



UNIVERSIDADE
ESTADUAL de LONDRINA

ELIANE BARBOSA SANTOS PAGANI

**POLÍTICAS HABITACIONAIS DE INTERESSE SOCIAL EM
LONDRINA (BRASIL) E ANTOFAGASTA (CHILE):
ARTICULAÇÃO ENTRE ESTADO, CAPITAL FINANCEIRO E
MERCADO IMOBILIÁRIO**

ELIANE BARBOSA SANTOS PAGANI

**POLÍTICAS HABITACIONAIS DE INTERESSE SOCIAL EM
LONDRINA (BRASIL) E ANTOFAGASTA (CHILE):
ARTICULAÇÃO ENTRE ESTADO, CAPITAL FINANCEIRO E
MERCADO IMOBILIÁRIO**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Departamento de Serviço Social da Universidade Estadual de Londrina - UEL, como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Serviço Social e Política Social.

Orientadora: Profa. Sandra Maria Almeida Cordeiro

Londrina
2026

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UEL

P125p Pagani, Eliane Barbosa Santos.
 Políticas habitacionais de interesse social em Londrina (Brasil) e Antofagasta (Chile): : articulação entre Estado, capital financeiro e mercado imobiliário / Eliane Barbosa Santos Pagani. - Londrina, 2026.
 361 f.

 Orientador: Sandra Maria Almeida Cordeiro.
 Tese (Doutorado em Serviço Social e Política Social) - Universidade Estadual de Londrina, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social, 2026.
 Inclui bibliografia.

 1. habitação de interesse social; renda da terra; Estado capitalista; desigualdade socioespacial - Tese. I. Cordeiro, Sandra Maria Almeida. II. Universidade Estadual de Londrina. Centro de Estudos Sociais Aplicados. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social. III. Título.

CDU 36

ELIANE BARBOSA SANTOS PAGANI

**POLÍTICAS HABITACIONAIS DE INTERESSE SOCIAL EM LONDRINA
(BRASIL) E ANTOFAGASTA (CHILE):
ARTICULAÇÃO ENTRE ESTADO, CAPITAL FINANCEIRO E MERCADO
IMOBILIÁRIO**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Departamento de Serviço Social da Universidade Estadual de Londrina - UEL, como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Serviço Social e Política Social.

Orientadora: Profa Dra Sandra M. A. Cordeiro
Universidade Estadual de Londrina - UEL

Prof. Dr. Ariovaldo de Oliveira Santos
Universidade Estadual de Londrina - UEL

Profa. Dra. Eliane Christine S. de Campos
Universidade Estadual de Londrina - UEL

Prof. Dr. Evaristo Emigdio Colmán Duarte
Universidade Estadual de Londrina – UEL

Prof. Dr. Everaldo Santos Melazzo
Universidade Estadual Paulista – UNESP

Londrina, 25 de fevereiro de 2026.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos que compartilharam seus conhecimentos nesse processo. Acredito que a construção do conhecimento só se torna possível na alteridade; assim, a conclusão desta tese não é o resultado isolado de quatro anos de investigação, mas a síntese de um processo contínuo de amadurecimento intelectual e do diálogo viabilizado com pessoas e instituições. Desta forma, agradeço:

À Professora Sandra Cordeiro, pela confiança depositada no projeto de pesquisa e pelo incentivo constante à concretização deste doutorado.

Ao Professor Everaldo Melazzo, cujas interlocuções iniciais sobre o projeto de estudo foram decisivas e pela acolhida como aluna ouvinte, em 2021, no Programa de Pós-Graduação em Geografia da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Estadual Paulista (UNESP), Campus de Presidente Prudente.

Aos membros da banca de qualificação e defesa desta tese: Ariovaldo de Oliveira Santos, Eliane Christine S. de Campos, Evaristo Emigdio Cólman Duarte e Everaldo Santos Melazzo cujas críticas e apontamentos rigorosos foram essenciais para o aprimoramento e a maturação do objeto de pesquisa.

As instituições públicas e privadas, cujos arquivos, acervos e bibliotecas zelam pela preservação e socialização do saber científico de autores e intelectuais que, com generosidade e rigor acadêmico, sistematizaram pesquisas que serviram de alicerce e luz para as reflexões aqui desenvolvidas.

À Universidade Estadual de Londrina (UEL), minha instituição de formação desde a graduação. Honro esta universidade pelo compromisso com o ensino público, gratuito e de excelência, que me permitiu trilhar todo o caminho acadêmico até o doutorado.

Ao Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo (PROLAM/USP) e ao Programa e Pós-Graduação em Geografia da UEL, pela oportunidade de cursar disciplinas como aluna especial. Tais experiências, mesmo sob os desafios impostos pela pandemia, expandiram significativamente meus horizontes teóricos.

À minha família, pela compreensão e pelo apoio indispensáveis durante as minhas ausências para dedicação aos estudos. Em especial à minha mãe (*in memoriam*); embora tenha tido pouco acesso à educação formal, sua sabedoria residia no valor inabalável que sempre atribuiu ao estudo. Seu incentivo, em cada momento de fragilidade, permanece como o alcance de todas as minhas conquistas.

Aos poucos, mas verdadeiros (as) amigos (as), pelos diálogos críticos, pelas trocas intelectuais e pelo suporte emocional que tornaram o período da pesquisa mais leve.

Foi pensando nos habitantes dos subúrbios, na segregação, no isolamento, que falei, num livro, do “direito à cidade”. Não se trata de um direito no sentido jurídico do termo, mas de um direito semelhante aos que se encontram estipulados na célebre Declaração dos Direitos do Homem, constitutiva da democracia. Esses direitos jamais são literalmente cumpridos, mas a eles nos referimos para definir a situação da sociedade. [...] Propus acrescentar a essa lista “o direito à cidade”, assim como o “direito à diferença”, pensando nas diferentes etnias e nos diferentes povos que constituem, no espaço, as sociedades modernas e a sociedade à escala planetária (Lefebvre, 2016, 136).

PAGANI, Eliane Barbosa Santos. **Políticas Habitacionais de Interesse Social em Londrina (Brasil) e Antofagasta (Chile)**: articulação entre Estado, capital financeiro e mercado imobiliário. 2026. 361f. Tese (Doutorado em Serviço Social e Política Social) – Centro de Estudos Sociais Aplicados, Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2026.

RESUMO

Esta tese analisa, de forma comparada, as políticas de Habitação de Interesse Social (HIS) em Londrina (Brasil) e Antofagasta (Chile), investigando as semