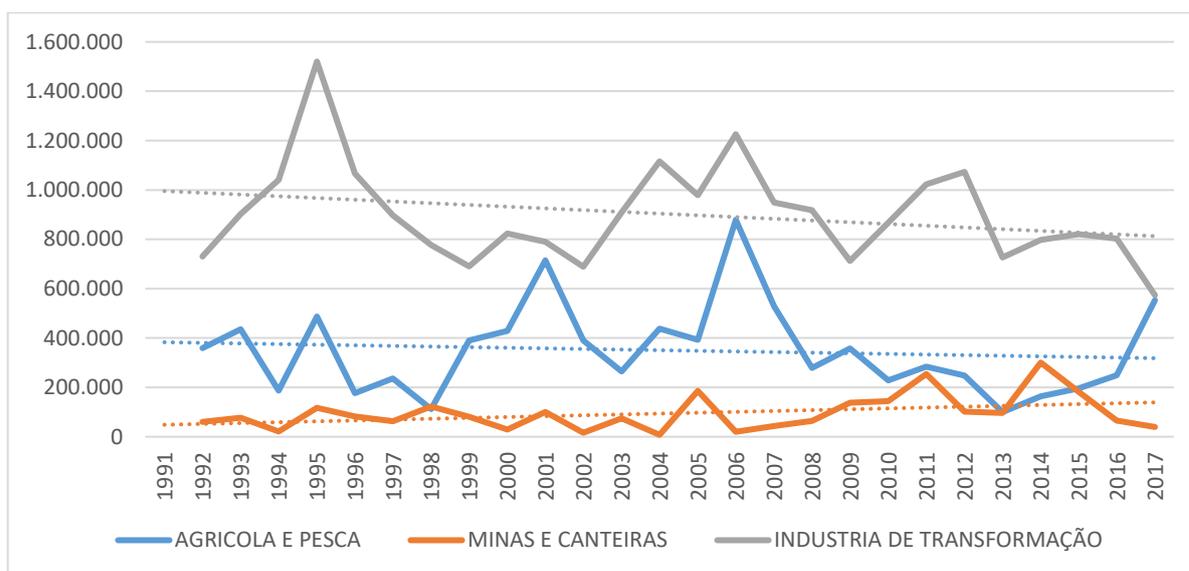
Neste contexto, as construtoras e incorporadoras retraem o investimento em novas construções e o circuito imobiliário chileno a partir de 1997 entra num período de seis anos de recessão. Interessante notar que o circuito imobiliário apresenta sinais de retração antes da economia em geral. Em 1997, quando o PIB chileno ainda crescia acima dos 7% e a taxa de desemprego estava em seu patamar mais baixo, próximo dos 5%, as novas licenças para edificação já apresentaram um recuo de 2,1%. Essa antecipação indica que as novas licenças para construir podem ser consideradas como um indicador importante de antecedente cíclico do capitalismo chileno. Considerando todo o período, a produção imobiliária total do país, indicada pelas novas licenças para construir recua 23%. Do pico de 14,9 milhões de metros quadrados atingidos em 1996 regride para 11,5 em 2002 ([Figura 2](#)). Considerando apenas os anos de recessão, a taxa média anual foi de -4,7%.

As licenças destinadas à novas moradias apresentam a queda mais acentuada. Do pico de 9,8 milhões de metros quadrados em 1996 regride para 6,8 milhões em 2002 ([Gráfico 3](#)). Um recuo total de 30%. Considerando somente o período de recessão, apresenta uma variação média anual de 6,8%. Com isso, a produção destinada à moradia recua não somente em números absolutos, mas também em participação relativa saindo dos 72,1% para 65,6% ([Gráfico 2](#)).

A produção de moradias expressa uma sensibilidade maior às variações macroeconômicas. Essa relação mais direta entre a produção imobiliária de moradias e as condições macroeconômicas, ou maior elasticidade da produção destinada à moradia em relação ao PIB explica as quedas acentuadas desse setor imobiliário no momento de crise. Entretanto, esta relação não é unidirecional, também o setor de moradias é o dos que mais contribui para as variações na economia nacional, o que explica o fato da construção de moradias ser privilegiada por programas econômicos anticíclicos, como foi no início dos anos 1980, e será no início do próximo ciclo.

As licenças destinadas a produção de estabelecimentos industriais também recuam, mas em velocidade inferior às destinadas à moradia. De 1,3 milhões de metros quadrados licenciados em 1996 cai para 1,09 milhões de metros quadrados em 2002 (-17,3%). Se considerados somente os anos de recessão (1997-2002) a taxa média anual foi de -1,7%. Como esse recuo é menos intenso que o recuo geral, as licenças para edificação industrial ganham participação nas licenças de edificação total de 8,2% para 9,5% ([Gráfico 12](#)).

Ao desagregar ainda mais os dados de licenças destinadas à edificação industrial, conseguimos encontrar movimentos mais consistentes dignos de notas. As edificações industriais são classificadas pelo INE em três grandes grupos: i) agrícola e pesca, ii) minas e canteiras, iii) indústria de transformação. Nota-se nitidamente três tendências distintas: queda na indústria de transformação, estagnação da indústria de minas e crescimento da indústria agrícola e pesqueira, que, por sua vez foi a responsável pelo resultado final de crescimento entre os anos 1999 e 2001.

Gráfico 14 - Licenças de edificação destinadas à indústria, por tipo, 1991-2017, em m².

Elaboração própria. Fonte INE.

Processo semelhante ocorre nas licenças para comércio e serviços que atingiram em 1996 3,8 milhões de metros quadrados e caíram em 2002 para 3,5 milhões (9,2%). Quando considerado somente os anos da crise 1997-2002 a taxa anual de recuo foi de apenas 0,65 por cento. Quando olhada a evolução, no entanto, encontra-se também variações: um forte crescimento de 1997 para 1998 seguidos de uma redução leve e constante até 2002 ([Gráfico 12](#)). Ao desagregar os dados percebemos que essa quase estagnação é resultado de duas tendências contrapostas: tendência de queda nos estabelecimentos comerciais de 2,5 para 1,9 milhões de m²; e de crescimento nos serviços de 1,02 para 1,66 milhões de m². O crescimento nos serviços é puxado por dois subgrupos. Primeiro o subgrupo educação que foi estimulado pelos investimentos públicos na implantação do programa Jornada Escolar Completa. Segundo, no final do período de crise começa a despontar as licenças destinadas a “Outros” serviços⁷⁷.

O financiamento público de moradias também apresenta contração no período, quando comparados com o período anterior. Após ultrapassar o patamar de 80 mil unidades financiadas anualmente com subsídios ou contratação direta em 1992, cai para baixo desse valor pela primeira vez em 1997 e embora esboce uma reação no biênio 1998-1999, volta a cair nos

⁷⁷ Segundo o INE “Esta clasificación de servicios se ha visto al alza dado al explosivo incremento de construcciones en altura, ya sea viviendas; oficinas; o locales de comercio y servicio. A su vez, esto ha determinado la construcción, en su conjunto, de subterráneos con servicios de bodegas; lavanderías y estacionamientos, lo que generalmente abarca un 60% de cada construcción realizada. En la última década, ha ido en aumento la construcción de subterráneos de hasta ocho niveles y edificios de hasta 10 pisos, todos éstos destinados al servicio de estacionamientos, clasificados en “Otros”.

anos 2000-2002 ([Gráfico 7](#)). Olhando os dois grandes programas em separados nota-se que houve uma decisão política de reduzir e extinguir o programa de contratação direta. Esta diferenciação entre contratação direta e subsídios fica mais evidente em 2002, quando a contratação direta sofre uma forte redução, movimento contrário aos subsídios pagos que voltam a aumentar.

O crédito sofre uma forte retração no período da crise. A variação anual no estoque de colocações totais cai abaixo dos dois dígitos pela primeira vez desde 1983 ([Gráfico 13](#)). A taxa de crescimento de crédito cai em todos os setores. O crédito direcionado ao consumo e ao comércio exterior chega a apresentar taxas negativas nos anos 1998-1999 e 1998, respectivamente. O que significa que o vencimento de créditos foi maior que a emissão de novos empréstimos. Mas o crédito direcionado a habitação não recua em nenhum dos anos e sua taxa de crescimento resiste acima dos dois dígitos até o ano 2000, a partir do qual cai varia abaixo dos dois dígitos. Por ser o setor menos impactado, o crédito direcionado à habitação vê sua participação relativa no total de colocações se elevar de 14,8 para 18,2% no período ([Figura 6](#)). Os outros três setores tiveram diminuição relativa. O crédito comercial e comércio exterior uma redução leve de 0,5 e 0,9 pontos percentuais respectivamente. Foi o crédito para o consumo que mais perdeu espaço, recuando de 11,8% para 9,8% do total de colocações.

2.4 Espoliação urbana no primeiro ciclo do circuito imobiliário.

O objetivo é analisar os dois ciclos de acumulação do circuito imobiliário ocorridos no período entre 1982 e 2018. Finalizado o primeiro, ainda estamos no meio do caminho. Mas ao chegar ao fim deste primeiro ciclo é possível e útil realizar uma síntese crítica provisória. Para demonstrar a importância do referencial teórico metodológico que sustenta esta análise crítica. O modelo de circuito imobiliário chileno é frequentemente criticado desde uma perspectiva estrita de política pública, isto é, da ação do Estado na questão habitacional. Daí que o principal tema da análise, e objeto de crítica, sejam os subsídios. Desde nossa perspectiva, a política pública, neste caso a política habitacional é apenas uma peça da engrenagem total que conforma o circuito imobiliário, que deve ser analisado de maneira totalizante.

A análise totalizante revela que o Estado não atuou somente pelo lado da demanda, por meio da política de subsídios. A ação do Estado foi fundamental para determinar o funcionamento do modelo em todas as suas fases: investimento (circulação inicial de capital dinheiro que se transforma em capital mercadoria), produção e realização. Em termos mais pedestres pode-se dizer que o Estado atuou tanto na oferta quanto na demanda, seja com financiamento direto, indireto, ou com regulações. Essa perspectiva teórica tira das sombras a

presença do Estado ao longo de todo circuito imobiliário e que tanto a análise dos apologistas do modelo quanto uma crítica estrita à política de subsídios ocultam, já que partem do “pecado original” do neoliberalismo de que antes só havia mercado. Na realidade foi o Estado quem criou o mercado imobiliário neoliberal no Chile. Detalhamos essa presença ao longo do capítulo e nos cabe agora um resumo sistematizado.

O Estado teve um papel fundamental na primeira fase do circuito ao criar uma nova dinâmica do mercado de terras em geral e no mercado de terras urbanas em particular. Isso foi realizado graças a vitória da posição Harberger-Kast expressa no primeiro PNDU que consolidou a prática de mercantilização baseada na supremacia da propriedade privada da terra urbana, que não arrefeceu mesmo depois de mudanças nas diretrizes dos planos de desenvolvimento urbano posteriores. O fato do Estado apostar na produção privada de moradias como forma de solucionar o problema habitacional exige uma oferta de terras constante como insumo da produção habitacional. Ou seja, a criação de um chamado “mercado eficiente de terras” passa a ser condição para o sucesso de um projeto que visa resolver o problema habitacional por meio da produção privada. Do contrário, a falta de oferta de terrenos seria apontada pelos capitalistas imobiliários como entrave a solução do problema habitacional.

A ação do Estado aparece também nesta primeira fase ao sanear financeiramente as empresas do setor da construção civil, as mais afetadas pelo endividamento promovido durante o crescimento especulativo do milagre econômico. Isto possibilitou que o setor tivesse condições de retomar o investimento justamente num momento em que todos os ativos, inclusive a terra urbana, sofriam um processo de desvalorização. Assim, a supremacia da propriedade privada e o saneamento das empresas possibilitaram impulsionar o mercado de terras urbanas (RODRÍGUEZ; SUGRANYES, 2005, p. 60).

Uma última ação do Estado na primeira fase de circulação, mas que abrange todo o novo padrão de reprodução do capitalismo no Chile, se refere a nova regulamentação do mercado de trabalho que possibilita uma redução do custo global da força de trabalho e uma diminuição do custo de transação elevando a rotatividade da força de trabalho, a precarização e a redução dos salários diretos e indiretos.

Na fase de produção o principal aporte do Estado consistiu na decisão deliberada de retirar as empresas públicas da produção direta de moradias, transferindo os recursos públicos para o financiamento de licitações privadas de moradias e/ou para subsídios à demanda. Toda a fase de construção foi ocupada pelas empresas privadas, ampliando muito a esfera de acumulação privada nessa fase. Com isso, a principal influência do Estado nessa fase

se dá por meio do estímulo à produção contratada pelo setor público, seja de moradias ou de edifícios destinados a prestação de serviços públicos.

Ademais, a análise da produção permitiu identificar como cada um dos submercados de edificação (moradia, indústria, estabelecimentos comerciais e serviços) se comporta ao longo dos três períodos do ciclo (moradia, indústria, estabelecimentos comerciais e de serviços) e permitiu identificar i) a importância do submercado de moradias para o processo de recuperação, assim como sua maior vulnerabilidade nos processos de crise, ambos relacionados a dependência deste submercado ao orçamento público; ii) a expressão no ambiente construído do processo de desindustrialização típico do novo padrão de reprodução; e, iii) o caráter pró cíclico da produção de edificações e até sua capacidade de indicar com antecedência os movimentos de crise.

Por fim, e mais importante já que se trata da fase mais mistificada pelos apologistas do modelo chileno, a fase de realização, onde a mercadoria produzida precisa encontrar uma demanda solvente. Fase em que o novo valor produzido se submete ao risco da efetivação social, o chamado salto mortal da mercadoria. Mortalidade ainda maior para a mercadoria imobiliária cuja extensão do salto se amplia em virtude do longo tempo de durabilidade do valor de uso que se relaciona com o alto valor da mercadoria e, no caso da moradia, o poder de consumo é determinado pelo nível de salário, que no Chile está submetido aos baixíssimos padrões da superexploração da força de trabalho.

O Estado chileno atuou para garantir um colchão seguro de demanda para o salto mortal da mercadoria habitação. O Estado atuou para a criação de um mercado de crédito hipotecário privado. E não apenas por meio da atividade regulatória, com a qual privatizou o sistema bancário e possibilitou que os bancos assumissem a função de fornecedor de crédito hipotecário em detrimento do antigo SINAP, mas também com financiamento público direto às Letras Hipotecárias compradas pelo Banco Central no final dos anos 1970, e financiando a transição a privatização dos fundos de pensão que assumem o lugar do Banco Central como demandantes de Letras Hipotecárias ([seção 2.4.2](#)).

Mesmo com tudo isso, esse sistema de crédito privado organizado, financiado e fiscalizado pelo Estado não resolve o problema de solvência da maioria da população. Tanto dos chamados setores médios, quanto nos pobres. Foi necessário criar um sistema de subsídio direto, que funcionou tanto por meio de contratações diretas ou por meio de *vouchers* às famílias, pelos quais o Estado garantia o pagamento de até 94% da moradia por meio de subsídios, a depender do rendimento familiar e do valor da casa (ARRIETA, 2002, p. 28).

Como contrapartida, de caráter mais ideológico que material, exigia-se da família contemplada uma poupança mínima, que era incentivada ao longo do processo de organização da demanda. Sistema de crédito, subsídio público, poupança. Ainda assim, o sistema bancário privado não atendeu às famílias de baixa renda. Foi necessário mobilizar o orçamento público, primeiro operado exclusivamente pelo MINVU, e depois pelo Banco Estado, para que as famílias mais pobres conseguissem acessar o crédito necessário para complementar o percentual restante não coberto pelo subsídio ou pela poupança.

Essas foram as reais condições que permitiram o exuberante processo de crescimento do circuito imobiliário: uma forte presença do Estado desde o início do investimento até a comercialização da mercadoria. Com isso se desmistifica parte do mito do modelo de circuito imobiliário neoliberal. Mas não se nega a potência produtiva que este circuito imobiliário neoliberal realmente existente alcançou. O que devemos verificar a partir agora é se essa capacidade produtiva solucionou os problemas de vida, de moradia, de cidade da maioria dos chilenos e chilenas.

2.4.1 O padrão de reprodução continua desenvolvendo a dependência.

O circuito imobiliário é parte de um modelo econômico que também foi mistificado como estável, pró crescimento e capaz de diminuir a pobreza. Após a crise de 1982-1983 os 15 anos de variação econômica positiva e particularmente as altas taxas de crescimento dos anos 1990 sustentaram a ilusão de que o modelo econômico liderado por exportações construído pela ditadura era capaz de promover estabilidade, crescimento e - com a chegada da democracia - justiça social. Em termos mais rigorosos, acreditava-se que a nova fase da dependência, inaugurada no Chile, definida como padrão de reprodução do capital exportador de especialização produtiva, seria capaz de promover desenvolvimento econômico e com determinados ajustes democráticos, a equidade social. A conversão dos economistas da oposição a este novo projeto garantiu a continuidade do modelo e sua hegemonia quase total acelerou sua implantação nos anos de bonança internacional. Além das taxas de crescimento econômico, nos anos 1990 as taxas de redução da pobreza, de investimentos em áreas sociais apresentam evolução crescente. A pobreza extrema que havia atingido 45,1 por cento da população em 1987, começa a cair já nos anos finais da ditadura, alcançando 38,6 por cento em 1989. A partir dos governos da Concertación a queda da pobreza se acelera alcançando 18,7 por cento da população em 2003. A pobreza extrema cai de 17,4 por cento para 4,7 por cento entre 1989 e 2003 (FFRENCH-DAVIS, 2018, p. 480). Essa redução certamente está relacionada com a variação do gasto social público que havia sofrido forte redução durante a ditadura, mas

que com o crescimento do PIB e a reforma tributária de 1990 volta a crescer durante a primeira década de governo da Concertação. O índice do gasto social público per capita se reduz de 187,8 para 97,4 em 1989, taxas de variação anual de -0,2% (1971-1981) e -1,9% (1982-1989). A partir de 1991 o índice se eleva constantemente, alcançando 198 em 2003, um crescimento anual médio de 5,2 por cento (FFRENCH-DAVIS, 2018, p. 496). No nível institucional a consolidação da transição democrática completava o cenário de euforia e a certeza de que “Chile ganó” a aposta pela reconciliação nacional (BENGOA; TIRONE, 1994 apud SUNGRANYES, 2005, p. 44).

A partir de 1997 o modelo começa a apresentar sinais de instabilidade e a crise do final dos 1990 recoloca o debate sobre a estratégia de desenvolvimento. Para Ffrench-Davis, por exemplo, o contágio da crise asiática no capitalismo chileno se deve à retirada de políticas macroeconômicas que visavam proteger a economia chilena da volatilidade financeira a partir de 1996. Para este autor, os primeiros cinco anos do governo da *Concertación* permitiram ampliar o setor exportador, estimular sua diversificação, internalizar seus efeitos positivos e proteger a economia da instabilidade externa⁷⁸. Esta teria sido a fórmula que havia permitido o país ampliar a sua exportação ao mesmo tempo que ampliava sua capacidade produtiva (expansão simultânea do PIB potencial e efetivo). Com ajuda do investimento estrangeiro, mas sem permitir que este trouxesse consigo os capitais mais voláteis, abundantes durante os anos 1990. Evitou-se, assim, a globalização da volatilidade e se viabilizou o desenvolvimento liderado pelas exportações cujos resultados principais foram o crescimento do PIB, das exportações, da taxa de investimento, do emprego, da produtividade e na travessia tranquila pela crise mexicana. Por isso, para Ffrench-Davis, se o Chile sofreu muito mais o impacto da crise asiática, se deve a modificações das políticas anticíclicas (controle de capitais e cambial) a partir de 1996 que levaram o país a incorporar-se decisivamente na globalização da volatilidade ao qual permanece até os dias de hoje (FFRENCH-DAVIS, 2018).

⁷⁸ As políticas que estimularam as exportações foram a redução das tarifas alfandegárias, de 15 para 11 por cento em 1991; os Tratados de Livre Comércio, que na prática reduzem a tarifa média de importação para abaixo dos 11 por cento, mas por outro lado ampliam mercados para os produtos chilenos; a reintegração simplificada, uma política de desoneração tributária sobre os insumos utilizados em setores exportadores não tradicionais e com conteúdo local, favorecendo o autodescobrimento de novas vantagens comparativas e também a integração produtiva com fornecedores locais. Na proteção à instabilidade financeira externa, são citadas a política de controle de entrada de capital com a exigência de encaixe de 20 por cento sobre os investimentos de curto prazo; e uma política cambial com bandas e de flexibilidade administrada, ou seja, com intervenção ativa do Banco Central para atenuar a volatilidade, acumular reservas e esterilizar os efeitos monetários dessas próprias reservas. Tudo isso utilizando como taxa cambial uma cesta de moedas que considerava, além do dólar, o marco e o iene.

É importante ressaltar outros aspectos analíticos mirando para além da gestão macroeconômica. A estrutura do modelo construído pela ditadura se manteve intacta, seja na estratégia do “crescimento liderado por exportações” ou na manutenção de todo arcabouço constitucional pinochetista de 1980. Em outras palavras, o padrão de reprodução do capital no Chile não foi alterado, mas aperfeiçoado⁷⁹. Esta manutenção do padrão exportador é o aspecto fundamental, pois os circuitos mundiais de *commodities* também são instáveis. Embora em menor medida, quando comparado aos circuitos financeiros, é fundamental considerar que a instabilidade é inerente ao modelo econômico que mantem - e aprofunda, com a especialização produtiva - as estruturas de uma economia dependente. Quando uma crise ultrapassa o âmbito dos circuitos financeiros e atinge os circuitos de mercadorias e serviços ela irá invariavelmente atingir as economias dependentes, independente das políticas macroeconômicas, já que a crise se caracteriza por atingir a essência do modelo liderado por exportações, sejam elas diversificadas ou não: os preços das matérias primas. Ao pressionar a receita de exportações, amplia a brecha estrutural das transações correntes que caracterizam o Balanço de Pagamentos de países dependentes, numa situação já crítica dada a reversão dos fluxos financeiros. Além da crise na Balança de Pagamentos, a queda nas receitas da exportação pressiona a acumulação privada e a arrecadação tributária dos países dependentes dificultando, dentro desse modelo, a promoção de investimentos anticíclicos públicos ou privados.

É verdade que a retirada do controle de capitais, o fim da política cambial ativa e a elevação dos investimentos estrangeiros das AFPs aprofundaram a integração financeira chilena ampliando sua vulnerabilidade. Mas não é correto dizer que a crise aconteceu por essas causas. Assim como a experiência com a crise mexicana é insuficiente para comprovar que se as medidas anteriores tivessem permanecido, a crise teria sido rapidamente controlada e revertida. A crise mexicana não teve a mesma importância que teve a crise asiática para a acumulação mundial. O México em 1994 não tinha a mesma importância que tinham os tigres asiáticos no final da década de noventa e, principalmente, as receitas de exportação chilenas não foram impactadas já que o principal produto exportado pelo Chile, o cobre, não foi contaminado pelo “efeito tequila”.

É possível discutir o quanto teria sido possível reduzir com políticas macroeconômicas anticíclicas mais radicais o impacto em profundidade e no tempo dessa crise.

⁷⁹ A questão constitucional não é menor já que vários temas econômicos estão previstas ali. Como as privatizações, os tratados comerciais e previdência privada, e outras relacionadas a gestão macroeconômica, como a autonomia do Banco Central.

Mas essa discussão não pode ocultar as características estruturais do subdesenvolvimento. O abandono do projeto de industrialização autônomo com internalização de cadeias produtivas industriais, que atendam a demanda de interna de máquinas, equipamentos e bens de consumo industrializados liberando-a da dependência das importações, inaugurou um novo padrão de reprodução do capital mais integrado ao mercado mundial e, portanto, com menor autonomia. Este novo padrão foi impulsionado pela revisão da estratégia, incorporada pela nova Cepal, de desenvolvimento liderado pelas exportações. Como resultado desse processo, a pauta exportadora chilena no período 2000-2002 era 78,9% composta por matérias primas ou manufaturas baseadas em recursos naturais (OSÓRIO; LUCE; FERREIRA, 2012, p. 117).

Ainda que com políticas macroeconômicas como controle de capitais, administração cambial e gasto público se possa atenuar as instabilidades das finanças internacionais e estimular o investimento público durante a crise, a susceptibilidade à variação dos preços internacionais das matérias primas, a dependência de elementos importados para a reprodução do capital (bens de capital) e da força de trabalho (bens de consumo duráveis e semiduráveis) tornam o modelo vulnerável e frágil seja diante das crises cíclicas do mercado de commodities em específico, quanto das crises do capitalismo em geral. Em síntese, o processo de crescimento liderado por exportações significou um aumento da desindustrialização, maior dependência da importação de industrializados e tecnológicos, e, portanto, uma maior dependência do comércio exterior, bem como do capital externo. Logo, embora não se compare, em magnitude, com as crises de 1975 e 1982, a crise chilena de final dos anos 1990 demonstra que o modelo em si é vulnerável desvelando diante do mundo o mito de que por meio do mercado mundial e de políticas neoliberais é possível superar a dependência e o subdesenvolvimento.

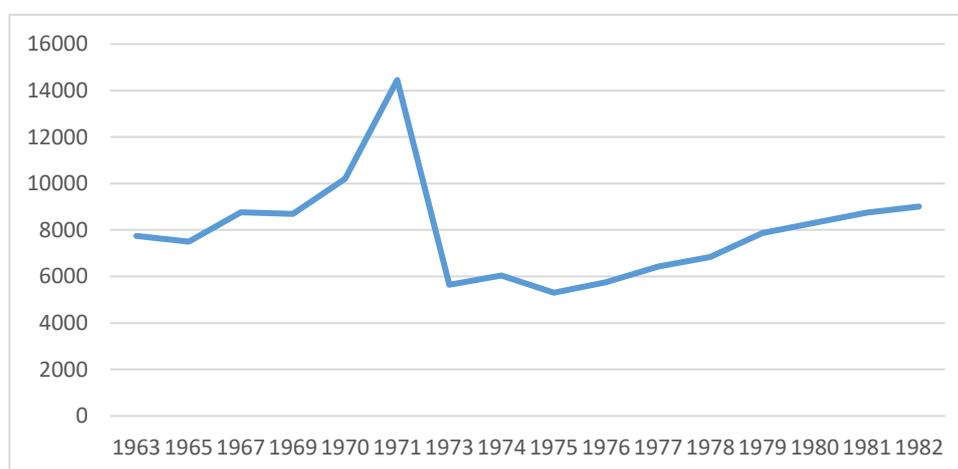
Além da instabilidade, outra característica da estrutura dependente se aprofundou: a desigualdade. Não obstante a redução da pobreza e o crescimento dos gastos sociais, a falta de uma política de redistribuição da renda contribuiu para a consolidação de uma nova expressão urbana de “pobreza dura”, em um contexto “donde el 10 por ciento de los hogares más ricos comparte el 41 por ciento de los ingresos, mientras el 20 por ciento de los más pobres sólo percibe el 3,7 por ciento de los mismos” (SUNGRANYES, 2005, p. 40). “Pobreza dura” ou “nova pobreza urbana” (TIRONE, 2003 apud SUNGRANYES, 2005, p. 31) são novas conceituações que buscam captar as transformações aparentes, as novas formas fenomênicas da superexploração da força de trabalho que segue sua vigência no capitalismo dependente chileno, mesmo crescimento econômico e democracia.

2.4.2 AFPs: a bomba relógio do modelo.

A reforma da previdência chilena foi provavelmente a principal mudança estrutural promovida pelo modelo neoliberal chileno. Implantada num ambiente autoritário e, portanto, com exíguos espaços para crítica, foi transformada em *case* de sucesso mundial. Seus idealizadores se tornaram mercadores internacionais deste produto. Todos queriam saber sobre o projeto neoliberal supostamente bem-sucedido e idealizado no sul do mundo antes mesmo das vitórias eleitorais de Ronald Reagan e de fazer inveja a recém-eleita Margaret Thatcher (MESA, 2010, p. 27).

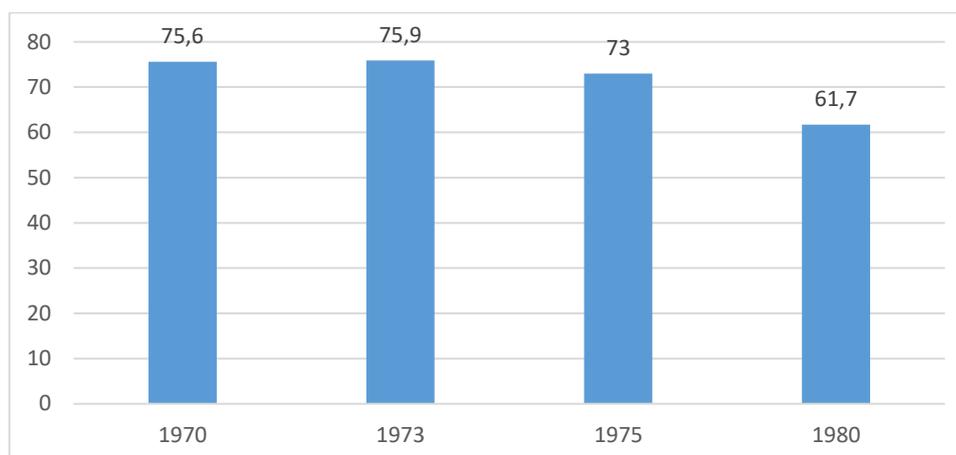
Assim que foi iniciado, o sistema privatizado de capitalização recebeu uma avalanche de novos filiados. Inclusive no primeiro ano quando o sistema de repartição ainda estava disponível para todos. Essa forte adesão foi utilizada amplamente como evidência de que os chilenos preferiram o sistema privatizado de capitalização. Mas na verdade ela se deu por um conjunto de fatores. Em primeiro lugar os já citados defeitos do sistema anterior de repartição: burocrático, complexo, heterogêneo e com privilégios. Em segundo lugar, as mudanças no primeiro período da ditadura que diminuíram gravemente o valor médio das pensões e a cobertura sistema como se pode observar nos gráficos abaixo.

Gráfico 15 - Valor mensal médio das pensões pagas, 1963-1982, a pesos de 1983.



Elaboração própria. Fonte: Arellano, 1985.

Gráfico 16 - Taxa de cobertura do sistema provisional sobre a PEA, anos selecionados, em %.



Elaboração própria. Fonte: Mesa-Lago, 1985, p. 300.

Em terceiro lugar todo o terrorismo econômico criado em torno do sistema antigo e sua suposta insustentabilidade financeira, agravada com a decisão do governo de incentivar outro sistema concorrente. Em resumo, o cenário para a população era o seguinte: de um lado, um sistema velho, cujos problemas todos conheciam e para o qual uma ditadura que já estava há 8 anos no poder e ficaria, pela nova constituição, ao menos mais nove anos, tinha explicitamente intenções de desmontar. De outro um sistema novo, que prometia uma gestão privada, eficiente e moderna com apoio do governo e dos empresários.

Não satisfeito José Piñera adicionou ainda mais um truque: transferiu praticamente toda as cotizações patronais para o trabalhador e estabeleceu uma alíquota mais barata no novo sistema. Ao optar pelo novo sistema, o trabalhador conseguia reduzir sua cotização entre 13% e 20% (SOCIAL, 2015). Para Arellano, optar pelo sistema de capitalização representava um aumento médio nas remunerações de 11,6%. “En resumen, la ley que estableció un verdadero impuesto a los que se quedaban en el antiguo sistema previsional (...) Naturalmente muy pocos están dispuestos a pagar impuestos voluntariamente” (ARELLANO, 1985a, p. 151). A tabela abaixo nos permite ter a exata dimensão das alternativas que se colocavam ao trabalhador.

Tabela 2 - Alíquotas de cotização previsional, anos selecionados, em % do salário.

		Cotização		
Ano	Sistema	Trabalhador	Patrão	Total
1970	Repartição	13	25,3	38,3
1974	Repartição	10,1	36,6	46,7
1977	Repartição	10,6	31,7	42,3

1978	Repartição	10,7	24,3	35
1979	Repartição	10,7	22,1	32,8
1980	Repartição	10,1	21,4	31,5
1981	Repartição	25,6	3,85	29,45
	Capitalização	16,5	3,85	20,35
1982	Repartição	25,6	2,85	28,45
	Capitalização	16,6	2,85	19,45
1983	Repartição	27,1	2,85	29,95
	Capitalização	18,8	2,85	21,65
1984	Repartição	27,6	2,85	30,45
	Capitalização	19,5	2,85	22,35

Elaboração própria. Fonte: Arellano, 1985, p. 149.

É evidente que o truque de Piñera deu resultados imediatos ainda mais se imaginarmos que essa diferença foi muito explorada pelos setores de promoção e vendas das novas AFPs, que na sua busca por ocupar rapidamente o maior mercado criaram uma assimetria de informações que influenciou muitos trabalhadores a tomarem decisões equivocadas. Não obstante, muitos perceberam que foram induzidos ao erro e quiseram retornar ao regime de repartição. Principalmente aqueles que já haviam contribuído durante período razoável para o sistema de repartição. Já em 1984, haviam mais de 13 mil solicitações para retornar ao sistema de repartição, segundo Arellano.⁸⁰

A promessa de que a concorrência entre as AFPs em um ambiente de ampla liberdade de escolha estimularia a concorrência, com aumento de AFPs, redução das taxas, eficiência administrativa, menores custos e a elevação da rentabilidade também foi negada pela realidade. Em primeiro lugar porque concorrência entre vários agentes não necessariamente redundava em diminuição de custos. Em um sistema como esse cada AFP teve que montar uma estrutura própria de gestão, agências de atendimento, de promoção e vendas espalhadas pelo país para captar clientes. Todas essas estruturas se multiplicam quanto maior for o número de AFPs existente, enquanto em um sistema único estariam centralizadas. E quanto mais acirrada a concorrência maior o investimento que o agente privado deve fazer em promoção e vendas. Obviamente estes custos eram repassados aos afiliados mediante taxas de administração e

⁸⁰ “en 1983 se dictó una ley que autorizó a regresar al sistema antiguo a unos 600 asegurados que tenían casi cumplidos sus requisitos para el retiro pero que, confundidos por los reclamos del sistema nuevo se cambiaron a éste” (MESA-LAGO, 1985, p.104). Lei 18225.

outras cobranças adicionais⁸¹. Portanto, nesse início de a concorrência se deu mediante promoção de vendas em vez das taxas de administração ou de rentabilidade⁸².

Outro fenômeno contrariou os propagados efeitos da concorrência sobre os custos: a estrutura de mercado desse setor reproduziu a estrutura concentrada do sistema bancário. Isso porque ao contrário do que prometiam os construtores do modelo⁸³, as barreiras à entrada deste mercado não eram tão desprezíveis e acabou reproduzindo a estrutura de concorrência dos grandes conglomerados financeiros locais. Obviamente que estes conglomerados criaram ou elegeram suas próprias AFPs e incentivavam os trabalhadores de suas corporações a se filiarem as AFPs de sua preferência⁸⁴. Mesmo no início da operação quando houve o maior número de AFPs funcionando o sistema era altamente concentrado (ARELLANO, 1985a, p. 182–183). Um exemplo desse fenômeno encontramos no nosso próprio objeto de estudo. Em 1980 a associação gremial da construção (CCHC), que funciona como sindicato patronal, fundou a empresa *Inversiones La Construcción Sociedad Anónima*. O objetivo do grêmio patronal por meio da ILC S.A. era fundar e controlar empresas prestadoras de diversos serviços no país. Uma das empresas fundadas pela ILC já no ano seguinte é a Administradora de Fundos Pensão Habitat. A AFP Habitat já inicia tendo o terceiro maior volume de ativos entre as AFPs, 9,88%, à frente das outras 9 AFPs que iniciam as operações nesse primeiro ano. Em 1994, ano em que havia o maior número de AFPs em atuação (21) a AFP Habitat concentrava 17% do total de ativos, ocupando já o segundo lugar no ranking de maiores ativos. Nos anos seguintes continua seu crescimento até que em 2016 ultrapassa a AFP Provida e se torna a maior AFP em volume de ativos, concentrando 27,98% dos ativos totais atualmente.

⁸¹ Segundo estimativas as AFPs arrecadaram de seus afiliados a título de administração 15 por cento do total arrecadado com pensões e comparando com outros países pode-se afirmar que “se trata (...) de um sistema extremadamente custoso” (ARELLANO, 1985a, p. 171). Certamente estes fatores levaram a que as taxas de administração deste primeiro período tenham oscilado em patamares altos de 4,87% e 3% entre 1983 e 1997 (SOCIAL, 2015). Estas taxas somadas a outras taxas variáveis, custariam para o assegurado em 45 anos um valor entre 37% e 47% da poupança acumulada em sua conta individual (ARELLANO, 1981). Se no início do mercado, a concorrência eleva os custos, mais tarde, quando os agentes já estão estabelecidos e o mercado mais ou menos bem dividido entre eles, é o domínio monopólico de mercado que desestimula queda nas taxas.

⁸² Havia mais trabalhadores filiados as 3 AFPs de menor rentabilidade do que nas de maior rentabilidade. O mesmo resultado ocorre quando se compara o número de filiados entre as AFPs que cobram as maiores e menores taxas de administração (ARELLANO, 1985a, p. 156).

⁸³ “Renato Gazmuri, Superintendente de AFP, estimaba que ‘antes de 1/5/1981 estarán constituidas unas 50 AFP. Seguramente habrá de tres tipos: gremiales, profesionales (ingenieros y técnicos) y las de los grupos económicos.’ (El Mercurio, 15/11/1980)” (ARELLANO, 1985a).

⁸⁴ Veja-se, por exemplo, *Las AFP: motores del “modelo” chileno*, em: <http://www.puntofinal.cl/857/afp857.php>

Evidentemente que um sistema com esse nível de concentração, que em apenas 4 anos de operação já controlava ativos equivalentes a 8% do PIB, representava um alto risco sistêmico e o primeiro teste foi justamente a crise de 1982 que quebrou o sistema bancário privado chileno e afetou fortemente o emprego e a renda. Não fosse a intervenção do Estado no sistema bancário salvando instituições que eram proprietárias de AFPs, certamente o sistema teria colapsado logo no início. A intervenção governamental realizada no sistema bancário atingiu os sócios principais das 6 maiores AFPs daquele momento. Uma AFP, a beira do colapso, foi assumida pelos bancos credores⁸⁵.

Ao fim e ao cabo, a única promessa que se realizou foi a ampliação do mercado de capitais (PIÑERA, 1991, p. 50). Mas há custos de quem? Do orçamento público e da estabilidade macroeconômica. A evolução patrimonial dos fundos de pensão criou de fato um fundo privado de longo prazo capaz de fornecer liquidez para a economia, em virtude do gigantesco volume de recursos direcionados para elas oriundos dos salários dos trabalhadores. No final do primeiro ciclo imobiliário os recursos acumulados equivaliam a mais da metade do PIB. No entanto, olhando para esses dados perde-se de perspectiva o conjunto do sistema e os custos de sua implantação. Cabe lembrar que no Chile continuavam operando dois sistemas um deles privatizado e o outro de repartição, que havia sido fechado para novos entrantes, mas que mantinha suas despesas.

A grande questão neste tipo de mudança de regimes é quem assume o custo da transição. No regime de repartição quem financia os aposentados e inativos são os trabalhadores ativos. Não se constitui uma poupança significativa. Por isso, inclusive, que seu calcanhar de Aquiles se encontra nos momentos de transição demográfica: quando a população começa a envelhecer o número de trabalhadores aposentados e inativos vai crescendo em relação ao número de ativos. As despesas começam a crescer em relação as receitas e se instaura o debate sobre como financiar essa diferença. Neste momento é que grandes conglomerados financeiros pressionam para transitar para um regime de capitalização privado por contas individuais.⁸⁶ No

⁸⁵ Nesta crise o patrimônio dos fundos não foi profundamente afetado. Primeiro porque as opções de investimentos eram reduzidas em virtude do estágio inicial do sistema. Praticamente todo patrimônio estava aplicado em títulos públicos ou Letras Financeiras Habitacionais. Não obstante, estas últimas corriam sérios riscos derivados do aumento da inadimplência provocado pela crise. Por isso também foram protegidas pela intervenção governamental que, por meio do Banco Central, subsidiou os contratos hipotecários diante da incapacidade de pagamento dos prestamistas, sendo este o segundo elemento que protegeu os ativos dos fundos de pensão. Não custa repetir que a intervenção do Banco Central para sanear o sistema bancário custou 35% de um PIB anual chileno (SANHUEZA, 1999).

⁸⁶ A alternativa seria uma reforma tributária progressiva que elevasse a capacidade de financiamento previdenciário.

sistema de capitalização a aposentadoria é financiada pelo próprio trabalhador, individualmente, enquanto estiver na ativa. Essa última foi a opção da ditadura chilena em 1980, o que colocou o problema da transição entre regimes. Pois havia um “estoque” de aposentados pelo sistema antigo de repartição, cujas as aposentadorias eram financiadas pelos trabalhadores da ativa. Com a migração dos trabalhadores ativos para o sistema privado individual os aposentados terão que ser financiados por outro sistema. A manutenção do saldo de aposentados e inativos do regime anterior é chamada de custo de transição.

No caso chileno este custo de transição foi assumido pelo Estado. Isto é, enquanto os recursos da receita do sistema, as cotizações dos trabalhadores da ativa, foram privatizados e passaram para as mãos das AFPs, o Estado assumiu toda a despesa previdenciária do regime anterior com recursos fiscais. Assim, pode-se dizer, que nesta transição o Estado gastou recursos públicos para capitalizar o sistema privado de pensões, ou seja, o impulso inicial dos recursos administrados pelas agências de pensão foi financiado pelo orçamento público. Em termos macroeconômicos, uma parcela do orçamento foi mobilizada para garantir a constituição de um fundo privado da capitalização.

Além das pensões já efetivadas, chamadas de déficit operacional, o Estado chileno assumiu também o financiamento dos *Bonos de Reconocimiento*, títulos de capitalização que deveriam ser pagos à conta dos trabalhadores nas AFPs daqueles que tinham contribuído parcialmente ao sistema de repartição antes de migrar para as AFPs. Também coube exclusivamente ao Estado financiar todos os benefícios sociais como a pensão mínima garantida, a pensão assistencial, o seguro desemprego e o abono familiar que antes eram repartidos também com os salários e os lucros. Por fim, coube ao Estado continuar financiando o déficit do sistema de pensão dos militares e das polícias, já que estas corporações não aceitaram migrar para o novo sistema. Ulthof calcula que o novo sistema gerou um custo fiscal de 5,7% do PIB entre os anos 1981 e 1999 (ZÄHLER, 2005). Este valor é compatível com aqueles apresentados por Arellano (2019) em um trabalho mais recente (Tabela 12). Para este, o gasto fiscal total com o sistema de pensões que entre os anos 1973-1980 havia oscilado entre 2 e 3% do PIB anual, saltou para 7,7% em 1984 e permaneceu acima dos 5% durante o período do primeiro ciclo do circuito imobiliário.

Além dos custos de transição, não se deve esquecer que o sistema de pensões privatizado continua sob regulação e fiscalização do Estado o que significa dizer que em última instância cabe ao Estado os custos referentes à regulação, fiscalização e socorro dos fundos em caso de descumprimentos de rentabilidade ou de ameaças sistêmicas, como ocorreu na crise de

1982 com o subsídio às letras hipotecárias. “En resumen, la estabilidad y solvencia financiera del nuevo sistema depende fuertemente del Estado” (MESA-LAGO, 1985, p. 117). Por tudo isso, já era evidente para qualquer analista crítico a falsidade da propaganda governamental acerca da eficiência, estabilidade e autonomia em relação ao Estado do novo sistema provisional. Não se tratou, portanto, de uma medida econômica para elevar a poupança nacional e desenvolver o país, mas sim de alterar a estrutura de poder, diminuindo o poder do Estado e elevando o poder dos grandes conglomerados financeiros: “La reforma (...) significó una disminución gigantesca del poder político del estado sobre la economía. En términos de volumen, la puesta en marcha del nuevo sistema de pensiones equivalió a privatizar varias decenas de las empresas” (PIÑERA, 1991, p. 50).

Desde o início se questionou a capacidade do sistema privatizado de capitalização em entregar os benefícios nos valores prometidos pela propaganda⁸⁷ dos ideólogos do sistema privado (ARELLANO, 1985a, p. 187). Em 1992, em documento preparado para o BID, os funcionários da Direção de Orçamento questionavam “la desconocida base sobre la que se afirmaba que pagaría pensiones superiores a las del esquema de reparto” (MESA, 2010, p. 26). Também em 1992, surge a crítica desde a OIT, por parte de dois pesquisadores que afirmavam que o benefício seria de apenas 44% do salário final do trabalhador, portanto abaixo do sistema anterior e do prometido pelos criadores do sistema privatizado. Em seu relato histórico, Arenas de Mesa demonstra como não faltaram estudos prevendo que o sistema privatizado geraria um saldo de aposentados sem um benefício mínimo que novamente iria onerar o Estado. Entretanto, durante toda a década de 1990 ainda predominava na sociedade um certo ufanismo em relação ao modelo chileno de capitalização, que só era possível graças ao baixo número de aposentados afetados pelo sistema (MESA, 2010, p. 29). Neste ambiente, todas as críticas listadas acima eram marginalizadas ou cooptadas por propostas que visavam promover melhoramentos de eficiência e rentabilidade no próprio sistema de capitalização. Estas mudanças fragilizaram ainda mais o futuro pensionista, já que sob o argumento de melhorar a eficiência e a

⁸⁷ Cf. “Titular de El Mercurio del año 2000 pronosticaba que los chilenos se pensionarían con el 100% de su sueldo”. Disponível em: <https://www.eldesconcierto.cl/nacional/2016/07/07/titular-de-el-mercurio-del-ano-2000-pronosticaba-que-los-chilenos-se-pensionarian-con-el-100-de-su-sueldo-el-2020.html>

produtividade das AFPs promoveu-se desregulações, levantaram-se proteções aos cotizantes⁸⁸ e ampliaram as possibilidades de investimento inclusive para ativos de risco⁸⁹.

Em seu auge, este modelo foi adotado pelo Banco Mundial que passou a “recomendá-lo” aos demais países. Entre 1984 e 2004, essa instituição financiou mais de 200 empréstimos em 68 países, no valor de 5,4 bilhões de dólares em investimento, assistência técnica e formação para este fim⁹⁰. O sistema privatizado de capitalização individual promete o melhor dos mundos para o capital: conjugar diretamente a proteção social à acumulação de capital. Da perspectiva da acumulação, transforma um sistema inútil em um mercado rentável. No discurso ideológico todos ganham. O capital que acumula e o trabalhador que eleva o valor de sua pensão. Entretanto, na prática todos os riscos do mercado de trabalho oriundos da flutuação cíclica do capitalismo são repassados exclusivamente ao trabalhador e de forma individualizada, enquanto no sistema anterior esses riscos eram absorvidos de forma coletiva e “solidária”. Assim, se determinado trabalhador conseguiu ao longo da sua vida somente empregos ruins, com baixa remuneração e alta instabilidade fazendo que sua poupança tenha sido baixa e intermitente; se precisou deixar o trabalho para atividades domésticas, para reprodução biológica ou social; se uma crise se abateu sobre o país dificultando ainda mais a obtenção de um emprego, enfim, todas as variáveis são individualizadas. O trabalhador individualmente assume todos esses riscos sistêmicos. Mas não é só isso. No caso de um modelo de capitalização soma-se ainda todos os riscos oriundos do mercado financeiro onde será aplicada a poupança do trabalhador. Desde os riscos de má gestão até as instabilidades cíclicas

⁸⁸ Como é o caso das mudanças em relação à rentabilidade mínima exigida, que já haviam sido modificadas de mensais para anuais em 1985 e foram novamente ampliadas para 36 meses em 1999; da possibilidade das AFPs repassarem rentabilidade negativa aos fundos dos trabalhadores; na redução do percentual mínimo de 5% para 1% tanto em relação ao encaixe quanto a reserva de flutuação, ambos destinados a cobrir a rentabilidade mínima ou proteger o fundo dos trabalhadores quando o sistema tivesse percebido perdas (Lei 19.301 de 1995).

⁸⁹ Neste contexto permitiu-se desde o início dos anos 1990 que as AFPs investissem no exterior. Se de um lado, as AFPs em defesa dessa abertura, argumentavam que proporcionaria um aumento de rentabilidade, de outro lado, os macroeconomistas responsáveis pela política econômica viam a saída de investimentos por parte das AFPs uma oportunidade para segurar a apreciação cambial promovida pela forte entrada de investimentos estrangeiros naqueles anos. Com estes dois argumentos em 1992 as AFPs foram autorizadas a investir até 1,5% no exterior. Limite que foi ampliado sucessivamente para 3%, em 1993, 9% em 1995, 12% em 1997, 16% em 1999, 20% em 2002 e 25% em 2003. A atuação das AFPs durante a crise asiática, no entanto, demonstra que a ampliação do limite para o estrangeiro, além de transferir poupança interna para o estrangeiro se torna um importante canal transmissor de instabilidade financeira e cambial para o país (ZÄHLER, 2005, p. 83).

⁹⁰ Uma de suas consultoras, a estadunidense Estelle James, partidária do modelo chileno e defensora de sua aplicação no próprio EUA não deixava, no entanto, de admitir que seriam necessários suporte do Estado para a transição e subsídio de pensionados. A reação de movimentos de terceira idade inviabilizou sua aplicação nos EUA (MESA, 2010, p. 31–32).

do mercado financeiro que são muito maiores que a da economia capitalista em geral, passam a afetar a pensão futura do trabalhador de forma individualizadas.

Na dimensão ideológica, essa mercantilização individual e financeira das pensões promove uma profunda influência ideológica na classe trabalhadora. Isso foi realizado de forma consciente no sistema chileno, onde foi distribuído a cada trabalhador que aderisse ao novo sistema um livreto para anotar a sua poupança mensal: “El sistema podría operar con la misma efectividad sin libreta alguna pero para fortalecer el sentido de propiedad del trabajador sobre sus ahorros era conveniente que las administradoras entregaran a cada trabajador una libreta previsional.” (PIÑERA, 1991, p. 20). Assim, o sistema não buscava apenas abrir um novo mercado de acumulação de capital, mas promover a cooptação e dominação ideológica dos trabalhadores e eliminar os riscos políticos do modelo chileno como um todo: “La libreta individual ha pulverizado el gatillo de la lucha de clases como arma política.” (PIÑERA, 1991, p. 51). Se de fato, o sistema de capitalização promovesse as aposentadorias que seu ideólogo prometeu, dificilmente o modelo seria questionado. Mas não foi o que aconteceu, como veremos na [seção 3.4.5](#). Embora ainda não tenha explodido, já está armada a bomba de desigualdade das AFPs.

2.4.3 Os “com teto”: exclusão urbana e espoliação financeira no circuito imobiliário neoliberal.

Se o modelo econômico é vulnerável (2.4.1) a sua instabilidade afeta todos setores inclusive o circuito imobiliário, cujo ciclo de acumulação acompanhou o ciclo geral do capitalismo chileno (2.1 a 2.3), mas com uma lógica própria. E essa lógica é própria dos países subdesenvolvidos e dependentes. É a lógica da espoliação urbana, na qual a expansão da produção capitalista do espaço urbano é uma produção que exclui a maioria da população do direito à cidade e do direito à uma moradia digna.

Mesmo com recuperação do circuito imobiliário e o processo de expansão iniciado na década de 1980 a ditadura legou à *Concertación* um déficit estimado superior a 900 mil unidades. Os governos da *Concertación* cooptam-se à redução ideológica da questão da moradia a um problema do déficit habitacional, de falta de moradias ou de estoque habitacional insuficiente; e para atacar o problema assim reduzido decidem aperfeiçoar o modelo de circuito imobiliário “manteniendo la esencia del diseño inicial del subsidio habitacional, con una relación muy estrecha entre el mandante, el Minvu, y el artífice, la CChC” (SUNGRANYES, 2005, p. 41). Anos depois, o indicador do déficit habitacional é utilizado para comprovar o sucesso da política habitacional e o acerto da *Concertación* ao aperfeiçoar e estimular uma

expansão ainda mais acelerada do circuito imobiliário. Segundo estimativas do Minvu (2004), o déficit habitacional cresce de 800 mil unidades, em 1982, para 900 mil unidades, em 1992, mas se reduz para abaixo de 600 mil unidades em 2002⁹¹.

A forte queda do déficit, a partir dos governos da Concertación promove um deslocamento na crítica dirigida ao modelo de circuito imobiliário. A fórmula de produção privada de moradias subsidiadas para proprietários privados e endividados é considerada um êxito na solução do déficit habitacional. Logo o financiamento estatal com crédito público e privado para financiar moradias privadas individuais deveria ser estimulado. Não havia problema de essência no modelo, havia necessidade de ajustes que deveriam ampliar ainda mais a oferta quantitativa combinada com focalizações às famílias de baixa renda (RODRÍGUEZ; SUGRANYES, 2005, p. 13). A política habitacional era considerada exitosa, mas seu brilho ofuscava aspectos que precisavam ser enfrentados (DUCCI, 1997). Se o sucesso quantitativo e a redução do déficit de certa forma bloquearam a crítica à essência do modelo, qual seja, a primazia da produção e da propriedade privadas, o papel subsidiário do Estado e o endividamento das famílias, por outro lado, abriu espaço para que a crítica avançasse em aspectos urbanos e habitacionais, expressado na primorosa síntese dos pesquisadores da *Corporación Sur*: o problema dos “com teto”: La paradoja de este éxito (...) es que la producción masiva de viviendas sociales ha terminado creando nuevos problemas habitacionales. El stock construido de viviendas sociales es ahora un gran problema habitacional. (RODRÍGUEZ; SUGRANYES, 2005, p. 17).

A tomada de consciência dos perversos resultados qualitativos começa a se generalizar, isto é, a furar a bolha dos moradores afetados e dos urbanistas críticos e se espalhar para o restante da sociedade, a partir da chamada crise das casas de plástico nylon, ocorrida no inverno de 1997, mesmo ano do estouro da crise asiática que provocaria a reversão no ciclo de crescimento econômico e no ciclo de acumulação do circuito imobiliário. Essa primeira crise habitacional do modelo é provocada por um inverno chuvoso, quando as casas do conjunto habitacional vertical El Volcán foram alagadas por infiltrações nas paredes. El Volcán é um projeto habitacional construído pela empresa COPEVA, sob um antigo lixão, situado na fronteira agrícola da grande Santiago, comuna de Puente Alto. Trata-se de um projeto imobiliário composto por três etapas. As duas primeiras entregues em 1996 somavam 2306 apartamentos de 42 metros quadrados em blocos duplos de 3 pisos. A eles se somaram mais

⁹¹ Que as pesquisas dos três censos não eram normalizadas deve ser ressaltado nas comparações, mas não inviabilizam reconhecer a queda real no déficit habitacional.

1254 unidades, modificadas para evitar alagamentos, entregues na terceira etapa. Portanto, as infiltrações ocorreram em apartamentos novos. Para tentar estancar imediatamente as infiltrações o governo forneceu plásticos nylon que literalmente cobriram os blocos residenciais.

Figura 8 - As casas de plástico nylon, El Volcán, Puente Alto, Santiago, 1997.



Fonte: <https://www.eldinamo.cl/nacional/2019/09/06/la-nueva-cara-de-las-casas-copeva/>

O problema não ficou restrito a um empreendimento. Entre 1984 e 1997 COPEVA produziu 50 mil moradias sociais. A primeira reação da empresa foi responsabilizar os fornecedores de materiais, ao qual teve respaldo da CCHC. Diante da ofensiva governamental, que evitava admitir que o problema estava na política pública e buscava responsabilizar a construtora, a empresa respondeu com a qualificação “muito bom” e com os 94% de aprovação que havia recebido da fiscalização do Estado. Com o passar dos dias os problemas foram se ampliando para além das infiltrações - como rachaduras nas paredes, desnivelamento de solo e acabamentos deficientes – e se generalizando para empreendimentos de outras incorporadoras. Além disso, desdobrou-se em outros conflitos. Muitas famílias abandonaram imediatamente os conjuntos afetados. Originando um novo conflito já que os prédios vazios foram constantemente objeto de ocupações e invasões. Diante da generalização do problema, as incorporadoras decidiram firmar um acordo com o governo assumindo reparos nas moradias afetadas. Participaram desse acordo 13 incorporadoras, envolvendo mais de 20 mil moradias⁹².

⁹² Ao mesmo tempo, o mandatário do Minvu, Edmundo Hermosilla, apresenta sua renúncia já que nos dias prévios ao acordo havia sido divulgado pela imprensa que o mesmo recebera, anos antes da crise, mas já no exercício do cargo, um cavalo de raça (corralero) de presente do dono da própria incorporadora Copeva. Este fato marcou um distanciamento da CCHC em relação à empresa Copeva. Mas um distanciamento apenas temporário. Ao fim e ao cabo, a empresa se manifestou incapaz financeiramente de realizar os reparos e as responsabilidades econômicas recaíram sobre o Estado. O proprietário da empresa Copeva, Francisco Pérez Yoma fundou uma nova incorporadora, Inmobiliaria PY, que participa de licitações públicas até hoje. Mais detalhes sobre a conjuntura da crise das casas de plástico e das relações entre o empresariado da construção e o poder político veja-se Paloma Bravo Rodríguez (2019).

A primeira crise habitacional foi revelada por uma densidade de chuvas fora dos padrões históricos. Mas a baixa qualidade dos materiais utilizados se expressa também na deterioração precoce da moradia, a qual, a crise das casas de nylon são apenas a expressão mais radicalizada da redução de custos das construtoras buscando elevar ao máximo seus lucros e rendas de construção:

La reducción de los costos se ha conseguido por medio de una mala calidad del proceso de construcción: los pisos de radier tienen tan poco cemento que se erosionan rápidamente, los ladrillos de los muros medianeros se sueltan, los techos no resisten más que cierto número de horas de lluvia, etc. Puede hablarse de una falta casi total de control de calidad, la cual se refleja en el acelerado deterioro que se observa en gran parte de las soluciones de vivienda producidas por el Estado, las que parecen reproducir en poco tiempo muchos de los problemas clásicos de los antiguos campamentos. (DUCCI, 1997, p. 108).

As infiltrações e os alagamentos foram, portanto, apenas a face visível da crise habitacional produzido pelo modelo de circuito imobiliário, que estava latente, obscurecida. Parafraseando Ducci (1997), com a crise das casas de plástico, veio à luz o lado obscuro do modelo. Mas essa crise era composta por outros problemas além da péssima qualidade construtiva, resultante de programas habitacionais onde o determinante era o lucro dos incorporadores. Em pesquisa realizada pela *Corporación Sur* em 2002 em 489 conjuntos habitacionais sociais construídos entre 1980 e 2000 os dirigentes comunitários reclamaram do tamanho das moradias, da falta de serviços básicos, problemas de desenho, construção, instalações elétricas e sanitárias (RODRÍGUEZ; SUGRANYES, 2005).

Tomemos como exemplo o mesmo conjunto El Volcán onde começaram as infiltrações. Anos depois parte desse mesmo conjunto será literalmente demolido não pelos problemas de qualidade do material construtivo, mas como única forma de mitigar os efeitos perversos de um outro problema gerado pelo modelo de circuito imobiliário, o adensamento excessivo. O problema do tamanho das moradias não é apenas uma questão de capricho ou uma demanda adicional daqueles que já se acostumaram com uma casa nova e tiveram suas ambições atualizadas. Do tamanho das moradias se desenvolve um grave problema de adensamento excessivo e de coabitação familiar. Segundo a pesquisa da *Corporación Sur*, nas moradias sociais residem 4,5 pessoas em média - acima da média nacional de 3,9 - mas a quantidade média de camas por moradia é de 3,4. De onde resulta que há mais pessoas que camas ocupando a médias das moradias sociais (1,3 pessoas por cama). Além disso a quantidade de núcleos familiares por moradia é de 1,9, em média. Como solução espontânea “puxadinhos”

são construídos do dia para noite, formando um novo tipo de *callampa* e promovendo uma deterioração arquitetônica considerável (RODRÍGUEZ; SUGRANYES, 2005, p. 64).

Figura 9 - Novas *callampas*: "puxadinhos" autoconstruídos nos blocos de moradia social. Villa San Miguel, Comuna Puente Alto, Santiago.



Fonte: <https://www.flickr.com/photos/108072777@N06/10742355594/in/photostream/>

Além da deterioração arquitetônica, é grave o impacto do adensamento excessivo na convivência familiar e comunitária. Com inviabilização da privacidade entre núcleos familiares ocupando a mesma habitação e mesmo entre vizinhos, amplia-se as possibilidades de animosidades, de violência doméstica, de violência entre vizinhos, problemas de saúde mental e física, principalmente epidemiológicos. Outro problema derivado do reduzido tamanho das habitações é a perda de laços familiares e sociais fora do núcleo imediato, já que não há espaço para a confraternização e a convivência com a família expandida. Na escala comunitária, a alta concentração de residências de valor e tipologia homogêneas com escassos espaços públicos e praticamente nenhuma diversidade de renda se expressa nos problemas típicos de segregação sócio espacial. Lideranças comunitárias entrevistadas pela Corporación Sur relataram falta de espaços de encontro, recreação, áreas verdes, iluminação, serviços de saúde e de educação pública, problemas ambientais e de manutenção dos poucos espaços comunitários. Na dimensão socioeconômica o relato aponta para problemas como alto desemprego, baixa escolaridade, falta de qualificação profissional e de acesso aos trabalhos dos qualificados. Problemas que por sua vez se relacionam com outros relatados como débeis laços entre vizinhos, divisão entre grupos de distintos locais de origem, problemas de convivência como desunião, conflitos, desconfiança e violência.

A carência de desenho e de arquitetura dos projetos, a extrema aglomeração de moradias do mesmo setor social, sem diversidade e com déficit de equipamentos públicos adequados geram problemas de sociabilidade (dentro do conjunto e do conjunto com a cidade), de estigmatização, ausência de organização comunitária para solucionar problemas comuns. As mães relatam o medo, a desconfiança, o mal-estar e a desilusão. Nos jovens predomina o isolamento, a exclusão e a má fama (RODRÍGUEZ; SUGRANYES, 2005). “Todo esto está cambiando radicalmente la forma de vida de los sectores populares, fomentando el individualismo, el pandillerismo y produciendo la ruptura de los lazos familiares” (DUCCI, 1997, p. 107). Nestas condições, não surpreende que 64,5% dos moradores tenham manifestado interesse em se mudar do lugar que viviam e na qual permaneciam apenas pela falta de mobilidade social e habitacional, já que além dos baixos salários não há um mercado significativo para a revenda de moradias sociais. Assim, embora a propriedade de uma moradia social funcione como suporte na obtenção de créditos, ela é limitada enquanto mecanismo de acumulo de riqueza com perspectiva a futura mobilidade habitacional.

Como se nota, o problema do adensamento excessivo se mistura com problemas da segregação urbana. O modelo de circuito imobiliário soluciona o problema do déficit, com moradias de péssima qualidade construtiva, excessivamente adensadas - internamente e externamente - e segregadas. Mas a segregação está presente na própria origem do modelo de circuito imobiliário. Na primeira metade dos anos 1980 a política de subsídios foi praticamente transformada em um instrumento de erradicação forçada de ocupações⁹³. Esses deslocamentos de populações, justificadas sanitariamente pelo governo, tinham na verdade o objetivo fundamental de “borrar las distorsiones que ellos (las ocupaciones) crean sobre el valor de suelo en sectores centrales y de desarrollo con alto potencial” (SUNGRANYES, 2005, p. 30); e de incorporar áreas rurais à dinâmica de preços da terra urbana já que “impone, de forma naturalizada, la construcción (...) en áreas de bajo valor de suelo localizadas en la periferia. A su vez, se genera presión por la expansión del área urbana, incorporando de forma sostenida suelo rural al área urbanizable de la ciudad” (IMILÁN, 2016:5).⁹⁴

⁹³ Esse processo foi mais intenso na Região Metropolitana de Santiago. Ver ROJAS, (1984); MORALES e ROJAS (1986), DUCCI (2007) e TÁPIA (2011).

⁹⁴ Ver também SABATINI ET AL (2001) e RIVAS (2017). Ambos trabalhos tem a importante contribuição de analisar outras cidades além de Santiago.

Sendo a segregação o objetivo principal deste processo, não houve obviamente preocupação por parte da ditadura com problemas já conhecidos aos processos de deslocamento forçado, como perda de empregos, aumento de custos de deslocamentos, dificuldade de acessos a serviços básicos como saneamento, educação e saúde; e desintegração de toda a rede de solidariedade e de organização coletiva. Ao contrário. Este último, em particular, deve ser elencado como um objetivo da política, e não somente como um resultado colateral ignorado, já que parte importante da resistência opositora a ditadura era conformada por moradores de ocupações organizadas durante o período de anterior ao golpe militar. Assim, a segregação promovida pela política de deslocamento forçado tinha um duplo objetivo: fortalecer as hierarquias de preço da terra urbana e dismantelar as organizações populares de moradia. Portanto, o processo atua em duas dimensões: numa dimensão econômica imediata, restabelecendo as hierarquias de valores do solo intraurbanas necessárias para operar a extração de superlucros; na outra dimensão, simbólica e política, promove a alienação sócio espacial de dezenas de milhares de famílias, sedimentando a percepção que a terra urbana é um recurso econômico que só pode ser acessado via mercado com subsídio do governo, e não um direito que pode ser acessado mediante organização social (RIVAS, 2017, p. 252).

Esse duplo caráter presente no momento fundacional do modelo de circuito imobiliário se constitui como um verdadeiro pecado original do modelo. Posteriormente será substituído por dinâmicas puramente econômicas que envernizam de naturalidade democrática um processo cujas bases foram impostas de maneira autoritária, uma verdadeira acumulação primitiva que não pode ser ocultado pela análise crítica. É fundamental ressaltar este laço histórico entre o atual processo de segregação, determinado economicamente, via preço dos terrenos, e por isso, aparentemente natural, com a sua origem violenta. É fundamental recordar que a política habitacional que sustenta o modelo, aperfeiçoada pelos governos democráticos, tem origem em restrições à organização e à liberdade de opinião por meio de perseguições, prisões, torturas e assassinatos de dirigentes políticos, sindicais e sociais, de jornalistas, de membros das forças armadas. É “dentro de este contexto hay que examinar las políticas de subsidio” (ARELLANO, 1985a, p. 254).

Instituído o início do processo pela força, a segregação se reproduz por estruturas “automáticas”, econômicas, tornando desnecessária uma política violenta de remoções. Assim, já no contexto de democracia desaparece a crítica que denunciava o caráter autoritário original desta mesma política. Pode-se dizer que o pecado original da política habitacional, promover segregação mediante remoções forçadas de ocupações e combater as organizações de oposição

ao regime, é apagado inclusive pelos analistas que passam a reduzir o problema ao déficit habitacional herdado pela ditadura militar, e, portanto, reivindicando apenas um aperfeiçoamento na política habitacional. Oculta-se, neste processo, que esta política habitacional só pode ser aperfeiçoada em um país cujo terreno (no duplo sentido da palavra: figurado-político e literal-urbano) foi preparado por uma das ditaduras mais violentas que o mundo já conheceu. E que essa ditadura foi posta em prática com apoio decidido das organizações estadunidenses e do grande capital internacional e nacional para destruir a única tentativa vista até então de estabelecer um novo padrão civilizatório partindo da própria institucionalidade burguesa liberal ocidental. Em síntese, o mito do modelo exitoso difundido durante os anos 1990, oculta que na origem do processo se encontra a ditadura mais sanguinária do cone sul e talvez de toda América Latina; que, a exitosa política habitacional transparente e eficiente de subsídios se origina a partir de um estado autoritário e foi um dos principais instrumentos para a constituição do novo sistema de dominação que perdurará pelas quatro décadas seguintes⁹⁵.

O processo de segregação se manteve mesmo sem a política de deslocamento forçado. Agora, o deslocamento não é mais forçado por um Estado autoritário, mas pelo processo “natural” de distribuição espacial promovido pelo mercado, já que o subsídio à demanda para baixa renda é restrito a soluções habitacionais baratas que o mercado oferece. Mesmo no caso da *Viviendas Básicas*, contratadas pelo Estado, a licitação privilegia preço e quantidade, sem estabelecer critérios de localização. Sendo evidente que as propostas habitacionais das construtoras serão dominadas por localizações periféricas, em áreas já desvalorizadas ou novas áreas incorporadas “donde las empresas ganadoras de las licitaciones disponían de sus reservas de suelo” (SUNGRANYES, 2005, p. 37), isto é, que fortaleçam e aprofundem as hierarquias de valores espaciais na cidade. Tapia (2011) demonstra que, mesmo sob democracia, as políticas habitacionais, cuja definição locacional obedecia aos interesses do incorporador, continuaram reproduzindo as hierarquias de preço do solo na cidade de Santiago, que antes foram realizadas de forma violenta pela política de remoções.

a pesar de que el crecimiento de las ciudades se ha dado dentro de la legalidad, puede encontrarse, al interior de cualquier ciudad, la ciudad de los pobres. Esta es distinta de la ciudad central, de la ciudad de los negocios, de la ciudad de los sectores medios y altos. Aquí, la ciudad de los pobres ha sido creada

⁹⁵ No momento de elaboração desta tese, este sistema de dominação está sendo questionado por mobilizações sociais que estalaram a partir de outubro de 2019, após um longo processo de acúmulo de forças, principalmente nos anos 2000 e 2010.

por el Estado, por la exitosa política de vivienda del Estado chileno. (DUCCI, 1997:105)

A qualidade habitacional e urbanística resulta da lógica do modelo. Sendo o modelo de circuito imobiliário construído para conformar um circuito de valorização de capital e, ao mesmo tempo, prover casas aos pobres, a produção de soluções habitacionais deverão combinar escala máxima e custos mínimos para atingir a taxa de lucro desejada. Por isso, além de se localizarem em áreas periféricas, o que amplia a fronteira urbana aprofundando as estratificações de preço do solo que promove a segregação urbana, a péssima qualidade construtiva e o adensamento excessivo também serão expressão da busca dos capitais construtores pela maximização da rentabilidade. Com isso, a máxima ocupação do terreno com moradias ignorando as necessidades urbanísticas de equipamentos coletivos, o adensamento de tipologias homogêneas que viabilizam os ganhos de escala, a diminuição do tamanho das soluções e a utilização “racional” de materiais construtivos de menor custo possível são resultados diretos da ocupação da produção capitalista, e por consequência da racionalidade mercantil, em todo circuito imobiliário.

Por fim, além dos problemas de qualidade construtiva, arquitetônica, de adensamento excessivo e de segregação, há o problema da espoliação financeira. Vimos como a promessa de que todo chileno poderia acessar uma casa com crédito só foi solucionada com a promoção do crédito público, já que o sistema bancário privado não se arriscou a financiar nem mesmo o minoritário saldo restante do valor da casa após subtraídos o subsídio estatal e a poupança das famílias de baixa renda. Essa tentativa de transformar os moradores de ocupações em sujeitos de crédito, o “invasor em devedor”, mediante crédito público gerou novas contradições e problemas sociais⁹⁶. Foi assim que surgiu o problema dos devedores habitacionais. Uma parte importante da bibliografia sobre o tema coloca a questão como um problema técnico, de desenho da política pública, expressado na alta morosidade da carteira de crédito. Este problema seria o resultado do risco moral resultante do fato de que o credor é o mesmo político que depende dos votos do povo para se eleger. Assim, as propostas alternativas sugerem a transferência da gestão da carteira para empresas privadas, especializadas em executar dívidas.

⁹⁶ Veja-se o capítulo: *De invasor a deudor: el éxodo desde los campamentos a las viviendas sociales en Chile*. Em (RODRÍGUEZ; SUGRANYES, 2005, p. 101–122).

Essa privatização da carteira em vez de resolver o problema técnico revelou a essência do problema: milhares de devedores habitacionais com baixa inserção no mercado de trabalho, ocupando permanentemente postos de informalidade, de rendimentos baixos e instáveis, enfim as faixas mais baixas da classe trabalhadora superexplorada simplesmente não tem a possibilidade de quitar suas dívidas. A ação da empresa gestora ao executar a dívida acaba por revelar a sociedade chilena que os antigos sem teto são hoje os devedores habitacionais, isto é, são milhares de famílias afetadas por uma política habitacional que buscou solucionar o problema da moradia transformando o cidadão de direitos em sujeitos de crédito. Desse conflito surgem organizações populares e mobilizações sociais cujo objetivo é evitar o despejo e negociar com o governo uma alternativa para a situação de insolvência desses devedores que não seja a perda de suas casas, que não seja o retorno a condição de sem teto⁹⁷. A tentativa de eliminar o risco moral, privatizando a gestão da carteira hipotecária, foi malsucedida pelo simples fato de que esta não é uma questão moral, mas social. As mobilizações dos afetados pela dívida habitacional tem oferecido uma linha de resistência aos despejos e o problema dos devedores habitacionais tem sido solucionado, de fato, com programas de refinanciamentos, perdões de dívidas e, principalmente, com a criação novos programas habitacionais sem dívida, como é o caso da primeira etapa da *Vivienda Progresiva*, já analisada, e do *Vivienda Social Dinámica sin Deuda* que será criado no próximo período.

Em resumo, ao final do primeiro ciclo de acumulação do novo circuito imobiliário se confluíram duas crises: uma crise de acumulação do próprio circuito em virtude dos efeitos da crise asiática sobre toda a economia chilena, e uma crise habitacional, a primeira crise habitacional do modelo de circuito imobiliário. A questão habitacional havia se deslocado do problemas dos sem teto, das *callampas*, das *tomas*, dos *campamientos* expressados no déficit habitacional para o problema dos com teto, caracterizado pela profunda segregação urbana com todos os seus efeitos perversos como a formação de novos guetos, o aumento do tempo de deslocamentos, a dificuldade em acessar serviços públicos; pela péssima qualidade física das habitações gerando problemas de salubridade e de adensamento excessivo; e, por fim, no problema dos devedores habitacionais. Todas essas manifestações de exclusão urbana, ampliam o desgaste físico e mental dos moradores e trabalhadores, revelando a potência analítica da categoria de espoliação urbana. Em outras palavras o circuito imobiliário chileno eleva a

⁹⁷ Cf. El sueño de la deuda propia, por Arnaldo Pérez Guerra. Disponível em: <https://www.voltairenet.org/article142217.html>. Acessado em 29 de julho de 2020.

produção e o consumo de casas excluindo os moradores do direito à cidade e da moradia digna, isto é, ampliando a espoliação urbana, forma espacial da superexploração da força de trabalho.

2.4.4 Exclusão habitacional: os sem teto estão acabando?

Se com a diminuição do déficit habitacional quantitativo foi possível avançar numa crítica ampliada do problema habitacional, pode-se dizer que se perdeu de perspectiva que o modelo de circuito imobiliário é em essência incapaz de resolver o problema do acesso à moradia. A vulnerabilidade do circuito imobiliário foi tratada como algo exógeno, assim como a própria vulnerabilidade econômica chilena. Em outras palavras: se o modelo era bem-sucedido, promovendo crescimento econômico, diminuição da pobreza absoluta e do déficit habitacional, os novos problemas urbanos e habitacionais poderiam ser solucionados com ajustes na política habitacional. A crise habitacional não era um problema de falta de casas, de sem teto, o que significa que não cabia questionar a arquitetura institucional que possibilitou o fluxo de produção de moradias. O problema agora é dos com teto, aponta para ações relativas ao estoque. O estoque acumulado pode ser resolvido com programas de melhoramentos urbanos e de bairros e o estoque futuro, isto é, a produção atual, com melhorias no desenho de políticas públicas “podemos decir que se ha cumplido una primera etapa: los sin casa tienen techo. La tarea ahora es hacer de ese techo una vivienda digna, y de los conjuntos, barrios integrados a la ciudad (RODRÍGUEZ; SUGRANYES, 2005, p. 19).

Essa conclusão otimista, nas palavras dos próprios pesquisadores da *Corporación Sur*, foi possível porque o modelo em si ainda não havia entrado num colapso endógeno, isto é, suas contradições não haviam se desenvolvido a ponto de a ponto de obstaculizar a continuidade do modelo. Os superlucros, oriundos dos preços de propriedade, ainda não haviam se tornado um obstáculo à própria expansão do circuito imobiliário neoliberal. Com isso, a crítica chilena, e principalmente a sociedade chilena, podia se dar ao luxo de delimitar seu problema como se fosse um país europeu: “El mayor déficit de calidad de vida se da ahora en los proyectos de vivienda social que el Estado ha financiado. Es un problema que muchos otros países han conocido, especialmente los europeos, y lo han superado (Stébé 1995, 1998, 1999; Body-Gendrot 1993)” (RODRÍGUEZ; SUGRANYES, 2005, p. 61). Creia-se, portanto, que era possível ajustar o circuito imobiliário, por meio da política habitacional com a participação cidadã e mais preocupada com os efeitos urbanos, mas sem alterar a essência do modelo de circuito imobiliário: produção privada com subsídio estatal e famílias endividadas.

Separava-se assim a forma como era constituído o circuito imobiliário, o seu processo produtivo, a totalidade do circuito imobiliário, do resultado final, da qualidade da

moradia que se entregava. Essa separação se expressa num processo permanente de ajustes, de aperfeiçoamentos na política habitacional resultante das críticas e da crise urbana provocada pelo modelo de circuito neoliberal. Não estava em perspectiva que a manutenção do poder da propriedade, de sua capacidade de gerar superlucros como definidora da expansão imobiliária e da alocação de investimentos imobiliários; e da superexploração da força de trabalho, torna impossível resolver o problema da moradia em sua totalidade. Ou seja, o sucesso quantitativo do circuito imobiliário neoliberal criou a ilusão de que não havia problema no fluxo, na quantidade produzida, somente de estoque, da qualidade do que havia sido produzido e se continuaria a produzir. A essa factível separação a nível analítico sucedeu uma separação política, uma crítica e transformações políticas que buscavam melhorar a qualidade habitacional, sem discutir as características de produção, do circuito imobiliário, que levaram a esse resultado qualitativo: “la pregunta sobre (...) cómo continuar con programas de vivienda masiva, y a la vez resolver los problemas del stock habitacional y las necesidades sociales y culturales que surgen en esos asentamientos urbanos” (RODRÍGUEZ; SUGRANYES, 2005, p. 18).

Diante disso, cabe olhar com mais atenção os resultados quantitativos da “bem-sucedida política habitacional” chilena. Segundo o MINVU entre 1992 e 2002 o déficit habitacional reduziu 35%, em 228 mil unidades. Para este mesmo período foram subsidiadas e contratadas pelo mesmo ministério 837 mil unidades de moradias novas. Uma razão de 3,6 novas moradias financiadas pelo Estado para cada 1 redução no déficit habitacional. Pode-se objetar que deve ser considerada apenas as moradias construídas e subsidiadas aos setores vulneráveis, aos mais pobres, limitando-se a ação do Estado em moradias sociais. Neste caso, o número total de unidades financiadas pelo Estado cai para 484 mil unidades, a razão de duas unidades construídas em cada unidade reduzida do déficit habitacional. Como resultado dessa exuberante promoção imobiliária o déficit caiu para 543 mil moradias.

Analisando o período como um todo (1982-2002) temos um incremento de estoque de moradias de 1 milhão 877 mil muito próximo ao número de licenças para novas moradias que foi de 1 milhão 836 mil, das quais 1,2 milhões foram subsidiadas (uma taxa de cobertura de 69% da política de subsídios), mas o déficit inicial de 820 mil moradias reduziu-se para 543 mil, apenas. Ou seja, para 6 unidades de incremento no estoque e 4,5 unidades subsidiadas retirou-se 1 domicílio do déficit habitacional.

Tabela 3 - Estoque de moradias e déficit habitacional. Censos 1982, 1992, 2002.

	Estoque	Varição Estoque	Déficit	Varição Déficit
1982	2.522.369		820.959	
1992	3.369.849	847.480	888.681	67.722
2002	4.399.952	1.030.103	543.542	- 345.139
Var. Total		1.877.583		- 277.417

Fonte: MINVU (2004)

Tabela 4 - Total de licenças de moradia e de subsídios.

	Licenças	Subsídios Totais	Sub/Licenças
1982-1991	611.961	505.030	83%
1992-2001	1.224.899	767.930	63%
Total	1.836.860	1.272.960	69%

Fontes: INE e MINVU (Observatório Urbano)

É evidente que a produção de moradia não se destina somente ao déficit habitacional, mas também para atender a demanda habitacional resultante do crescimento populacional e da formação de novos domicílios. As estimativas do governo no ano de 1994 indicavam que era necessário produzir 84 mil moradias ao ano para dar conta das famílias novas e da substituição das moradias obsoletas (ROJAS, 1999, p. 16). Como vimos, ao longo do período de 20 anos foram produzidas 1.836.860 novas moradias pelo mercado, uma média anual superior a 91 mil e 800 moradias. Na última década inclusive esse valor chegou a 103 mil moradias anuais. Um verdadeiro superávit habitacional como demonstra Rojas em seu trabalho publicado pelo Banco Mundial (ROJAS, 1999, p. 8).

O buslís da crítica é que se o déficit habitacional é a medida desenvolvida para definir o problema habitacional e se dele se depreende a conclusão de “quantas casas faltam” (MACDONALD, 1994), a exuberante produção de moradias durante o primeiro ciclo de acumulação já demonstrou que o modelo é ineficiente para resolver o problema habitacional. É evidente que se produz mais casas que o necessário para solucionar o problema na forma como ele é apresentado, isto é, para zerar o déficit. Assim como está evidente, que foram subsidiadas mais unidades que as necessárias para zerar o déficit. Ou seja, houve superávit de produção de moradias, mas o déficit continuou existindo. Para entender essa aparente paradoxo é necessário encontrar as causas estruturais da exclusão habitacional em países subdesenvolvidos. Ou seja, o problema não é somente que faltam casas e sua quantidade, mas como essas casas são produzidas, pois ela recria o problema do déficit. A forma de produção define a forma de

consumo, ou ainda, a forma de produção define a forma de apropriação. No modelo de circuito imobiliário chileno a forma de produção é ao mesmo tempo excludente.

Começemos por questionar por que num país que tem apresentado altas taxas médias de crescimento econômico, redução do desemprego - que na década de 1990 chegou a mínima histórica - redução de inflação e das taxas de juros, enfim, por que nesse favorável ambiente macroeconômico, os setores de renda média necessitam de um subsídio estatal para comprar uma moradia? Afinal, se os recursos da política de subsídios fossem exclusivamente direcionados ao combate do déficit habitacional, esse problema provavelmente já estaria resolvido, pois como vimos, o número de unidades com subsídio do Estado durante os vinte anos foi 155% do déficit habitacional de 1982. E mesmo considerando apenas a última década, foi necessário subsidiar 2,5 casas para cada unidade reduzida no déficit. Ora se a política habitacional se destina a resolver o problema da moradia e esta é caracterizada como um problema de déficit habitacional expressado num determinado número de moradias que faltam, a política está evidentemente sendo apropriada por setores que não estão em déficit.

Diante disso não faltam propostas que apontem o problema de focalização da política propondo uma nova rodada de aperfeiçoamento que direcione recursos destinados à renda média para os setores que de fato estão em déficit habitacional. De fato, foi esse aspecto que marcou a crítica de oposição à política habitacional da ditadura. Arellano, em seu trabalho corajoso e seminal de crítica à política social da ditadura demonstrou como na primeira fase da política de subsídios não penetrava nas camadas mais pobres da população, já que os estratos inferiores de renda acabariam comprometendo mais de um quinto da sua renda com prestações habitacionais e conclui que “los niveles de ingreso de la mitada más pobre del país no les permiten autofinanciar el costo de la vivienda más económica ofrecida por los programas públicos”. Em razão disso, seria necessário um aporte do governo a essas famílias mais pobres, mas numa perspectiva “en que se adopten políticas para restablecer una distribución del ingreso más igualitaria, y a medida que crezcan los ingresos de las familias más pobres, menores serán las necesidades de aportes directos del Estado para subsidiar la compra de viviendas” (ARELLANO, 1985a, p. 235). Essa ressalva funciona também para o seu inverso: maior concentração de renda e diminuição dos rendimentos das famílias mais pobres, maiores serão as necessidades de subsídios estatais. Essa constatação de gigantesca importância foi esquecida pelo debate da política habitacional, onde predomina um clima de inexorabilidade da política de subsídio mesmo para os setores médios. Ora, se os setores médios tivessem capacidade de adquirir via mercado, liberariam recursos para focar os subsídios nos mais pobres erradicando

rapidamente o déficit acumulado. Realizado esse processo, a existência de uma política de subsídio se justificaria temporariamente, até que uma distribuição de renda mais igualitária vai tornado desnecessária a própria existência de subsídios estatais à moradia.

Por isso essa questão nos direciona diretamente ao nosso marco teórico, já que ele permite visualizar o problema da moradia nos países subdesenvolvidos, estruturados sob a superexploração da força de trabalho. Com estruturados, queremos dizer que se expressa generalizadamente, promovendo uma pressão para baixo da capacidade da classe trabalhadora de consumir os bens necessários para se reproduzir enquanto força de trabalho, independentemente de sua posição na escala de rendimentos. Isso quer dizer que o conceito de classe média é completamente inadequado para a realidade desses países, já que foi desenvolvido nos países centrais para designar aquela fração da classe trabalhadora que é incluída, a partir do seu salário, nos padrões de consumo e/ou de direitos necessários para se reproduzir enquanto classe nos padrões histórico morais dados. Algo que não acontece nos países subdesenvolvidos onde o conceito de classe média ou classe C, geralmente se refere aos setores que ocupam a posição intermediária na escala de estratificação de renda. Mas a peculiaridade dessa estratificação nos países subdesenvolvidos é justamente que a distância entre o setor intermediário com relação ao topo é muito superior que em relação à base. Como consequência, mesmo os setores de renda média nesses países apresentam dificuldade de acessar o mercado imobiliário sem o apoio do Estado, seja indiretamente (na estruturação de um mercado de crédito), seja diretamente, transferindo recursos do orçamento público para essa “classe média” acessar uma moradia. Isso ocorre porque ter uma renda média em um país subdesenvolvido não significa ter condições de reproduzir a força de trabalho nas condições sociais e morais dadas.

Por isso, a questão não é de focalização, pois a essência do problema não se encontra na política habitacional *stricto sensu*, mas no modelo de circuito imobiliário que ela compõe e que já demonstra, neste primeiro ciclo de acumulação suas debilidades: apesar do crescimento econômico e da redução do desemprego, para que a política habitacional consiga reduzir o déficit deve ter uma capacidade de financiar pelo menos o dobro de unidades. Isto é, enquanto a política apresenta soluções de um lado, o modelo amplia o problema de outro. Enquanto a política tenta incluir, o modelo exclui e para compensar essa exclusão estrutural, a política precisa ser dobrada. E após ser dobrada, talvez precise ser triplicada, por uma razão principal: a medida em que estimula a produção capitalista imobiliária a política habitacional impulsiona a elevação dos preços do solo urbano, uma das principais formas de apropriação de

sobrelucros no ramo imobiliário. Assim na medida em que busca paliar os efeitos urbanos da superexploração da força de trabalho com promoção da produção capitalista do espaço, a política estimula a valorização da propriedade capitalista da terra recolocando o problema da exclusão habitacional.

O levantamento histórico de Pablo Trivelli (2006) demonstra que o preço do solo multiplicou 16 vezes entre o primeiro trimestre de 1983 e o último trimestre de 2002 partindo 0,5 UF por metro quadrado para 8 UF/m² na grande Santiago e isso ocorreu de forma independente da quantidade de terrenos ofertados o que demonstra que definição do preço da terra não passa pela oferta, mas pela demanda capitalista de propriedades: o preço da terra urbana na Grande Santiago apresenta uma histórica tendência de alta justamente no mesmo período (e por causa) da expansão da produção imobiliária. Por isso a política habitacional ao contribuir com essa expansão, contribui com o aumento do preço da propriedade, com o aumento do preço do solo e traz em si mesma seus limites. Para contorna-los exige constantes adaptações do limite de tamanho e no preço máximo das moradias subsidiadas. Do contrário, rapidamente a política habitacional seria inviabilizada pelo desinteresse dos incorporadores em oferecer projetos que não atualizem os custos de acordo com a evolução dos preços de mercado de terras, independentemente de que muitas das terras já compoñam os ativos da incorporadora há tempos, muito antes da valorização.

Durante a década de 1990 o tamanho dos lotes foi reduzido e o valor máximo da moradia subsidiada foi ampliado. No início dos anos 1980 a política de erradicação de acampamentos deslocava os moradores para lotes unitários que variavam entre 100 e 120 metros quadrados. Esse tamanho foi reduzido para 60 durante os anos 1990 com o objetivo de acelerar a quantidade produzida (RODRÍGUEZ; SUGRANYES, 2005, p. 63). Ainda que essa diminuição não tenha afetado o tamanho médio das moradias construídas, é evidente que se trata de uma medida que permite ampliara oferta de unidades sobre o mesmo terreno. De outro lado, as moradias básicas que custavam 250 UF em 1990 passaram a 400 UF em 1999 (RODRÍGUEZ; SUGRANYES, 2005, p. 52). Ou seja, a política de subsídio à produção privada baseada na venda para proprietários privados, favorece a valorização do solo, estimula os superlucros e tende a esgotar as possibilidades físicas determinadas pela relação social da propriedade se os parâmetros (preço e tamanho) não forem constantemente reajustados. Ainda assim, já ao final do primeiro ciclo, o preço do solo começa a ser elencado como problema pelos próprios capitais imobiliários: “las principales empresas (...) empezaron a desertar las licitaciones (...) para la construcción de unidades de bajo costo. (...) definieron que por el

costo del suelo, el Gran Santiago no soportaba una inversión en viviendas con valor inferior a 600 UF (RODRÍGUEZ; SUGRANYES, 2005, p. 51)⁹⁸.

Ao final deste primeiro ciclo o bem sucedido modelo de circuito imobiliário capaz de forjar uma aliança entre o sistema bancário e financeiro, incluídas as AFPs e CSs, responsável pelo crédito imobiliário e habitacional privado, as incorporadoras e construtoras e as famílias pobres já apresentava importantes fissuras representadas na ação dos atingidos pela dívida habitacional, pela péssima qualidade das moradias e dos conjuntos habitacionais e por fim pelos próprios capitalistas do ramo imobiliário que após duas décadas de superlucros de incorporação passam a ver, como resultado de sua própria dinâmica, suas taxas de lucro espremidas.

O debate não retoma aquele importante ressalva feita por Arellano no início da política de subsídios: se o que se quer é eliminar o problema habitacional, quantificado pelo déficit, mas este evidentemente é gerado por fatores alheios a política habitacional, não seria o caso de voltar-se para as determinações que criam o déficit: os baixos salários e a especulação imobiliária? As movimentações dos capitalistas da construção para sair desse impasse vão no sentido promover uma nova rodada de ampliação dos subsídios para dar conta dos novos preços da terra e prometendo incorporar melhorias na qualidade habitacional e na localização. Irá a sociedade chilena aceitar essa nova chantagem dos proprietários de terras e de capital? Até onde vai o limite do capitalismo ou da sociedade chilena em aceitar que somas cada vez maiores de riqueza produzida sejam apropriadas pelos proprietários imobiliários?

⁹⁸ “Durante lo más profundo de la crisis económica de inicios de los años ochenta, los empresarios compraron grandes paños de terreno en lo que era entonces la periferia de Santiago. Esas reservas de terrenos han sido la garantía de funcionamiento, y ahora son una señal de agotamiento de este sistema de producción masiva de viviendas sociales. Con estas reservas, las empresas han definido la localización de la vivienda social. Ahora estos terrenos, con sus conjuntos de vivienda social, ya no son la periferia; son parte de la ciudad consolidada. El aumento del valor del suelo urbano, especialmente durante la década de los noventa, contribuyó a poner el sistema en jaque; ahora el mundo empresarial decidió que estas reservas de terrenos ya no soportan inversiones bajas como las de conjuntos de vivienda social, que actualmente se construyen lejos, fuera del Gran Santiago” (RODRÍGUEZ; SUGRANYES, 2005, p. 60–61).

Figura 10 - Síntese das transformações ocorridas no primeiro ciclo do circuito imobiliário neoliberal. Elaboração do autor.

Ciclos de Acumulação	Períodos	Fases do circuito imobiliário		
		D-M	...P...	M'-D'
Primeiro ciclo 1982-2002	Recuperação (1982-1987)	Estruturais: criação do mercado de terras privatizado e reforma laboral. Cíclicas: saneamento das construtoras, queda no preço da FT, das matérias primas e das terras; retomada de projetos já iniciados.	Retirada da produção pública ocupada pela produção privada configurando uma ampliação da esfera mercantil de produção; Protagonismo da produção destinada à moradias, devido à política de subsídios.	Conjuntural: subsídio ao crédito hipotecário no sistema 20 po 8. Estruturais: política poupança+subsídio+crédito. Consolidação dos subsídios à demanda. Crédito: privatização da SINAP; criação das Letras Hipotecárias; privatização dos fundos de pensão; crédito Público (Serviu).
	Expansão (1988-1996)	Capitalistas recuperam a capacidade de investimento autónomo; Bancos e investidores institucionais (AFP e CS) canalizam mais recursos para o investimento no imobiliário.	Diminuição relativa da demanda capitalista por espaço para construção de moradias e indústrias. Crescimento da importância do comércio e estagnação dos serviços.	Política de prevenção de ocupações: aperfeiçoamento da política de subsídios. Programa sem crédito para os mais pobres. Banco público financia sozinho a baixa renda. Mútuos Hipotecários na sua maior parte mantido com os originadores ou endossados a investidores institucionais (sem securitização).
	Crise (1997-2002)	Retração de investimentos, reversão na liquidez e no crédito.	A demanda por espaço construído contrai antes do PIB; retração mais aguda no destinado às moradias.	Crise da economia dependente: forte retração do investimento público. O crédito tem seu menor crescimento histórico. Crise habitacional: nova pobreza urbana; crise das casas de plástico e o problema dos eom teto; a ilusão do fim dos sem teto.

3. Segundo ciclo: atualização, esgotamento e nova estratégia de acumulação.

No capítulo anterior, realizou-se uma exposição detalhada do processo histórico de constituição, recuperação, expansão e crise do primeiro ciclo de acumulação do circuito imobiliário neoliberal. Em cada um destes períodos do ciclo, analisou-se passo a passo as transformações nas diferentes fases do circuito imobiliário (D-M...P...M'-D'). O objetivo era detalhar as determinações históricas que viabilizaram a constituição do modelo, eliminar os mitos relativos a ele, e também evidenciar a potencialidade do marco teórico para analisar o circuito imobiliário nos países dependentes. Neste capítulo, uma vez que o leitor já está habituado à metodologia de análise, a exposição do segundo ciclo de acumulação do circuito imobiliário neoliberal será mais sintética.

O segundo ciclo 2002-2018, é marcado por uma fase de recuperação (2003-2004), de expansão (2005-2015) e de esgotamento (2016-2018). Durante a crise do primeiro ciclo a demanda capitalista por espaço construído caiu 23% (2002/1996). Dos 14,9 milhões de m² de 1996 recua para 11,5 milhões de m² em 2002 (Gráfico 45). Mas o tempo de recuperação é curto. Em apenas dois anos (2003-04) a demanda por espaço construído já supera o volume recorde de 1996. Em 2004, o volume total demandado foi de 16 milhões de metros quadrados. Após a recuperação, inicia-se uma fase de expansão até 2007 quando a demanda atinge os 19 milhões de m². Essa fase de expansão é interrompida momentaneamente pelos efeitos da crise de 2008 e pelo terremoto de 2010. Nestes três anos o volume demandado recuou 30,9% e alcançou um volume inferior ao primeiro ano do ciclo (2003). Todavia, foi mais que recuperado em apenas um ano. Em 2011, quando políticas macroeconômicas anticíclicas de combate aos efeitos da crise de 2008 se juntaram às políticas de reconstrução pós terremoto, o volume demandado por espaço construído saiu dos 13,3 milhões para 19,6 milhões um crescimento de 47% em apenas 12 meses, não se configurando, portanto, um período recessivo como ocorreu na virada do século XXI. Por isso, apesar da queda causada pela crise e pelo terremoto, falamos em um único ciclo e numa fase de tendência expansionista única cuja duração evidentemente foi sustentada pelas políticas anticíclicas de 2010-11. Ultrapassado os efeitos da crise, essa fase de expansão continua evoluindo - embora não de maneira homogênea - até 2015, quando a demanda por volume construído atinge o ponto máximo de todo o circuito neoliberal de 22,2 milhões de metros quadrados a construir ([Figura 2](#)).

A partir de 2015 o volume demandado começa a expressar os limites do modelo, num movimento claramente estagnacionista depois do forte recuo de 30% em 2016. Essa estagnação quantitativa só é compreendida qualitativamente. A hipótese analisada a seguir é de que este ciclo não termina num período recessivo, mas em um esgotamento qualitativo da capacidade expansionista do modelo baseada na produção em larga escala para venda de moradias privadas subsidiadas. Na análise que segue demonstrar-se-á a elevação dos preços das propriedades causadas por uma dinâmica de acumulação que fortalece o exercício do poder de monopólio dos proprietários e dos incorporadores inviabilizam a continuidade da expansão do modelo de produção em larga escala direcionado às famílias superexploradas, proprietárias endividadas e/ou subsidiadas.

Com a expansão das taxas de lucro de sua principal estratégia de acumulação obstaculizadas, o circuito imobiliário entra em transe, que ainda está em processo e cujas características de sua superação não estão plenamente definidas, mas que apontam para uma nova estratégia de acumulação baseada no aumento da margem de lucros, inflado por rendas imobiliárias das propriedades, adquiridas por investidores - pequenos ou corporativos - que destinam os imóveis ao aluguel. Em síntese: após 35 anos de acumulação o modelo de sucesso, internacionalmente difundido pela capacidade de conciliar os lucros da produção imobiliária com as necessidades habitacionais de um país periférico e subdesenvolvido, além de não solucionar as demandas sociais, engendra seus próprios limites de acumulação, se tornando incapaz de manter as taxas de acumulação do setor privado e inaugura uma nova estratégia de acumulação que revela seu caráter rentista e espoliativo mais absoluto. Vejamos então como se deu esse processo.

3.1 A recuperação (2003-2004)

Como vimos na seção terceira do capítulo anterior (2.3), o capitalismo chileno entra numa fase recessiva e de baixo crescimento após a eclosão da chamada crise asiática. A crise de liquidez internacional detona o processo, mas é a queda nos preços de exportação que inviabiliza estruturalmente a retomada das taxas altas de crescimento no padrão de reprodução especializado em produtos primários. Não por coincidência, é somente com a melhora desses preços que o capitalismo chileno volta a apresentar taxas maiores de expansão: “Recién en 2004 se registró una recuperación gradual, cambio otra vez a partir de un shock externo, ahora positivo, vía mejoramiento de los términos de intercambio” (FFRENCH-DAVIS, 2018, p. 382). Essa mesma avaliação é compartilhada pela CChC que em sua memória anual de abril de 2005 relata que a expansão de 6% da economia chilena em 2004 resultou, em primeiro lugar de: “los

altos precios de los commodities, en general, y del cobre, en particular, [que] permitieron una fuerte expansión de las exportaciones chilenas en valor durante 2004 (52%), alcanzando los US\$ 32.000 millones. ” (CCHC, 2005, p. 7).

A recuperação do setor imobiliário antecedeu em alguns trimestres a recuperação global do PIB. Em 2003, a demanda capitalista para construir já havia crescido 20,8% em relação a 2002 e mais 15,2% no ano seguinte. Assim ao final de 2004 a demanda capitalista para construir já superava os 16 milhões de metros quadrados, 7,3% acima do pico do ciclo anterior alcançado em 1996. Em síntese, todo recuo ocorrido em 6 anos (1997-2002) foi recuperado com sobras em apenas 2 anos (2003-04). Neste mesmo biênio, o PIB global chileno apresentou variação de apenas 2,2 e 3,9 por cento, muito abaixo das médias de 7,8% e 5,7% verificadas nos dois períodos dos anos 1990 anteriores a crise (1990-95 e 1996-98); e o investimento em 2003 era ainda inferior ao de 1998 em três pontos percentuais (FFRENCH-DAVIS, 2018, p. 393, 394, 404). Portanto, a recuperação do circuito imobiliário antecipou a recuperação global do PIB chileno e contribuiu para a mesma. Vejamos como isso foi possível.

Diante do fraco desempenho do crescimento econômico, antes do novo *shock* externo, um setor de economistas da *Concertación* defendia a implantação de um “choque interno reativador”, mas as autoridades econômicas do governo do presidente Ricardo Lagos - primeiro membro do Partido Socialista a ocupar a presidência da república desde Salvador Allende -, em coro com os grandes grupos econômicos, da grande imprensa e da oposição de direita afirmaram que o mercado financeiro avaliaria negativamente e elevaria os spreads cobrados de Chile. Vitoriosos, a proposta de “choque interno reativador” foi descartada.

Estes setores chegaram também a criticar a política de balanço fiscal estrutural (BFE) de superávit de 1% implementada em 2001. Segundo essa política, o superávit fiscal poderia ser pensado em termos de longo prazo, possibilitando que o déficit necessário para combater anos recessivos fosse compensado com superávit nos anos de crescimento. Com essa metodologia, a política fiscal migrou de uma situação procíclica para uma situação neutra (FFRENCH-DAVIS, 2018, p. 399–400). A ofensiva neoliberal conseguiu barrar a proposta de “choque interno reativador”, mas não conseguiu retroceder a nova política fiscal. A manutenção da política fiscal neutra permitiu um déficit fiscal efetivo de 0,5%, 1,2% e 0,4% no triênio 2001-03, que viabilizou os investimentos da Nova Política Habitacional e a retomada do crescimento do setor imobiliário, que, por sua vez, contribuiu para que não houvessem taxas ainda menores de crescimento do PIB e principalmente para a sua aceleração a partir de 2004. E isso fica evidente na análise da produção imobiliária do período de recuperação.

Ao desagregar os dados de novas licenças para construir vemos que a moradia foi a principal responsável pela recuperação do crescimento da demanda capitalista por novas edificações. Após atingir o pico em 1996 com 9 milhões e 798 mil metros quadrados de licenças, a demanda por moradias recua para 6 milhões 853 mil em 2002, um recuo total de 30,06%. Entretanto, em 2004, isto é, em apenas 2 anos, a demanda por construção de novas moradias já havia não somente recuperado todo terreno perdido como ultrapassado o pico de 1996 ao atingir 10 milhões e 82 mil metros quadrados, um crescimento total de 47,12% em relação a 2002 ([Gráfico 3](#)). Como comparação, a demanda por novas licenças para construir excetuando as destinadas à moradia cresceram 28,26% no mesmo período. Com isso as licenças destinadas para moradia que representavam 59,5% de todas as licenças para edificação em 2002 passaram a representar 62,8% em 2004 ([Gráfico 2](#)). Essa diferença entre o crescimento das moradias e o restante da produção imobiliária só não foi maior por causa do programa público de investimento em educação que visava implementar a jornada escolar completa e que sustentou uma demanda pública por construções nos serviços até praticamente 2005. Se entre 1991 e 1997 a média de licenças para construir destinadas a educação foi 389 mil metros quadrados anuais, entre 1998 e 2005 salta para 1 milhão 175 mil metros quadrados anuais.⁹⁹

Portanto é a produção de moradias que protagonizou a retomada do circuito imobiliário. Para isso foi fundamental a retomada e atualização da intervenção do estado na habitação. Isso aparece tanto na recuperação da produção privada de moradias quanto no aumento da produção pública de moradias. Ao desagregarmos as licenças de moradias novas vemos que se mantêm a predominância de moradias produzidas pelo setor privado, que saltou de 99,8 para 136,9 mil (+ 37%) unidades de licença demandados. Entretanto a demanda por moradias a construir pelo setor público aumenta de 4,5 para 14,8 mil (+ 228%) unidades no mesmo período (2002-2004). É a primeira vez, desde que se iniciou o modelo de circuito imobiliário neoliberal, que ocorre um aumento expressivo da produção pública de moradias. Após passar toda a década de 1990 com uma participação praticamente residual, o setor público se torna responsável por 9,8% do total das licenças para construção de moradias em 2004 ([Gráfico 5](#)). Assim, pode-se afirmar que a importância do Estado na retomada da expansão do circuito imobiliário, por meio da produção de moradias, nesse período, se dá também na produção pública direta. Mas os canais principais de intervenção estatal no circuito imobiliário

⁹⁹ “La superficie no habitacional autorizada para otros destinos, como los servicios, sin embargo, registró una caída, afectada por la disminución de proyectos de nueva infraestructura educacional, debido al proceso de declinación del programa de-jornada escolar completa.” (CCHC, 2005, p. 10).

continuam sendo o estímulo à produção privada por meio da política de subsídios e de crédito. Para isso foi fundamental a chamada Nova Política Habitacional (NPH).

No final dos anos 1990, a dupla crise econômica e habitacional congelou a expansão imobiliária. Após a crise das casas de plástico o governo se viu encurralado entre o já insuficiente patamar de moradias com subsídios e a necessidade de recuperar credibilidade da política. Se de um lado não podia continuar construindo casas de baixa qualidade, de outro não podia simplesmente continuar elevando os valores máximos de moradias subsidiadas. A NPH, política pública lançada pelo presidente Lagos em 2001 é uma resposta a esse problema. Mas que em vez de solucionar, o atualiza.

Seus objetivos declarados eram i) aprofundar a focalização, criando subsídios sem dívida para os mais pobres, por meio do *Programa Vivienda Social Dinâmica Sin Deuda* (DS 62) e da iniciativa piloto do posterior *Fondo Solidario de Vivienda* – FSV (DS 155 e DS 174); ii) retirar o Estado do papel de emprestador, tão atacado por sua ineficiência e pelo famigerado “risco moral”, repassando a tarefa para o setor privado; e iii) promover melhoramentos e recuperação no estoque habitacional existente, agregando ao novo programa de subsídios dos chamados setores emergentes, o Sistema de Subsídio Habitacional - DS40, um subsídio direcionado ao “Interesse Territorial” (título II), que substituiu os programas de renovação urbana e desenvolvimento prioritário, e o subsídio direcionado a Reabilitação Patrimonial para zonas ou imóveis de conservação histórica (título III).¹⁰⁰

Na prática, a proposta de focalização acabou atualizando a política de construções baratas, massivas e sem qualidade, mas agora recebidas sem endividamento, o que acaba promovendo um silenciamento momentâneo, principalmente das famílias beneficiadas, que agora recebem um teto totalmente subsidiado¹⁰¹. A privatização da dívida habitacional para os setores chamados “emergentes” - eufemismo para aqueles pobres, mas com alguma capacidade de endividamento - sempre foi um objetivo da política habitacional neoliberal, mas nunca fora viabilizado em virtude da falta de interesse dos bancos privados em assumir o risco de

¹⁰⁰ A NPH não se restringia a esses três objetivos. Também se declarava a busca por promover a securitização de créditos, a industrialização da produção de moradias sociais e a mobilidade habitacional. Para uma descrição detalhada da NPH ver MINVU (2004) e JIRÓN (2004).

¹⁰¹ Para Rivas, “El neoliberalismo ‘con rostro humano’ dejó de ser tan humano: en términos de la provisión de vivienda, la reducción neoliberal del déficit cuantitativo llevó a un agravamiento del cualitativo y la solución propuesta por el gobierno de Ricardo Lagos fue curar la enfermedad con el mismo virus que la produjo: la operación cada vez con mayor rango social y espacial de acción, de capitales inmobiliarios, constructores y financieros en busca de beneficios” (RIVAS, 2017, p. 432). Na última seção deste capítulo (3.5) aprofundamos a análise crítica do espaço urbano produzido neste segundo período do modelo.

inadimplência desses setores (subseção 2.2.3). Teria o sistema bancário mudado de postura algumas décadas depois? A verdade é que para os bancos privados assumirem o papel de emprestadores para essas faixas mais baixas de renda, o Estado passou a garantir-lhes o reembolso da diferença no valor de seguro que cobria o remate dos devedores (BRITO, 2019:79; RIVAS, 2017:428). Assim, com risco zero, parte do setor privado bancário passou a complementar a ação do Banco Estado na política habitacional e o sistema Serviu do MINVU deixou de ocupar essa função.¹⁰² Portanto, a NPH promove uma nova rodada de atualização do circuito imobiliário neoliberal: além de elevar o gasto público no circuito imobiliário, “relegitimou” a política habitacional que estava completamente desmoralizada no final dos anos 1990 (RIVAS, 2017, p. 426). Ambos fatores foram fundamentais para a retomada da produção privada de moradias a partir de 2001¹⁰³.

Com nova legitimidade as construtoras retomam os projetos para a baixa renda e os gastos com subsídios se elevam. O número total de moradias subsidiadas (incluindo melhoramentos, reformas e ampliação) efetivamente pagas saltou de 50,1 para 74,1 mil unidades. Um crescimento de 48% entre 2001 e 2004. Em recursos orçamentários, o gasto com subsídios totais praticamente dobrou no mesmo período, passando de 5,9 para 11,5 milhões de UFs (Fonte: MINVU). Diante desse cenário e agora com garantias estatais, o crédito hipotecário também reage e estimula a reativação do circuito imobiliário. Após atingir o ponto mais baixo de toda série histórica em 2001 (7,4%), volta a apresentar crescimento nas taxas de variação anual do estoque até atingir 21,6% de crescimento em 2004.

Por fim, cabe anotar dois elementos macroeconômicos importantes para essa recuperação. O primeiro contrasta com o ocorrido na crise anterior, de 1982-1983. Dessa vez os capitais construtores e incorporadores não estavam tão endividados e quebrados e, portanto,

¹⁰² “Hay que mencionar, además, que desde el año pasado el ministerio está promoviendo un mayor traspaso tanto de gestión como de financiamiento al sector privado, habiéndose extendido a otras entidades bancarias el convenio que desde hace años el MINVU mantiene con el Banco del Estado para el financiamiento hipotecario complementario de los beneficiarios de los programas de viviendas sociales” (CCHC, 2003, p. 13). O problema das famílias afetadas continuou existindo devido ao estoque de beneficiados dos programas vigentes. Havia três tipos de devedores: MINVU, MINVU-BANCA e PET. Os dois primeiros foram objetos de três programas de perdão de dívida (280 mil pessoas nos dois primeiros e 204 mil no último). O último programa foi de Bachelet em 2007. Os devedores PET não eram contemplados porque não é um programa de atendimento aos mais pobres, embora se saiba que para acessar o programa houve muita fraude. Pesquisa feita posteriormente revela que muitos dos beneficiários do PET estão em condição de “vulnerabilidade” (CASGRAIN, 2010).

¹⁰³ Em 2006, o governo Bachelet irá promover uma “nova” *Nueva Política Habitacional*, que tampouco apresenta rupturas com a política habitacional neoliberal. Para uma análise crítica mais aprofundada destas duas fases da política habitacional, cf. Rodríguez e Sungranyes (2012; 2005), Casgrain (2010), Imilán (2016), Brito (2020) e Rivas (2017).

a retomada do investimento poderia ocorrer mais rapidamente desde que as expectativas de lucros fossem retomadas. O segundo, no entanto, se assemelha a crise anterior: a taxa de desemprego no país alcançou 11,85% no terceiro trimestre de 1999, mais que o dobro do primeiro trimestre de 1998. E oscilou em torno dos 9% até 2005 (ver gráfico 44). No setor da construção, a taxa de desemprego que chegou 8,4% em 1997 subiu para acima de 25% no auge da crise asiática (CCHC, 2000; CCHC, 2001). Como se sabe, a elevação da taxa de desemprego é parte do processo de ajuste automático do capital para retomar as taxas de acumulação, pois maior excedente de força de trabalho significa menores salários. Ou seja, menor volume de capital necessário para novos investimentos e maior taxa de mais valia favorecendo duplamente a retomada da lucratividade.

3.2 Expansão imobiliária no *superciclo* das commodities, políticas anticíclicas e reconstrução pós terremoto (2005-2015).

Em 2005 o PIB chileno já expressava a recuperação do dinamismo exportador impulsionado pelos preços do cobre. Esse dinamismo é parte do ciclo de elevação dos preços das exportações latino-americanas, comumente chamado de *superciclo* das commodities. O padrão de reprodução de especialização produtiva encontra um ambiente externo favorável, principalmente por causa da elevação da demanda chinesa por produtos primários (BRANDÃO; VOGT, 2020; FFRENCH-DAVIS, 2018).

Com o padrão de reprodução do capital acumulando em escala ampliada, o circuito imobiliário chileno, que já vinham em ascensão é ainda mais favorecido. Vimos na introdução que os dados de licença para construir nos permitem falar num único período de ascensão entre 2005 e 2015, apesar dos efeitos da crise de 2008 e do terremoto de 2010. Inclusive porque um dos principais efeitos resultantes desses dois acontecimentos foi uma nova rodada de estímulo do circuito imobiliário por parte do Estado. Mas nessa fase de expansão, de 2005 a 2015, mais que os indicadores quantitativos, nos importam os elementos qualitativos que indiquem as continuidades e descontinuidades dentro do modelo de circuito imobiliário neoliberal e principalmente as contradições que se expressarão no período seguinte, de 2016 a 2018. Fazemos então nossa viagem pelas três fases do circuito imobiliário chileno nesse período.

3.2.1 Circulação (D-M)

Durante esse novo período de expansão, mudanças importantes aconteceram na primeira fase do circuito imobiliário fortalecendo quatro tendências gerais do modelo: i) o aumento de capitais canalizados ao circuito imobiliário; ii) a ampliação do poder do direito de

propriedade privada e as rendas imobiliárias derivadas; iii) a desvalorização do trabalho nas fases de planejamento e projeto; e iv) a centralização e concentração de capitais gerando o fenômeno de exportação de capital por parte de grandes grupos imobiliários.

Com a relação à primeira tendência, a reforma promovida no mercado de capitais em 2001 cria novos mecanismos e dispositivos legais amplamente utilizados no período seguintes pelos capitais imobiliários. A abertura de capital por construtoras, a reformulação institucional dos Fundos de Investimentos Imobiliários, a atuação dos investidores institucionais (AFPs e CSVs) e a conformação de *Family offices* permitiram a ampliação dos fluxos de capital dinheiro destinados ao circuito imobiliário num processo de acoplamento das finanças ao circuito imobiliário (PINEDA, 2011, p. 7). Como resultado geral dessas mudanças “hoy contamos con un mercado de capitales más involucrado en el sector, profesionales dedicados con más experiencias y más alternativas de financiamiento” (GARCÍA, 2017, p. 677). Isso se deve ao surgimento de novos atores como as Companhias de Seguro de Vida, Fundos de Investimento Imobiliário e até sociedades jurídicas de propósito específico conformadas por “famílias de alto patrimônio”. Mas também se deve à transformação ocorrida no interior de velhos atores, como as incorporadoras, “las cuales han evolucionado desde un origen más bien informal, en el cual un grupo de inversionistas, muchas veces no relacionados con la industria, desarrollaba proyectos inmobiliarios como una aventura empresarial, hacia estructuras corporativas formales que han aprovechado el interés del mercado de capitales para invertir en esta clase de activos” (GARCÍA F., 2017, p.677).

Além de novos atores há uma diversificação de instrumentos de financiamento que pode ser sistematizada em dois grandes tipos: o financiamento de capital, mediante mercado de ações, de fundos de investimento ou até de investimento direto; ou financiamento por meio de dívida: bônus, hipotecas, leasing ou *bodegaje* do terreno. Há ainda uma terceira variável a ser considerada, o tipo de produto, que influencia muito na forma de financiamento. Por exemplo, na produção de um parque residencial para venda por parte de uma construtora o mais comum é encontrar o financiamento de capital ou de dívida que serão amortizados com a venda dos produtos. A construção de strip centers tende a ser financiada pelo incorporador que é o administrador do strip center e que terá como objetivo captar as rendas futuras mediante aluguel das tendas. No caso dos galpões industriais e comerciais nota-se grande participação de fundos

de investimento, enquanto as Companhias de Seguro de Vida se fazem mais presente no setor de escritórios¹⁰⁴. Vejamos mais em detalhes alguns desses novos atores e instrumentos.

Atualmente o índice *S&P/CLX Construcción y Bienes Inmobiliarios* da bolsa de Santiago lista nove empresas do ramo com capital aberto em bolsa sendo três no setor de shoppings e comércio (Parque Arauco, Mall Plaza e Ceconsud) e seis construtoras (Salfacorp, Besalco, PazCorp, Socovesa, Echeverria-Izquierdoe Manquehue)¹⁰⁵. Destas seis, Zegers (2014) analisou as principais modificações no conjunto das quatro mais representativas. A autora assinala, em primeiro lugar, a mudança na estrutura da propriedade das empresas, que com a abertura de capital, passou a uma vinculação mais orgânica dos agentes financeiros por meio da presença de investidores institucionais como as AFPs, fundos de investimento e fundos mútuos. Essa nova estrutura de propriedade vinculada ao setor financeiro traz consequências importantes na organização e atuação das empresas: aumento de capital, diminuição de endividamento, melhora na liquidez da empresa e diversificação de fontes de financiamento que antes estava limitada aos bancos nacionais. O capital da Paz, por exemplo, passou de US\$ 10 a US\$ 170 milhões em 5 anos (ZEGERS, 2014, p. 44). Segundo a autora essas modificações ajudam a atravessar crises econômicas, adquirir terras valorizadas, elevar a capacidade produtiva, entrar em novos segmentos de consumidores e em alguns casos até a internacionalização da empresa. Promove também uma administração mais profissionalizada com melhoras da gestão a nível gerencial, aumento do protagonismo na concorrência setorial e diversificação de produtos em termos de tamanho, padrões de qualidade e localização.

Outro importante mecanismo de financiamento imobiliário são os fundos de investimento imobiliário (FII). Os fundos de investimento foram introduzidos no Chile em 1989, depois atualizado para abarcar os fundos internacionais em 1996, e sofre importantes modificações na reforma de 2001. Podem ser abertos (públicos) ou fechados (privados) e são classificados pelo tipo de investimento realizados: i) fundos de renda: adquirem imóveis para alugar durante um tempo; ii) fundos de desenvolvimento: investem no curto prazo para construir e vender produtos imobiliários; iii) fundos mistos: combinam o desenvolvimento, operação e aluguel de imóveis; iv) fundo de mais-valia: investem em terrenos capturando sua valorização futura.

¹⁰⁴ É digno de nota a diferença de presença do setor financeiro de acordo com o tipo do produto imobiliário.

¹⁰⁵ Disponível em: https://www.bolsadesantiago.com/detalle_indice/SPCLCRCP Acessado em 28 de janeiro de 2021. Há outro índice *S&P/CLX Real Estate* com apenas três empresas, todas já consideradas no índice que utilizamos.

No Chile, um fundo de investimento é gerido por uma *Administradora General de Fondos*. Estas podem ser locais ou estrangeiras. Dentro das primeiras estão bancos comerciais ou de investimentos e, em alguns casos, as próprias imobiliárias (Independencia e Cimenta). Até 2004 o principal investidor em FII eram as AFPs (investidores institucionais). Entretanto, na nova onda de FIIs que surgem após a crise asiática, a participação relativa das AFPs diminui, em contraste com o aumento de investidores particulares com aportes menores. “Los capitales así reunidos han hecho de este tipo de fondos una de las principales fuentes de financiamiento de la inversión privada en vivienda en el área metropolitana de Santiago” (PINEDA, 2011, p. 10). Segundo seus cálculos, os FIIs impulsionaram a construção de 21 mil unidades habitacionais na área metropolitana de Santiago, o que equivale 8,7% do total das licenças emitidas entre 2004-2008.

Em 2011 os fundos começaram a transacionar suas cotas na bolsa de valores de Santiago facilitando ainda mais o caminho para investidores privados que hoje conformam os principais financiadores junto com as CSVs. Os ativos administrados por todos os fundos de investimento público que era próximo de 2,4 bilhões de dólares em 2004 (78 mil UFs) ultrapassa os 12 bilhões de dólares em 2015 (339 mil UFs). Se olhamos apenas os fundos imobiliários, estes saem de 825 milhões de dólares (26 mil UFs) de ativos em 2004 e ultrapassam os 2,2 bilhões de dólares (62 mil UFs) em 2015 (ACAFI, 2017; ACAFI; CBRE, 2020).¹⁰⁶

Ademais do crescimento quantitativo nota-se uma mudança na estratégia de investimento dos fundos imobiliários: os ativos dos fundos de renda imobiliária crescem muito mais rápido que os demais. Em 2004 eram 8,9 mil UFs e passam a 39,3 mil UFs em 2015, elevando sua participação no total de fundos imobiliários de 33,7% para 63,1%. O que mostra uma estratégia claramente rentista de investimento, isto é, a maior parte dos novos investimentos nesse período preferiu manter a propriedade dos ativos e acumular as rendas de aluguel, do que construir e vender (desenvolvimento) ou especular com terrenos (plusvalía).¹⁰⁷

¹⁰⁶ Cabe ressaltar que estes dados se referem apenas aos fundos abertos, ou públicos como são chamados no Chile. Há ainda um volume significativo de fundos privados, que pela legislação chilena, não são obrigados a divulgar suas informações.

¹⁰⁷ Em importante artigo onde analisa os fundos imobiliários destinados à moradia nas décadas de 1990 e 2000, Roberto Cattaneo Piñeda revela, entre outras coisas, como alguns fundos de desenvolvimento também utilizam uma estratégia rentista ao distribuir os investimentos na mesma gleba ao longo de vários anos, possibilitando que a primeira fase de investimento eleve as rendas imobiliárias das fases posteriores e assim sucessivamente: “En cierto modo, la estrategia de comercialización de estos proyectos los asemeja a inversiones de tipo renta, ya que la urbanización progresiva por etapas anuales permite la obtención de un flujo de caja periódico y a largo plazo” (PINEDA, 2011, p. 10).

Essas modificações aumentam a magnitude de capitais destinadas ao circuito imobiliários promovendo a concentração e centralização de capitais, aprofundando a concorrência por localizações urbanas aumentando a geração de rendas imobiliárias em todos os tipos de uso: shoppings, malls, strip centers, indústrias, galpões logísticos, escritórios e habitação. Por isso, não é coincidência que praticamente todo investimento dos FIIs são na região metropolitana de Santiago. E dentro da região metropolitana, os fundos de desenvolvimento, que tem maior interesse em diminuir o tempo de rotação, atuam nas áreas mais centrais, onde as capturas de renda podem ser feitas mais rapidamente. Enquanto os fundos mistos e de renda apresentam maior diversificação geográfica, pois podem esperar mais tempo para capturar as rendas futuras geradas pelo seu próprio investimento.

Os FIIs são os veículos de transmissão. É necessário investigar também a origem do capital dinheiro que os utiliza e nesta investigação tem presença importante os investidores institucionais (AFPs e CSVs). Estes investidores foram cruciais no financiamento de letras hipotecárias no início do circuito imobiliário neoliberal, mas esta importância foi diminuindo já que a maior parte do financiamento hipotecário passou a ser com capital dos próprios bancos, como veremos na terceira fase do ciclo. Posteriormente, nos anos 1990, os investidores institucionais entram no financiamento imobiliário com primeira geração de FII (PIÑEDA, 2011). No atual ciclo essa importância continua por meio da nova geração de FIIs, já citada anteriormente; da compra direta de ações e bônus de construtoras e imobiliárias; e financiando os bancos que atuam tanto no financiamento do investimento imobiliário quanto no financiamento do crédito hipotecário, como veremos na terceira fase do ciclo.¹⁰⁸ Para tanto, foi fundamental o gigantesco crescimento de recursos em poder destas instituições (Gráficos [8](#) e [10](#)).

As AFPs e CSVs foram criadas para explorar serviços públicos privatizados (pensões e indenizações) e, portanto, seus ativos são recursos dos trabalhadores que acabaram se transformando em sistemas de financiamento do capitalismo dependente chileno e seu circuito imobiliário. Vimos que durante os anos 1990 esse sistema privatizado se tornou motivo de ufanismo burguês do modelo chileno. Entretanto, com a crise asiática e o amadurecimento do sistema, a época das altas taxas de rentabilidade e a ilusão de que o sistema era infalível foi ficando para trás. Diversos pesquisadores e instituições passaram a prognosticar a baixa taxa de reposição futura do sistema. Mas esses alertas iniciais foram cooptados e utilizados como

¹⁰⁸ A importância das AFPs para a sustentação do sistema bancário chileno é evidenciada pelas investigações da Fundação Sol.

argumento de reformas institucionais que prometiam ampliar a rentabilidade do sistema para que com isso melhorasse os prognósticos dos benefícios e a seguridade dos trabalhadores. Isto é, em vez de migrar do sistema privatizado de capitalização individual para o sistema de repartição e público, a alternativa escolhida era aperfeiçoar a rentabilidade do sistema atual. Foi essa lógica que promoveu alterações como a flexibilização do regime de investimentos, eliminação da reserva de flutuação de rentabilidade, a redução do encaixe de 5% para 1% e a criação do sistema de multifundos¹⁰⁹. Na prática essas reformas aprofundaram a lógica privatista e mercantil do sistema tornando-o ainda mais importante como fundo privatizado de financiamento do capitalismo e do circuito imobiliário chileno.¹¹⁰

Por fim, é importante ressaltar que para a maior das empresas do setor, a principal fonte de acesso de financiamento, além do capital próprio, é o capital bancário, já que não são empresas de grande porte com capacidade de acessar, como veremos na próxima seção. Portanto, se analisarmos a totalidade, o setor bancário continua sendo o principal financiador do ramo da construção. Sua principal ação é como prestador de capital dinheiro para a construção e/ou aquisição do terreno. Segundo Garcia (2017), o volume de créditos relacionados a imobiliárias e construtoras supera os US\$ 5 bilhões, excetuando os mútuos hipotecários. A maioria destinado a projetos habitacionais para venda. O capital bancário também financia as empresas por meio da participação acionária. Perucich e outros sistematizaram a distribuição de lucros das imobiliárias aos grupos bancários, que em 2020 chegou a 6,7 milhões de dólares¹¹¹. Além disso, o capital bancário também dá suporte à intermediação das emissões de títulos de dívida das incorporadoras e na administração de Fundos Imobiliários.

Todas essas transformações confluem para o acirramento da concorrência do setor. E como em toda concorrência capitalista, o objetivo das firmas é aumentar a rentabilidade de seu capital. Em todos os ramos do capital esse aumento de rentabilidade é conquistado mediante ganhos de produtividade, ou seja, reduzindo o preço de custo (preço de produção) no interior da empresa abaixo do preço médio de mercado do setor, possibilitando a apropriação de lucros extraordinários. Ou então mediante monopólios tecnológicos ou de marca retirando assim um ganho na forma de renda tecnológica ou de monopólio. Neste ramo específico, há uma outra fonte de ganhos extraordinários, as que se originam diretamente da propriedade da terra: as

¹⁰⁹ Ver Informe Final da Comissão Parlamentar Previsional de 2015 (SOCIAL, 2015, p. 53, 181).

¹¹⁰ Na seção 4.5 descrevemos o lado social das reformas de 2008 e 2016 bem como aprofundamos a análise crítica ao sistema de AFPs.

¹¹¹ Veja-se: <https://www.ciperchile.cl/2021/05/26/no-subsidios/>. Cotação do dólar de agosto de 2021.

rendas fundiárias e imobiliárias. Dessa forma, uma tendência resultante deste processo de crescimento de capitais para o setor imobiliário é o acirramento pelo controle de localizações geradoras de rendas imobiliárias que acaba por estimular a elevação dos preços das propriedades.

O sistema financeiro não é ubíquo. Por isso ele se associa com os incorporadores imobiliários para reproduzir no urbano a sua lógica de diversificação de carteiras. Ou seja, não é o sistema financeiro quem gera as rendas imobiliárias, ele apenas se acopla, se associa a uma lógica que lhe antecede, a lógica da incorporação imobiliária, da apropriação de superlucros por meio das rendas imobiliárias. E ao se associar, o sistema financeiro aprofunda e generaliza essa lógica (PIÑEDA, 2011, p. 18).

Toda essa ampliação do assédio de capital dinheiro ao circuito imobiliário por meio da abertura de capitais, dos FIIs, dos investidores institucionais e do capital bancário, só ocorre se o circuito imobiliário demonstrar capacidade de fornecer-lhe uma rentabilidade igual ou superior à média da rentabilidade dos demais ramos da economia chilena. E para isso é fundamental as rendas imobiliárias (superlucros de localização) oriundas principalmente da gestão das propriedades urbanas. Nesse sentido, para ampliar a rentabilidade do circuito imobiliário na margem ou para acelerar a velocidade de sua rotação são fundamentais novas rodadas de flexibilização das normas urbanística e a ascensão do empreendedorismo urbano, que conformam a segunda tendência desta fase de circulação (D-M) no período de expansão (2005-2015). Foi o que aconteceu com a reforma urbana de 2001 que incorporou no ordenamento urbano toda a lógica do empreendedorismo urbano.

A diferencia del neoliberalismo sin Estado que propugnaba la primera política nacional urbana del gobierno militar, en la RU el segundo pasa a ser conceptualizado como una empresa: de gerente pasa a ser un gestor del desarrollo urbano a escala nacional, mientras que en la escala regional incorpora a los privados y en la local, la comuna se vuelve una empresa (se propone la creación de corporaciones para la asignación e inversión de los recursos comunales) que debe competir eficiente y eficazmente con otras por la atracción de capitales -para la instalación de actividades comerciales y de servicios, o para el desarrollo de inversiones inmobiliarias-; esa eficiencia y eficacia pasa desde luego, por la creación de mecanismos expeditos de licenciamiento ambiental, gabelas tributarias y flexibilidad de la zonificación (RIVAS, 2017, p. 407).

Também nessa lógica, em 2013 aprovou-se a ampliação da área urbanizável da RMS em 10 mil hectares agrícolas e em 2014 a nova PNDU apresentou como novidade a construção de bancos de terras públicas para serem licitados à iniciativa privada (RIVAS, 2017,

p. 577). Todos esses elementos mostram a força com que o capital coloniza a terra e a propriedade urbana, aprofundando a subordinação do espaço urbano a lógica do superlucro e do rentismo.

A terceira tendência dessa fase da circulação e que se aprofunda nesse período é a desvalorização do trabalho na forma de planejamento, projeto e gestão. Em primeiro lugar todo o mercado de trabalho chileno também é afetado pela precarização estrutural que atinge as economias dependentes nesse período, devido principalmente às chamadas globalização produtiva e desindustrialização, típicas de economias que entraram no padrão de especialização produtiva. Mas no caso chileno, ainda mais, devido uma legislação extremamente liberal e pouco protetiva que foi inaugurada com a reforma laboral em 1980. Assim o processo de compra da força de trabalho continua sendo extremamente favorável aos capitais. Entretanto, há nessa etapa do circuito imobiliário não só a contratação da força de trabalho para o canteiro, mas um processo de trabalho específico do circuito imobiliário que é o processo de projeto, planejamento e gestão da obra. Essa etapa, geralmente dominada por trabalhadores de colarinho branco, com alta formação e forte cultura corporativa, se desvaloriza de forma específica nesse período, devido as novas técnicas produtivas e novas formas de organização do canteiro que as grandes incorporadoras desenvolvem e acessam. Se antes, as técnicas de planejamento, projetamento e gestão estavam presas ao cérebro e, portanto, às mãos dos arquitetos e engenheiros, agora é possível reproduzi-las tecnologicamente subordinando esses profissionais às máquinas e softwares automatizados. Nicolás Izquierdo, de *portalinmobiliario.com* e Vicente Domínguez, de la Asociación del Desarrolladores Inmobiliarios, falam da “profesionalización del negocio”, “mejora de la gestión a nivel gerencial”, “eficiencia de procesos constructivos” e “generación de una capacidad de diferenciación y de marca” que são justamente os conceitos dos capitalistas da construção para esse fenómeno (ZEGERS, 2014, p. 46–47).

Também nesse sentido, cumpriu importante papel as modificações nos processos relacionados às moradias sociais financiadas pela política habitacional, que a partir de NPH de 2001 transferiram ao setor privado as tarefas de gestão da demanda e de projetos, por meio das chamadas Entidades de Gestión Inmobiliaria (EGIS), alargando ainda mais a esfera privada e mercantil da produção de moradias sociais: “Desde este momento, la organización de la demanda y la gestión inmobiliaria estaría a cargo de las EGIS y la construcción a cargo de las empresas constructoras. El Estado solo se reservaría para sí, el pago de los subsidios.” (BRITO,

2020, p. 79)¹¹². Mas em pouco tempo as EGIS tiveram que ser atualizadas por Entidades Patrocinantes (EP), “que pueden asociarse o ser a su vez, constructoras. ” (BRITO, 2020, p. 64,85), aprofundando ainda mais a privatização do circuito imobiliário.

Figura 11 – Transformações na gestão da política habitacional.

Época	ESTADO	PRIVADOS
1990	Planificación de vivienda Organización de la demanda Diseño arquitectónico Asignación subsidios (voucher)	Construcción
1996	Organización de la demanda Asignación subsidios	Construcción Planificación de vivienda Diseño arquitectónico
2006	Asignación subsidios	Construcción Planificación de vivienda Organización de la demanda Apoyo “social” a las nuevas comunidades

Fonte: IMILÁN (2016, p. 11)

Por último a quarta tendência importante a destacar nesta fase é que a superacumulação obtida por alguns capitais do ramo da construção lhes possibilitou (e obrigou) a procurar novas fronteiras de investimento. Disso se deriva a exportação (ou internacionalização) dos capitais do ramo. A empresa Salfacorp tem atuação no Peru, Colômbia e Panamá, PazCorp em Peru e Brasil, a Besalco em Perú e Colômbia e a Ingevec também tem atuação no Peru (RIVAS, 2017, p. 587, 593–595). Simone, por sua vez, destaca a atuação das empresas de varejo Parque Arauco, Ceconsud e Mall Plaza na construção e operação de shoppings centers, malls e hipermercado na Colômbia, Brasil, Peru e Argentina. (SIMONE, 2018, p. 120).

3.2.2 Produção

Todas essas transformações na primeira fase de circulação do circuito imobiliário ampliam a massa de capital dinheiro interessada na produção imobiliária, facilitam e aceleram a circulação de terras e força de trabalho mais especializada do setor. Diante disso a capacidade produtiva do circuito imobiliário se eleva acentuadamente no período. No ano de 2015 a demanda das construtoras por novas licenças para construir atinge o maior valor da série histórica. São 22,2 milhões de metros quadrados. Esse valor é 15% acima do pico anterior à crise e ao terremoto do triênio 2008-10, 38,7% acima do ano inicial deste segundo ciclo (2003) e 48,9% a mais que o pico do primeiro ciclo alcançado no ano de 1996 (Figura 2). Trata-se de

¹¹² “Veja também Rivas, (2017, p. 428).

uma expansão exuberante. Analisemos agora essa demanda desagregando as licenças por tipo de destino.

A demanda por moradias - que já sabemos protagonizou a recuperação deste período - continua crescente até 2006 quando começa a recuar, ainda antes dos impactos da crise de 2008. Somada a esse recuo, a crise e o terremoto, a demanda por moradias atinge em 2010 um patamar inferior ao de 2003. Mas em virtude das políticas públicas acionadas, a recuperação é imediata, com uma retomada já em 2011 e que após dois anos de estagnação volta a acelerar até 2015 ([Gráfico 3](#)). As moradias produzidas diretamente pelo setor público, apesar de recuarem significativamente em relação ao período de recuperação, 2003-2004, ainda se mantem muito acima daquela verificada no primeiro ciclo do circuito imobiliário, 1983-2002 ([Gráfico 5](#)).

A produção de moradias apresenta neste período uma mudança qualitativa: o aumento acelerado da produção de apartamentos ultrapassando as casas. Em 2005 79% das licenças de moradias eram para construção de casas e apenas 17% para apartamentos. Em 2015 os apartamentos já representavam 55% das licenças para construção de moradia. Se tomarmos a região metropolitana de Santiago, onde são licenciadas 40% do todas as moradias do país, as licenças de apartamentos são 78% do total neste último ano do ciclo. Essa alteração também se expressa nos dados da CCHC sobre o mercado imobiliário nacional. Segundo o grêmio, para cada casa havia 2,3 apartamentos em estoque em janeiro de 2005. Essa relação aumenta para 4,3 ao final de 2015. Enquanto a relação de vendas de casas sobre apartamento salta de 1,3 para 3,9. Isto é a cada casa, 4 apartamentos eram vendidos ao final de 2015. Por isso, segundo o censo, o número de casas cresceu 44% entre 2002 e 2017, de 3,6 para 5,1 milhões de unidades. Enquanto o número de apartamentos cresceu 106% de 552 mil para 1 milhão 138 mil¹¹³.

Quando olhamos os dados de forma relativa, percebemos que a demanda por moradia ocupou 65% do total demandado durante praticamente todo o período anterior à crise (2003-2009), a partir da qual, sua participação recua até atingir 50% em 2012. Mas os três anos seguintes são de forte recuperação da participação da demanda por moradias no total de espaço demandado e em 2015 ela atinge 70% do total, ponto mais alto desde 1996 ([Gráfico 2](#)). A queda na participação relativa na demanda por moradias entre 2009 e 2012 se deve ao

¹¹³ Os dados censais e das licenças de edificação estão disponíveis em <https://www.observatoriourbano.cl/>. Os dados da CCHC podem ser obtidos em <https://cchc.cl/centro-de-informacion/indicadores/mercado-inmobiliario-oferta-nacional>. Acessado em 31 de outubro de 2021.

crescimento mais acelerado dos outros destinos. Neste caso, a demanda por licenças destinadas a Comércio e Serviços tem importantes elementos a nos revelar.

Como se nota no [Gráfico 12](#), a demanda por comércio e serviços passa de 4,2 para 6 milhões de metros quadrados entre 2003 e 2008. Sofre um recuo importante em 2009, mas já em 2010 retoma o crescimento que se acelera no biênio 2011-2012 atingindo 8,1 milhões de metros quadrados. Embora entre numa tendência de queda nos anos seguintes esse forte crescimento da demanda por comércio e serviços entre 2003 e 2012 revela aspectos importantes do circuito imobiliário, da urbanização e da economia chilena. No circuito imobiliário, revela o impulso que os fundos de investimento possibilitam, já que nesse período os FIIs crescem fortemente, principalmente os destinados a renda de aluguel que tem preferência justamente por edifícios de escritórios, comércio e serviços. Na urbanização, a proliferação de *malls*, *shopping centers*, *strip centers*, enfim, de toda forma inovadora de varejo (retail) ganha corpo no Chile que se torna o país com maior proporção de metros quadrados de *shoppings centers* por habitante na América Latina: em 2016 são 246 metros quadrados para cada 1000 habitantes (mais que o dobro do México, que em segundo lugar contava com 91,8 m²/1000hab) e 25% de todas as vendas do varejo realizadas no Chile em 2014 ocorreram nestes estabelecimentos. Este fenômeno altera a sociedade chilena na dimensão material, simbólica e social-cultural, naquilo que tem sido cunhado como “urbanización del retail” (SIMONE, 2018). Por fim, este crescimento das licenças destinadas ao Comércio e Serviços demonstra o avanço do processo de terceirização da economia, mas uma terceirização espúria já que não está articulada com atividades produtivas, industriais ou tecnológicas, mas sim em setores improdutivos e mercantis.

A nitidez desse último traço aumenta quando analisamos a evolução da demanda imobiliária pela indústria. Vê-se que indústria continua seu movimento estagnacionista com viés de baixa como no ciclo anterior, mas dessa vez mais acentuado. Em termos de volume, a demanda média no período 1991-2002 foi de 1 milhão 383 mil, representando 11,3% do total demandado. Neste segundo ciclo, o volume médio demandado cai suavemente para 1,358 milhões, mas que proporcionalmente representa apenas 7,7% do total demandado ([Gráfico 12](#)).

Desagregando por tipo de indústria vemos que a indústria de transformação continua em tendência de queda, apesar das variações dentro do ciclo: apresenta uma recuperação nos anos 2003 a 2006, quando novamente mergulha em queda até 2009. Novos investimentos são feitos entre 2009 e 2012, mas sem o recuperar o espaço perdido desde 2006. A indústria agrícola e pesqueira também se recupera até 2006, mas de forma mais acelerada o

que leva a se aproximar muito da indústria de transformação. Entra em queda a partir de 2007 que é revertida a partir de 2014 até 2017. Quando, ainda longe de alcançar o pico de 2006, empata com a demanda da indústria de transformação. A indústria de minas apresenta uma demanda muito baixa por espaço construído. Depois de quase anular em 2004 e 2006 entra em crescimento até 2014, quando volta a cair até 2017. Apesar de sua magnitude inferior, seu crescimento juntamente com a indústria agrícola e pesqueira consegue contrabalançar a tendência de queda da indústria de transformação ([Gráfico 14](#)).

Esses dados da indústria não se devem somente a reorganização industrial e uma possível intensificação tecnológica da indústria chilena. São antes consoantes com as análises que demonstram a profunda desindustrialização e reprimarização da produção chilena, cada vez mais voltada a setores rentistas características do padrão de acumulação inaugurado pela ditadura militar (MARINI, 1982; OLAVE CASTILLO, 1997; OSORIO, 1982); a estagnação da produção de cobre que entre 2004 e 2017 atinge a média de 0,1% ao ano com elevação dos custos devido a exploração completa das melhores minas (TITELMAN, 2019) e a exaustão natural dos parques florestais e da biomassa marinha (FFRENCH-DAVIS; DÍAZ, 2019, p. 42).

A expansão do circuito imobiliário neste segundo ciclo ocorreu sem apresentar alterações significativas na composição orgânica de capital e na produtividade. Segundo estudo encomendado pelo sindicato patronal da construção, a produtividade no setor avançou mais lentamente que no restante da economia¹¹⁴. Nos países da OCDE o crescimento da produtividade média anual da economia nos últimos 20 anos foi de 2%, enquanto no setor de construção foi de 1%. No Chile, essa diferença é ainda mais aguda, enquanto a produtividade geral da economia chilena cresceu 20%, no ramo da construção ficou praticamente estagnada, entre 2000 e 2018. No Chile são produzidos 0,24 metros quadrados por pessoa-dia, enquanto a média da amostra internacional é 0,37, 53% maior.

Essa lentidão no aumento da produtividade reflete a baixa utilização de elementos pré-moldados nos projetos de edificação em altura, principalmente de muros, lajes, escadas, paredes internas e sacadas. O que, por sua vez, está relacionado com i) a baixa padronização e estandardização dos projetos, segundo a amostra analisada os projetos variavam muito em altura (12 tipos), portas (18) e janelas (10); ii) da falta de articulação entre a fase de projeto e

¹¹⁴ O estudo realizado pela Matrix Consulting pode ser encontrado em https://cchc.cl/assets/landings/2020/informe-productividad/pdf/ResumenEjecutivo_Estudio_de_Productividad_Construccion2020.pdf Cf. também o estudo recente da Comissão Nacional de Produtividade sobre a construção disponível em <https://www.comisiondeproductividad.cl/estudios/hallazgos-recomendaciones/construccion/>

de execução: apenas 32% das construtoras declararam ter participado da fase de desenho realizado pela imobiliária; e iii) uma baixa utilização de metodologias básicas de planejamento de obras: apenas 34% utiliza software especializados e 40% medem causas de não cumprimento.

A causa desse “atraso” pode ser encontrada justamente na possibilidade de superexplorar os trabalhadores no canteiro de obras: o salário médio do operário da construção no Chile é 10% menor que a média do salário nacional e equivale a 37% do salário de um operário do mesmo ramo nos EUA, 26% da Alemanha e apenas 20% da Austrália (em paridade de poder de compra)¹¹⁵. O índice de acidentes na construção chilena é 37% superior à dos EUA e 270% superior à do Japão (MATRIX CONSULTING, 2020). Ou seja, enquanto houver possibilidade de ampliação do lucro (mais-valia) aprofundando a superexploração no canteiro (ou elevando as rendas imobiliárias), o capital incorporador e as construtoras não têm motivos para buscar novas estratégias de inovação e produtividade.

Exceto nos casos das grandes construtoras e incorporadoras que pela magnitude de seu capital conseguem aliar as duas estratégias sem correr grandes riscos o que explica, por sua vez, a heterogeneidade produtiva na construção chilena e sua estrutura de concorrência de mercado. No circuito imobiliário os grandes capitais convivem com centenas de empresas locais e médias, que permitem aos grandes, inclusive, obter taxas de lucros extraordinárias. Em pesquisa com 81 empresas nacionais Enrione conclui “que as empresas ‘moda’ son sociedades anónimas cerradas, de propiedad familiar, que realizan desarrollos inmobiliarios y cuentan con constructora propia y volúmenes de ventas cercanos a los 3 millones de UF al año.” (ENRIONE, 2017, p. 758). Para Gasic, que analisou uma amostra de 2.375 projetos habitacionais na Área Metropolitana de Santiago entre 2011 e 2015, destaca-se o grande número de promotores: 255 no submercado de casas, sendo que 60% deles tem apenas um projeto; e 540 no submercado de apartamentos onde também 60% executa apenas um projeto¹¹⁶. É neste meio que se destacam as grandes construtoras. Gomez analisando a mesma mostra que Gasic destaca que dentro dessa atomização, 33 promotores concentram a metade da produção de apartamentos e nove deles respondem por algo entre um quinto e um terço do total de apartamentos produzidos¹¹⁷.

¹¹⁵ Na [seção 3.4](#) analisa-se os salários chilenos para além do setor da construção.

¹¹⁶ Cf.: https://revistaentorno.cl/entorno/objeciones-oligopolios-inmobiliarios/#_ftn13. Acessado em 02 de novembro de 2021.

¹¹⁷ Cf. <https://gomgonzalo.wordpress.com/2016/04/25/grandes-promotores-inmobiliarios-chile-oferta-y-mercado-objetivo/>. Acessado em 02 de novembro de 2021.

Em síntese, a produção imobiliária deste período se caracteriza por uma gigantesca expansão, do ponto de vista quantitativo. Do ponto de vista qualitativo destaca-se a importância da produção habitacional, inclusive pela sua capacidade de reversão de ciclos econômicos e dentro dela a expansão da forma apartamento; uma *urbanización del retail* graças ao crescimento da produção voltada ao comércio, serviços e escritórios fortemente impulsionada pelos fundos imobiliários de renda de aluguel; pela manutenção da baixa participação com tendência de queda da indústria em geral e particularmente da indústria de transformação consoante com o atual padrão de reprodução do capitalismo dependente chileno; pela estagnação da produtividade com aprofundamento da superexploração da força de trabalho e por uma estrutura de concorrência baseada na heterogeneidade.

3.2.3 Realização (M' - D')

Passemos agora a analisar como se movimentou durante essa nova fase de expansão imobiliária a principal contradição do circuito imobiliário em países dependentes: a realização das mercadorias imobiliárias em contexto de superexploração da força de trabalho. Nossa exposição se concentrará em três dimensões: i) a nova política habitacional de subsídios reciclada em 2006 e impulsionada após o terremoto de 2010; ii) o crédito hipotecário, divulgado mundialmente como modelo de securitização, mas que se revela justamente em seu contrário; e iii) na nova forma de realização: a demanda capitalista por imóveis para alugar.

Vimos na segunda seção deste capítulo, que a NPH de 2001 foi uma das principais responsáveis pela retomada do circuito imobiliário e inclusive impulsionou a retomada de crescimento do PIB chileno. Em 2006 com a *Política Habitacional de Mejoramiento de la Calidad e Integración Social* (MINVU, 2006) e em 2007 com *La Política Urbano Habitacional de Integración* (MINVU, 2007) uma nova rodada de atualização da política é realizada com criação de novos programas buscando novamente responder à crise habitacional e urbana gerada pela política de subsídios e que a NPH de 2001 nitidamente não havia solucionado. Com essa atualização, além de aprofundar a focalização e melhorar os padrões de qualidade da habitação, a política habitacional assume um terceiro objetivo específico: “promover la integración social, procurando soluciones habitacionales insertas en barrios y ciudades.” (BRAIN; CUBILLO; SABATINI, 2007, p. 1). Assim, a política de Estado assume, ao menos no discurso, que o problema da qualidade vai além do material construtivo, do tamanho das moradias e seu desenho, mas deve enfrentar os problemas de segregação e de exclusão urbana.

Para tanto foram criados os seguintes programas: subsídios complementares de localização (DS 174) tanto para os setores mais pobres, atendidos pelo FSV, quanto aos setores

de renda média atendidos pelo DS40, um novo programa de renovação urbana que dedicava subsídios para reformas e ampliação de moradias e entornos (PPPF DS 255), incentivo a projetos com telecentros, projetos integrais de moradia com terrenos públicos, aportes de 5% do terreno para desenvolver moradia social, restrição às normas de segregação social nos planos diretores, e prêmios a projetos habitacionais com 25% de moradias sociais. Além disso, no plano da inclusão social foram criados mecanismo de discriminação positiva para idosos, para afetados por desastres naturais, mulheres chefes de famílias e deficientes físicos (RIVAS, 2017, p. 601).

A implementação desses programas, no entanto, foi sacudida pela crise de 2008 e principalmente pelo terremoto de 2010 que pavimentaram uma nova rodada de estímulos fiscais direcionada ao circuito imobiliário por meio dos programas de subsídio destinados a reconstrução com critérios principalmente quantitativos. Ao mesmo tempo, pela primeira vez desde 1958, um candidato abertamente apoiado por partidos de direita alcançava a presidência da república por meio do voto popular. Assim, os subsídios de reconstrução foram estimulados dentro dos programas já existentes (FSV, DS40 e PPPF255), mas também dentro dos novos programas de subsídio criados pela “política urbana de direita” (Rivas, 2017:574) da administração Sebastián Piñera (2010-2014): o DS01 faz parte da crítica à burocratização e segmentação das políticas existentes e se propõe a unificar os programas destinados a renda média, chamados setores emergentes, enquanto o FSEV (Fondo Solidario de Eleccion de Vivienda) DS 49, unificou os subsídios para os chamados vulneráveis. Partia-se do diagnóstico liberal de que as famílias pobres conseguiriam comprar casas mais bem localizadas com um voucher disponível para a livre escolha entre as moradias disponíveis no mercado do que pelo sistema anterior (FSV), que vinculava os subsídios à projetos de moradias sociais e a postulação em grupo. Na prática essa última política levou ao descasamento entre subsídios outorgados e subsídios pagos, ainda mais acentuada pelo contexto de aceleração dos preços de moradia, como veremos na próxima seção. Assim, apenas 37% dos subsídios concedidos foram efetivamente pagos em 2013 e no início de 2014 se estimava em 41 mil famílias que não encontravam moradias sociais (BRITO, 2020, p. 84).

Ao final do período em análise a avaliação crítica demonstra a ineficácia da política habitacional em melhorar a integração urbana (MORA et al., 2014). Ainda que alguma melhoria de qualidade construtivo e de tamanho das moradias tenha ocorrido, a lógica do capital incorporador continuou prevalecendo sob a necessidade de integração social: em 2013 apenas 9 projetos haviam sido executados sob os princípios do programa de integração social (BRAIN,

2013, p. 9). Também na avaliação de Rasse y Letelier: “la política de reconstrucción implementada estuvo orientada más que a la reconstrucción misma, a la producción de viviendas, utilizando como herramienta central el subsidio a la demanda individual” (Rasse e Letelier, 2013 BRITO, 2020, p. 82). O problema principal é que a lógica continua sendo do capital incorporador, que não é levado a alterar a sua lógica rentista. Apenas aceita que parte das rendas imobiliárias acrescidas ao preço da moradia seja assumida pelo Estado, por meio do subsídio, e não pelo comprador final. Resolver o problema com mais estímulos ao capital incorporador neste modelo de circuito imobiliário é usar como remédio uma das causas da enfermidade (RIVAS, 2017, p. 264)¹¹⁸.

Se para os objetivos ideologicamente declarados de integração social a “novíssima” política urbana e a política de reconstrução foi um fracasso, para o objetivo de estimular a produção massiva de moradias foi um sucesso, como vimos nos dados de produção da seção anterior e como podemos verificar na evolução dos subsídios pagos ao longo do período. Em 2005 foram pagos 71,6 mil subsídios que saltam para 183,4 mil subsídios em 2015. Em valores, o gasto fiscal com subsídio triplica, saindo de 13 milhões e 123 mil para 39 milhões 445 mil UFs no mesmo período ([Gráfico 7](#)).

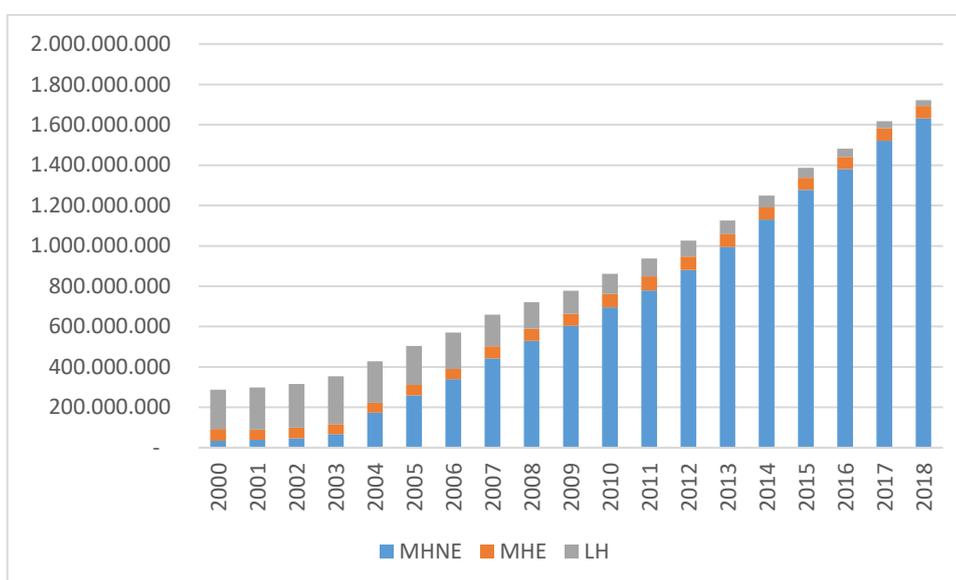
Além de exigir um crescimento do apoio direto do Estado para solucionar as contradições de realização do circuito imobiliário em países dependentes, é preciso também um apoio correspondente mediante crédito bancário. Após se recuperar da crise do final dos anos 1990 o crédito hipotecário volta a acelerar suas taxas de crescimento e durante praticamente todo o período de expansão o crédito hipotecário cresce acima dos dois dígitos (a única exceção é o ano de 2009). A variação média anual de crescimento do estoque de crédito hipotecário fica em 15,3% entre 2005 e 2015 ([Gráfico 13](#)). Com isso, o crédito hipotecário alcança 26,3% do total de crédito no país e ultrapassa a marca de 20% do PIB ([Figura 6](#)).

Mas além do crescimento quantitativo, o crédito hipotecário chileno apresenta importantes modificações qualitativas nesse período que revelam definitivamente o fracasso da securitização como forma de expansão do crédito hipotecário. Os principais instrumentos financeiros de securitização, mesmo aqueles de securitização primária e incompleta foram sendo paulatinamente abandonados, como é o caso das Letras Hipotecárias, ou sequer chegaram a ser amplamente utilizados, como é o caso dos mútuos endossáveis ([Gráfico 17](#)). Neste último caso, inclusive, o fato de atingir uma participação não desprezível, não deve ocultar que muito

¹¹⁸ Na última seção deste capítulo (3.5) aprofundamos a análise crítica do espaço urbano produzido neste segundo período do modelo.

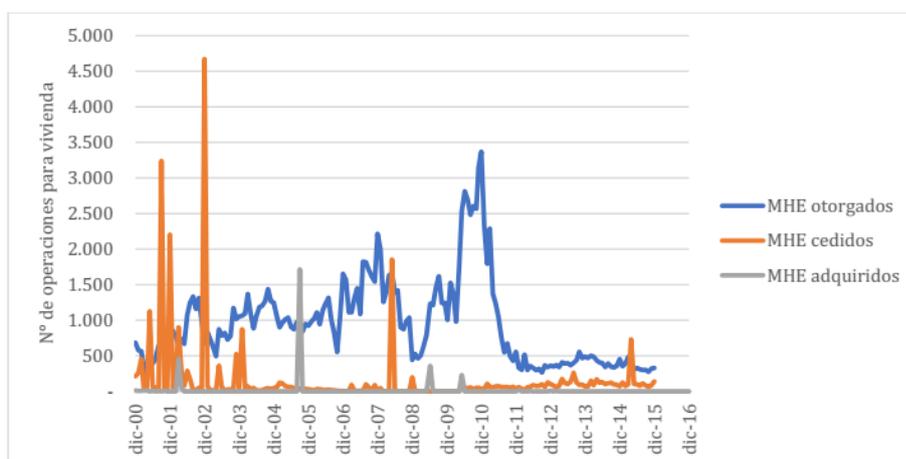
pouco dessa emissão foi efetivamente transacionado (cedidos e adquiridos) no mercado secundário, isto é: a maioria dos mútuos endossáveis gerados não foi empacotado, securitizado e revendido (Figura 10). Devido a essa baixa capacidade de penetração da securitização no mercado secundário e às dificuldades que esse tipo de crédito impunha aos tomadores, como restrições de valor máximo e exigência de posterior complementação pelo tomador da diferença transacionada no mercado secundário, o crédito hipotecário passou a ser sustentado pelo simples crédito bancário representado pelos Mútuos Hipotecários Não Endossáveis.

Gráfico 17 - Estoque de crédito hipotecário, por tipo de instrumento, em UF, dezembro de cada ano.



Elaboração própria. Fonte: CMF.

Figura 12 - Operações com Mútuos Hipotecários Endossáveis, 2000-2016.



Fonte: Rivas, 2107, p. 616, com dados de CMF.

Como vimos ao longo da tese (e da história) esse mercado de crédito hipotecário via sistema bancário só se viabilizou graças ao papel do Estado que criou o sistema de AFPs que inicialmente financiou as LHs e atualmente tem importante papel na sustentação do sistema bancário mediante investimentos em bônus bancários¹¹⁹; que criou um mercado de crédito hipotecário público que posteriormente foi repassado ao Banco Estado e mais recentemente viabilizado por bancos privados graças às seguranças oferecidas pelo Estado; e, por fim, que garantiu inclusive aos setores de renda média uma parcela de capital dinheiro para pagamento da moradia, com uma massiva, ampla e duradoura política de subsídios, sem a qual dificilmente os bancos liberariam os créditos hipotecários complementares na escala e profundidade que fizeram.

Por fim, uma nova modalidade de realização surge nesse período e contribui para o problema de solvabilidade do circuito imobiliário em países dependentes: a demanda capitalista para ganhos de renda com aluguel. Esse sistema se desenvolve primeiramente nos segmentos imobiliários de comércio, serviços e escritórios em geral. Posteriormente incluem os galpões de armazéns e industriais. Sua viabilidade nesses segmentos foi possibilitada pelos fundos imobiliários que permitiram a centralização de capitais necessários para esse tipo de investimento. Essa nova forma demanda capitalista por imóveis possibilita uma alternativa aos problemas de realização que não precisam se preocupar em encontrar os consumidores finais do valor de uso imobiliário, basta encontrar um investidor que tenha capacidade financeira e disposição ao risco de inadimplência e vacância. Isto é, cria a possibilidade de fechar o ciclo do capital imobiliário somente dentro da demanda capitalista (a demanda capitalista que produziu o espaço e a demanda capitalista que comprou o espaço para alugar e obter rendas), sem que o consumidor final da mercadoria imobiliária esteja presente no circuito, sem que o consumidor final tenha capacidade de comprar imóvel: basta que tenha capacidade alugar¹²⁰.

Essa alternativa surge a partir de três condições históricas: um capital incorporador com capacidade de produção do espaço construído, um capital dinheiro com capacidade de

¹¹⁹ Em fevereiro de 2019, 21,1% da poupança dos trabalhadores sob controle privado das AFPs estava investida em instituições financeiras. Outro sinal dessa importância das AFPs para o crédito hipotecário foi a diminuição recente de prazo do crédito hipotecário de 25 e 30 para 20 anos em virtude da “sequía que domina en el mercado de bonos para financiamiento de largo plazo debido a la ausencia del poder comprador de las AFP, ante la posibilidad que se concrete un nuevo retiro desde los fondos de pensiones”. Disponível em <https://www.elmercurio.com/Inversiones/Noticias/Analisis/2021/10/13/bancos-empiezan-restringir-creditos-hipotecarios.aspx>

¹²⁰ Os dados sobre este fenômeno são apresentados na próxima seção.

comprar o imóvel para alugar e consumidores dispostos (ou obrigados) a ceder a propriedade do imóvel. Estes últimos, ao optar pelo aluguel, liberam parte de seu capital do alto custo que representa a aquisição de um imóvel, seja porque não tem esse capital, seja por que prefere emprega-lo em outras frentes de expansão que deixá-lo “parado” num imóvel próprio. Os dois casos concorrem para criar uma demanda de imóveis alugados no setor de comércio, serviços e escritórios; e, de fato, o mais comum nesse segmento é que o segundo caso (liberar capital para novos investimentos) seja o mais relevante. Mas não o é para o setor de moradias.

A compra de uma casa própria é vista culturalmente como uma segurança futura (quase uma forma de pensão) diante, de um lado, do mercado laboral instável, precarizado e superexplorado e, de outro lado, mercado de aluguéis caros e desregulado. Essas duas condições materiais são fundamentais para enraizar a busca pela casa própria como fórmula de sobrevivência da classe trabalhadora nos países subdesenvolvidos. Mas o tema da moradia de aluguel passa a ser discutida no Chile ao final do período sob análise, com apoio de organismos internacionais como OCDE e BID, como mecanismo de enfrentar o déficit habitacional, a falta de mobilidade habitacional e os problemas referentes à localização e segregação (BLANCO; FRETES; MUÑOZ, 2014; PEPPERCORN; TAFFIN, 2013; RAZMILIC, 2015). Essas iniciativas dos organismos internacionais coincidem com um fenômeno ocorrido nos países centrais, onde após a crise subprime, os grandes fundos de investimento passaram a explorar o mercado de aluguéis como forma de circular as moradias retomadas das famílias afetadas pela.¹²¹

Neste contexto, em 2013, o governo de Michelle Bachelet cria o programa de subsídios para o aluguel residencial (DS 52). Este novo programa está inicialmente preocupado em atender famílias chefiadas por jovens entre 18 a 30 anos a conseguir alugar um imóvel em bairros adensados estimulando a poupança para a posterior compra de uma casa própria (o programa exige uma poupança mínima como requisito de postulação). Ao longo do tempo outros grupos passaram a ser focalizados pela política como imigrantes e adultos maiores, assim como foi complementada por medidas para estimular também a produção de moradias para o aluguel¹²².

Ao mesmo tempo em que essa nova política surge, os preços dos imóveis, principalmente das moradias, capitalizados pelas rendas imobiliárias, aceleram seu crescimento

¹²¹ Veja-se o posfácio à segunda edição do livro de Raquel Rolnik (2019)

¹²² Para uma análise mais aprofundada sobre a política de subsídios de aluguel, cf. Link, Toro e Valenzuela (2019).

colocando os preços muito acima da capacidade de pagamento da maioria dos trabalhadores, incluindo os subsídios. Essa elevação de preços ameaça a reprodução do circuito imobiliário neoliberal baseado na produção subsidiada de moradias para famílias proprietárias endividadas. Começam a aparecer os sinais de esgotamento do modelo e novas frentes de expansão são abertas pelo capital incorporador.

3.3 Esgotamento do modelo: circuito imobiliário em transe (2016-2018)

A partir de 2014 as taxas de crescimento do capitalismo dependente chileno desaceleram. Essa desaceleração é resultado de fatores gerais conjunturais como o fim do superciclo das commodities que por sua vez revelam fatores estruturais: os limites do atual padrão de reprodução de especialização produtiva na América Latina e o aprofundamento da globalização da volatilidade financeira no Chile graças a uma política macroeconômica liberal. Neste contexto ao longo do tempo a taxa de investimento (FBCF) tem decrescido e os principais setores exportadores como cobre, florestal e pesqueiro tem apresentado esgotamento estrutural.

A produção de cobre estagnou-se desde 2004 apresentando uma taxa de crescimento média de 0,1% até 2017, inclusive com taxas negativas no segundo governo de Michele Bachelet. Esta estagnação é acompanhada de aumento de custos e esgotamento das melhores jazidas minerais (TITELMAN, 2019, p. 8). A estagnação produtiva ultrapassa o setor cuprífero atingindo toda a produção baseada em recursos naturais. Para Ffrench-Davis e Díaz isto se deve a perda de capacidade da natureza de repor os ecossistemas: “abastecer con recursos hídricos la producción agrícola y el procesamiento de materias primas, así como absorber residuos líquidos, sólidos y emisiones” (FFRENCH-DAVIS; DÍAZ, 2019, p. 42).

Dentro desse contexto, as contradições específicas próprias do circuito imobiliário levam ao esgotamento de sua capacidade de expansão a partir de 2015. A demanda dos capitais imobiliários por novas licenças para construir desacelera na passagem de 2014 para 2015, cai bruscamente entre 2015 e 2016 e recupera-se lentamente a partir de 2017 ([Figura 2](#)). Se entre 2003 e 2014 as licenças para construir cresceram a uma média anual de 4%, entre 2015 e 2018 caiu a média anual de 4,7%. A demanda capitalista destinada à produção de moradias apresenta o mesmo movimento crescendo a 4,3% ao ano no primeiro período e retraindo a 4,5% no segundo.

Outra evidência do processo de esgotamento é a desaceleração dos créditos hipotecários. Embora as taxas de juros estejam em mínimas históricas e o estoque acumulado de crédito nas máximas históricas, quando olhamos a variação anual do estoque de crédito notamos uma nítida desaceleração após a crise de 2008 e a tentativa de recuperar os patamares

anteriores se vê frustrada com a desaceleração a partir de 2014. Assim a variação anual de crescimento das colocações de crédito hipotecário se encontra próximo da mínima histórica alcançado durante a crise asiática e a crise de 2008 ([Gráfico 13](#))¹²³.

A novidade aqui, é que pela primeira vez desde 1977 esse fenômeno não é determinado por uma crise aguda da economia chilena. Momentos semelhantes verificados em 1981-1982, em 1997-2002 e em 2008-2010 foram todos causados por crises econômicas. No período analisado agora, esse fator não aparece. Embora haja uma desaceleração econômica, não há uma crise como ocorreu nos momentos anteriores. Assim que suas causas se encontram no interior do próprio circuito imobiliário.

Nossa hipótese é que pela primeira vez as contradições próprias do circuito imobiliário estão obstaculizando seu processo de acumulação ampliada. Portanto, não se trata apenas de uma crítica realizada desde a perspectiva do valor de uso, do direito à moradia e do direito à cidade que foram permanentemente e estruturalmente negados por um circuito imobiliários dependente e neoliberal em expansão. Trata-se agora de perceber que além de não cumprir suas promessas sociais, isto é, além de não promover moradia e cidade digna para a população chilena, o modelo de circuito imobiliário se mostra incapaz de manter o ritmo da acumulação em escala ampliada dos próprios capitais. Evidentemente que esses capitais, com suas taxas de acumulação pressionadas, buscarão alternativas. Buscarão *novas fronteiras de expansão* e *novas estratégias de acumulação* para manter sua acumulação ampliada¹²⁴. Mas nova estratégias de acumulação se baseiam na ampliação da extração de lucros na margem (taxa) e não na massa (quantidade), promovendo, portanto, alteração substancial no modelo de crescimento anterior.

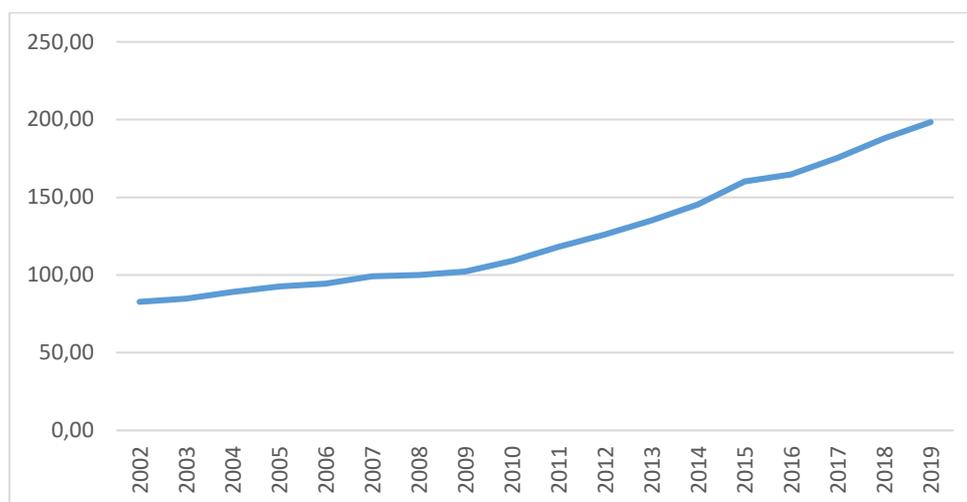
3.3.1 Nova estratégia de acumulação

A expansão da acumulação pela margem de preços e não pela massa de mercadorias produzidas faz com que os preços das moradias se elevem aceleradamente e muito acima da capacidade de pagamento da massa de trabalhadores e muito acima dos limites da política de subsídios.

¹²³ Ver também *Informe de Estabilidad Financiera* (BCCH, 2020, p. 36) e o *Índice de Acceso a la Vivienda* da CCHC (CCHC, 2019, p. 11).

¹²⁴ Castillo y López-Morales (2021) falam de uma nova onda do negócio imobiliário.

Gráfico 18 - Índice de Preços de Moradia, 2002-2019, 2008=100.



Elaboração própria. Fonte: BCCH.

A partir de 2013, o Banco Central do Chile passa a produzir o Índice de Preços de Moradia utilizando dados provenientes do *Servicio de Impuestos Internos* onde são registradas todas as compras e vendas formais de residência afim de arrecadar o imposto devido com a transação. O índice, portanto, é calculado sobre uma base em UF (deflacionados) que se referem “a transacciones efetivamente realizadas y no a valoraciones teóricas de las mismas” (BCCH, 2014, p. 9)¹²⁵. Como se vê no gráfico acima, a inflação no preço de moradias é crescente em todo período e particularmente acelerada a partir de 2010.

Desagregando os dados, nota-se que o preço das casas cresceu acima do preço dos apartamentos, bem como o preço das moradias na Região Metropolitana de Santiago cresceu acima das outras regiões. Os preços na região Norte que vinham acompanhando os preços da Região Metropolitana e entre 2011 e 2014 estiveram por cima desta, acabaram desacelerando e se encontra nos últimos dois anos mais próximos da tendência verificada no restante do país. Não obstante estas diferenças, todas as tipologias e regiões apresentam o mesmo movimento de aumento. É possível afirmar, portanto que o crescimento dos preços de moradia é um fenômeno generalizado.

Como se percebe, o aumento dos preços de moradias se inicia muito antes de 2016, ano em que a expansão do circuito imobiliário apresenta os definitivos sinais de esgotamento. A inflação nos preços de moradia é, portanto, gerada no seio do processo de expansão do

¹²⁵ Disponível em: <https://si2.bcentral.cl/public/pdf/estudios-economicos-estadisticos/pdf/see107.pdf>
Acessado em 01 de outubro de 2020.

modelo de circuito imobiliário neoliberal, que engendra assim os limites de sua própria continuidade. Vimos na última seção do capítulo anterior como esse processo de aumento dos preços já se verificava no ciclo anterior principalmente em cidades cuja concorrência capitalista por espaço urbano é mais acirrada, como a Região Metropolitana (TRIVELLI, 2006). Mas dado que esse processo ocorre de forma heterogênea no território, era possível contorná-lo com incorporação de novas áreas periféricas e com aumentos na política de subsídios (BRAIN; SABATINI, 2006). Essas alternativas, no entanto, vão se esgotando, seja pelos limites físicos impostos à expansão periférica, seja pelos limites orçamentários impostos ao aumento de subsídios, que ademais são cada vez mais percebidos como capturados pelos preços dos imóveis e que portanto são além de inúteis, prejudiciais pois estimulam o aumento de preços (BRAIN; SABATINI, 2006; LÓPEZ-MORALES et al., 2015).¹²⁶ De uma forma de outra, ambos limites vão canalizando os novos investimentos imobiliários para os ganhos na margem, na taxa de lucro, reforçando ainda mais o aumento dos preços e aprofundando os obstáculos para a continuidade da expansão do modelo neoliberal.

Como expressão parcial desse processo assiste-se na ponta final do circuito imobiliário ($D' - M'$) o aprofundamento da divisão entre a demanda solvente da parte minoritária da população com capacidade de pagamento e com acesso ao crédito e a maioria da população estruturalmente excluída, mas que havia sido parcialmente contemplada ao longo dos anos pela política de subsídios. Sem condições de comprar uma moradia nos novos preços “demenciais” (PERUCICH, 2019), estas famílias são empurradas para o aluguel como a única alternativa de morar nas grandes cidades, onde estão concentrados os capitais e, portanto, todas as facilidades do capitalismo contemporâneo, inclusive os melhores empregos e a promessa de ascensão social¹²⁷.

Assim, segundo a pesquisa CASEN o Chile que já alcançou a ter 70% dos domicílios morando em casa própria recuou a 58,8% em menos de 15 anos (2003-2017), enquanto o percentual de locatários saltou de 18% para 24% neste mesmo período. Em alguns territórios esse fenômeno é ainda mais agudo, como é o caso da Região Metropolitana de

¹²⁶ É expressiva a reação do Ministro de *Vivienda y Urbanismo* quando um trabalhador contemplado com um subsídio reclamou da insuficiência do valor entregue: “La autoridad reconoció que ‘efectivamente, ahí tenemos un lío’, pero subrayó que ‘lo que no podemos hacer, por normativa, es liberar los límites del precio de la vivienda’, ya que eso ‘haría que los precios suban más todavía’”. Disponível em: <https://www.publimetro.cl/cl/noticias/2020/02/13/subsidios-para-la-vivienda-mercado-inmobiliario-precios-de-casas-departamentos.html>

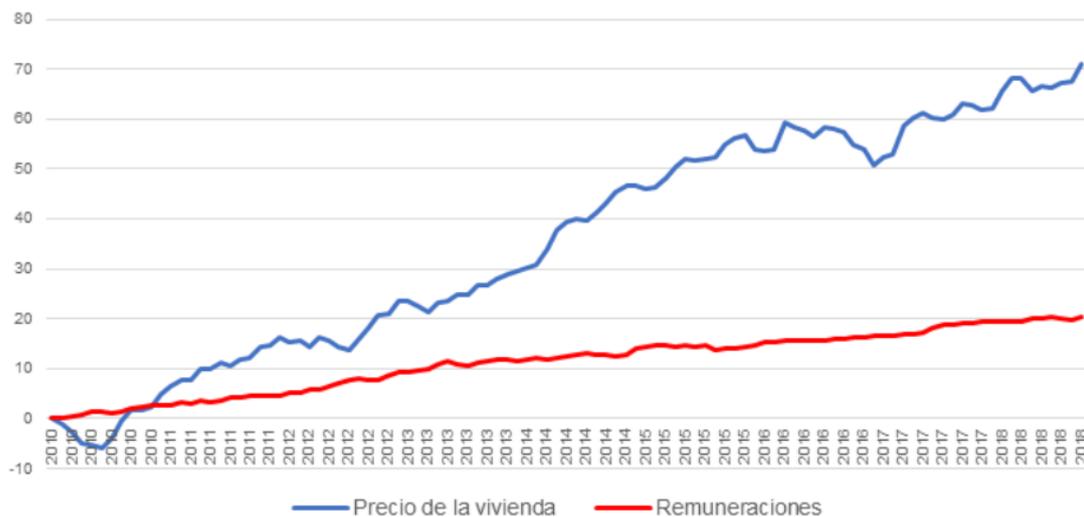
¹²⁷ As famílias que não conseguem pagar o aluguel são levadas a outras formas precárias de moradia (coabitação, adensamento excessivo e gasto excessivo com aluguel), como veremos mais adiante.

Santiago cujos domicílios em casa própria já se aproxima da metade em 2017 (55%) (CCHC, 2018).

A dimensão deste processo e o caráter acelerado de sua tendência fica ainda mais evidente quando olhamos os dados em termos de taxas de crescimento. Entre 2009 e 2017 os domicílios proprietários cresceram 1% ao ano, taxa que se reduz para 0,4% entre 2015-2017. Enquanto isso, os domicílios de aluguel cresceram 5,7% em todo período e 7,9% entre 2015 e 2017. “Es el mercado de arriendo el que está creciendo. El mercado de propietarios está claramente estancado o retrocediendo en algunas comunas” (SIMIAN, 2018, p. 3).

O processo excludente do circuito imobiliário serve de base para o desenvolvimento do mercado de alugueis. Isso fica evidente quando comparamos a variação dos preços das moradias com a variação dos salários. Segundo a CCHC “el número de años de ingreso necesarios para comprar una vivienda de igual atributo em los últimos 15 años ha pasado de 8,8 a 16” (CCHC, 2018, p. 13). Simian (2018) calcula que enquanto o índice de preço de moradias saltou de 100 para 190 o índice real de remunerações passou de 100 para 120 entre 2010 e 2018. Este mesmo descompasso é demonstrado por Vergara e Perucich (2019):

Figura 13 – Preço das moradias e das remunerações, 2010-2018.



PERUCICH, 2019 com dados da CCHC e INE.

Recentemente a CCHC passou a calcular o *Price Income Ratio (PIR)*, ou índice de acesso a moradia, um indicador utilizado por vários países para medir o grau de dificuldade de acessar uma moradia mediante a compra no mercado privado. Esse índice relaciona o preço médios das moradias com a renda média dos domicílios e expressa a quantidade de anos

necessários para se adquirir uma moradia. O resultado foi de que são necessários 7,6 anos para conseguir adquirir uma moradia no país, valor considerado “severamente no alcanzable”, ou seja, o atual preço das moradias é inalcançável para as famílias chilenas com renda média. Quando comparado com outros países o circuito imobiliário chileno aparece como mais excludente que Nova Zelândia, Austrália, Reino Unido, Singapura, Canada, Irlanda e EUA. O índice PIR revela ainda que a exclusão habitacional embora tenha aprofundado nos últimos anos não é algo novo. Analisando a série histórica vê-se que somente em 2006 o índice esteve abaixo de 3 anos, patamar considerado como alcançável.

Figura 14 - Índice de Acesso à Moradia (PIR), 2002-2019.



Fonte: CCHC, 2019.

Identificar a ocorrência de um esgotamento da capacidade de expansão do modelo de circuito imobiliário iniciado em 1982, baseado na produção privada de moradias para famílias subsidiadas e endividadas, não autoriza a dizer que há um problema de oferta privada de moradias e que, portanto, as construtoras precisam de mais estímulos. Apesar de não continuar em expansão, as licenças para edificação continuam em patamares altos. A capacidade física de produção de moradias não foi afetada, não há escassez de insumos, de capital, de crédito à oferta ou à demanda.

O que ocorre é um esgotamento da capacidade de manter a acumulação de capital em escala ampliada e por isso um deslocamento da acumulação baseada na massa de lucro, por meio da produção massiva de mercadorias, para uma acumulação baseada no aumento da margem de lucro, isto é, do aumento dos preços. E isso ocorre a partir do acúmulo de contradições gerados pela expansão nos dois ciclos de acumulação do circuito imobiliário neoliberal. Ao longo desse período, para promover a ampliação gigantesca da capacidade de

oferta, elevou-se a concorrência capitalista por propriedades urbanas, a qual se torna o principal determinante de elevação do preço do solo urbano em um país onde desde 1975 predomina o monopólio privado da terra. É por isso que os diagnósticos e receituários prescritos pela CCHC para enfrentar a questão do aumento de preços moradias é incapaz de resolver o problema. Os que lucram com a produção privada de moradias não podem admitir que a lógica atual da sua própria atividade promove o aumento do preço das propriedades. Para eles, este aumento só pode aparecer como o resultado externo, alheio e muitas vezes contrário a seu interesse. Por isso, para os capitalistas do setor, o aumento dos preços dos imóveis se deve por um lado, às mudanças demográficas e migratórias que teriam elevado a demanda por moradias em determinadas localizações e, por outro lado, ao congelamento de planos urbanísticos que teriam restringido a verticalização, o adensamento e, portanto, a oferta de moradias¹²⁸.

Interessante que esse diagnóstico já vem sendo parcialmente divulgado desde 2013 pela CCHC, quando ocorreu uma retração conjuntural nas licenças para construir após os efeitos expansivos da política de 2010 e 2011. Diante de uma queda pontual nas licenças para construir em 2013, a explicação dos capitalistas da construção se encontrava no alto valor da terra como registrado em suas memórias anuais (CCHC, 2014). Como solução a esse problema, em julho de 2014 a CCHC apresentou a necessidade de ampliar em 50% o montante de subsídios para impulsionar a produção de moradias (BRITO, 2020, p. 86).

Entretanto, nos anos seguintes, diante da reforma tributária que se anunciara para 2016, a demanda capitalista por licenças para construir subitamente se elevou em 30% de 2013 para 2015¹²⁹. Se o problema era de escassez de solo ou de regulações urbanísticas rígidas, como foi possível tamanha expansão? A resposta é que não existe propriamente um problema de capacidade de oferta, mas uma migração dos capitais imobiliários produtores de moradia de

¹²⁸ Cf. “Gerente de la Cámara Chilena de la Construcción entra al debate por la crisis de la vivienda” disponível em: https://www.ciperchile.cl/2019/08/09/gerente-de-la-camara-chilena-de-la-construccion-entra-al-debate-por-la-tesis-de-la-vivienda/#_ftn11; “Según índice de acceso a la vivienda adquirir una casa en Chile sería inalcanzable” disponível em: <https://www.cchc.cl/comunicaciones/noticias/mas-de-7-anos-de-ingresos-o-creditos-superiores-a-45-anos-requieren-familia> e “Escasez de suelo, terrenos más caros”, disponível em: <https://www.cchc.cl/comunicaciones/noticias/16276-escasez-de-suelo-terrenos-mas-caros>

¹²⁹ Em 2016 o Imposto sobre Valor Agregado (IVA) passou a incidir sobre a venda de imóveis, como essa incidência já estava prevista desde 2014 e não recairia sobre imóveis novos cujas licenças de edificação tivessem sido solicitadas até 2015 e a obra estivesse finalizada até 2016, muitas construtoras anteciparam seus projetos imobiliários. Assim, a reforma tributária é frequentemente elencada como a causa do pico de licenças em 2015 e conseqüentemente com a queda de 2016. É inegável que isso influenciou, mas a análise da evolução dos dados mostra que nossa hipótese de esgotamento do modelo é mais determinante que fatores conjunturais como esse na desaceleração e estagnação da produção imobiliária.

baixo preço e grande quantidade para fronteiras mais lucrativas e, portanto, uma migração da oferta existente para determinadas tipologias e localizações capazes de elevar as margens de lucro por meio da apropriação de rendas imobiliárias, o que resulta evidentemente numa oferta com preços médios mais elevados e no descolamento dos preços das moradias em relação à capacidade de pagamento dos trabalhadores e do teto máximo exigido pelos subsídios da política pública.

O argumento da escassez de solo como fator de elevação dos preços em um contexto de desajuste entre oferta e demanda é contrariado por várias fontes. Trivelli revela que no setor mais central da Região Metropolitana existem terrenos disponíveis para construir cerca de 500 mil unidades. A Fundación Vivienda, afirma que há 3.152 hectares bem localizados disponíveis em Santiago. Gasic que demonstrou que entre 2010 e 2015 foram comercializados mais de 10 mil hectares de terreno em Santiago (Perucich, 2019). E inclusive setores do próprio capital imobiliário, como toctoc.com, cujo estudo levantou 3.405 hectares disponíveis para construir até 1 milhão e 100 mil novas unidades habitacionais (El Mercurio, 2019)¹³⁰.

O argumento da escassez de terra oculta a verdadeira causa do aumento dos preços: o preço das propriedades tem sido inflacionado pelo poder de monopólio cada vez mais concentrado dos seus proprietários sejam eles simples donos de terrenos, construtoras, promotores imobiliários ou fundos de investimento. Afinal, o que torna a terra escassa é o exercício de poder de monopólio realizado por seus proprietários, quer dizer, a terra não é escassa em si, mas o seu monopólio, a relação social de propriedade a torna escassa. E é essa escassez justamente que permite aos proprietários elevar o preço dos imóveis. Por isso que a tentativa por parte da burguesia do setor em colocar sobre o preço do solo a responsabilidade pelo aumento dos preços de moradia, como se fosse um problema de custo, vitimiza a indústria da construção e busca ocultar que tal escassez é na verdade resultado da ação dessa indústria.

3.3.2 Rentismo como demanda da nova estratégia de acumulação

Esse aumento dos preços poderia produzir um problema de realização no circuito imobiliário, que desde 1982 contou com a demanda subsidiada como um dos principais componentes para a realização da moradia enquanto capital-mercadoria. Agora que os subsídios não alcançam os preços, como o capital-mercadoria será realizado? Por isso torna-se fundamental compreender o surgimento de uma nova demanda por moradias: os investidores formigas. O fenômeno se inicia com famílias que passam a comprar uma segunda casa, não

¹³⁰ Disponível em: <https://digital.elmercurio.com/2019/08/06/B/QS3L5NT8>

para veraneio, mas para garantir uma segunda fonte de renda. Essas famílias, além de terem capacidade financeira para arcar com a compra de um imóvel nesse contexto de preços em elevação, são atraídas pela redução das taxas de juros do financiamento imobiliário e pela insegurança em relação à futura aposentadoria¹³¹. Esse quadro se completa com as altas taxas de retorno propiciadas pela moradia como um ativo de investimento no Chile. Em 2018, a rentabilidade bruta da operação de comprar para alugar no Chile era de 6%. Em 2012, havia chegado a 8%. Bem acima da taxa de juros hipotecárias do país e da média rentabilidade bruta desse tipo de operação nos países da OCDE, ambas em 4% (BCCH, 2018, p. 54). Com isso, a quantidade de apartamentos adquiridos em Santiago destinados a renda de aluguel saltou de 17 para 44 por cento entre 2011 e 2019 e houve um desacoplamento dos preços de moradias para residência e para renda de aluguel que passou de 1 para 7 UF por metro quadrado no mesmo período (SEÑORET ET ALL, 2020)¹³².

Inicialmente chamados de investidores “formigas” esse grupo de pequenos rentistas se transformou em um risco a própria estabilidade financeira chilena. Por isso desde 2018 é monitorado pelo Banco Central, que batizou “oficialmente” o fenômeno de “inversionistas minoristas” (BCCH, 2018, p. 53)¹³³. O BCCH, enquadra neste grupo todos os domicílios que tem entre 2 e 50 propriedades. Compõe-se desde famílias de classe média que buscam proteger-se com a renda de aluguel e que dependem de crédito hipotecário para adquiri-la, até famílias milionárias que buscam montar uma carteira de imóveis próprias. Segundo o Banco Central, o número de domicílios proprietários com investimento em outro imóvel saltou de 10% para 16% entre 2011 e 2017, sendo que menos da metade deles estão alavancados com crédito hipotecário (BCCH, 2019, p. 57) e 60% dos domicílios que compram uma segunda moradia com crédito hipotecário tem por objetivo a renda de aluguel (BCCH, 2018).

A participação dos devedores com mais de um crédito hipotecário aumenta ano após ano ultrapassando, em 2018, 30% do total do estoque de créditos hipotecários. Em 2010 sua participação era de 20% (BCCH, 2020, p. 36). Em conjunto esses pequenos rentistas já são

¹³¹ “En un escenario donde las AFP están siendo permanentemente cuestionadas, se consolida en Chile la opción de inversión inmobiliaria, como una alternativa para asegurar ingresos para nuestra vejez. Un negocio transversal, altamente atractivo, con una buena rentabilidad y que se está imponiendo los últimos cinco años, principalmente para la clase media, gracias a las opciones que entregan hoy bancos, inmobiliarias y una inmejorable tasa de interés.” El Mostrador, 3 de setembro de 2019. Disponível em: <https://www.elmostrador.cl/generacion-m/2019/09/03/inversion-inmobiliaria-se-convierte-en-un-fondo-importante-tras-la-jubilacion/>

¹³² Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=dXOJnIBMpos>

¹³³ *El Banco Central bautiza un nuevo fenómeno: los inversionistas minoristas*. Pauta, 14 de novembro de 2018. Disponível em: <https://www.pauta.cl/economia/el-banco-central-bautiza-un-nuevo-fenomeno-los-inversionistas-minoristas>

proprietários de mais de um quinto das propriedades a nível nacional (BCCH, 2019, p. 57). Trata-se, portanto, de um processo inequívoco de concentração de propriedades (LÓPEZ e HERRERA, 2019)¹³⁴.

O fenômeno chamado pelo Banco Central de *inversionistas minoristas*, ao considerar proprietários de 2 a 50 moradias, abarca famílias muito heterogêneas. Enquanto 55% destes proprietários estão nos dois primeiros decis de renda, 31,3% estão nos decis 6 a 8 e 13,6% declararam renda menor que a mediana (BCCH, 2019, p. 58). E são justamente estes últimos, os verdadeiros “pequenos” investidores e que representam apenas 13,6% do total que preocupam o Banco Central. Estas famílias estão mais expostas à instabilidade do mercado laboral e também podem ter seus rendimentos mais vulneráveis à instabilidade do próprio mercado de aluguéis, já que estão honrando as prestações do segundo imóvel com a renda do aluguel deste próprio imóvel. Assim, uma crise econômica poderia afetar duplamente estas famílias, seja pela diminuição ou ausência das rendas do trabalho, seja pela diminuição ou ausência da renda de aluguel. Dada sua dimensão, a inadimplência dessas famílias poderiam afetar a estabilidade do sistema de crédito, movimento típico de uma bolha imobiliária¹³⁵.

Embora possam representar uma ameaça à estabilidade financeira chilena, a capacidade destes pequenos investidores de definirem a dinâmica de preços do mercado imobiliário é questionável. Por isso, estudos tem se dedicado a diferenciar grupos de

¹³⁴ <https://www.ciperchile.cl/2018/07/25/arriendos-por-las-nubes-efecto-de-la-creciente-concentracion-de-la-propiedad/>

¹³⁵ A existência de uma bolha imobiliária é objeto de interessante debate atualmente no Chile. Gil-Alana et al (2019) e Inciti (2020a) alertam para sua existência e a possibilidade de um estouro dessa bolha. O presidente do Banco Central (MARUSIC, 2020), Ruiz-Tagle (2019), Perucich e Nuñez (2020) colocam em dúvida tanto a existência quanto a possibilidade de seu estouro gerar uma crise financeira. É evidente que há uma inflação nos preços dos imóveis completamente descolado dos salários e do PIB, típica de um movimento especulativo, mas a existência de um bolha, definida pela capacidade de arrastar consigo o sistema financeiro durante a sua crise é de fato questionável (para os autores do artigo Gil-Alana et al, uma bolha pode existir mesmo sem estourar), principalmente pelo fato de que os créditos direcionado aos investidores formiga não tem servido de base para outros ativos financeiros, como ocorreu nos EUA, e tem sido mantidos dentro do balanço dos bancos. Isto é, uma mesma moradia não está servindo de lastro para diferentes papéis. Perucich também demonstra esse ponto ao verificar que a quantidade de créditos hipotecários não está descolada da quantidade de moradias vendidas. Esse tema deve ser objeto de monitoramento constante, mas não apenas em razão do perigo financeiro que representaria o estouro da bolha, já que tanto sua existência quanto seu movimento não são consenso. O tema deve ser olhado, sobretudo, pelo perigo social que representa, já que milhares de famílias podem ver seus esforços financeiros serem perdidos ao terem o imóvel resgatado pelo banco, se juntando dessa forma a outros milhares de famílias chilenas que são vítimas desse modelo ao ser excluídas pelo fenômeno da inflação dos preços dos imóveis. À tradicional exclusão habitacional, que atinge famílias que não tem acesso ao crédito e cujo subsídio não alcança mais o preço dos imóveis e por isso estas famílias estão sofrendo com gasto excessivo com aluguel, coabitação, adensamento excessivo ou mesmo moradias degradadas, poderão se somar outras tantas famílias cujas casas financiadas na esperança de ser uma fonte de renda na aposentadoria serão retomadas.

investidores pela quantidade de imóveis adquiridos e verificar sua influência na dinâmica de preços. Nesse sentido, Castillo e López-Morales (2021) desenvolvem um índice de multiaquisição para a grande Santiago e separam os investidores de classe média alta (tipo B), com até 4 imóveis, dos investidores “prime” (tipo A) com mais de cinco imóveis. Para Perucich e outros, o investimento destes últimos “superdonos” apresentam uma correlação de 70% com a variação de preços. Ainda mais, “el aumento de superdueños permite proyectar el precio de la vivienda en un 48%, lo cual es bastante alto para modelos matemáticos de regresión lineal.”¹³⁶

Embora essa heterogeneidade de famílias que compõe os pequenos rentistas seja importante de ser observada - e principalmente criticada¹³⁷ - para nossos fins importa relevar o que esses rentistas (pequenos e grandes) têm em comum: i) compram casas para investir, para se apropriar das rendas futuras de aluguel; ii) tem interesse no aumento das rendas de aluguel e portanto sua ação alimenta a tendência de alta nos preços imobiliários; e iii) no circuito imobiliário, cumpre o papel de oferecer solvência a nova estratégia de acumulação ampliada imobiliária residencial. O crescimento dessa demanda de pequenos rentistas, ainda que seja uma fração minoritária da população, tem oferecido ao circuito imobiliário uma demanda capaz de absorver a massa de mercadorias ofertadas a altos preços nesse momento de transe do circuito imobiliário, quando o velho modelo ainda não desapareceu completamente, mas já é insuficiente para sozinho manter as taxas de acumulação em escala ampliada.

O desenvolvimento dessa nova estratégia de acumulação e do aumento da demanda por moradias para investir, que alguns autores chamam de “investification” (HULSE; REYNOLDS, 2018), aprofunda a nova lógica de acumulação baseada na apropriação de rendas de aluguel e dão origem a novos atores no circuito imobiliário. As antigas corretoras imobiliárias direcionadas ao negócio varejista de facilitação da compra e venda de imóveis para morar ou para veranejar, passam agora a promover o “comprar para investir” oferecendo, além de assessoria na intermediação, os serviços de gestão de carteiras de imóveis. Com a utilização

¹³⁶ <https://www.ciperchile.cl/2021/05/26/no-subsidios/>

¹³⁷ Agrupar realidades tão distintas sob o mesmo conceito eufemístico de “pequenos” tem evidente objetivo de legitimação ideológica. É o que faz, por exemplo, o gerente de estudos da CCHC, Javier Hurtado, quando afirma que a maior parte dos investidores “son personas que en muchos casos han invertido buena parte de sus ahorros para comprar y poner en arriendo una vivienda y así aumentar sus actuales ingresos o, en el futuro, complementar su pensión. Para ellas, una fijación de precios de los arriendos sería muy perjudicial, pues ampliaría la brecha entre lo que pagan como dividendo y lo que reciben por arriendo, lo que las impulsaría a vender el o los inmuebles que han adquirido, reduciéndose el stock de viviendas en arriendo y aumentándose el precio de los arriendos en el mercado no regulado.” Disponível em: https://www.ciperchile.cl/2019/08/09/gerente-de-la-camara-chilena-de-la-construccion-entra-al-debate-por-la-crisis-de-la-vivienda/#_ftnref11

intensa de novas tecnologias de informação as agora chamadas “proptechs” conseguem ampliar sua escala de atuação e incentivar com propaganda e com facilidades tecnológicas o investimento das famílias de renda média.

Em sua essência, essas empresas apesar da nova roupagem tecnológica, são corretoras imobiliárias médias e pequenas que realizam a função de capital comercial, assessorando a compra e venda de moradias dedicando-se também à renda de aluguel e por isso apresentam plataformas digitais de gestão dos imóveis prometendo maiores facilidades e conforto aos proprietários.

Figura 15 - Proptech oferece cidade para investidores em uma bandeja.



Fonte: www.portalinversionista.com Acessado em: 27 de abril de 2021.

Outras *proptechs* se dedicam adicionalmente ou exclusivamente ao financiamento da compra de imóveis, seja facilitando o acesso do investidor ao crédito junto às instituições bancárias, seja criando plataformas de financiamento coletivos, ou até mesmo criando fundos privados de investimento. Infelizmente, os fundos privados de investimento não são obrigados a apresentar publicamente seus dados. Mas a sua existência e importância pode ser inferida em matérias na imprensa, como por exemplo a reportagem no periódico *Las últimas noticias* de 2 de agosto de 2019, onde se afirma que além de comprar um apartamento, “con \$15.000.000 ya se puede participar de un Fondo de Inversión Privado que levantará un condominio”¹³⁸.

Dessa forma vai se constituindo uma ecologia de atores e empresas em torno ao mercado de aluguel residencial dedicado ao pequeno rentista que cuidam das tarefas de

¹³⁸ Cf.: <http://www.lun.com/Pages/NewsDetail.aspx?dt=2019-08-02&NewsID=433324&BodyID=0&PaginaId=20>

desenvolvimento, venda e gestão do ativo imobiliário¹³⁹. Evidentemente que essa divisão social do trabalho em distintas empresas cujo objetivo é lucrar com a intermediação do investimento em renda de aluguel residencial se transforma em pressão nos preços de aluguel que por sua vez influencia os preços de compra das moradias, ou seja, alimenta a tendência altista dos preços de moradia.

3.3.3 Dos pequenos aos rentistas corporativos.

Obviamente estas *proptechs* começam a disputar essa demanda com pequenos investidores e além de gerir imóveis de terceiros passam a montar uma carteira própria de imóveis para alugar. Este fenômeno soa o alerta na cabeça dos gestores dos grandes fundos de investimento e dos grandes milionários chilenos (*family offices*) que já se apropriavam de rendas imobiliárias nos setores de galpões industriais, escritórios, comerciais e de serviços desde os anos 1990. Ora por que deixar a pequenos investidores e médias corretoras a exploração do mercado de moradias de aluguel? Está aberto assim o caminho para o surgimento dos grandes proprietários corporativos residenciais no Chile.

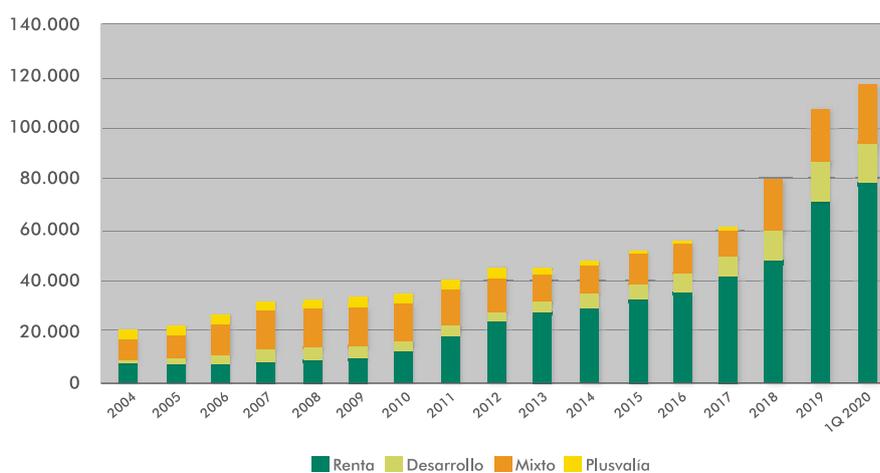
A origem dos capitais dos rentistas corporativos é diversa. Alguns se originam do próprio sistema financeiro e atuam principalmente por fundos imobiliários que se associam às incorporadoras e construtoras. Neste caso essa associação se faz num caráter de cooperação antagônica: ambos têm interesse em ampliar ao máximo os lucros de incorporação, mas disputam entre si a apropriação desses lucros. Em alguns casos, as outrora grandes incorporadoras se subordinam ao proprietário de capital dinheiro (fundo de investimento) e passam a atuar de forma semelhante a uma empreiteira subcontratada, produzindo edifícios sob encomenda, como é o caso da relação que Asset Chile estabelece com as imobiliárias. Outros capitais se originam do próprio circuito imobiliário: as maiores incorporadoras conseguem se impor e entrar de forma autônoma nesse processo ou impor aos fundos de investimento uma divisão menos desigual dos lucros de incorporação. Exemplos do primeiro caso são as imobiliárias SuKsa, Esal e Activa. Uma terceira opção surge das próprias corretoras de imóveis turbinadas pela expansão dos pequenos investidores e por suas carteiras de imóveis próprios, passam a competir também por edifícios inteiros cujos ganhos de escala na gestão elevam a rentabilidade quando comparada com carteira de imóveis dispersas. Exemplo disto parece ser a trajetória de Assetplan.

¹³⁹ Cf. “ ¿busca departamento para vivir o para inversión? : la industria de los pequeños inversionistas de vivienda en Santiago, Chile”, Nicolás Vergara Ribas, 2020, disponível em: https://drive.google.com/file/d/1tefsGNP2R6OM842miArH3Jb_DeJvQJIO/view páginas 147-150.

A análise dos dados dos fundos de investimento nos traz aportes importantes. Vimos que os fundos imobiliários apresentaram duas etapas de desenvolvimento. A primeira, anterior à crise asiática, com forte presença dos fundos de pensão e voltadas ao desenvolvimento de projetos de longo prazo e a segunda com maior presença de investidores privados voltados a projetos de prazo menor. Ambos períodos, no entanto, o setor residencial era dominado por fundos de desenvolvimento com objetivo de vender as unidades construídas. Os poucos projetos de renda residencial eram minoria e estavam escondidos em fundos mistos, que ao fim também poderiam vender as unidades. Após a crise de 2008 e particularmente depois da reforma da Lei Única de Fundos em 2014 os fundos de investimento crescem aceleradamente no Chile. Em dezembro de 2019 são 509 fundos de investimento públicos registrados que gerem 30,9 bilhões de dólares em ativos. Destes, 113 são fundos imobiliários de 30 administradoras, que gerenciam 4,6 bilhões de ativos imobiliários. Mas esse crescimento é menos acelerado que o crescimento geral, fazendo com que sua participação no total dos fundos que era de 34% em 2004 se reduzisse para 16,8% em 2019 (ACAFI; CBRE, 2020).

Dentro dos Fundos imobiliários estão os fundos de renda, destinados a extrair renda de aluguel. Os dados mostram a continuidade do crescimento exponencial destes fundos de renda, passando a ter maioria dos ativos imobiliários a partir de 2013. Os fundos de renda multiplicaram seus ativos por 8 enquanto os fundos de desenvolvimento e misto cresceram 375% e 30% respectivamente.

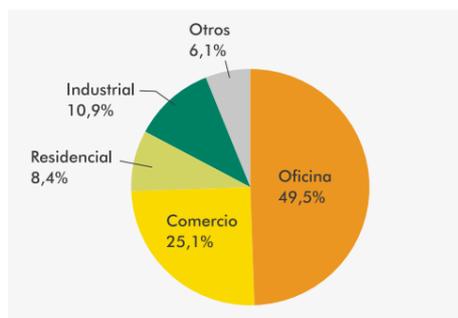
Figura 16 - Ativos dos FIIs, por tipo de fundo, 2004-2020, em milhares de UF.



Fonte: ACAFI; CBRE, 2020

Outra novidade é o surgimento de fundos exclusivamente de renda residencial a partir de 2013. Algo que não existia anteriormente. Embora sua participação ainda seja inferior aos demais (8,4% do total de ativos) sua evolução merece uma análise detalhada.

Figura 17 - Ativos dos FIIs, por tipo de ativo, 2019, em %.



Fonte: ACAFI; CBRE, 2020

Os fundos de investimento são veículos canalizadores de capital dinheiro de terceiros para determinados setores. É fundamental verificar os principais investidores, a principal origem do capital dinheiro que por meio desses fundos chegam ao circuito imobiliário. Segundo os dados apresentados pela ACAFI, os principais investidores nos fundos imobiliários são AFP (14%), Companhias de Seguros (22%) e Varejo (62%). Sozinhos os chamados “investidores institucionais” representam mais de um terço do total. Resulta de um forte crescimento tanto absoluto quanto relativo por parte das CSVs e um crescimento apenas absoluto (com diminuição relativa) por parte das AFPs, que também reduziram sua participação no financiamento direto das letras hipotecárias.

Essa baixa participação das AFPs no financiamento direto do circuito imobiliário - embora deva ser relativizada em virtude do já comentado suporte ao sistema bancário, que hoje é o principal financiador de crédito hipotecário, e por meio da participação acionária em construtoras e varejistas - é motivo de reclamação por parte do setor imobiliário que reivindica uma maior participação desses fundos.¹⁴⁰ Ao mesmo tempo e do outro lado, as AFPs buscam contornar a crise de seu modelo apostando nas promessas de aumento de rentabilidade¹⁴¹.

¹⁴⁰ “Hoy por hoy, la participación de las AFP en el mercado es exigua y no se condice con las estrategias de portafolio que muestran los administradores de pensiones de países desarrollados (...) donde los fondos de pensiones mantienen en promedio entre 7 y 11% de sus portafolios en activos inmobiliarios. Si las AFP invirtieran un 8% de su portafolio en activos inmobiliarios, implicaría más de 12 billones de USD recursos adicionales para la industria” (GARCÍA, 2017, p. 682).

¹⁴¹ “Pensamos que (...) el no tener una mayor ponderación de activos inmobiliarios en sus carteras, ha significado probablemente una pérdida de rentabilidad para suas afiliados. (ídem)” “El objetivo final de estos cambios es que los afiliados obtengan una mayor pensión. Con esta ley se busca una mayor diversificación de las inversiones, ampliar el universo de inversiones de largo plazo e invertir en forma

Assim, em 2016, foi promovida a chamada Lei de produtividade, cujo objetivo era tornar as AFPs mais produtivas promovendo uma nova rodada de flexibilização das regras de investimentos¹⁴². Com esta lei, as AFPs podem comprometer entre 5% e 15% (dependendo do tipo de fundo) de seus ativos em investimentos alternativos, entre os quais está o investimento direto em bens imobiliários não habitacionais, o que até então era proibido¹⁴³.

Os resultados dessa modificação institucional ainda não estão visíveis. É possível que por auto restrição, derivada da aversão ao risco e a iliquidez, as AFPs comprometam apenas o mínimo exigido pela nova lei. Mas se o contrário ocorrer, é previsível que os impactos de uma enxurrada de investimentos imobiliários diretos pelas AFPs apenas ampliarão as contradições atuais e impulsionarão a nova fronteira de acumulação na medida em que ampliam a concorrência capitalista por espaço urbano, que em última instância define o preço das propriedades¹⁴⁴. Mas agora com um agravante: caso este modelo de acumulação fracasse e entre em crise, serão os trabalhadores prejudicados pela queda de rentabilidade dos fundos que financiam suas futuras pensões.

O terceiro principal investidor dos fundos imobiliários é o conjunto de pessoas físicas que aportam capital nestes veículos, o chamado “retail”. Mas esse “varejo” pode passar a falsa impressão de que são originados de pequenos investidores. O problema é que sob o conceito de “retail” estão grandes investidores como *family offices* e corretoras que podem

directa en una mayor variedad de activos con eventuales ahorros de costos para los Fondos de Pensiones y de Cesantía Solidario. Ese conjunto de herramientas permitirá mejorar la rentabilidad de los fondos previsionales de las personas.” Comunicado da Superintendencia de Pensiones disponível em: <https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/w3-article-12676.html>.

¹⁴² Lei 20.956 de 26/10/2016, artigo 5, disponível em: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1095967>

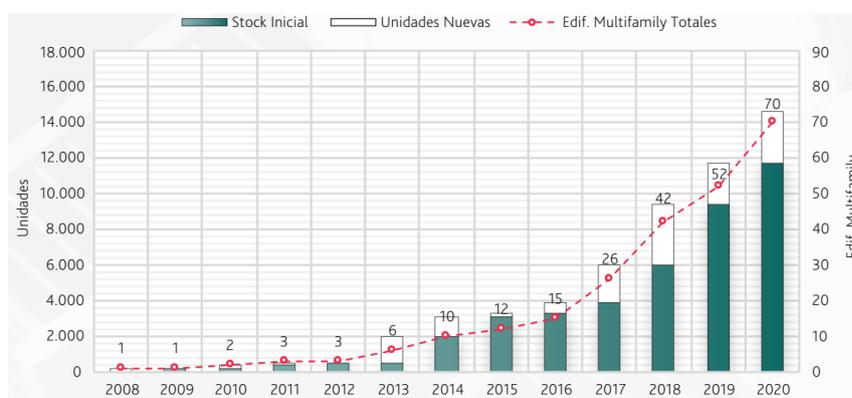
¹⁴³ “En último tiempo se ha llevado a cabo un cambio regulatorio que incentiva la inversión de las AFP en (...) los activos inmobiliarios. (...) Cuando este cambio normativo se encuentre implementado, ellas podrán participar tanto a través de aportes de capital como de deuda. Otro de los factores que pueden favorecer la entrada de las AFP a la inversión inmobiliaria es el cambio de controlador de alguna de estas [por] compañías americanas que, través de sus áreas de seguro de vida, está acostumbradas a invertir y financiar activos inmobiliarios” (GARCÍA, 2017, p. 682–683). Veja também: “Inversión en activos alternativos es una oportunidad para las AFP”, disponível em: <https://www.elmostrador.cl/mercados/2017/10/27/inversion-en-activos-alternativos-es-una-oportunidad-para-las-afp/> e “Ley de productividad impulsará a fondos de inversión”, disponível em: <https://www.latercera.com/pulso/ley-productividad-impulsara-fondos-inversion/>.

¹⁴⁴ “Las AFP todavía no están haciendo uso de lo que ellos podrían hacer directamente. Con la cantidad de recursos que manejan, hay algo que está súper claro: los precios no van a ir a la baja en ningún caso.” Afirmou Eduardo Palacio, presidente de ACAFI, em janeiro de 2019, revelando quem é que define os preços dos bens imobiliários. Disponível em: <https://www.acafi.cl/cbre-y-acafi-los-precios-de-activos-inmobiliarios-no-van-a-ir-a-la-baja-en-ningun-caso/>. Sobre o papel do imobiliário no destino dos investimento alternativo das AFPs, veja “Los fondos de activos alternativos favoritos de las AFP”, disponível em: <https://www.df.cl/noticias/mercados/pensiones/los-fondos-de-activos-alternativos-favoritos-de-las-afp/2019-12-24/104121.html> e “Las AFP y la inversión en activos inmobiliarios”, disponível em: <https://www.latercera.com/pulso/las-afp-la-inversion-activos-inmobiliarios/>

abarcam desde grandes até pequenos capitais. Ao analisar, por exemplo, a origem dos aportantes do primeiro fundo criado para renda residencial no Chile verificamos que os investimentos de *family offices* são responsáveis por mais de um quinto dos aportes diretos (Asset Rentas Residenciales, 2020).

A entrada dos grandes proprietários corporativos, seja diretamente ou por meio dos fundos de investimento, com maior capacidade de investimento traz uma novidade ao mercado moradias: os edifícios multifamiliares. São edifícios inteiros de apartamentos construídos para retirar a máxima rentabilidade da localização da propriedade. Por isso são de altura elevada, com unidades pequenas, na sua maioria de apenas um dormitório e próximos às conexões de transporte como estação de metrô. As altas magnitudes destes capitais permitem que eles possam diversificar suas carteiras, não mais diversificando unidades habitacionais como fazem os pequenos investidores, mas diversificando a propriedade de edifícios inteiros que se tornam mais rentáveis quando administrados de forma centralizada. Assim, expressão direta da concentração de propriedades em rentistas corporativos é o surgimento dos edifícios multifamiliares.

Figura 18 - Multifamiliares: número de edifícios e apartamentos, 2008-2020.



Fonte: BDO, 2021

Uma dimensão importante do modelo multifamiliar é a administração centralizada do ativo: manutenção física, gestão financeira, relacionamento com locatários e gestão administrativa. Assim, a gestão do ativo passa a ser um fator importante do investimento e principalmente de apropriação de lucros cuja magnitude é inversamente proporcional aos custos de operação e às taxas de vacância. Para isso os grandes capitais tem desenvolvido duas estratégias principais: criar sua própria administradora para gerir exclusivamente os edifícios de sua propriedade, como é o caso do AGF Asset Chile que criou a Blue Home para gerir seus

7 edifícios com mais de 1700 apartamentos e que planeja 12 novos edifícios até 2023, e da Eurocorp que além de ser proprietária e ter sua administradora exclusiva (Level) também constrói seus próprios edifícios por meio da Euroconstructora, dominando assim toda a cadeia de moradias ao aluguel. A segunda estratégia consiste em associar-se com uma única gestora, como é o caso da associação entre Credicorp e Greystar e do BTG Pactual com Arriendo Urbano. Há ainda administradoras autônomas, como a Assetplan, cuja atividade principal é administrar e não está vinculada exclusivamente a nenhum FI ou construtora (CBRE, 2019).

A presença de fundos de investimento abertos no rentismo residencial principalmente por meio dos edifícios multifamiliares fornecem importantes dados para entender o fenômeno que estamos estudando. Um deles é a possibilidade de comparar oficialmente a rentabilidade das moradias de aluguel com os outros investimentos financeiros tal como fez a consultoria Colliers em 2019.

Figura 19 - Rentabilidade anual dos mercados imobiliários e acionário, 2014-2019.

Rentabilidad anual de los mercados inmobiliarios							
Mercado	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Promedio 5 años
Comercial	7,2	6,8	6,6	6,2	5,8	5,3	6,3
Industrial	8,5	8	7,7	7,4	7	6,7	7,6
Oficinas	7,6	7,1	6,7	6,5	5,8	5,4	6,5
Multifamily	7,5	7,3	7	6,8	6,6	5,4	6,8
IPSA	2,2	-5,8	13,1	35	-8,1	-2,9	5,6
Total	6,6	4,7	8,2	12,4	3,4	4	6,5

*Datos en % | Fuente: Colliers International

Fonte: Emol, 2019.

A comparação mostra que nos últimos cinco anos a rentabilidade anual dos investimentos em edifícios multifamiliares foi de 6,8%, superior a rentabilidade de edifícios comerciais ou de escritórios e inclusive do principal índice de preços da Bolsa de Santiago (IPSA). É plausível supor que os investimentos em renda residencial continuarão a crescer enquanto as moradias estejam apresentando taxas de retorno similares ou até superiores aos demais ativos imobiliários ou financeiros.

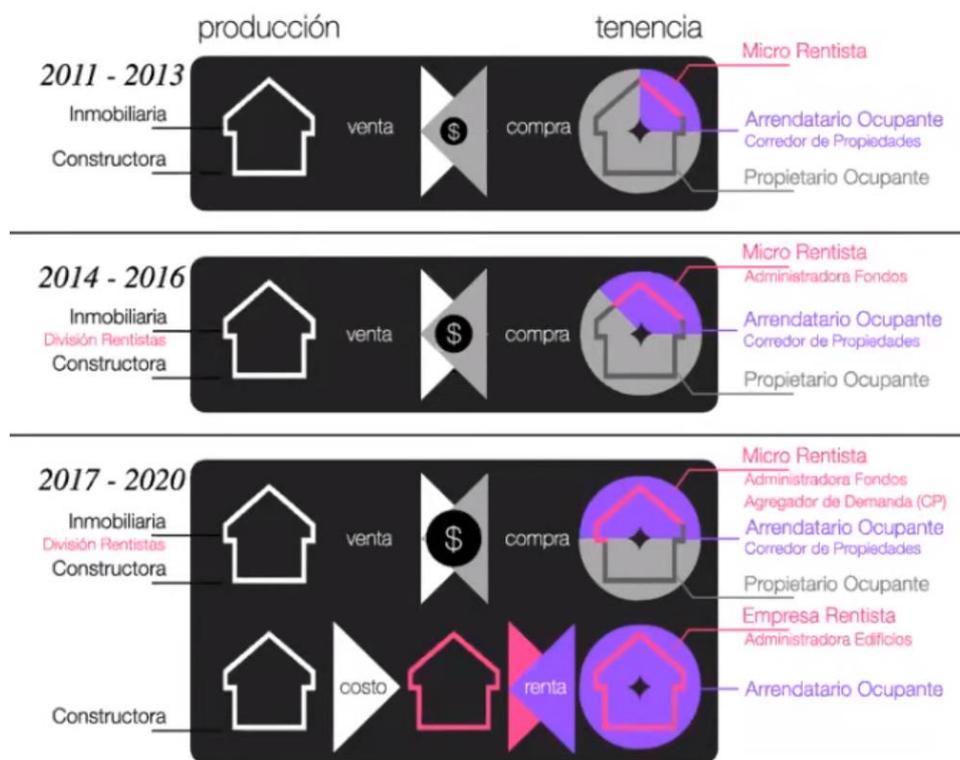
Estes grandes capitais proprietários de edifícios residenciais inteiros utilizados para apropriação de rendas de aluguel são sem dúvida a expressão mais desenvolvida, mais avançada, da nova estratégia de acumulação do circuito imobiliário chileno. E embora seja impactante o nível de concentração de propriedades que esta forma *multifamily* permite, não

devemos esquecer que ele é apenas uma fração, ainda minoritária, do fenômeno que é o rentismo de aluguel residencial. Esses edifícios multifamiliares estão restritos a Região Metropolitana de Santiago recém se lançam projetos pioneiros nas outras regiões, e representam pouco mais de 1% do estoque de moradias na região (LABBÉ, 2020; BTGPACTUAL, 2020)¹⁴⁵.

Por isso, mais importante que sua forma específica de multifamiliar, é entendê-lo como parte de uma lógica em expansão, que articula desde um investidor formiga até grandes fundos de investimento. Essa lógica, sua evolução e o contraste com a lógica anterior podem ser resumidos da seguinte forma. Em um primeiro momento as incorporadoras e construtoras produzem as casas para venda aos proprietários ocupantes, que compram essas casas para morar mediante crédito hipotecário e subsídio. Evidente que há uma demanda por parte de pequenos rentistas que compram uma segunda casa, também por meio de um crédito hipotecário, mas ela é marginal. Em um segundo momento essa demanda de pequenos rentistas aumenta, as próprias construtoras começam a produzir para investidores, criam divisões internas para este público, que por sua vez não está mais isolado, atomizado, fragmentado, pois é organizado em fundos de investimento privados, proptechs, entre outros intermediários de imóveis. Com isto, a realização da mercadoria se dissocia em dois momentos, o momento da venda ao pequeno rentista onde é realizado o valor de troca da mercadoria e o momento da locação onde é realizado o valor de uso. Por fim, um terceiro momento é quando um fundo de investimento encomenda a produção do edifício inteiro que utilizará para receber rendas de aluguel. Para isso, contrata ou cria uma administradora para gerir esse edifício. Aqui a realização da mercadoria, enquanto valor de troca, já está antecipada pelo fundo que encomendou o edifício e a construtora não corre nenhum risco de realização. Este risco é transferido ao fundo proprietário e arrendatário que buscará aluga-lo. Na imagem abaixo uma tentativa de esquematizar essas transformações.

¹⁴⁵ Recentemente se iniciam projetos de edifícios multifamiliares nas demais regiões. Cf. “Inversionistas ahora apuestan por renta residencial en regiones por alza de precios de terrenos en Santiago”, disponível em: <https://www.df.cl/noticias/empresas/construccion/inversionistas-ahora-apuestan-por-renta-residencial-en-regiones-por-alza/2021-03-29/084658.html> e “Inmobiliaria Boetsch desarrolla megaproyecto en la Región de Antofagasta” <http://www.emb.cl/construccion/noticia.mvc?nid=20190417w21&ni=inmobiliaria-boetsch-desarrolla-megaproyecto-en-la-region-de-antofagasta>

Figura 20 - Evolução dos atores de mercado: do micro ao rentista corporativo.



Fonte: Inciti (2020b)

Viu-se, no primeiro capítulo, que o que define a variação no preço dos imóveis, um mercado em base fundiária e, portanto, oligopolista, é a demanda por solo urbano. Não a demanda dos usuários finais que realizam o valor de uso da mercadoria, mas a demanda capitalista por propriedades. Referia-se a demanda de construtoras e incorporadoras que compram propriedades urbanas para construir e vender. Mas não é só isso. A demanda de investidores, de proprietários de dinheiro que compram a moradia pronta e buscam rentabilizar com essas propriedades, também é uma demanda capitalista. Assim como é a destinação que diferencia o dinheiro que é dinheiro - simples meio de troca - para o dinheiro que é capital - valor que se valoriza (MARX, 2006, cap. 3) -, o que diferencia a moradia que é casa, da moradia que é fonte de renda é a sua destinação: *buy to rent or buy to live?*

Logo, apesar das gigantescas diferenças entre um grande proprietário corporativo de edifícios multifamiliares e um pequeno investidor formiga, estão todos submetidos a mesma lógica que talvez possa se tornar hegemônica em pouco tempo: o rentismo residencial e - a sua contraparte - a moradia de aluguel. Assim tanto os “investidores formigas” como os grandes proprietários corporativos atuam com a mesma lógica e ocupam o mesmo papel dentro do

modelo de circuito imobiliário em transe: garantem a demanda dos produtos imobiliários com preço nas alturas e elevam a disputa pela propriedade urbana, seus preços e conseqüentemente a segregação e exclusão habitacional, como veremos a seguir. Com isso, as três décadas de constituição e desenvolvimento do circuito imobiliário que prometia transformar o Chile em um país de proprietários inicia seu transformismo e pode dar lugar a um país de locatários.

Este transformismo irá se expressar também na dimensão ideológica. Este fenômeno é apresentado como oriundo de causas externas ao circuito imobiliário (mudanças demográficas, movimentos migratórios e regulações urbanísticas) e como um processo positivo que não somente facilita a mobilidade urbana e territorial, mas que também torna acessível moradias bem localizadas a famílias que não teriam condições de acessá-las pelo mercado de compra e venda e num mercado cujos investidores são pequenos e pulverizados (BCCH, 2018: 53)¹⁴⁶. Nessa interpretação, as taxas de alta participação de domicílios proprietários são apresentadas agora como algo anacrônico, exagerado, destoante da realidade dos países desenvolvidos. Tudo para justificar a nova estratégia de acumulação e conformar uma nova política pública que o estimule, como os subsídios para o aluguel, buscando recriar, assim, um sistema de alianças onde aparentemente todos ganham: investidores, construtores e locatários¹⁴⁷.

Se essas novas demandas capitalistas de moradias solucionam o problema de realização do capital-mercadoria, esse deslocamento dos proprietários consumidores do valor de uso para os proprietários rentistas (investidores) rompe com o modelo anterior que havia logrado atenuar temporariamente o problema de acesso à moradia no Chile. Vejamos então como este segundo ciclo do circuito imobiliário, seu esgotamento e a nova estratégia de acumulação que surge de seu interior estão impactando o direito à moradia e à cidade.

3.4 A espoliação urbana do modelo em transe.

Estas contradições do modelo de circuito neoliberal produzem tensões políticas entre as frações burguesas envolvidos no circuito imobiliário – entre as construtoras que

¹⁴⁶ Expressão recente desse movimento ideológico, cf: “Quem investe em propriedade para alugar cumpre um papel fundamental na economia e na cidade”, disponível em <https://www.df.cl/noticias/brandcorner/tuin-inversiones/quienes-invierten-en-propiedades-para-arrendarlas-cumplen-un-rol/2021-09-06/114311.html>. Acessado em 07 de setembro de 2021.

¹⁴⁷ Já descrevemos o subsídio para o aluguel no Chile no final da seção 4.3. Além desse programa, entre 2016 e 2018 foram criados outros três novos programas de subsídios habitacionais, mas que não são analisados neste trabalho, seja por serem muito recentes, seja por não afetar as nossas conclusões, mas que devem ser acompanhados em futuras investigações. São eles, o programa de habitabilidade rural (DS 10) criado em 2017, o programa extraordinário de reativação e integração social (DS 116) em 2016 e o programa de integração social e territorial (DS 19) em 2018.

produzem na lógica do modelo neoliberal original e as construtoras que conseguem estar presentes na nova estratégia de acumulação, por exemplo. Mas a superação do modelo neoliberal não resultará dessas contradições intercapitalistas, pois há alternativas burguesas sendo gestadas para superar as contradições objetivas da acumulação de capital. Entretanto, estas contradições podem ser superadas dialeticamente na direção dos interesses da maioria povo chileno. Para que isso ocorra será necessária uma ação política organizada e decidida que só existirá na medida em que consiga enfrentar os problemas concretos que este modelo de circuito imobiliário relega às maiorias chilenas.

Ou seja, é na luta contra as formas concretas da espoliação urbana – forma espacial e urbana da superexploração da força de trabalho -, que se produzirá uma ação política que aponte a superação destas contradições favoravelmente à classe trabalhadora chilena. Para isso é necessário conhecer e compreender as condições concretas de vida do povo chileno que sofre esse circuito imobiliário, pois dessas condições deriva o real antagonismo desenvolvido pelo circuito imobiliário chileno. As contradições anteriormente descritas são superáveis dentro do capitalismo dependente. As que descreveremos a partir de agora não. Se depender do capital, estas contradições serão apenas atualizadas como vem sendo nas últimas quatro décadas. Sua superação definitiva depende da superação do modelo de circuito imobiliário neoliberal e das relações sociais de dependência que o sustenta.

Apesar de todas as transformações ocorridas no Chile, do crescimento econômico, do crescimento do pib per capita, da reversão parcial de algumas políticas neoliberais ou da compensação com algumas políticas redistributivas, este nunca deixou de ser um país dependente marcado pela superexploração da força de trabalho. A superexploração nos países dependentes se expressa de diversas formas, todas no sentido de inviabilizar a reprodução da força de trabalho nas condições histórico-morais dadas, tendo portando como principal expressão os salários abaixo das necessidades de consumo.

Em 2018, o salário mínimo estabelecido no Chile era de 270 mil pesos (US\$ 420), evidentemente muito abaixo das necessidades de reprodução da vida do trabalhador. Pode-se objetar, no entanto, que a maioria dos trabalhadores recebem acima do salário mínimo. De fato, neste mesmo ano, 2 milhões e 47 mil pessoas recebiam até um salário mínimo, volume que representa 25,4% do total de trabalhadores. Um volume significativo, apesar de não ser a maioria. Ampliando a análise, metade dos trabalhadores recebem até 400 mil pesos mensais, equivalentes naquele ano a 622 dólares e apenas 20% dos trabalhadores recebem acima de 750 mil pesos, equivalente a apenas 1 mil 167 dólares mensais. Ou seja, 80% dos trabalhadores

chilenos recebem abaixo disso. Se consideramos que a linha de pobreza por rendimentos no Chile para um domicílio de quatro pessoas era de 430.763 pesos, temos que mais da metade dos trabalhadores não conseguiriam retirar uma família média da pobreza no Chile (DURÁN; KREMERMANN, 2019).

O avanço do neoliberalismo nos países centrais promoveu a deterioração salarial e das condições de vida dos trabalhadores destes países. Com isso, há quem defenda que a superexploração não é mais uma especificidade dos países dependentes. Para verificar essa afirmação, uma importante análise inicial é comparar o poder de compra dos salários entre os países dependentes e os países centrais, o que é possível com o cálculo da paridade do poder compra (PPP) divulgado pelo Fundo Monetário Internacional. Nota-se que o salário mínimo de 270 mil pesos chilenos, equivalentes a 420 dólares representam uma PPP de 684 dólares. Seguindo essa conversão para os dados apresentados no parágrafo anterior, temos que metade dos trabalhadores chilenos recebem até 1.013 dólares, e 80% recebem até 1.900 dólares em paridade do poder compra. Para fins de comparação, **o salário mínimo** em paridade de poder compra da Alemanha é 1.984 dólares, da França é 1.924 dólares e no Reino Unido é de 1.820 dólares. Ou em países considerados mais periféricos como Portugal e Espanha o salário mínimo é respectivamente 1.139 e 1.357 dólares.

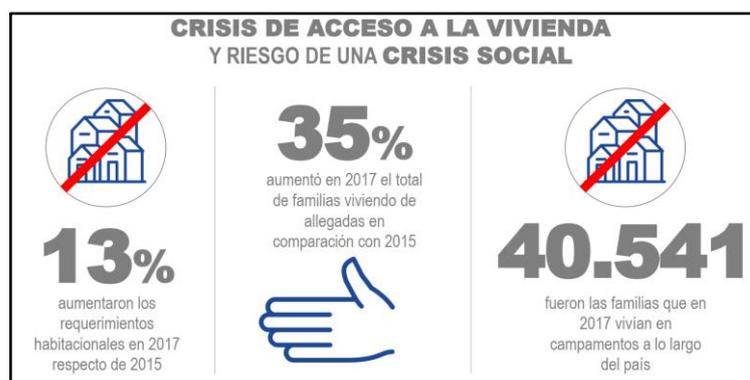
Esses dados nos mostram que 80% dos trabalhadores chilenos tem um poder de compra abaixo do poder de compra do salário mínimo da Alemanha e da França e praticamente igual ao poder de compra do salário mínimo no Reino Unido. Também mostra que metade dos trabalhadores chilenos tem um poder de compra abaixo do salário mínimo da Espanha, Portugal, Turquia, Polônia, Grécia e Romênia. E que os 25% de trabalhadores chilenos que recebem até um salário mínimo no seu país, de 684 dólares em paridade de poder de compra, tem um poder de compra menor que os trabalhadores que recebem um salário mínimo dos países mais pobres da OCDE como Croácia, Hungria, República Checa, Estônia, Lituânia, Letônia e Bulgária (DURÁN; KREMERMANN, 2018). Há, portanto, uma evidente diferença estrutural entre os salários dos países centrais e dos países historicamente colonizados e atualmente subdesenvolvidos e dependentes, que marcam ainda hoje uma diferença específica entre esses países, que são articuladas aqui pela categoria de superexploração – embora, como já se afirmou, esta não se expresse somente na diferença salarial.

Poder-se-ia objetar que essa diferença reflete o custo de reprodução da força de trabalho entre os países e que, portanto, não é que os salários estão sendo pagos abaixo do valor da força de trabalho, mas que o valor da força de trabalho nesses países é menor. Segundo este

argumento um trabalhador médio chileno para se reproduzir necessita de menos mercadorias que o trabalhador médio dos países centrais e portanto a equalização pela PPP não seria satisfatório, nem mesmo o fato de que com a atual estrutura salarial chilena mais da metade dos trabalhadores não conseguiriam retirar uma família média da pobreza, já que a definição de pobreza é também feita a partir de níveis de rendimentos, e em última instância um rendimento de pobreza em um país pode não ser em outro.

Entretanto, mesmo quem defenda esse argumento deve admitir que o preço da moradia entra na definição do salário seja o país que for. E isso nos leva diretamente ao problema desta tese: os chilenos conseguem com seu salário acessar uma moradia?¹⁴⁸ A resposta é não. Mas essa contradição foi contornada durante anos por um modelo de circuito imobiliário neoliberal que estimulava a produção privada de moradias baratas mediante a incorporação de novas terras e da expansão periférica da cidade e que financiava total ou parcialmente a moradia por meio de programas de subsídios e de créditos públicos. Mas e agora que os estímulos a produção privada geraram um aumento de preços nos imóveis que ultrapassaram a capacidade de cobertura do programa de subsídios e de crédito? Como tem evoluído o acesso à moradia? Antes mesmo da revolta de outubro de 2019, o patronato da construção estava em alerta, monitorando o risco de uma crise social gerada pela crise de “acesso à moradia”.

Figura 21 - Crise habitacional chilena, segundo a CCHC, 2019.



Fonte: CCHC, 2019.

Essa chamada crise de acesso é parte do fenômeno da espoliação urbana e a preocupação da CCHC é uma demonstração por parte de um importante ator político e

¹⁴⁸ Se a classe trabalhadora de um país não consegue com seu salário acessar uma moradia restaria ainda alguma objeção a perceber que a remuneração dos trabalhadores desses países ocorre abaixo das necessidades de reprodução enquanto força de trabalho?

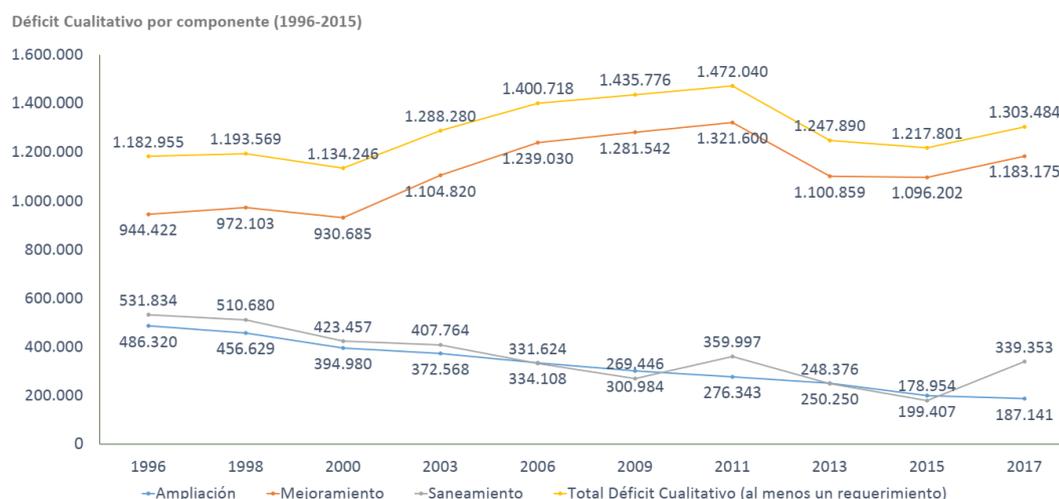
econômico de que se aprofundou a espoliação urbana neste segundo ciclo de acumulação. Analisa-se então a questão de forma mais ampla. A espoliação urbana em cinco dimensões: exclusão habitacional, exclusão urbana, exclusão simbólica, espoliação da dívida e espoliação provisional.

3.4.1 Exclusão habitacional: o retorno dos sem teto.

A primeira dimensão podemos dizer que é a forma mais básica de exclusão habitacional: aquela que afeta especificamente a moradia e suas condições de habitabilidade. Ela é historicamente medida pelo déficit habitacional que no caso chileno se divide em déficit quantitativo e qualitativo. Segundo os dados da pesquisa de amostragem domiciliar chilena (CASEN) o total de domicílios em déficit alcançou 1.808.099 domicílios que representam 31% do total de domicílios do país.

A maior parte do déficit (72,3%) é caracterizada como qualitativa, requerendo melhorias nos imóveis como solução. Esse tipo de déficit atinge 23,7% do total de domicílios em 2017. Na imagem abaixo podemos analisar a evolução do déficit qualitativo nos últimos 20 anos no país. Podemos perceber que apesar das quedas nos anos de 2013 e 2015, ocasionadas pelas políticas de reconstrução pós terremoto, o número de domicílios em déficit qualitativo no ano de 2017 ainda é superior ao de 1996 em razão do forte crescimento ocorrido entre 2000 e 2011. Na análise desagregada percebe-se que o principal componente do déficit qualitativo é aquele vinculado a melhorias materiais e de conservação, já que apresenta um mau estado de conservação, mas ainda é recuperável. Esse componente representa 90,7% de todo o déficit qualitativo em 2017 e sua participação vem aumentando, já que em 1996 representava 79,8%. Esse dado patenteia a péssima qualidade construtiva da política habitacional do circuito imobiliário chileno que discutimos na última seção do capítulo anterior. Os outros componentes apresentam tendência de redução absoluta e relativa desde 1996, apesar de um forte aumento recente no déficit qualitativo por necessidade de serviços sanitários básicos que apresentou um crescimento de 70,1% entre 2015 e 2017 atingindo 339.353 domicílios.

Figura 22 - Déficit habitacional qualitativo, por componente, 1996-2017.



Fonte: MINVU, 2018

A outra parte do déficit é classificada como quantitativa, na qual se incluem domicílios que precisam da produção de uma nova casa para solucionar o problema. Esta situação correspondente a 497.615 domicílios, representa 27,7% do déficit total e atinge 9% do total dos domicílios chilenos em 2017. É importante destacar também a concentração social e geográfica do déficit. Em 2017, 72,2% (359.373) do déficit quantitativo se concentra nos três primeiros quintis de renda e 54,4% está localizado na Região Metropolitana. Essa concentração geográfica vem se reforçando desde 2006, ano em que apenas 39,8% do déficit quantitativo se localizava nessa região. Quando comparado ao total de domicílios, a região com maiores déficits quantitativos relativos em 2017 são Tarapaca (15%), Metropolitana (12%), Antofagasta (11,5%) e Arica y Paranicota com (11%).

Durante os últimos 20 anos o déficit quantitativo apresentou um movimento de queda entre 1996 e 2006, parcialmente revertido no período 2007 a 2011 em virtude da crise de 2008 e do terremoto de 2010, mas que volta novamente a uma trajetória descendente até 2015 quando atinge seu menor patamar. Cabe ressaltar que essa queda no déficit quantitativo foi compensada pelo aumento do déficit qualitativo, expressando a substituição de moradias irrecuperáveis por moradias de péssima qualidade material. Na última pesquisa, no entanto, essa tendência de queda do déficit quantitativo se inverte e mesmo sem ocorrência de terremoto ou crise econômica o déficit quantitativo cresce fortemente (27,1%) passando de 391.546 para 497.615 entre 2015 e 2017.

Na análise desagregada percebe-se dois movimentos invertidos. Os componentes “viviendas irrecuperables” e “núcleo allegados hacinados” apresentam constante queda durante todo o período com maior destaque para o primeiro que apresentou redução 78,3% enquanto o segundo foi de 34,2% entre 1996 e 2017. No entanto o componente “hogares allegados” apresentou, à exceção de 2015, crescimento constante desde o ano 2000 e foi o responsável pela reversão de tendência no indicador agregado entre 2015 e 2017. Esse tipo de coabitação, também chamada de “allegamiento externo”, pois só considera domicílios independentes vivendo numa mesma casa, atingia 76.110 domicílios em 2000 saltou para 300.158 domicílios em 2017. Esse aumento correntemente é imputado à imigração, setor em que de fato os domicílios *allegados* cresceram 275% entre 2015 e 2017, passando de 10.510 a 39.385. No entanto, esse aumento responde por apenas 27% do aumento da coabitação no período, sendo a grande maioria deste aumento provocada por chilenos (MINVU, 2018)

Figura 23 – Déficit habitacional quantitativo, por componente, 1996-2017.



Fonte: MINVU, 2018

Uma informação importante diz respeito aos motivos declarados pelas famílias que vivem em coabitação. Segunda elas, a principal causa para a situação foi a falta de renda (45%) e a necessidade de poupar (19%) (MINVU, 2018). Ou seja, morar em coabitação para a maioria dos afetados não é uma livre escolha independente do fundo de vida e de consumo do trabalhador, mas resultado direto das condições de superexploração da força de trabalho.

Outra expressão do agravamento mais absoluto do problema habitacional no seio do “modelo de sucesso” de circuito imobiliário é o aumento expressivo do número de *campamientos*. Segundo pesquisa realizada pelo MINVU, entre 2011 e 2018, o número de

acampamentos passou de 657 para 802, um crescimento de 22% enquanto o número de famílias morando nestes acampamentos saltou de 27.378 para 47.050, uma taxa de 71,8% de crescimento. As principais razões declaradas para viver em um acampamento foram o alto preços dos aluguéis (31%), necessidade de deixar a coabitação (24%), os baixos salários (12%) e desemprego (9%). Quarenta por cento viviam em coabitação e 34% eram locatários informais antes de morar no acampamento. Setenta e cinco por cento vivia na mesma comuna do acampamento. Em relação as condições que ocupam, 46% ocupou o terreno e 35% teve o terreno cedido. A maioria (74%) construiu sua própria casa em um terreno ocupado (46%) ou cedido (35%). A coabitação atinge 4% e o adensamento excessivo chega a 19% dos domicílios dos acampamentos (MINVU,2019)¹⁴⁹.

Todas essas medidas utilizadas para dimensionar a forma mais absoluta de exclusão habitacional, aquela em que a família sequer acessa uma unidade habitacional nas condições mínimas de moradia, com espaço adequado para o número de integrantes, com materiais adequados, com serviço sanitário básico e a um custo que não viole o seu fundo de consumo, revelam, que o problema habitacional no Chile continua não somente presente, mas reproduzindo-se de forma ampliada. Isto é, além dos indicadores de exclusão não diminuírem na mesma velocidade com que se ampliou a capacidade de oferta de moradias, vários deles apresentam sinais de agravamento nos últimos anos. Isso revela que o circuito imobiliário apesar da sua capacidade produtiva expansiva continua produzindo muita exclusão habitacional nas suas formas mais absolutas.

A nova estratégia de acumulação do circuito imobiliário exige um novo olhar para a exclusão habitacional principalmente no que se refere a três aspectos: o adensamento excessivo, o gasto excessivo com aluguel e a insegurança da posse. Isto porque “En todos los sectores con concentración de compras de microinversionistas se observan tres fenómenos irrefutables: la disminución constante de la superficie útil por departamento, el aumento del precio y la aparición de proyectos multifamily” (INCITI, 2020)¹⁵⁰.

A primeira dimensão a se atentar deriva do tamanho médio dessas moradias, principalmente dos apartamentos, destinados ao aluguel. Para elevar a rentabilidade destes ativos a prioridade tem sido a produção de imóveis de apenas 1 quarto e 1 dormitório ou da

¹⁴⁹ Disponível em: <https://www.minvu.cl/catastro-de-campamentos/> . Em levantamento ainda mais recente, o escritório Atisba é categórica em apontar o “retorno massivo das ocupações” na região metropolitana de Santiago, onde o número de famílias sem teto acampadas saltou 275% entre 2017 e 2020 (ATISBA, 2020).

¹⁵⁰ Cf. <http://www.inciti.com/una-bomba-de-tiempo-en-el-mercado-inmobiliario/>

modalidade “estúdio”, onde não há uma divisão entre o quarto e a sala-cozinha. Sem dúvida que essa tipologia, sendo a única alternativa de moradia para uma família de três ou mais integrantes, poderá elevar o adensamento excessivo interno da moradia.

O segundo e o terceiro aspectos estão interligados e talvez sejam os mais explosivos. Já levou a CCHC a se preparar para enfrentar desafios como manifestações de locatários despejados em frente das sedes de companhias imobiliárias, fundos de investimento ou empresas de seguro (El Mercurio, 2019).¹⁵¹ O problema é justamente que o preço das moradias tem se elevado pela expectativa futura dos investidores em apropriar-se de rendas imobiliárias por meio do aluguel. Como consequência, aqueles que investem em moradias esperam que os aluguéis reponham esse investimento em um prazo compatível com as demais alternativas de ativos disponíveis e, portanto, pressionam pela elevação dos preços dos aluguéis. Logo a concentração das propriedades imobiliárias na mão dos investidores se expressa também no aumento do preço dos aluguéis. Como esse aumento não é acompanhado pelo aumento dos salários, os orçamentos familiares são pressionados pelos gastos com moradia levando por isso, ou por algum tipo de desemprego, a ficar inadimplente. Mas a forma “eficiente” com que as administradoras de imóveis para locação fazem a gestão, busca inviabilizar a existência de locatários inadimplentes utilizando métodos que violam até mesmo a frágil legislação local.

O preço médio dos aluguéis nas zonas urbanas cresceu 31,2% entre 2009 e 2015. Como o tamanho médio da moradia também diminuiu, esse crescimento é ainda mais expressivo quando considerado o preço do aluguel por metro quadrado. Em algumas localidades como centro de Santiago o incremento chegou a 133%. (López Morales e Herrera, 2019)¹⁵². Em 2011 praticamente metade dos locatários (49,3%) pagavam um aluguel médio de até 0,09 UF pelo metro quadrado. Essa proporção diminuiu para quase um terço (34,2%) em 2017. Em contrapartida, aumentou a proporção de domicílios localizado na faixa superior de aluguel, acima de 0,2 UF/m². Em 2011 esse era o preço médio pago por um décimo das famílias locatárias (11,7%) e em 2017 passaram a um quarto (25,3%) (CASEN, 2017).

Esses dados expressam também o aumento dos aluguéis em setores burgueses e de alta renda que tenham optado por morar de aluguel. Mas nos interessa evidenciar como ele afeta a classe trabalhadora no Chile independente do estrato de renda em que se localize e de sua

¹⁵¹ Disponível em: <https://www.elmercurio.com/inversiones/noticias/analisis/2018/08/24/los-david-y-goliath-en-la-renta-residencial.aspx>

¹⁵² Disponível em: <https://www.ciperchile.cl/2018/07/25/arriendos-por-las-nubes-efecto-de-la-creciente-concentracion-de-la-propiedad/>

nacionalidade. A análise desenvolvida por Link, Toro e Valenzuela (2019) demonstra que praticamente um terço dos domicílios que pagam aluguel na Área Metropolitana de Santiago são de famílias pobres com filhos ou de idosos e que o crescimento de domicílios que acessam uma moradia por meio do aluguel ocorre em todas as faixas de renda e não somente nas mais altas. No primeiro quintil a proporção de locatários aumentou de 10% para 13% entre 2006 e 2017. No segundo foi de 15% para 18% e no terceiro foi de 15% para 20%. E foi justamente nestes dois setores que o preço do aluguel mais se elevou: 59% e 61% respectivamente.

O estudo revela que os chamados “setores médios” pagam um aluguel de 208 mil 952 pesos em média. Este valor representa 50,2% da renda média declarada por eles, de 416 mil e 48 pesos chilenos (LINK; VALENZUELA; MARÍN-TORO, 2019)¹⁵³. Em outro estudo conclui-se que dois terços dos locatários na região metropolitana de Santiago gastam mais de 30% de sua renda com moradia¹⁵⁴. Se consideramos que o gasto com moradia (aluguel ou financiamento) não deveria superar trinta por cento do orçamento familiar vemos que os setores médios - na tipologia construída pelos autores do estudo – estão severamente afetados pelos altos preços dos aluguéis.

Em resumo, se parte das famílias mais pobres que vivem na extrema periferia das cidades grandes ou em cidades menores ainda conseguem acessar uma moradia por meio de programas totalmente subsidiados, àquelas famílias pobres ou médias que vivem principalmente em regiões metropolitanas e que precisam de um moradia com maior infraestrutura urbana estão sendo empurradas para o gasto excessivo com o aluguel (ARAÚJO, 2019). Este fenômeno, no entanto, está fora do cálculo do déficit habitacional chileno, constituindo-se numa lacuna importante na forma de medir a exclusão habitacional. Ou seja, durante anos os governos chilenos se jactaram na divulgação de seu modelo, porque por causa dele ter-se-ia diminuído o déficit habitacional, mas nunca consideraram as famílias espoliadas pelo aluguel.

Apenas recentemente essa questão começou a ser medida no Chile, mas ainda fora do déficit habitacional. A agenda ONU 2030 em seu 11º objetivo estabelece que os governos devem “tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e

¹⁵³ 416.048 pesos chilenos equivalem 2.912,75 reais a preços de 13 de outubro de 2020. A título de comparação, no cálculo do déficit habitacional brasileiro medido pela Fundação João Pinheiro é considerado em déficit todo domicílio com renda de até três salários mínimos (R\$ 3.135) e cujo aluguel supere 30% da renda (R\$ 940,5). A inclusão do componente de gasto excessivo com aluguel no déficit foi resultado de longo debate político e metodológico no Brasil e hoje está praticamente consolidado.

¹⁵⁴ <http://www.inciti.com/vivienda-asequible-cuales-son-las-opciones/>

sustentáveis” e define como meta para 2030 “garantir o acesso de todos às moradias e serviços básicos adequados, seguros, acessível e melhorar os bairros marginais”¹⁵⁵. Para isso sugere a criação do indicador “11.1.1 proporção da população urbana que vive em bairros marginais, assentamentos informais ou moradias inadequadas”.

Para a criação deste indicador MINVU e MDS trabalharam em uma metodologia de medição multidimensional da pobreza. Em seguida, compatibilizaram critérios e adaptaram conceitos que permitisse utilizar as pesquisas já existentes. Um dos componentes criados para esse novo indicador é “carência em acessibilidade”, onde são contabilizados justamente os domicílios com gasto de mais de 30% dos rendimentos em aluguel. Com isso, há primeira vez no Chile uma estatística oficial do gasto excessivo com aluguel. Segundo este indicador, em 2015, 8,8% dos domicílios (417.658) estavam nessa situação. Em 2017, esse número cresceu 28,4% para 536.439 domicílios, representando 10,6% dos domicílios urbanos (MDS, 2017).

Embora esses dados devam ser desagregados por faixa de renda, pois assim poder-se-ia excluir as altas faixas de renda que efetivamente optam por pagar altos aluguéis, considerando todos os estudos em conjunto fica evidente que o gasto excessivo com aluguel é um dos principais fatores de espoliação urbana e de exclusão habitacional no Chile contemporâneo. Assim a atual frente de expansão da acumulação, via preços, tende a ampliar ainda mais a exclusão habitacional já estrutural no Chile tantos em velhas como em novas formas.

3.4.2 A exclusão urbana

Além dessa dimensão absoluta de exclusão habitacional existe aquela que chamamos de dimensão urbana de exclusão habitacional, onde o acesso à casa não é acompanhado de acesso à cidade. Evidentemente que isto se torna mais difícil de ser medido já que muitas dimensões de acesso à cidade são percepções subjetivas. Ainda assim existem alguns indicadores e estudos que nos ajudam a capturar expressões dessa exclusão. Dois desses indicadores são medidas oficiais.

O primeiro deles é parte do indicador de pobreza, elaborado pelo Ministério de Desenvolvimento Social, que considera a componente “moradia e seu entorno”. Esta componente, além de habitabilidade e serviços básicos que já são capturados no cálculo do déficit quantitativo e qualitativo, considera também as características do “entorno” da moradia.

¹⁵⁵ Cf. <https://odsbrasil.gov.br/> e https://unstats.un.org/sdgs/indicators/Global%20Indicator%20Framework_A.RES.71.313%20Annex.Spanish.pdf

Este “entorno” nos traz algumas informações sobre o acesso à cidade. Ele é composto por domicílios que declaram dois ou mais problemas de contaminação ou por domicílios com dificuldade de acesso ao trabalho ou equipamento urbano. No primeiro caso são considerados i) contaminação do ar e mau cheiro; ii) contaminação de rios, canais, estuários, lagos, represas e reservatórios; iii) acúmulo de lixo nas ruas, caminhos e espaços públicos ou iv) contaminação da água procedente da rede pública. No segundo componente, são considerados aqueles domicílios cujos moradores demoram mais de uma hora para chegar ao trabalho com transporte público e estão há 8 quadras ou 1km de ponto de ônibus ou metrô; a 20 quadras ou 2,5 km de um centro de saúde ou de um centro educacional. Segundo a pesquisa 10,2% dos domicílios chilenos apresentam uma dessas duas condições de pobreza relativas ao entorno da moradia.

O segundo é o indicador já mencionado relacionado a meta 11 dos objetivos de desenvolvimento social Agenda ONU 2030. Este indicador elaborado conjuntamente pelo MINVU e MDS somente para os domicílios urbanos é formado por componentes do déficit habitacional e da moradia e entorno para classificar os domicílios em três subindicadores: bairros marginais, assentamentos precários e moradia inadequada. Estes três índices alimentam o indicador composto meta 11, segundo o qual 20,2% do total de domicílios, 3 milhões e 92 mil pessoas (um em cada cinco moradores urbanos), estavam inadequados. Não obstante, em 2017 o número de domicílios afetados cresce para 22,5%, atingindo agora 3 milhões 501 mil 338 moradores nas cidades chilenas¹⁵⁶.

Outro efeito perverso enfrentado pelos moradores das cidades construídas pelo circuito imobiliário neoliberal é o aumento do tempo de deslocamento a que são submetidos seus moradores. Esse tempo não contabilizado como jornada de trabalho, e que deveria servir, portanto, como momento de recomposição do desgaste da força de trabalho se torna um tempo que intensifica a exploração. Um verdadeiro prolongamento não remunerado da jornada de trabalho que viola o fundo de vida dos trabalhadores pois eleva o desgaste físico e mental da sua força de trabalho. Segundo o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, com base em uma amostra de 63 comunas, em 60,3% delas o tempo de deslocamento no transporte público no horário de pico da manhã se situa entre 90 e 140 minutos. Apenas 15 das 63 comunas conseguiram atingir o indicador de qualidade definido em 60 minutos máximo para essa viagem.¹⁵⁷

¹⁵⁶ Disponível em: http://novosite.fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2020/08/15.9_Juan-Moreno-2.pdf

¹⁵⁷ Disponível em: <https://www.siedu.ine.cl/>.

Mais além dos indicadores oficiais que conseguem medir a ausência de infraestrutura urbana, diversos estudos apontam o aprofundamento da segregação urbana promovido pelo circuito imobiliário chileno e suas consequências na reprodução da vida dos moradores.

Sabatini e outros (2013) mostram como esse circuito imobiliário segue aprofundamento problemas típicos da segregação urbana como a segregação urbana reduz as possibilidades de progresso material e os torna mais vulneráveis à pobreza, seja por distanciar dos lugares de trabalho ampliando o tempo de deslocamento, deteriorar a qualidade de vida dos/as chefes de família, reduzir a integração das mulheres ao mercado de trabalho e dificultar o acesso a serviços públicos.

López-Morales e outros (2015; 2014) buscam estudar como a elevação das rendas imobiliárias gera processos de gentrificação de áreas tradicionais, isto é, a expulsão dos moradores tradicionais que vendem seus terrenos para novos projetos imobiliários cuja produção é orientada para a apropriação máxima de rendas do solo, mas que com a venda não conseguem comprar outro imóvel no mesmo bairro. Cáceres Seguel (2015) mostra como a segregação está presente não somente em bairros pobres, de baixa renda ou projetos sociais, mas também impacta setores de média renda que buscam uma diferenciação social na forma de morar.

A nova fronteira de acumulação do circuito imobiliário, baseada principalmente na margem e não na massa de lucro, que promove a moradia na forma de aluguel, além de empurrar as famílias para o adensamento excessivo aprofunda a segregação urbana. As comunas onde os investidores “formigas” mais adquirem imóveis são distintas das comunas em que esses mesmos investidores residem (CASTILLO; LÓPEZ-MORALES, 2021) criando uma diferenciação entre bairros para investir/alugar e bairros para comprar/morar. Isto é, os investidores chilenos estão muito interessados nas rendas de aluguel desde que estas sejam produzidas longe de seus quintais¹⁵⁸. Evidentemente que isto se deve ao tipo de cidade que esse fenômeno produz. Esse aprofundamento da divisão territorial pela renda e pela propriedade, na nova forma de apartamentos para alugar, provocou o surgimento dos popularmente chamados “guetos verticais”. O *hiperadensamento e hiperhomogeneização* de tipologias promovidos destas edificações em altura se traduzem em nova forma de *precariedade habitacional vertical* (ROJAS, 2017).

¹⁵⁸ Conhecida como tendência Nimby – “not in my backyard” (CASTILLO; LÓPEZ-MORALES, 2021).

3.4.3 A exclusão simbólica

A cidade sempre foi o lugar/espço/território onde é possível os indivíduos expressarem a sua subjetividade de forma mais elevada, já que era nela que as coletividades conseguiam produzir o encontro social dos indivíduos, cujas subjetividades são tão mais desenvolvidas e elevadas quanto mais socializado for esse indivíduo. E socialização exige encontros. Daí a ideia do valor-de-uso da cidade se expressar no conceito de cidade-festa (LEFEBVRE, 2011). A cidade festa se torna possível não somente por ser o lugar de encontro dos indivíduos, mas também por ser o lugar onde estão indivíduos estão mais emancipados das necessidades materiais de reprodução da sua vida, graças à concentração de meios de produção que a cidade viabiliza. Com mais tempo livre, torna-se possível dedicar mais tempo aos encontros humanos, às relações humanas (sociais), seja de forma direta, encontro físico entre indivíduos, ou seja, mediada por toda tecnologia desenvolvida para promover a interação social: transportes, imprensa, internet, etc. Assim a cidade é o lugar da possibilidade - e realização - do desenvolvimento máximo da subjetividade humana.

E por isso mesmo que a cidade não é só festa, mas também poder, comércio e capital, como vimos no primeiro capítulo. Já que todas essas são relações sociais desenvolvidas pela humanidade. Mas desenvolvimento do capital na sua busca pela dominação total o torna lógica hegemônica na determinação das relações sociais e por consequência nas relações urbanas. E sendo sua lei geral promover a concentração de riqueza sob propriedade de poucas pessoas e ampliar a exclusão material para muitas (MARX, 2006), busca também se apropriar da principal promessa humana como fonte de lucro: a cidade festa.

Por isso, uma terceira dimensão da espoliação urbana que é sobredeterminada pela exclusão habitacional e urbana já descritas, mas que tem sua lógica própria e sua reciprocidade sobre aquelas, é a exclusão simbólica. Trata-se de famílias e trabalhadores que são excluídos simbolicamente do pertencimento a uma comunidade justamente pela forma como vivem na cidade. Se expressa na falta de pertencimento à comunidade urbana por parte do trabalhador excluído nos dois primeiros níveis, o que gera uma ausência de identidade deste trabalhador com a cidade. Esta é, sem dúvida, a expressão última da negação do direito à cidade: essa gigantesca massa de valor de uso produzida coletivamente com o interesse de promover o encontro entre as pessoas está a lhe oprimir, excluir e isso é sentido, interpretado e marcado subjetivamente.

Essa exclusão simbólica promove afetações e marcas na subjetividade das pessoas que não devem ser reduzidas ou secundarizadas diante das exclusões materiais, mas integradas

a elas e principalmente entendidas como potencialidades para sua superação, pois, “Sin embargo, siempre los individuos actúan sobre las estructuras, sobre lo dado, reinterpretándolo (...). Siempre hay espacio para resistencia, rechazo, reinterpretación en el campo estructurado del territorio urbano” (MÁRQUEZ, 2005).

Evidentemente que capturar, medir e quantificar a exclusão simbólica é muito mais difícil dado o caráter fluído e multidimensional da subjetividade humana. Entretanto, estudos sociológicos, geográficos antropológicos, psicanalíticos, etnográficos vem buscando entender a exclusão simbólica promovida pelo circuito imobiliário chileno, principalmente com entrevistas qualitativas. Estes trabalhos mostram como a exclusão simbólica atua de forma recíproca a aprofundar a exclusão habitacional e a exclusão urbana, criando um círculo vicioso de aprofundamento da espoliação urbana. Isto é, se do ponto de vista objetivo a exclusão urbana está objetivamente associada com menor mobilidade social, desemprego, inatividade do cônjuge e longos tempos de viagem intra-urbana; do ponto de vista subjetivo, a segregação facilita a formação de estigmas territoriais que marcam a subjetividade do sujeito. Assim, os sujeitos moradores de conjuntos sociais segregados estão marcados pelo entendimento de que o seu bairro dificultará o acesso a melhores oportunidades educacionais e de trabalho, de que serão socialmente mais vulneráveis, de que irão reproduzir para o interior do bairro a mesma segregação relativa que sofrem do exterior promovendo a perda de coesão e destruindo o bairro como projeto coletivo. Como resultado encontra-se um processo de guetização, de um lado, e/ou um elevado o desejo de se mudar, de outro lado (SABATINI; WORMALD; RASSE, 2013)¹⁵⁹.

Importante ressaltar que todos eses efeitos perversos de espoliação urbana seja na forma mais absoluta como a exclusão habitacional, seja na exclusão urbana ou na forma mais subjetiva de exclusão simbólica não são um acidente, mas uma consequência direta de um circuito imobiliário comandado por promotores imobiliários cuja estratégia de valorização de seu capital cria (e depende de) processos de exclusão, de segregação, de gentrificação, etc, para a apropriação de superlucros imobiliários diferenciados, o que é aprofundado em países marcados pela superexploração da força de trabalho.

¹⁵⁹ Veja-se também *Violencias en una ciudad neoliberal* (RODRÍGUEZ; SABORIDO; SEGOVIA, 2012) e *Resistencia y sumisión en sociedades urbanas y desiguales: poblaciones, villas y barrios populares en Chile* (MÁRQUEZ, 2008).

3.4.4 A espoliação da dívida

Se pensamos a espoliação urbana como forma concreta, urbana, da superexploração da força de trabalho, podemos enxergar outros mecanismos articulados à moradia que contribuem para violar o fundo de consumo do trabalhador. Trata-se do endividamento familiar.

O endividamento se tornou uma alternativa de acesso ao consumo diante dos baixos salários. As famílias se endividam inclusive para consumir bens de consumo básicos ou serviços essenciais que foram mercantilizados, como a educação universitária. Isso ocorre essencialmente porque os salários não alcançam para cobrir o custo de vida (ARAUJO, 2019). Obviamente, que este mercado de crédito reproduz e aprofunda as desigualdades existentes no país¹⁶⁰.

Se o endividamento se tornou um mecanismo de acesso (e de espoliação) mesmo para bens salário, imagina-se no caso de um bem como a moradia? A moradia devido suas características inerentes tem um alto preço e para que possa ser acessada pela classe trabalhadora mesmo em países centrais, não marcados pela superexploração, foi necessário o desenvolvimento de sistemas de crédito habitacional que possibilitam o pagamento parcelado.

Segundo dados do Banco Central (BCCH, 2018), e da antiga Superintendência de Bancos (atual CMF) (SBIF, 2019), a dívida dos domicílios passou de 36% para 46% do PIB, sendo a dívida hipotecária de 20 para 28% entre 2010 e 2017¹⁶¹. Dois terços dos domicílios chilenos estavam endividados em 2017, sendo 55% desse endividamento correspondente ao hipotecário. Entre 2014 e 2017 a proporção de domicílios com dívida hipotecária subiu de 18,9% para 21,2%, atingindo mais de um em cada 5 domicílios. A razão dívida sobre receita mensal cresceu de 1,6 para 3,5 meses, no período, e 40% desse crescimento foi causado pelo endividamento hipotecário. Da mesma forma cresceu o comprometimento da renda mensal com prestações das dívidas. Em 2014, 20,1% da renda das famílias eram destinadas ao pagamento das dívidas. Em 2017 passou para 24,7%, chegando a mais de um quarto no estrato de renda mais baixo. Aqui também a dívida hipotecária foi a principal responsável pelo incremento.

Como resultado desse processo de baixos salários e endividamento alto, um quinto dos domicílios chilenos apresentam atraso de pagamento e mais de um terço dos domicílios chilenos consideram seu nível de endividamento excessivamente alto. Essa percepção não parece ser um exagero. Segundo estudo divulgado pela CMF, 65% dos domicílios com alguma

¹⁶⁰ Cf. <https://www.ciperchile.cl/2020/07/02/endeudamiento-desigual-en-chile-cuanto-debemos-en-que-lo-gastamos-y-como-esta-parado-cada-uno-para-la-crisis/>

¹⁶¹ Em 2020 esses dados já haviam crescido para 51% e 30% respectivamente.

dívida se encontram “superendividados”, o que representa 29% do total de domicílios no país (PULGAR; CORRADI; LEMUS, 2021). Em síntese, o endividamento chileno, do qual o endividamento hipotecário faz parte, é uma fonte grave de violação do fundo de consumo do trabalhador chileno.

3.4.5 A espoliação previdenciária

Por fim, não poderíamos deixar de incluir nesta avaliação crítica do segundo ciclo de acumulação do circuito imobiliário uma das faces mais perversas da espoliação do modelo econômico chileno estimulada pelo modelo de circuito imobiliário: o empobrecimento dos idosos gerados pelo sistema de pensões privado de capitalização individual. Vimos como o sistema de pensões foi suporte e alicerce do circuito imobiliário durante todo o período analisado: como suporte ao crédito hipotecário, demandando, no início, as letras hipotecárias e posteriormente suportando, por meio da compra de bônus e ações, o sistema bancário que assumiu o financiamento dos mútuos hipotecários; e também como investidor, comprando bônus e ações de incorporadoras ou participação em fundos de investimento imobiliário. Enfim, de distintas formas o sistema privado de AFPs sempre canalizou a poupança dos trabalhadores para o circuito imobiliário, possibilitando o seu desenvolvimento e crescimento. Mas agora é preciso lembrar que o objetivo de um sistema de pensões é garantir aposentadorias e indenizações ao povo do país, e não promover acumulação privada. Durante algum tempo a ilusão de que os chilenos teriam pensões dignas foi vendida pelo sistema de AFPs. Mas no final da década de 1990, após o sistema apresentar taxas anuais de rentabilidade negativas como resultado da crise mexicana e principalmente da crise asiática, algumas previsões de que a maior parte dos beneficiários ficariam com baixas pensões elevando assim o custo do Estado, que acabaria tendo que complementar as pensões insuficientes, ganharam força e atenção da sociedade chilena. Teve importância para isso a mobilização do movimento sindical, como representante dos futuros pensionados, no questionamento das projeções futuras das AFPs (MESA, 2010, p. 32–33). Até que própria Associação das AFPs chegou a admitir que a era das altas rentabilidades havia acabado.

Não obstante, demoraria mais de meia década para que a primeira reforma social do sistema de pensões fosse implementada. Enquanto isso, as projeções em relação a baixa taxa de reposição do sistema eram respondidas com propostas de modernização e flexibilização das regulações das AFPs, a promessa sempre presente que diversificando os investimentos as AFPS conseguiriam elevar a rentabilidade dos fundos e com isso elevar os futuros benefícios. Ou seja, o debate continuava vinculando o aumento dos benefícios ao aumento na rentabilidade dos

fundos de pensão e, portanto, aprofundando o sistema privado: “las preocupaciones (...) se centraban en cómo profundizar el mercado de capitales para dar salida a futuro a la cantidad de recursos que acumularían las AFP, velar por la rentabilidad, los riesgos y el impacto de estos recursos en la macroeconomía” (MESA, 2010, p. 29).

Apenas em 2008 foi promovida a primeira grande reforma no sistema previdenciário chileno. Esta reforma buscava aproximar o sistema chileno de um modelo multipilar defendido pela OIT desde o início dos anos 2000 (MESA, 2010, p. 41). A principal modificação foi a criação do Sistema de Pensiones Solidarias (SPS) que promovia o direito a Pensão Básica Solidária (PBS) a todos que pertencessem aos 60% das famílias mais pobres e sem nenhuma cobertura provisional desde que tivessem acima de 65 anos ou inválidos entre 18 e 65 anos. Para aquelas pessoas nestas mesmas condições, mas que recebiam baixas pensões foi criado o Aporte Provisional Solidário (APS) de idade e de invalidez. Isto é, o governo complementaria o benefício de todas aquelas pensões que estivessem abaixo do valor estabelecido pela Pensão Máxima com Aporte Solidário (PMAS).

A reforma promoveu medidas específicas a grupos vulneráveis. Para atenuar a desigualdade de gênero nas pensões que era resultante da desigualdade do mercado de trabalho criou-se um bônus cotizado pelo Estado à futura pensão da mãe por filho nascido vivo, a separação por gênero do Seguro de Invalidez e Sobrevivência (SIS), já que as mulheres pagavam a mesma taxa de cotização tendo uma sinistralidade muito menor e a possibilidade de o juiz estabelecer a divisão do saldo acumulado na conta individual do marido em caso de divórcio ou nulidade. Aos jovens de baixos salários foi criado um subsídio estatal pago direcionado ao patrão e para a conta de capitalização individual do jovem trabalhador, buscando estimular a manutenção do emprego na juventude e aumentar a poupança individual. Para estimular a cotização dos trabalhadores independentes, que passariam ser assistidos pela PBS e ao abono familiar, independentemente de sua contribuição individual, estabeleceu-se a obrigatoriedade de sua filiação, a cobertura do SIS e um processo de dez anos de transição para estabelecer a obrigatoriedade de cotização de todos eles.

A reforma também promoveu adaptações no sistema de capitalização individual: separou o SIS das AFPs que passou a ser licitada e transferiu seu custo para os empregadores – incorporando-os pela primeira vez ao financiamento do sistema de pensões. Eliminou-se algumas comissões das AFPs e estabeleceu a licitação de novos filiados, reduzindo o custo da taxa de administração. Criou-se incentivo para a cotização voluntária individual e coletiva. Criou-se a assessoria provisional e o médico assessor. Promoveu-se mudanças na gestão de

investimentos das AFPs buscando elevar sua rentabilidade: entre elas aumentou-se o limite de investimentos no estrangeiro, já que se considerava que o mercado local tinha oferta limitada diante da demanda das AFPs o que estava inflacionando os ativos e afetando a rentabilidade (MESA, 2010, p. 90–112).

Não obstante seus inegáveis avanços, a reforma mantinha como pilar principal do sistema provisional a poupança individual capitalizada em AFPs privadas. No centro do sistema, a capitalização individual gerida por entidade privadas com fins lucrativos. Nesse pilar, as mudanças da reforma eram mais do mesmo: baratear os custos, aumentar a eficiência e elevar a rentabilidade. Para atenuar suas insuficiências, ou suas “externalidades negativas” como preferem os economistas, criou-se o pilar básico financiado exclusivamente pelo Estado como descrevemos no parágrafo anterior. Fica evidente que se tratava de um remendo e não de uma reforma que alterava a qualidade do sistema. Ademais, o custo da reforma recaía sobre o Estado, apostando na solidariedade indireta em vez da solidariedade direta com aumento da contribuição patronal.

Do déficit operacional no início da implantação do sistema em que o estado financiou a transição, migra-se diretamente ao déficit social no qual o Estado passa a assumir a ineficiência social do sistema em cumprir aquilo a que foi criado: oferecer pensões dignas aos trabalhadores chilenos.

Tabela 5 - Gasto fiscal com sistema provisional, 1971-2018, em % do PIB.

Ano	Déficit operacional		Sistema de Pensões Solidárias		Bônus de Reconhecimento	Leis de Reparação	Garantia Pensão Mínima	Aporte Fiscal Total
	Civil	Militar	PBS	APS				
1971	s/i	s/i	-	-	-	-	s/i	4,2
1972	s/i	s/i	-	-	-	-	s/i	4
1973	s/i	s/i	-	-	-	-	s/i	2,5
1974	s/i	s/i	-	-	-	-	s/i	2,3
1975	s/i	s/i	0	-	-	-	s/i	2,7
1976	s/i	s/i	0,1	-	-	-	s/i	2,4
1977	s/i	s/i	0,1	-	-	-	s/i	2,9
1978	s/i	s/i	0,1	-	-	-	s/i	2,8
1979	s/i	s/i	0,1	-	-	-	s/i	2,7
1980	s/i	s/i	0,2	-	-	-	s/i	3
1981	1,9	2	0,3	-	-	-	0	4,2
1982	3,9	2,1	0,3	-	0,1	-	0	6,4
1983	4,4	2,1	0,4	-	0,2	-	0	7,1

1984	4,7	2,2	0,5	-	0,2	-	0	7,7
1985	4	2	0,5	-	0,2	-	0	6,7
1986	4	1,9	0,5	-	0,3	-	0	6,7
1987	3,5	1,7	0,4	-	0,4	-	0	6
1988	3,1	1,5	0,3	-	0,4	-	0	5,3
1989	3,4	1,3	0,3	-	0,4	-	0	5,4
1990	3,3	1,3	0,3	-	0,4	-	0	5,3
1991	3,3	1,3	0,3	-	0,4	-	0	5,3
1992	3,2	1,2	0,3	-	0,5	-	0	5,1
1993	3,2	1,3	0,3	-	0,6	-	0	5,3
1994	3,1	1,2	0,3	-	0,6	0	0	5,2
1995	2,8	1,2	0,2	-	0,6	0	0	4,9
1996	3,1	1,2	0,3	-	0,7	0	0	5,2
1997	3	1,2	0,3	-	0,7	0	0	5,2
1998	3,1	1,2	0,3	-	0,8	0,1	0	5,5
1999	3,1	1,3	0,4	-	1	0,1	0,1	5,9
2000	3	1,3	0,3	-	1	0,1	0,1	5,8
2001	3	1,2	0,3	-	1,1	0,1	0,1	5,8
2002	2,8	1,2	0,3	-	1	0,2	0,1	5,6
2003	2,7	1,2	0,3	-	1,1	0,2	0,1	5,6
2004	2,3	1,1	0,3	-	1,1	0,2	0,1	5
2005	1,9	1,1	0,3	-	1	0,2	0,1	4,5
2006	1,6	1	0,3	-	1	0,2	0,1	4,1
2007	1,6	0,9	0,3	-	1	0,2	0,1	4
2008	1,7	0,9	0,4	0	0,9	0,2	0,1	4,2
2009	1,8	1	0,5	0	1	0,2	0,1	4,6
2010	1,7	0,9	0,5	0,1	0,9	0,2	0,1	4,4
2011	1,6	0,9	0,5	0,2	0,8	0,2	0,1	4,3
2012	1,5	0,9	0,5	0,2	0,8	0,2	0,1	4,1
2013	1,4	0,9	0,4	0,3	0,7	0,2	0,1	4
2014	1,3	0,9	0,4	0,3	0,6	0,2	0,1	3,8
2015	1,3	0,9	0,4	0,3	0,5	0,1	0,1	3,7
2016	1,2	0,9	0,4	0,3	0,5	0,1	0,1	3,5
2017	1,2	0,9	0,4	0,4	0,4	0,1	0,1	3,4
2018	1,1	0,8	0,4	0,4	0,3	0,1	0,1	3,3

Fonte: ARELLANO, 2019

Como se vê, o gasto fiscal total com o sistema provisional que era de 4% em 1971 cai para baixo de 3% com os primeiros anos da ditadura e as primeiras reformas que a mesma promoveu no antigo sistema de repartição. Com a reforma de 1980 que privatizou e individualizou o sistema, o gasto fiscal sobe até atingir 7,7% em 1984. Depois disso cai e fica em torno dos 5% entre 1988 e 1995 quando volta a quase 6% em 1999. Uma nova queda ocorre

até 2007. A reforma de 2008 produz um pequeno impacto altista em 2008 e 2009, mas que é rapidamente revertido pela tendência de queda que se inicia e que perdura até 2018.

A análise desagregada demonstra que inicialmente os maiores responsáveis eram o déficit civil e militar. Posteriormente os bônus de reconhecimento, um custo específico criado pelo processo de transição, cresce e alcança o mesmo patamar do déficit militar. Por fim o sistema de pensões solidárias, criada somente em 2008, mas antecipada pela garantia de pensão mínima, cresce justamente a partir de 2008. Em 2018, 53% do total do gasto fiscal ainda era com o déficit operacional civil em militar, 27% com o novo sistema de pensões solidárias, 11% com as leis de reparação e 9% com o bônus de reconhecimento. O que se viu, portanto, é que o Estado assumiu um custo altíssimo para transitar os regimes e quando o novo regime - que prometia ser autônomo em relação ao Estado - começou a produzir seus resultados próprios, novamente o Estado foi obrigado a intervir e criar um pilar próprio de solidariedade. A promessa de Piñera de que a privatização aliviaria as finanças públicas nunca se concretizou.

A sucessão de projetos de reforma em uma década (2008, 2016 e 2017) deixa evidente a insatisfação social com o sistema, enquanto se mantiver intacto o sistema privatizado de capitalização individual, já que para este as únicas medidas continuam sendo de mercado: aprofundar a rentabilidade e diminuir custos por meio da eficiência e da concorrência, como foi a lei de produtividade de 2017. A criação de um sistema multipilar em 2008 com o SPS e demais ajustes sociais realizados em 2016, representaram um inegável avanço social. Mas que chegou tarde e sem tocar no fundamental.

Mesmo depois dessas reformas, o resultado social é desastroso. Dos 980 mil aposentados chilenos ao final de 2019, quase 80% recebeu um benefício menor que o salário mínimo de 301 mil pesos. Metade destes aposentados recebeu uma pensão equivalente a 202 mil pesos chilenos, 67% do salário mínimo, que ainda assim só foi alcançada graças ao Aporte Provisional Solidário do Estado, pois, do contrário o valor recebido seria de 145 mil pesos chilenos, menos da metade do salário mínimo. Os baixos benefícios atingem inclusive aquela faixa de aposentados que contribuíram entre 30 e 35 anos. Para essa faixa de contribuição, metade dos aposentados receberam como benefício um valor menor que o salário mínimo. O caso das mulheres é ainda mais dramático: metade das aposentadas recebe uma pensão menor que 149 mil pesos, que seria de 138 sem o APS. E a pensão mediana para as trabalhadoras que cotizaram entre 30 e 35 anos chega somente a 287 mil pesos. Em 12 das 16 regiões do país a pensão mediana está abaixo da linha da pobreza. A tendência de pagar salários baixos tem se acentuado. É o que se pode notar quando se observa somente os aposentados no ano de 2019.

Metade desse grupo alcançou autofinanciar uma pensão de apenas 49 mil pesos chilenos e mesmo entre aqueles que conseguiram cotizar entre 30 e 35 anos metade alcançou apenas 234 mil pesos (77,8% do salário mínimo). Das 16 regiões do país, 10 delas tem uma pensão mediana abaixo da linha da pobreza (FUNDACIÓN SOL, 2020)

Esse fracasso social contrasta com o sucesso financeiros das AFPs. Em 2018 as AFPs controlavam em seus fundos 134 trilhões de pesos chilenos, cifra equivalente a 70% do PIB daquele ano ([Gráfico 8](#)). Essa gigantesca quantidade de recursos dos trabalhadores controladas para as AFPs se não tem servido pagar pensões dignas, estão financiando os grandes grupos econômicos e os lucros dos acionistas das próprias AFPs, que como empresas privadas podem recolher lucro aos seus acionistas. Em fevereiro de 2019, a poupança dos trabalhadores sob controle privado das AFPs estava direcionada da seguinte forma: 21,1% em instituição financeiras, principalmente bancárias; 20,9% em empresas estatais; 14% em empresas Sociedades Anônimas e 2,4% em Fundos de Investimento, mútuos e capital de risco. Em outra forma de analisar, vemos que 23,7% dos fundos estão financiando 16 grandes Grupos Econômicos de Controle Nacional (GECN), entre os quais principalmente Luksic (com 4,2% de todos os recursos dos fundos de pensão), Said , Yarur, Saieh, Matte e Solari; e 6,8% dos fundos estão destinados ao financiamento de 11 grandes grupos estrangeiros, entre os quais encontram-se o Banco Santander, BTG Pactual, Brookfield e Telefonica. Nos importa destacar a Câmara Chilena da Construção que atua de forma dupla, como sindicato do setor e como grupo econômico: quatro de suas empresas receberam 307 milhões de dólares de financiamento dos fundos de pensão. Ademais a CCHC é uma das controladoras da maior AFP chilena, a AFP Habitat (FUNDACIÓN SOL, 2020)

Além de financiar os grandes grupos privados locais e estrangeiros, os fundos têm também enriquecido seus proprietários mediante lucros obtidos com sua operação. A rentabilidade sobre patrimônio média das AFPs entre 1991 e 2015 foi de 26,4%. Essa rentabilidade das AFPs supera em 66% rentabilidade sobre patrimônio do sistema bancário chileno no mesmo período. Os altos lucros obtidos principalmente com as taxas assustam inclusive quando utilizados parâmetros exclusivamente financeiros de comparação. Utilizando o conceito de rentabilidade de equilíbrio, calculado pelo nível de exposição ao risco, López (2016) afirma que entre 2006 e 2015 as AFPs tiveram 25,4% quando seria “justificável” pelo seu nível de exposição ao risco, uma rentabilidade média de 5,3%. Interessante analisar que embora tenho esse nível de rentabilidade, a rentabilidade média entregue por essas mesmas AFPs aos seus filiados é muito inferior: entre 2002 e 2018 a rentabilidade média do fundo de

tipo A, de melhor performance ficou em 5,8%.¹⁶² Produziu-se, portanto, na esfera das pensões dominadas pela lógica da acumulação de capital, aquela síntese contraditória básica do capitalismo: de um lado uma massa de riqueza concentrada e que beneficia os grandes grupos econômicos, integrados pelas próprias AFPs; e de outro lado, uma massa de humanos pobres, sem renda e incapazes de reproduzir a sua existência. O que tem transformado a pauta das pensões uma das principais pautas mobilizadoras dos últimos anos no Chile.

Em síntese, trinta anos depois da reforma de José Piñera colhe-se os frutos sociais de individualizar todos os riscos inerentes ao mercado de trabalho. A promessa de que o mercado financeiro seria capaz de solucionar esses riscos, não somente foi falsa como se mostrou ela mesma instável. Ao menor sinal de crise financeira ela era repassada imediatamente para o sistema como taxas de rentabilidades negativas que ao fim e ao cabo tem que ser solucionadas pelo orçamento público. Em suma, o sistema privatizado onerou o Estado (ARELLANO, 2019), elevou a instabilidade macroeconômica ao se vincular aos ciclos financeiros internacionais (FFRENCH-DAVIS, 2018) e deixou milhares de idosos pobres e sem perspectiva de futuro (FUNDACIÓN SOL, 2020). Beneficiou apenas os proprietários dos fundos de pensão, que acumularam lucros gigantescos especulando e emprestando a poupança dos trabalhadores; os grandes grupos econômicos, que se apoiaram neste fundo de capitalização para obter investimentos (FUNDACIÓN SOL, 2020); e o circuito imobiliário, que por meio do crédito hipotecário, dos fundos de investimentos, ações e bônus, também se apropriou do fundo dos trabalhadores para iniciar seus ciclos de acumulação.

3.4.6 Espaços de esperança

O aprofundamento da espoliação urbana como uma das formas de superexploração da força de trabalho se expressa inevitavelmente na dimensão política. Após 30 anos de esvaziamento dos movimentos urbanos seja pela perseguição e repressão da ditadura militar, seja pela política de “prevenção de ocupações” dos primeiros governos democráticos, surge um novo ciclo de ocupações nas periferias de Santiago recria os espaços de fúria dos *pobladores* (SPINOZA; RODRÍGUEZ; HIDALGO, 2019). Em 2003, começam a surgir no bojo da ocupação de Peñalolén de 1999, os *Comités de Allegados Lucha y Vivienda*, que darão base

¹⁶² Outro trabalho que questiona a alta rentabilidade das AFPs é Benavides e Valdés (2018). A rentabilidade das AFPs já é pauta no debate nacional chileno há um tempo. Veja por exemplo: <https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2011/12/07/no-mas-lucro-en-las-afp/> e <https://www.ciperchile.cl/2018/12/11/afp-radiografia-a-los-347-mil-millones-de-utilidades-netas-que-obtuvieron-en-2017/>. E ultimamente é objeto de projeto de lei para controlá-la: <https://www.elmostrador.cl/destacado/2020/08/25/por-que-limitar-las-utilidades-de-las-afp-y-mas/>

para a fundação do *Movimiento Pobladores en Lucha*, em 2006 (GUZMÁN et al., 2009). A novidade deste movimento é colocar como parte de suas demandas a permanência na comuna onde vivem, demonstrando consciência de que não se trata apenas de reivindicar uma moradia, mas principalmente as relações sociais que ela viabiliza.

A partir daí uma série de movimentos, comitês locais iniciam uma construção mais autônoma em relação ao Estado que confluem na *FENAPO* (*Federación Nacional de Pobladores*) criada em 2010, diante do desafio de reconstrução pós terremoto. No ano seguinte surge uma nova organização social com centralidade na luta urbana, o Ukamau, que a partir de 2018 estimula a criação de uma Frente de Resistências Urbanas¹⁶³. Este reaquecimento das lutas urbanas é consequência direta do fracasso do modelo de circuito imobiliário em solucionar os problemas urbano. A chama destas lutas contribuiu para a explosão popular de outubro de 2019 e para o surgimento de de novas formas de produzir moradia e cidade.

Desde os movimentos sociais pode-se citar a construção do conjunto habitacional Maestranza-Ukamau. O conjunto habitacional de 424 apartamentos inaugurado em 30 de outubro de 2020, localizada em um bairro central de Santiago, resultou da organização e mobilização das famílias que viviam em coabitação ou adensamento excessivo no bairro Los Nogales. A partir desta organização tudo foi construído de forma contrária ao modelo: o terreno abandonado próximo ao bairro, que pertencia à empresa ferroviária teve que ser ocupado pelas famílias, o projeto foi desenhado a partir de debates coletivos pela comunidade, o mesmo que ocorreu com a gestão do projeto¹⁶⁴. Muito diferente do modelo em que as famílias recebem um subsídio e vão buscar no mercado uma moradia ofertada por uma construtora privada projetado e localizado para obter o máximo de lucros e rendas imobiliárias.

Também surgiram novas experiências desde o Estado. É o caso da Imobiliária Popular Recoleta, no município de Recoleta, também de localização central em Santiago. Esta imobiliária criada e gerida pela prefeitura é responsável pela gestão de prédios públicos para locação social, construídos com recursos do governo central. O preço do aluguel é limitado a 25% por cento da renda da família contemplada e é destinado a gestão e manutenção do

¹⁶³ Para mais informações sobre essas organizações recomenda-se: <https://www.facebook.com/fenapo.chile/>, <https://sites.google.com/site/elscriptoriumhumanista2014/federacion-nacional-de-pobladores-de-chile-fenapo>, <https://ukamau.cl/>, <https://twitter.com/urbanaschile> e <https://rebellion.org/produciendo-espacio-y-disputando-la-ciudad/>

¹⁶⁴ Cf. <https://elsoberano.org/derechos-sociales/vivienda/abre-sus-puertas-barrio-maestranza-innovador-proyecto-de-vivienda-social-en-chile/>

condomínio. O primeiro conjunto habitacional chamado “Justicia social 1” é composto por dois prédios de cinco andares, com 38 apartamentos de 57 metros quadrados¹⁶⁵.

Nestes dois exemplos, a inversão da lógica do modelo permitiu que as famílias acessem moradias bem localizadas, com infraestrutura e acesso à cidade, apartamentos acima do padrão e com as suas rendas protegidas. São exemplos de que é possível contrariar a lógica da espoliação urbana. São espaços de esperança na cidade.

¹⁶⁵ Cf. o projeto da política

http://www.recoletatransparente.cl/archivos_2018/sai/julio/Recoleta_PROYECTO%20INMOBILIARIA%20POPULAR.pdf e sobre o primeiro empreendimento <https://infoinvi.uchilefau.cl/entregan-primeros-departamentos-con-arriendo-a-precio-justo-de-inmobiliaria-popular-de-recoleta/>

Figura 24 - Síntese das transformações ocorridos no segundo ciclo do circuito imobiliário neoliberal.

Ciclos de Acumulação	Períodos	Fases do circuito imobiliário		
		D-M	...P...	M-D'
Segundo ciclo 2003-2018	Recuperação (2003-2004)	Política fiscal (balanço fiscal estrutural) viabiliza retomada de investimentos públicos, principalmente dos programas de subsídio. As empresas não estavam insolventes e sem capacidade de investimento como na crise anterior. Custo da força de trabalho havia reduzido em função do alto desemprego.	A produção cresce em 2 anos (2003-2004) tudo que havia perdido em 6 (1997-2002). O principal reativador foi o investimento na produção de moradias, crescimento do investimento público direto e principalmente indireto.	Nova Política Habitacional (NPH) religitima a política de subsídios e viabiliza maior investimento público no circuito imobiliário. Criação do subsídio integral (sem dívida) e garantias estatais aos bancos privados que concederem crédito habitacional, eliminando os créditos serviu.
	Expansão (2005-2015)	Crescimento econômico e superciclo das commodities; aumento de capitais canalizados ao circuito imobiliário através de abertura de capital e fundos de investimento; ampliação do poder da propriedade privada e de apropriação das rendas imobiliárias derivadas; desvalorização do trabalho nas fases de planejamento e projeto; centralização e concentração de capitais gerando o fenômeno de exportação de capital por parte de grandes grupos imobiliários.	Produção atinge seu pico histórico em 2015; a participação das moradias no total mantém-se estável até 2009, cai entre 2009 e 2012 quando se acelera e atinge o pico de 70% em 2015; Crescimento de comércio e serviços, principalmente entre 2009 e 2012; queda na demanda da indústria, principalmente na indústria de transformação.	"Novíssima" política habitacional de 2006 se propõe a resolver problemas qualitativos, mas com a crise de 2008 e o terremoto de 2010 os programas de subsídios voltam a ter objetivo principalmente quantitativo; crescimento do volume e "destitularização" do crédito hipotecário; ampliação da demanda capitalistas com rendas de aluguel de todos os tipos; aumento da participação de fundos imobiliários nos setores de escritórios, comércio e serviços e surgimento na área residencial; destitularização do crédito hipotecário.
	Esgotamento e transição (2015-)	Desaceleração do crescimento econômico;	Desaceleração e estagnação da produção imobiliária	Aumento dos preços dos imóveis, inclusive de moradias, muito acima dos demais preços, principalmente dos salários; crescimento da demanda capitalista para alugar, principalmente no setor de moradias, seja na forma de pequenos investidores até os rentistas corporativos, fechando o circuito imobiliário somente com a demanda capitalista; desaceleração dos créditos hipotecários concedidos. aumento da espoliação urbana em todas as suas formas: exclusão habitacional, com aprofundamento da coabitação e do gasto excessivo com aluguel; exclusão urbana, com aumento da segregação urbana em virtude dos aumentos de preços da terra, e do adensamento excessivo em localizações infraestruturadas; exclusão simbólica; espoliação financeira; revela-se a espoliação previdenciária.

Conclusões: mutato nomine de te fabula narratur.

Esta é uma tese desavisada. Fosse mais obediente teria recortado o tema, estabelecido um período de análise mais curto e desenvolvido em metade das páginas a exposição da pesquisa, atingido seus objetivos e tirado as conclusões. Mas a disciplina é inimiga do desejo. E sem desejo de saber não há nada. Deseja-se saber como as cidades na América Latina são produzidas da forma que são hoje? Como são tão segregadas, excludentes, espoliadoras, miseráveis e ao mesmo tempo tão ricas e opulentas? Por que sequer a necessidade de uma casa de qualidade razoável, próxima ao trabalho e às demais condições gerais de reprodução vida urbana contemporânea é realizada? Esta tese é uma tentativa de saciar esse desejo de saber.

Justificou-se na introdução a escolha do Chile como objeto em uma pesquisa com ambição latino-americanista: o estudo deste caso forneceria respostas mesmo àquelas perguntas situadas nos níveis mais elevados de abstração. Mas para além de um estudo concreto esforçou-se para legar uma forma de interpretar a produção da cidade na América Latina. Um método e uma metodologia. E nisto reside a importância do primeiro capítulo: ele mostra que é possível construir um esquema teórico em um determinado nível de abstração capaz de analisar a produção capitalista do espaço urbano nos diferentes países da América Latina. Por meio dele pode-se comparações, encontrar potenciais soluções para o problema da moradia; ou, ao menos, afastar as falsas saídas colocadas pelas classes dominantes, interessadas em se apropriar do mais valor por meio da produção do espaço urbano e por isso divulgadas como benéficas para toda a sociedade com o intuito de transformá-las em hegemônicas. O objetivo específico deste capítulo foi elaborar um esquema teórico operativo, com forte enraizamento histórico e em um nível de abstração suficientemente alto para responder à realidade latino-americana, mas sem predeterminá-la. Com flexibilidade suficiente para alimentar-se das diferenças existentes em cada país de nossa América.

Foi assim que recorremos à história da formação latino-americana recolhendo suas determinações históricas como as transferências (perdas) internacionais de valor, a superexploração da força de trabalho e a renda da propriedade (da terra). Articulando-as ao processo de urbanização e à produção específica do espaço urbano em diferentes períodos, ou em diferentes padrões de reprodução do capital, de onde se compreendeu a forma específica de circuito imobiliário que se constituiu ao longo de diferentes períodos históricos (padrões de reprodução) e as formas heterogêneas de produção hegemônicas pelo capital incorporador no

interior desse circuito. Com essa sustentação histórica e teórica pôde-se formular a hipótese de que a profunda e generalizada exclusão habitacional e urbana, formas da espoliação urbana em nosso continente, não resultam de menos capitalismo ou de falta de capacidade de oferta imobiliária, mas são resultado de um circuito imobiliário estruturado sobre a superexploração da força de trabalho e sobre os superlucros de incorporação derivados da propriedade.

Estabelecido o esquema teórico que orienta a análise e elaborada uma metodologia para sua verificação apresentou-se nos dois capítulos seguintes a análise resultante da pesquisa sobre o estudo de caso definido: o modelo neoliberal de circuito imobiliário chileno. Com vistas a atingir os objetivos programados dividiu-se a exposição em dois capítulos atendendo a dois critérios. O primeiro critério foi a periodização imposta pelos próprios ciclos de acumulação do circuito imobiliário chileno. O segundo critério foi o de separar a gênese e o possível ocaso do modelo: sim, após dois ciclos de acumulação, o modelo bem-sucedido que resultou em um país de proprietários se esgotou e entrou em um transe, buscando novas estratégias de acumulação. Os sinais até agora são de que essa transição será para um modelo que promove locatários de imóveis cuja propriedade será de grandes capitalistas, se o circuito imobiliário continuar hegemonizado pela lógica do capital incorporador.

Assim no primeiro ciclo de acumulação que compreende a gênese e consolidação do modelo de circuito imobiliário respondeu-se, em primeiro lugar, o objetivo principal: a expansão imobiliária, embora tenha generalizado a propriedade formal da moradia, não resolveu a espoliação urbana. Apenas atenuou momentaneamente a exclusão habitacional absoluta, os chamados sem teto, uma das formas da espoliação urbana, mas substituindo-a pelo aprofundamento de outras formas que chamamos de exclusão urbana, sintetizadas no problema dos com teto, expressão primorosa de Alfredo Rodríguez e Ana Sungranyes. Demonstrou-se também que já era possível, ao fim deste primeiro ciclo, prever que essa atenuação da exclusão habitacional absoluta seria apenas temporária em razão do descompasso entre produção imobiliária e a redução do déficit habitacional. Esse descompasso ocorre, pois, é mediado pelo aumento do preço dos terrenos, insuflados pela política de subsídios à produção privada.

Além desse objetivo principal atingiram-se também os objetivos específicos relativos ao papel que o circuito imobiliário passa a ocupar dentro do novo padrão de reprodução do capital e o papel que o Estado e o sistema financeiro cumprem para a fundação e evolução desse circuito imobiliário. Não fosse a ação do Estado, o antigo *Sistema Nacional de Ahorro y Préstamos* não teria sido substituído pelas Letras Hipotecárias - uma titularização tosca que somente se estabeleceu graças à demanda criada pelo próprio Estado, primeiro com

o Banco Central, depois via privatização dos fundos de pensão. Demonstrou-se também que mesmo com esse apoio estatal o sistema financeiro não atendeu às demandas de crédito dos setores de baixa renda. Por isso tiveram que ser complementadas com uma carteira de crédito público operada diretamente pelo Estado. Ainda assim, a ampliação do atendimento das necessidades de moradia de estratos inferiores de renda só se efetivou com o Estado pagando diretamente até 75% do preço final da moradia por meio de um sistema de subsídios que mesclava o voucher e a licitação de moradias sociais.

Assim, apesar de toda propaganda ideológica privatista o modelo de circuito imobiliário é extremamente dependente do Estado e do orçamento público. Esse é um alerta importante para aqueles que confundem neoliberalismo com austeridade fiscal ou com ausência de gasto público em moradia e urbanismo. De fato, austeridade fiscal ou diminuição de investimentos públicos em habitação podem coexistir com governos neoliberais, como ocorreu no Brasil durante os anos 1990. Mas disso não se depreende que o programa neoliberal para moradia e para as cidades é exclusivamente esse. O mesmo vale para o seu contrário: o aumento de gastos públicos com moradia e com programas urbanos não caracterizam a política como “anti” ou “pós” neoliberal. No Chile, modelo de sucesso de circuito imobiliário neoliberal, o gasto público para estimular a produção capitalista da cidade foi peça fundamental.

Ainda na análise deste ciclo já se apresenta nitidamente a importância que o circuito imobiliário tem no novo padrão de reprodução do capital, principalmente como espaço de acumulação e acomodação das burguesias locais; e como ramo importante da atividade econômica nacional.

Por fim, o primeiro ciclo se encerra numa dupla crise, uma crise de acumulação, causada pelos efeitos da crise do capitalismo mundial sobre a economia dependente, liberalizada e vulnerável; e uma crise social, em que o problema da espoliação urbana volta a emergir na mobilização dos afetados das casas de plástico e dos devedores habitacionais. Essa situação, no entanto, é contornada momentaneamente por uma atualização da política habitacional que está na origem do segundo ciclo de acumulação do circuito imobiliário.

O segundo ciclo é marcado pelo aprofundamento da política habitacional, envernizada de novidade em 2001 e 2006, mas que na verdade reforçam a presença do Estado por meio de moradias integralmente subsidiadas pelo orçamento público destinadas aos mais pobres, da criação de subsídios para atenuar a rápida deterioração construtiva das moradias (subsídios de melhoramentos) e da extensão de programas de subsídio aos setores de renda média (emergentes) sob diversas modalidades inclusive com intuito de enfrentar a segregação

urbana (subsídios de localização). Essas medidas reanimaram o circuito imobiliário antes mesmo de começarem a surtir os efeitos positivos do superciclo das commodities que atingiu a economia de toda América Latina. A expansão econômica e imobiliária que se vê a partir daí é apenas momentaneamente suspensa pela crise de 2008, sendo rapidamente retomada graças as medidas governamentais de enfrentamento à crise econômica e de reconstrução pós terremoto ocorrido no ano de 2010.

Este novo ciclo de acumulação, embora nos mesmos padrões do modelo anterior, apresenta algumas diferenças que se conectam aos objetivos específicos desta tese e por isso merecem atenção. Na primeira fase (circulação) do circuito imobiliário o crescimento do financiamento imobiliário bancário, a abertura de capitais de incorporadoras na bolsa de valores de Santiago e a nova regulamentação do mercado de capitais que estimulou a criação e o crescimento de fundos investimento imobiliários elevaram muito a canalização de capital dinheiro para a produção imobiliária. Na segunda fase da produção, além da gigantesca expansão quantitativa, destacam-se a capacidade do setor de moradias de incidir na reversão de ciclos econômicos; o crescimento da produção imobiliária destinada a comércio, serviços e escritórios - fenômeno chamado por alguns autores de *urbanización del retail* - viabilizada pelos fundos imobiliários de renda de aluguel; a baixa participação e tendência de queda da produção imobiliária destinada à indústria em geral e particularmente à indústria de transformação - fenômeno consoante com o novo padrão de reprodução do capitalismo dependente chileno; a estagnação da produtividade com aprofundamento da superexploração da força de trabalho no canteiro; e, a manutenção de uma estrutura de concorrência heterogênea no circuito imobiliário.

Na fase realização, a capacidade de financiamento hipotecário dos bancos possibilitou o que pode ser considerada uma regressão no processo de securitização. Os mútuos hipotecários, instrumentos criados inicialmente para aprofundar a securitização, foram utilizados principalmente na forma não endossável. Mesmo as Letras Hipotecárias, mecanismo de titularização incompleta utilizada largamente nos anos 1980 e 1990, deixaram de ser utilizadas a partir dos anos 2000. E ainda assim, mesmo utilizando um mecanismo mais simples de crédito hipotecário bancário que permanece dentro do balanço dos bancos (os mútuos hipotecários não endossáveis), as colocações de crédito para moradia continuaram crescendo no Chile até alcançar um montante relativo a 25% do PIB. Destaca-se, que isso só foi possível graças à canalização dos recursos dos fundos de pensão, administrados pelas AFPs, para os bônus dos bancos: os recursos das aposentadorias dos trabalhadores que no primeiro ciclo

sustentaram a demanda por Letras Hipotecárias, agora servem para fortalecer o sistema bancário privado, injetando-lhe liquidez de baixo custo e longo prazo. Além disso, foi fundamental o aumento do gasto público por meio dos subsídios, cuja política foi atualizada em 2001 e 2006 e aprofundada na reconstrução pós terremoto em 2010.

Enfim, todos esses fatores concorreram para elevar a capacidade de investimento, produção e consumo no circuito imobiliário que ultrapassou em 2015 o recorde de 22 milhões de metros quadrados licenciados para construir. A análise crítica da história do modelo do circuito imobiliário chileno revela nitidamente sua capacidade em atender os interesses dos especuladores fundiários, das incorporadoras e construtoras interessadas em reservar parte do orçamento público para suas vendas e da banca local e estrangeira interessada em capturar os lucros oriundos da administração e gestão dos fundos de pensão.

Entretanto, após 2015 o circuito imobiliário começa a apresentar sinais de esgotamento, com uma estagnação nítida do volume de metros quadrados construídos no país. A razão? Os preços dos terrenos insuflados pela demanda do capital incorporador atingem um nível que inviabiliza a manutenção do crescimento das taxas de lucro obstaculizando a reprodução ampliada do capital sob a mesma lógica do modelo inaugurado em 1982. Isto é, sustentado na produção de imóveis baratos para proprietários privados endividados e/ou subsidiados. Não há mais terrenos disponíveis para oferecer imóveis nos preços admitidos pela política habitacional- principalmente nos grandes centros urbanos responsáveis pela maior parte da produção habitacional; e, tampouco há aceitação social para uma nova rodada de ampliação de subsídios e de teto dos preços dos imóveis. Como dizia Marx sobre o limite à renda da terra na forma absoluta: até quando a sociedade está disposta a ceder parte do valor criado socialmente para manter a propriedade privada? A visão hegemônica no Chile no final da década de 2010 é o que os preços dos imóveis já estão nas nuvens. Finalmente o modelo de circuito imobiliário parece encontrar os limites criados pela sua própria lógica de expansão. É essa situação que se caracterizou como esgotamento no último capítulo, expressado na estagnação da produção imobiliária causada pelo elevado crescimento do preço da terra que inviabiliza a continuidade da expansão de produção imobiliária.

Diante desse fato, vendo suas taxas de acumulação sendo obstruídas pela incapacidade de continuar expandindo a massa de produção de mercadorias, os capitais incorporadores passam a buscar estratégias alternativas para elevar sua rentabilidade. Essas estratégias apontam para uma possível rota de fuga do capital, que poderá levar à transição do modelo de circuito imobiliário. Essa transição se dá para uma estratégia de acumulação

sustentada na margem de preços, incorporando ao máximo os superlucros de incorporação (renda de propriedade imobiliária), aproveitando-se e reforçando a tendência de aumento de preços dos imóveis. Essa nova estratégia de acumulação inspira-se na dinâmica anteriormente inaugurada no setor de escritórios, galpões, serviços e comércios. Trata-se de uma estratégia estritamente rentista, em qual a demanda por moradias, é sustentada principalmente pelo interesse do investidor, isto é, pela possibilidade de se apropriar de rendas futuras por meio de aluguéis, e não mais trazido para o seu valor presente. Essa estratégia de acumulação passa a ser utilizada também no setor habitacional, primeiramente por pequenos investidores pessoas físicas, até ser tomada pelos proprietários corporativos numa transposição da estratégia utilizada por fundos de investimentos nos países centrais pós crise hipotecária de 2008. Transformar o país de proprietários em um país de locatários: essa é a saída capitalista para o esgotamento do modelo de circuito imobiliário neoliberal que perdurou no Chile durante quase quatro décadas.

Mas essa mesma dinâmica que levou ao esgotamento da capacidade de expansão do circuito imobiliário e a busca por uma nova estratégia de acumulação engendrou problemas para além das contradições internas à reprodução do capital. A continuidade de forma acelerada – e cada vez mais generalizada pelo país – de aumento dos preços das propriedades, já verificados no primeiro ciclo, elevou a tal nível o divórcio entre a capacidade de pagamento da população e os preços dos imóveis que mesmo a política de subsídios, crédito e poupança se tornou insuficiente. Diante disso aprofundaram-se os problemas de exclusão urbana absoluta e simbólica, e o problema dos sem teto ressurge intensamente. A lógica do aluguel, por sua vez, já tem criado problemas de adensamento excessivo interno e externo, os chamados guetos verticais. Ademais retira uma das bases de cooptação e estabilidade do modelo social chileno: a propriedade de uma residência. Também, as formas de espoliação financeira já existentes no ciclo anterior se generalizam, mas agora sob comando do capital bancário privado, ampliando o nível de endividamentos das famílias. Por fim, aparece a primeira geração de aposentados do modelo privatizado de pensões, que deu suporte ao circuito imobiliário e ao capitalismo chileno desde 1980.

A crise urbana e de moradia que vive atualmente o Chile, relatada nas últimas páginas desta tese, é resultado direto do modelo de circuito imobiliário neoliberal “realmente existente”. Originado a partir de 1977, que entra em plena marcha após a crise de 1982, aprofundado após a redemocratização (tornando-se um modelo divulgado e promovido nos demais países da América Latina), atualizado com as novas políticas habitacionais em 2002 e

2006 e que agora mostra sinais de esgotamento e transição. Enfim, no atual período de esgotamento do modelo, confluem-se duas contradições do modelo de circuito imobiliário neoliberal: a contradição que obstaculiza a reprodução ampliada do capital e a contradição estrutural que recoloca o problema da moradia e das cidades.

Essa crise não é uma externalidade ou um efeito inesperado. É resultado de um circuito imobiliário estruturado pelo fortalecimento e concentração da propriedade capitalista da terra e pela superexploração da força de trabalho. Nestas condições estruturais o aumento da capacidade produtiva de ambiente construído gera ao mesmo tempo aumento da espoliação urbana em todas as suas dimensões de exclusão. Essa espoliação é parte do processo de valorização da propriedade urbana no capitalismo dependente, sob a qual se assentou o modelo de circuito imobiliário chileno. Por mais diacrônico e variados que seus resultados possam se expressar, o estudo do caso chileno confirma nossa hipótese que parece ser uma lei geral do circuito imobiliário em países dependentes. Em síntese, ao esgotamento interno do modelo circuito imobiliário neoliberal se soma uma nova crise habitacional e urbana em múltiplas dimensões da espoliação, validando a hipótese geral deste trabalho: mantidas as condições de superexploração e de propriedade da terra dos países dependentes, maior produção imobiliária corresponde maior espoliação urbana.

No caso chileno ademais, o esgotamento do circuito imobiliário é expressão parcial do esgotamento do modelo de desenvolvimento econômico chileno. O crescimento baseado em exportação de commodities, a concentração em poucos e grandes grupos econômicos locais e a privatização de todas as dimensões da vida atingiram seu auge e seu limite. Este processo foi acompanhado da retomada de mobilizações sociais por moradia, mas também por mobilizações sociais em outras áreas como é o caso das históricas mobilizações estudantis de 2006 e 2011, pelo direito à aposentadoria digna em 2016 e pelos direitos das mulheres em 2017. Essas mobilizações por demandas específicas em um contexto de alta mercantilização da vida, de alto endividamento das famílias, de aprofundamento das desigualdades, de baixos salários e de perda de legitimidade do processo de participação política desembocaram na rebelião social de outubro de 2019.

O esgotamento do modelo neoliberal chileno em geral e do modelo de circuito imobiliário em particular deixa de se expressar em dados e estatísticas frias ou em mobilizações parciais com demandas específicas que podem ser absorvidas pelo Estado e se expressa na negação geral do sistema político e econômico inaugurando um novo capítulo da história da nação chilena. Pela primeira vez o povo chileno conquistou o direito de elaborar uma nova

constituição mediante assembleia constituinte eleita diretamente. O poder popular originário rompeu finalmente os limites estabelecidos pelo golpe de 1973 consolidado na constituição de 1980 cujo cerne foi mantido intacto até hoje. Não há dúvidas de que esse poder originário tem à sua frente profundos e complexos desafios de organização, de elaboração política, jurídica, econômica e cultural. A vitória não é certa. Mas, enfim, vão se abrindo novamente as grandes alamedas para a construção de um novo modelo civilizatório, que retome o fio de sua própria história interrompida pela força militar da classe dominante chilena em 1973.

As principais contradições do circuito imobiliário chileno descritas neste tese são ocultadas e/ou falsificadas numa formatação manipulada para divulgar a experiência chilena como *case* de sucesso mundo afora e que inspirou interpretações e políticas em diversos países da América Latina. Essa manipulação da real experiência chilena, resultou numa mitologia, segundo a qual o modelo chileno seria constituído por um tripé: a) liberalização das terras para um mercado eficiente, b) participação subsidiária do Estado na demanda de baixa renda e c) financiamento hipotecário privado por meio de mecanismos complexos de securitização. Nesta mitologia, a liberalização das terras é divulgada como medida necessária para aumentar o fluxo de oferta de terrenos diminuindo assim seu preço, o custo da produção e o produto final do imóvel. O subsídio à demanda é divulgado como a melhor combinação de intervenção estatal no mercado imobiliário. A produção é completamente dominada pelo setor privado e o Estado se limita a subsidiar, com orçamento público, a demanda de setores da população sem nenhuma capacidade de pagamento ou a complementar os setores de renda média com capacidade de pagamento parcial. Além disso, o Estado deve desenhar o sistema de subsídio afim de incentivar a poupança prévia, ainda que ínfima no caso dos setores mais vulneráveis, e articular-se com financiamento bancário privado. Assim, o Estado se retira não somente da produção direta, mas do financiamento, devido a sua comparada experiência de mau cobrador (risco moral) e incentiva o sistema privado bancário a atingir estratos inferiores da população. Por isso a necessária terceira parte do tripé, a constituição de um forte sistema de financiamento privado por meio do mercado secundário de títulos de dívidas com base em imóveis (hipotecas).

Esse empacotamento da experiência chilena oculta rastros deixados pela experiência real. A liberalização do solo constitui na verdade um amplo processo de privatização de terras e desregulamentação das normas urbanas resultando no aumento da concentração de propriedades, ampliando o poder de monopólio e, conseqüentemente, elevando os preços e o enriquecimento improdutivo dos proprietários que viram seus imóveis valorizarem exponencialmente nos últimos 30 anos. Efeito justamente oposto ao propagado. É uma política

que joga água no moinho do histórico rentismo de propriedade latino-americano. Além de não cumprir a promessa de uma alocação econômica mais eficiente, também não cumpre a promessa de uma alocação mais eficiente dos usos e ocupações do solo, pois a qualidade do estoque habitacional popular é péssima e ampliou-se a segregação urbana.

A política de subsídio amplamente difundida oculta que durante grande parte de sua vigência no Chile os capitais privados não ousaram se aventurar sozinhos na produção de casas destinada à baixa renda. Agiam apenas sob encomenda direta do Estado. Também disfarça sob uma roupagem de menor participação do estado um gigantesco comprometimento do orçamento público destinado diretamente ao caixa das construtoras privadas e aos proprietários fundiários. Oculta, por fim, que a pretexto de reduzir o déficit substituiu o problema dos sem teto pelo problema dos com teto, de ainda mais difícil resolução. E que o déficit voltou a crescer no país, justamente porque os subsídios no melhor dos casos empurram o problema dos sem teto para frente, já que alimenta o aumento dos preços das propriedades.

O terceiro pilar, o famigerado modelo de financiamento imobiliário chileno esconde que o complexo mercado secundário de hipotecas teve um forte impulso na década de 1980 graças à ação estatal, nunca ultrapassou o patamar de uma titularização limitada e mesmo assim entrou em declínio sendo paulatinamente substituído pelo simples financiamento bancário com capital próprio. O sistema de securitização hipotecária é hoje marginal. A propaganda difundida deste modelo oculta principalmente que a abrangência do financiamento hipotecário só foi alcançada pela privatização forçada do sistema de pensões que prometia, quando foi lançado o paraíso aos futuros aposentados. Mas hoje, mais de 30 anos depois, é alvo de forte questionamento e crítica por parte dos aposentados e pensionistas empobrecidos. Por fim, o modelo difundido de financiamento também esconde que grande parte dos bancos privados nunca assumiram o risco de financiar moradias para as rendas mais baixas, ficando a cargo quase exclusivamente do único banco público existente no país ou do subsídio integral do Estado.

Finalmente, conclui-se que o modelo de circuito neoliberal realmente existente, que promete solucionar o problema da moradia na América Latina sem enfrentar o rentismo e a superexploração, termina, ao fim e ao cabo, aprofundando-os. O estudo do caso chileno deve inspirar a análise crítica em todos os países da América Latina, que adotaram e seguem adotando análises e políticas inspiradas pela mitologia supostamente sustentada pela realidade chilena. Todo o processo político e social desembocado nas rebeliões chilenas de outubro de

2019 deve ser investigado com profundidade pelos demais países do continente, afinal, *mutato nomine de te fabula narratur*.

Referências

ACAFI. **Anuario de Fondos de Inversión 2016**. Santiago de Chile.

ACAFI; CBRE. **Reporte inmobiliario 2019/2020**. Santiago de Chile.

AGUIRRE BRIONES, Andrés. **Los grupos económicos chilenos en perspectiva histórica: entre la industrialización sustitutiva de importaciones y el neoliberalismo 1938–1988**.

2017. Universitat de Barcelona, [s. l.], 2017. Disponível em:

<<http://www.tdx.cat/handle/10803/461448>>

ALAMOS, Sergio Almarza. **Financiamiento de la vivienda de estratos de ingresos medios y bajos 1997**. Santiago de Chile.

ALARCÓN, Alejandro; DEMAESTRI, Edgardo; PIEDRABUENA, Bernardita.

Financiamiento de la vivienda en Chile. [s.l.: s.n.].

AMIN, Samir. **La acumulación en escala mundial**. 1. ed. Buenos Aires: Siglo XXI, 1975.

ARAUJO, Kathya. **Hilos tensados: para leer el octubre chileno**. Santiago de Chile:

Editorial USACH, 2019. v. 8

ARELLANO, Jose Pablo. **Políticas sociales y desarrollo: Chile, 1924-1984**. Santiago de Chile: CIEPLAN, 1985. a.

ARELLANO, José Pablo. De la liberalización a la intervención: el mercado de capitales en Chile 1974-1983. **El Trimestre Económico**, [s. l.], v. 52, n. 207, p. 721–772, 1985. b.

ARELLANO, José Pablo. **Economía política de los sistemas de pensiones: análisis a partir de la experiencia chilena**. Santiago de Chile: CIEPLAN, 2019.

ARRIETA, Gerardo M. Gonzales. **El crédito hipotecario y el acceso a la vivienda para los hogares de menores ingresos en América Latina**CEPAL-Financiamiento del Desarrollo.

Santiago de Chile. Disponível em:

<http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5202/S2010200_es.pdf>.

ARUTO, Pietro Caldeirini;; TONIN, Vitor Hugo. O Ciclo do Capital e Renda Da Terra Urbana Nas Formações Socioespaciais Dependentes: Determinações Gerais. **Anais II Seminário Nacional de Teoria Marxista: O capitalismo e suas crises.**, Uberlândia, p. 1–12, 2016.

ARUTO, Pietro Caldeirini. **A formação socioespacial dependente a partir da superexploração da força de trabalho: uma abordagem metodológica**. 2015.

Universidade Estadual de Campinas, [s. l.], 2015. Disponível em:

<http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/286452/1/Aruto_PietroCaldeirini_M.pdf>

ATISBA. **El retorno masivo de los campamentos**. Santiago de Chile. Disponible em: <<http://www.atisba.cl/wp-content/uploads/2020/11/Reporte-Atisba-Monitor-Explosion-Campamentos.pdf>>.

BALANOWSKY, Vivián et al. Movilización urbana en los conventillos de Santiago. In: **Estructura de clases y política urbana en América Latina**. 1. ed. Buenos Aires: SIAP, 1974.

BARDÓN, Álvaro; CARRASCO, Camilo; VIAL, Álvaro. **Una década de cambios económicos. La experiencia chilena 1973-1983**. Sa: Editorial Andrés Bello, 1985.

BCCH. **Índice de Precios de Vivienda en Chile: Metodología y Resultados**: Estudios Económicos Estadísticos. Santiago de Chile.

BCCH. **Informe de estabilidad financiera. Segundo semestre 2018**. Santiago de Chile.

BCCH. **Informe de estabilidad financiera. Primer Semestre 2019**. Santiago de Chile.

BCCH. **Informe de estabilidad financiera. Primer semestre de 2020**. Santiago de Chile.

BDO. **Mercado de renta residencial multifamily**. Santiago de Chile. Disponible em: <www.bdo.cl>.

BEIGUELMAN, Paula. **A formação do povo no complexo cafeeiro: aspectos políticos**. São Paulo: Edusp, 2005.

BENAVIDES, Paula; VALDÉS, Rodrigo. **Pensiones en Chile : antecedentes y contornos para una reforma urgente**: Temas de la agenda pública. Santiago de Chile.

BLANCO, Andrés; FRETES, Vicente; MUÑOZ, Andrés. **Busco casa en arriendo**. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 2014.

BRAIN, Isabel. **Políticas de vivienda y de suelo para la integración residencial: 95 propuestas para un Chile mejor**. Santiago de Chile.

BRAIN, Isabel; CUBILLO, Gonzalo; SABATINI, Francisco. Integración social urbana en la nueva política habitacional. **Dirección de Asuntos Públicos**, [s. l.], n. 7, 2007.

BRAIN, Isabel; SABATINI, Francisco. **Los precios del suelo en alza carcomen el subsidio habitacional, contribuyendo al deterioro en la calidad y localización de la vivienda socialProurbana. Programa de Apoyo a las Políticas Urbanas y de Suelo en Chile**. Santiago de Chile.

BRANDÃO, Juliana Carvalho; VOGT, Camila Moura. **Os Efeitos Macroeconômicos Do Superciclo De Commodities E a Influência Da China Na Economia Brasileira**. [s.l: s.n.].

BRAUDEL, F. **Civilização material, economia e capitalismo, séculos XVI-XVIII**. São Paulo: Martins Fontes, 1995.

BRAVO, Luis. **Chile: el problema de la vivienda através de su legislación (1906-1959)**. Santiago de Chile: Editorial Universitaria S.A., 1959.

BRITO, Marisol. **Participación del sector privado en la producción de vivienda subsidiada en la región metropolitana entre los años 1978 y 2018**. 2020. Universidad de Chile, [s. l.], 2020.

BROLLO, Fernanda. **Crédito imobiliário e déficit de moradias: uma investigação dos fatores econômicos e institucionais do desenvolvimento habitacional no Chile e no Brasil**. 2004. Fundação Getúlio Vargas, [s. l.], 2004. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/1814>>

BTGPACTUAL. **Fondo de Inversión BTG Pactual Renta Residencial**. Santiago de Chile.

CÁCERES SEGUEL, César. Ciudades satélites periurbanas en Santiago de Chile: paradojas entre la satisfacción residencial y precariedad económica del periurbanita de clase media. **Revista INVI**, [s. l.], v. 30, n. 85, p. 83–110, 2015.

CANO, Wilson. **Raízes da concentração industrial em São Paulo**. 4. ed. Campinas: Unicamp/IE, 1998.

CANO, Wilson. **Soberania e política econômica na América Latina**. São Paulo: Editora Unesp, 1999.

CANO, Wilson. Reflexões sobre o papel do capital mercantil na questão regional e urbana do Brasil. In: **Ensaio sobre a crise urbana do Brasil**. 1. ed. Campinas.

CARCANHOLO, Marcelo Dias. (Im)precisiones acerca de la categoría de la superexplotación de la fuerza de trabajo. **Razón y revolución**, [s. l.], v. 1, n. 25, p. 91–124, 2013.

CASGRAIN, Antoine. La apuesta del endeudamiento en la política habitacional chilena. **Revista INVI**, [s. l.], v. 25, n. 68, p. 155–182, 2010.

CASTELLS, Manuel. La urbanización dependiente en América Latina. In: **Imperialismo y urbanización en América Latina**. Barcelona: Gustavo Gili, 1973.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2009.

CASTELLS, Manuel; VELEZ, Patrício. **Imperialismo y urbanización en América Latina**. Barcelona: Gustavo Gili, 1973.

CASTILLO, María José; FORRAY, Rossana. La vivienda, un problema de acceso al suelo. **ARQ (Santiago)**, [s. l.], n. 86, p. 48–57, 2014. Disponível em: <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0717-69962014000100007&lng=en&nrm=iso&tlng=en>

CASTILLO, Nicolás Herrera; LÓPEZ-MORALES, Ernesto. Inversionistas de vivienda en el Gran Santiago: una nueva ola de negocio inmobiliario. **Scripta nova2**, [s. l.], v. 25, n. 1, p. 111–140, 2021.

CASTRO, Sergio De. **El ladrillo: bases de la política económica del gobierno militar chileno**. Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos, 1992.

CBRE. **PRESENTACIÓN DE MERCADO 1 Semestre 2019**. Santiago de Chile.

- CCHC. **Memoria anual 1974 - 1975**. Santiago de Chile.
- CCHC. **Memória Anual 1978-1979**. Santiago de Chile.
- CCHC. **Memoria 1979 - 1980**. Santiago de Chile.
- CCHC. **Memoria 1980-1981**. Santiago de Chile.
- CCHC. **31ª Memoria Anual 1981-1982**. Santiago de Chile.
- CCHC. **Plan trienal de vivienda y sistema de ahorro para vivienda**. Santiago de Chile.
Disponível em: <<https://extension.cchc.cl/datafiles/6660-2.pdf>>.
- CCHC. **33ª Memoria Anual**. Santiago de Chile.
- CCHC. **35ª Memoria Anual**. Santiago de Chile.
- CCHC. **36ª Memoria Anual**. Santiago de Chile.
- CCHC. **37ª Memoria Anual**. Santiago de Chile.
- CCHC. **Camara Chilena de la Construcción. 40 años construyendo bienestar 1951-1991**. Santiago de Chile: CCHC, 1991.
- CCHC. **Memoria Anual 2002-2003**. Santiago de Chile.
- CCHC. **Memoria anual 2004-2005**. Santiago de Chile.
- CCHC. **Memoria Anual 2013-2014**. Santiago de Chile.
- CCHC. **Factores que afectan a los precios de la vivienda**. Santiago de Chile.
- CCHC. **Índice de acceso a la vivienda**. Santiago de Chile.
- CHAMORRO, Claudia. **Política habitacional en Chile: Historia, resultados y desafíos**. Santiago de Chile.
- CHATEAU, Jorge et al. **Espacio y poder: los pobladores**. Santiago de Chile: Flacso, 1987.
- CHATEAU, Manuel Gárate. **La revolución capitalista de Chile**. 4. ed. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Alberto Hurtado, 2016.
- CHILE, República De. Acta 398 - A. Sesión Secreta de la Junta de Gobierno. . 1980.
- CHONCHOL, Jacques. **Por una nueva Reforma Agraria para Chile**. Santiago de Chile: LOM ediciones, 2018.
- CORRÊA, Roberto Lobato. **O espaço urbano**. São Paulo: Editora Ática, 1993.
- CUEVA, Agustin. **O desenvolvimento do capitalismo na América Latina**. São Paulo: Global, 1983.

DAHSE, Fernando. **Mapa de la extrema riqueza**. Santiago de Chile: Aconcagua, 1979.

DE MATTOS, Carlos. Gobernanza neoliberal, financiarización y metamorfosis urbana en el siglo XXI. In: EDITORES, RIL (Ed.). **Revolución Urbana. Estado, mercado y capital en América Latina**. Santiago de Chile: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, UC, 2015. p. 1–35.

DIETERICH, Heinz. **Relaciones de producción en América Latina**. México, D.F.: Ediciones de Cultura Popular, 1985.

DOMÍNGUEZ, Joaquín et al. **Financiamiento del mercado de vivienda en América Latina y el Caribe**. IDB, 2017.

DUCCI, Maria Elena. La política habitacional como instrumento de desintegración social. Efectos de una política de vivienda exitosa. In: CASTILLO, María José; HIDALGO, Rodrigo (Eds.). **1906-2006 Cien años de política de vivienda en Chile**. Santiago de Chile: Ediciones PUC., 2007.

DUCCI, María Elena. Chile : el lado oscuro de una política de vivienda exitosa. **EURE**, [s. l.], v. XXIII, n. 69, p. 99–115, 1997.

DURÁN, Gonzalo; KREMERMANN, Marco. **Mini Salario Mínimo: el salario mínimo en Chile en perspectiva comparada. Ideas para el Buen Vivir**. Santiago de Chile. Disponible em: <<https://fundacionsol.cl/blog/estudios-2/post/mini-salario-minimo-6123>>.

DURÁN, Gonzalo; KREMERMANN, Marco. **Los Verdaderos Sueldos de Chile**. [s.l: s.n.]. Disponible em: <https://www.fundacionsol.cl/cl_luzit_herramientas/static/wp-content/uploads/2020/05/VS-NESI-2018-v3-1.pdf>.

ENRIONE, A. Gobierno corporativo en el sector inmobiliario en Chile: oportunidades y desafíos. In: SIMIAN, José Miguel; NIKLITSCHKEK, V. (Eds.). **La industria inmobiliaria en Chile. Evolución, desafíos y mejores practicas**. Lima: Pearson Educacion de Chile S.A., 2017.

FAZIO, Hugo. **Mapa actual de la extrema riqueza en Chile**. Santiago de Chile: LOM ediciones, 1997.

FAZIO, Hugo. **Mapa de la extrema riqueza al año 2005**. Santiago de Chile: LOM ediciones, 2005.

FERNANDES, Ana Cristina; CANO, Wilson. O movimento do pêndulo: justiça social e escalas espaciais no capitalismo contemporâneo. In: **Ensaio sobre a crise urbana no Brasil**. Campinas: Editora da Unicamp, 2011.

FERNANDES, Florestan. Apresentação desnecessária. In: **Contra o socialismo legalista**. Porto Alegre: tché!, 1987.

FERRO, Sergio. A produção da casa no Brasil. In: **Arquitetura e trabalho livre**. São Paulo: Cosac Naify, 2006.

FFRENCH-DAVIS, Ricardo. El experimento monetarista en Chile: una síntesis crítica.

Colección Estudios Cieplan, [s. l.], n. 9, p. 5–40, 1982.

FFRENCH-DAVIS, Ricardo. **Reformas económicas en Chile 1973 - 2017**. 1. ed. Santiago de Chile: Penguin Random House Grupo Editorial, 2018.

FFRENCH-DAVIS, Ricardo; DÍAZ, Álvaro. La inversión productiva en el desarrollo económico de Chile : evolución y desafíos. **Revista de la CEPAL**, [s. l.], n. 127, 2019.

FIX, Mariana. **São Paulo cidade global: fundamentos financeiros de uma miragem**. São Paulo: BOITEMPO; ANPUR, 2007.

FIX, Mariana. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. 2011. Unicamp, [s. l.], 2011. Disponible em: <<http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/286383>>

FRANK, Andre Gunder. Desenvolvimento do subdesenvolvimento Latino Americano. In: PEREIRA, Luiz (Ed.). **Urbanização e subdesenvolvimento**. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1969.

FRANK, Andre Gunder. **Lumpen-burguesia: lumpen-desenvolvimento**. Porto: Portucalense editora, 1971.

FRANK, Andre Gunder. **Capitalismo y subdesarrollo en America Latina**. 2. ed. Buenos Aires: Siglo XXI, 1973. a.

FRANK, Andre Gunder. **América Latina: subdesarrollo o revolución**. 1. ed. México, D.F.: Ediciones ERA S. A., 1973. b.

FUNDACIÓN SOL. **¿AFP para quién? Donde se invierten los Fondos de Pensiones en Chile**. Santiago de Chile.

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. 15. ed. São Paulo: Editora Nacional, 1977.

GARCÍA, Nicolás. Financiamiento de activos inmobiliarios en Chile. In: NIKLITSCHKE, V.; SIMIAN, J. M. (Eds.). **La industria inmobiliaria en Chile. Evolución, desafíos y mejores practicas**. Lima: Pearson Educacion de Chile S.A, 2017.

GEISSE, Guillermo. Tres momentos historicos en la ciudad hispanoamericano del siglo XIX. **EURE**, [s. l.], v. 13, n. 38, p. 7–33, 1986.

GIL-ALANA, Luis et al. Rational Bubbles in the Real Housing Stock Market : Empirical Evidence from Santiago de Chile Research in International Business and Finance Rational bubbles in the real housing stock market : Empirical evidence from Santiago de Chile ☆. **Research in International Business and Finance**, [s. l.], v. 49, n. September, p. 269–281, 2019. Disponible em: <<https://doi.org/10.1016/j.ribaf.2019.03.010>>

GILBERT, Alan. Poder, Ideología y el Consenso de Washington: Desarrollo y Expansión de la Política Chilena de Vivienda. **Revista INVI**, [s. l.], v. 18, n. 47, p. 133–156, 2003.

GONZÁLEZ, Alvaro Pérez-Iñigo. **EL FACTOR INSTITUCIONAL EN LOS**

RESULTADOS Y DESAFÍOS DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL EN CHILE. Santiago de Chile.

GUZMÁN, Romina et al. **Movimiento de pobladores en lucha.** Santiago de Chile: Ediciones SUR, 2009.

HARBERGER, Arnold. Notas sobre los problemas de vivienda y planificación de la ciudad. **Auca**, [s. l.], n. 37, p. 39–41, 1979. Disponible em: <<https://revistaauca.uchile.cl/index.php/AUCA/article/view/59685/63132>>

HARVEY, David. **The urbanization of capital.** UK: The Johns Hopkins University Press, 1985.

HARVEY, David. **O novo imperialismo.** 2. ed. São Paulo: Loyola, 2005.

HARVEY, David. **Os limites do capital.** São Paulo: Boitempo, 2013.

HELD, Gunther; JIMÉNEZ, Luis Felipe. **Liberalización financiera, crisis y reforma del sistema bancario chileno: 1974-1999.**: Financiamiento del desarrollo. Santiago de Chile.

HIDALGO, Rodrigo. Vivienda social y espacio urbano en Santiago de Chile: Una mirada retrospectiva a la acción del Estado en las primeras décadas del Siglo XX. **EURE**, [s. l.], v. XXVIII, n. 83, 2002.

HIDALGO, Rodrigo. **La vivienda social en Chile y la construcción del espacio urbano en el Santiago del siglo XX.** Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile, 2005.

HIDALGO, Rodrigo. ¿Se acabó el suelo en la gran ciudad? Las nuevas periferias metropolitanas de la vivienda social en Santiago de Chile. **Eure**, [s. l.], v. 33, n. 98, p. 57–75, 2006.

HIDALGO, Rodrigo; PAULSEN, Abraham; RIVAS, LUIS DANIEL SANTANA. El neoliberalismo subsidiario y la búsqueda de justicia e igualdad en el acceso a la vivienda social: el caso de Santiago de Chile (1970-2015). **Andamios**, [s. l.], v. 13, n. 32, p. 57–81, 2016.

HULSE, Kath; REYNOLDS, Margaret. Investification : Financialisation of housing markets and persistence of suburban socio-economic disadvantage. [s. l.], v. 55, n. 8, p. 1655–1671, 2018.

IMILAN, Walter A. **POLÍTICAS Y LUCHAS POR LA VIVIENDA EN CHILE: EL CAMINO NEOLIBERAL.** [s.l: s.n.].

INCITI. **Una bomba de tiempo en el mercado inmobiliario – Inciti.** 2020a. Disponible em: <<http://www.inciti.com/2020/06/15/una-bomba-de-tiempo-en-el-mercado-inmobiliario/>>. Acceso em: 9 nov. 2021.

INCITI. **De micro inversionistas a multifamily: la transformación del mercado de vivienda – Inciti.** 2020b. Disponible em: <<http://www.inciti.com/2020/09/16/de-micro-inversionistas-a-multifamily-la-transformacion-del-mercado-de-vivienda/>>. Acceso em: 9 nov. 2021.

JARAMILLO, Samuel. **Hacia una teoría de la renta del suelo urbano**. 2. ed. Bogotá: Uniandes, 2010.

JIRÓN, Paola; CORTÉS, Alejandra. **ANÁLISIS POLÍTICA HABITACIONAL CHILENA Y SUS FUTURAS ORIENTACIONES**: Documento de trabajo. Santiago de Chile.

KAST, Miguel. El uso del suelo por las ciudades. **Auca: Arquitectura Urbarniso Construcción Arte**, [s. l.], n. 37, p. 38–39, 1979. Disponível em: <<https://revistaauca.uchile.cl/index.php/AUCA/article/view/59684/63131>>

KLEIN, Naomi. **A doutrina do choque: a ascensão do capitalismo de desastre**. São Paulo: Nova Fronteira, 2008.

KORNBLUTH, David. **Neoliberalización y acumulación capitalista: el caso de la Cámara Chilena de la Construcción (1951-2018)**. 2020. Universidad de Chile, [s. l.], 2020.

KOWARICK, Lúcio. **Capitalismo e marginalidade na América Latina**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

KOWARICK, Lúcio. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

LAGO, Luiz Aranha Corrêa Do. **Da escravidão ao trabalho livre: Brasil, 1550-1900**. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

LEAL, Jose Agostinho Anachoreta. Financiamento habitacional e os requisitos para desenvolver o mercado de títulos hipotecários no Brasil: uma análise a partir da experiência americana e chilena. **Anais do IX Encontro Nacional da Anpur**, [s. l.], v. 3, p. 1436–1445, 2001.

LEFEBVRE, Henri. **Direito à cidade**. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2011.

LESSA, Carlos. A crise urbana e o circuito imobiliário. In: (Equipe PEH, Ed.) 1981, **Anais... : mimeo**, 1981.

LESSA, Carlos. Acumulação oligárquica e formação das metrópolis. **Pensamento Ibero Americano**, [s. l.], n. 7, p. 214–216, 1985.

LESSA, Carlos; DAIN, Sulamis. Capitalismo associado: algumas referências para o tema Estado e desenvolvimento. In: **Desenvolvimento Capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise**. Campinas: IE/Unicamp, 1998. p. 247–265.

LINK, Felipe; TORO, Adriana Marín; VALENZUELA, Felipe. Geografías del arriendo en Santiago de Chile. De la vulnerabilidad residencial a la seguridad de tenencia. **Economía, Sociedad y Territorio**, [s. l.], v. xix, n. 61, p. 507–542, 2019.

LINK, Felipe; VALENZUELA, Felipe; MARÍN-TORO, Adriana. **Diagnóstico y propuestas para un sistema integral de vivienda en arriendo con interés social**: Temas de la agenda pública. Santiago de Chile.

LOJKINE, Jean. **Existe uma renda fundiária urbana?** São Paulo: Livraria Editora Ciências

Sociais, 1979.

LOJKINE, Jean. **O Estado capitalista e a questão urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 1981.

LÓPEZ-MORALES, Ernesto et al. Efectos de la renovación urbana sobre la calidad de vida y perspectivas de relocalización residencial de habitantes centrales y pericentrales del Área. **EURE**, [s. l.], v. 41, n. 124, p. 45–67, 2015.

LÓPEZ-MORALES, Ernesto; MEZA, Daniel; GASIC, Ivo. Neoliberalismo, regulación ad-hoc de suelo y gentrificación: El historial de la renovación urbana del sector santa isabel, Santiago1. **Revista de Geografía Norte Grande**, [s. l.], v. 58, n. 5–6, p. 161–177, 2014.

LÓPEZ, Fernando. Industria de AFP: ¿Cuánto gana y cuánto debería ganar? **Revista de Análisis Económico**, [s. l.], v. 31, n. 2, 2016.

LUXEMBURGO, Rosa. **A acumulação do capital**. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

MACDONALD, Joan. **¿Cuántas casas faltan? El déficit a nivel nacional y regional**. [s.l: s.n.].

MAGNABOSCO, Ana Lélia. **A política de subsídios habitacionais e sua influência na dinâmica de investimento imobiliário e no déficit de moradias do Brasil e do Chile**. 2011. PUC-SP, [s. l.], 2011.

MARINI, Rui Mauro. Dialética da dependência. In: STÉDILE, João Pedro; TRASPADINI, Roberta (Eds.). **Vida e obra**. São Paulo: Expressão Popular, 2005.

MARINI, Ruy Mauro. Sobre el patrón de reproducción de capital en Chile. **Cuadernos CIDAMO**, [s. l.], n. 7, 1982. Disponível em: <http://www.marini-escritos.unam.mx/061_reproduccion_capital_chile.html>

MARINI, Ruy Mauro. **O reformismo e a contrarrevolução - estudos sobre o Chile**. São Paulo: Expressão Popular, 2019.

MÁRQUEZ, Francisca. De lo imaterial y lo simbólico en la vivienda social. In: **Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social**. Santiago de Chile: Edciones Sur, 2005.

MÁRQUEZ, Francisca. Resistencia y sumisión en sociedades urbanas y desiguales: poblaciones, villas y barrios populares en Chile. In: **Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social: Los retos de las políticas sociales de las ciudades latinoamericanas del siglo XXI**. Bogotá: Clacso, 2008. p. 347–369.

MARTINS, José de Sousa. **O cativoiro da terra**. São Paulo: Contexto, 2010.

MARUSIC, Mariana. **Banco Central explica por qué no hay una burbuja inmobiliaria en Chile y afirma que hace cerca de un año se detuvo la compra de viviendas para arriendo - La Tercera**. 2020. Disponível em: <<https://www.latercera.com/pulso/noticia/banco-central-explica-por-que-no-hay-una-burbuja-inmobiliaria-en-chile-y-afirma-que-hace-cerca-de-un-año-se-detuvo-la-compra-de-viviendas-para-arriendo/6YYIB7W2KRDBHJ2HJUYP7OIQE/>>. Acesso em: 9 nov. 2021.

MARX, Karl. **Os pensadores**. São Paulo: Nova Cultural, 1999.

MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política, livro primeiro: o processo de produção do capital**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política, livro terceiro: o processo global de produção capitalista**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

MATAMALA, Por Daniel. La mano del gato 02.08.2016. [s. l.], p. 1–5, 2020.

MATRIX CONSULTING. **Impulsar la productividad de la industria de la Construcción en Chile a estándares mundiales**. Santiago de Chile. Disponível em: <https://cchc.cl/assets/landings/2020/informe-productividad/pdf/ResumenEjecutivo_Estudio_de_Productividad_Construcción2020.pdf>.

MATTOS, Carlos De. Reestructuración, globalización, nuevo poder económico y territorio en el Chile de los noventa. In: **Globalización y territorio. Impactos y perspectivas**. Santiago de Chile: Instituto de Estudios urbanos - Pontificia Universidad Católica de Chile. Fondo de Cultura Económica., 1998.

MESA-LAGO, Carmelo. **El desarrollo de la seguridad social en América Latina**. Santiago de Chile: Cepal, 1985.

MESA, Alberto Arenas De. **Historia de la reforma previsional chilena**. Santiago de Chile: OIT, 2010.

MINVU. **Memoria 1978**. Santiago de Chile.

MINVU. **Memoria 1979**. Santiago de Chile.

MINVU. **Memoria 1982**. Santiago de Chile.

MINVU. **Memoria 1987**. Santiago de Chile.

MINVU. **Memoria** Santiago de Chile MINVU, , 1988.

MINVU. **Memoria 1973-1989**. Santiago de Chile.

MINVU. **Memoria 1989**. Santiago de Chile.

MINVU. **Memoria 1990**. Santiago de Chile.

MINVU. **Chile un siglo de políticas en vivienda y barrio**. Santiago de Chile: Pehuen Editores, 2004.

MINVU. **Política Habitacional de Mejoramiento de la Calidad e Integración Social**. Santiago de Chile MINVU, , 2006.

MINVU. **Política Urbano Habitacional de Integración** Santiago de Chile MINVU, , 2007.

MINVU. **Hacia una nueva política urbana para Chile. Antecedentes Históricos**. Santiago

de Chile: MINVU, PNDU, 2012.

MONTES, Carlos; SOTA, Vicente. **Deudores habitacionales: propuestas para enfrentar situaciones pendientes**. Valparaíso.

MORA, Pía et al. **Disyuntivas en la Política Habitacional Chilena**. [s.l: s.n.].

MORALES, Eduardo; ROJAS, Sergio. **Relocalización socio-espacial de la pobreza. Política estatal y presión popular, 1979-1985**. Santiago de Chile.

MORANDÉ, Felipe; GARCÍA, Carlos. **Financiamiento de la vivienda en Chile**. Washington D. Disponible em: <<https://publications.iadb.org/handle/11319/6645>>.

MOULIAN, Tomás. Historia De La Transición a La Democracia En Chile. **Revista Proposiciones**, [s. l.], n. 25, p. 25–33, 1994. Disponible em: <www.sitiosur.cl/publicaciones/Revista_Proposiciones/PR-0025-3213.pdf>

NECOCHEA, Andrés. Subsidios habitacionales, reactivación económica y distribución del ingreso: Santiago de Chile, 1983. **EURE**, [s. l.], v. 12, n. 36, p. 5–20, 1986. Disponible em: <<https://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/953>>

OLAVE CASTILLO, Patricia. **El proyecto neoliberal en Chile y la construcción de una nueva economía**. México, D.F.: IIEc.-Unam/El Caballito, 1997.

OPINI, Columna D. E. et al. Viviendas a precios demenciales : causas y responsables. [s. l.], p. 1–14, 2020.

OSORIO, Jaime. Auge y crisis de la economía chilena, 1973-1982. **Cuadernos Políticos**, [s. l.], n. 33, p. 20–31, 1982. Disponible em: <<http://www.cuadernospoliticos.unam.mx/cuadernos/contenido/CP.33/33.4.JaimeOsorio.pdf>>

OSÓRIO, Jaime. América Latina: o novo padrão exportador de especialização produtiva - estudo de cinco economias da região. In: **Padrão de reprodução do capital**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2012. a.

OSÓRIO, Jaime. Padrão de reprodução do capital: uma proposta teórica. In: **Padrão de reprodução do capital**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2012. b.

OSÓRIO, Jaime. **O Estado no centro da mundialização: a sociedade civil e o tema do poder**. São Paulo: Expressão Popular, 2019.

OSÓRIO, Jaime; LUCE, Mathias; FERREIRA, Carla. **Padrão de reprodução do capital**. São Paulo: Boitempo, 2012.

PARDO, Claudio. **Housing Finance in Chile: The Experience in Primary and Secondary Mortgage Financing**. Washington D.C.

PEPPERCORN, Ira Gary; TAFFIN, Claude. **Rental Housing. Lessons from International Experience and Policies for Emerging Markets**. Washington D.C.: The World Bank, 2013.

PEREIRA, Paulo Cesar Xavier. Teoria e historia: processos e problemas na urbanização

dependente. **Sinopses**, [s. l.], n. 7, p. 139–174, 1985.

PEREIRA, Paulo Cesar Xavier. **A modernização de São Paulo no final do século XIX**, 1994.

PEREIRA, Paulo Cesar Xavier. Processos e problemas na urbanização da América Latina : teoria e história. **Territorios**, [s. l.], n. 34, p. 35–58, 2016.

PEREIRA, Paulo Cesar Xavier. Preço e valor na financeirização da produção do espaço. In: FERREIRA, Alvaro; RUA, João; MATTOS, Regina Célia De (Eds.). **O espaço e a metropolização: cotidiano e ação**. Rio de Janeiro: Consequência Editora, 2017.

PÉREZ, Ana María Rugiero. Experiência Chilena en vivienda social 1980-1995. **Boletín INVI**, [s. l.], v. 13, n. 35, p. 3–87, 1998.

PINEDA, Rodrigo Andrés Cattaneo. Los fondos de inversión inmobiliaria y la producción privada de vivienda en Santiago de Chile: ¿Un nuevo paso hacia la financiarización de la ciudad? **Eure**, [s. l.], v. 37, n. 112, p. 5–22, 2011.

PIÑERA, José. **El cascabel al gato**. Santiago de Chile: Zig-Zag, 1991. Disponível em: <<http://star-uploads.s3.amazonaws.com/uploads/users/51214/posts/36078/14c77512-caa4-44b2-b1ab-a9d07889b2fb.pdf>>

PINTO, Anibal. Desarrollo económico y relaciones sociales. In: **Chile hoy**. México, D.F.: Siglo XXI, 1970.

PODUJE, Iván. El globo y el acordeón: planificación urbana en Santiago, 1960-2004. In: GALETOVIC, Alexander (Ed.). **Santiago. Dónde estamos y hacia dónde vamos**. Santiago de Chile: CEP, 2006.

PULGAR, Carlos; CORRADI, Flavia; LEMUS, Antonio. **Endeudamiento máximo sostenible de los hogares en Chile**. Santiago de Chile.

QUIJANO, Aníbal. Dependencia , cambio social y urbanización en Latinoamerica. **Revista Mexicana de Sociología**, [s. l.], v. 30, n. 3, p. 525–570, 1968.

RAMA, Angel. **A cidade letrada**. São Paulo: Boitempo, 2015.

RAMÓN, Armando De. LA POBLACION INFORMAL Poblamiento de la periferia de Santiago de Chile. 1920-1970. **Revista EURE - Revista de Estudios Urbano Regionales**, [s. l.], v. XVII, n. 50, p. 5–17, 1990.

RAMOS, Alberto Guerreiro. **A redução sociológica**. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 1996.

RAMOS, Jorge Abelardo. **História da Nação Latino Americana**. 2. ed. Florianópolis: Insular, 2014.

RAZMILIC, Slaven. **Subsidio al arriendo: primeros resultados y pasos a seguir.:** Propuestas de Política Pública. [s.l: s.n.].

RIBEIRO, Darcy. **O dilema da América Latina: estruturas de poder e forças insurgentes**.

Petrópolis: Vozes, 1978.

RIBEIRO, Darcy. **As Américas e a civilização: processo de formação e causas do desenvolvimento desigual dos povos americanos**. 6. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. **Dos Cortiços aos condomínios fechados. As Formas de Produção da Moradia na Cidade do Rio de Janeiro**. [s.l.: s.n.].

RIVAS, LUIS DANIEL SANTANA. **GEOGRAFÍAS DE LA ACUMULACIÓN POR URBANIZACIÓN EN CHILE (1975-2015) ¿UTOPIÁS DE LA VIVIENDA O DISTOPÍAS URBANAS?** 2017. Pontificia Universidad Católica de Chile, [s. l.], 2017.

RODRÍGUEZ, Alfredo; SABORIDO, Marisol; SEGOVIA, Olga. **Violencias en una ciudad neoliberal: Santiago de Chile**. Santiago de Chile: Ediciones SUR, 2012.

RODRÍGUEZ, Alfredo; SUGRANYES, Ana. **Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social**. Santiago de Chile: Sur, 2005.

RODRÍGUEZ, Alfredo; SUNGRANYES, Ana. El traje nuevo del emperador . Las políticas de financiamiento de vivienda social en Santiago de Chile 1. In: **Políticas de empleo y vivienda en Sudamérica**. Quito: Instituto de la Ciudad, Flacso Ecuador, Clacso, 2012.

RODRÍGUEZ, Paloma Bravo. **La crisis habitacional del invierno de 1997 . Complicidad entre empresariado , CChC y autoridades en las políticas de vivienda en el Chile neoliberal**. 2019. Universidad de Chile, [s. l.], 2019.

ROFMAN, Alejandro Boris. **Dependencia, estructura de poder y formación regional en América Latina**. 2. ed. México, D.F.: Siglo XXI, 1977.

ROJAS, Eduardo. **El largo camino hacia la reforma del sector vivienda. Lecciones de la experiencia chilena**. Washington D.C. Disponível em: <<http://publications.iadb.org/handle/11319/3790?locale-attribute=en>>.

ROJAS, Loreto. Ciudad vertical: la “nueva forma” de la precariedad habitacional. Comuna de Estación Central, Santiago de Chile. **Revista 180**, [s. l.], n. 39, p. 1–17, 2017. Disponível em: <<file:///C:/Users/Usuario/Downloads/365-1099-2-PB.pdf>>

ROJAS, Sergio. **Políticas de erradicación de campamentos. 1982-1984. Discursos, logros y problemas**. Santiago de Chile.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2019.

ROYER, Luciana. **Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas**. São Paulo: Annablume, 2014.

ROYO, Manuela. **La Lucha por la Vivienda: El Movimiento Social de Pobladores Ayer y Hoy (1900-2005)**. 2005. Universidad de Chile, [s. l.], 2005. Disponível em: <http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2005/royo_m/html/index-frames.html>

RUFINO, Beatriz. União de gigantes da construção: A Associação Brasileira de Incorporadoras (ABRAINIC) como ator político na financeirização da produção imobiliária. In: **Empresariado e poder político no Brasil: uma perspectiva multidimensional**. São Paulo: Alameda, 2020.

RUIZ-TAGLE, Javier; RUIZ-TAGLE, Javier. ¿Estamos ante una burbuja inmobiliaria en Santiago? ¿Una burbuja en Santiago? Indicadores y prácticas. **ARQ (Santiago)**, [s. l.], v. 2019, n. 102, p. 146–148, 2019. Disponível em: <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0717-69962019000200146&lng=es&nrm=iso&tlng=es>. Acesso em: 9 nov. 2021.

SABATINI, Francisco. Reforma de los mercados de suelo en Santiago, Chile: efectos sobre los precios de la tierra y la segregación residencial. **EURE (Santiago)**, [s. l.], v. 26, n. 77, p. 49–80, 2000. Disponível em: <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612000007700003&lng=es&nrm=iso&tlng=es>

SABATINI, Francisco; CÁCERES, Gonzalo; CERDA, Jorge. Segregación residencial en las principales ciudades chilenas : Tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción. [s. l.], v. XXVIII, n. 82, p. 21–42, 2001.

SABATINI, Francisco; DONOSO, Francisco. **LA RENTA DE LA TIERRA EN EL DESARROLLO RESIDENCIAL RECIENTE DE SANTIAGO**. Santiago de Chile.

SABATINI, Francisco; WORMALD, Guillermo; RASSE, Alejandra. **Segregación de la vivienda social: ocho conjuntos en Santiago, Concepción y Talca**. Santiago de Chile: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile, 2013.

SALAS SERRANO, Julian. Latino America: Hambre de Vivienda. **Invi**, [s. l.], v. 17, n. 45, p. 58–69, 2002. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=25804503>>

SANHUEZA, Gonzalo. La crisis financiera de los años ochenta en Chile: análisis de sus soluciones y su costo. **Economía Chilena**, [s. l.], v. 2, n. 1, p. 43–68, 1999. Disponível em: <<https://si2.bcentral.cl/public/pdf/revista-economia/1999/abr/BCCh-rec-v02n1abr1999p043-068.pdf>>

SBIF. **Loan to Value Residencial (LTV): Estadísticas en Series de Tiempo**. Santiago de Chile.

SCHTEINGART, Martha. **Urbanización y dependencia en América Latina**. Buenos Aires: SIAP, 1973.

SHIMBO, Lucia Zanin. **Habitação Social , Habitação de Mercado**. 2010. Universidade de São Paulo, [s. l.], 2010.

SIMIAN, José Miguel. **Logros y Desafíos de la Política Habitacional en Chile**. Santiago de Chile.

SIMIAN, José Miguel. **El crecimiento del mercado de arriendo en Chile**. [s.l: s.n.].

SIMONE, Liliana De. **Consumo , Retail y Ciudad. Infraestructura de retail y producción del espacio urbano en la sociedad de consumo. Caso de Chile.** 2018. Pontificia Universidad Católica de Chile, [s. l.], 2018.

SINGER, Paul. **Economia Política da Urbanização.** São Paulo: Brasiliense, 1977.

SOCIAL, Subsecretaría de Previsión. **INFORME FINAL COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL SOBRE EL SISTEMA DE PENSIONES.** San.

SPINOZA, Alex Paulsen; RODRÍGUEZ, Laura; HIDALGO, Rodrigo. Los espacios de furia . Política y ciudad a través de las luchas urbanas por la vivienda en Santiago de Chile (1990-2016). **Cadernos Metrópole2**, [s. l.], v. 21, n. 46, p. 763–782, 2019.

STECHEER, Antonio; SISTO, Vicente. Trabajo y precarización laboral en el Chile neoliberal. Apuntes para comprender el estallido social de octubre 2019. In: **Hilos Tensados: para leer el octubre chileno.** Santiago de Chile: Editorial USACH, 2019.

SUNGRANYES, Ana. La política habitacional en Chile, 1980 - 2000. In: RODRÍGUEZ, Alfredo; SUGRANYES, Ana (Eds.). **Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social.** Santiago de Chile: Ediciones Sur, 2005.

TAPIA, Ricardo. Vivienda social en santiago de Chile. Análisis de su comportamiento locacional, período 1980-2002. **Revista INVI**, [s. l.], v. 26, n. 73, p. 105–131, 2011.

TAVARES, Maria da Conceição. Império, território e dinheiro. In: FIORI, José Luis (Ed.). **Estado e moedas no desenvolvimento das nações.** Petrópolis: Vozes, 1999.

TITELMAN, Eduardo. El Crecimiento y la Distribución del Ingreso en la Economía Chilena Posdictadura. **Políticas Públicas**, [s. l.], v. 11, n. 2, p. 4–20, 2019.

TONIN, Vitor Hugo. **Muita gente sem casa, muita casa gente. Entre superlucros e superexploração: a dialética da habitação em país dependente.** 2015. Universidade Federal de Santa Catarina, [s. l.], 2015. Disponível em:
<<http://www.bu.ufsc.br/teses/PGAU0085-D.pdf>>

TOPALOV, Christian. **La urbanización capitalista: algunos elementos para su análisis.** México, D.F.: Edicol, 1979.

TOPALOV, Christian. **Ganancias y rentas urbanas: elementos teoricos.** Madrid: Siglo XXI, 1984.

TRIVELLI, P. Sobre el debate acerca de la política urbana, la política de suelo y la formación de los precios de la tierra urbana en el Gran Santiago, antecedentes teóricos y empíricos. **Boletín Mercado del Suelo Urbano Área Metropolitana de Santiago**, [s. l.], v. 97, p. 1–57, 2006.

VALDIVIA, Verónica. **EL GOLPE DESPUÉS DEL GOLPE.** Santiago de Chile: LOM ediciones, 2003.

VASCONCELOS, Joana Salém. Tierra y derechos humanos en Chile: la contrarreforma agraria de la dictadura de Pinochet y las políticas de reparación campesina. **Historia**

Agriaria: Revista de Agricultura e historia rural., [s. l.], n. 80, p. 209–242, 2020.

VITALE, Luis. **Interpretación marxista de la Historia de Chile. Volumen 1.** Santiago de Chile: LOM ediciones, 2011. a.

VITALE, Luis. **Interpretación marxista de la Historia de Chile. Volumen 2.** Santiago de Chile: LOM ediciones, 2011. b.

WILLIAMS, Eric. **Capitalismo y esclavitud.** Buenos Aires: Ediciones Siglo Veinte, 1973.

WILLIAMS, Raymond. **O campo e a cidade: na história e na literatura.** São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

ZAHLER, Roberto. ESTABILIDAD MACROECONÓMICA E INVERSIONES DE LOS FONDOS DE PENSIONES! EL CASO DE CHILE. In: **Crecimiento esquivo y volatilidad financiera.** Bogotá: Cepal/Mayol Ediciones, 2005. p. 57–88.

ZEGERS, Francisca. **Financiarización , mecanismos de financiamiento de vivienda y configuración territorial metropolitana de Santiago, 1990-2011.** 2014. Pontificia Universidad Católica de Chile, [s. l.], 2014.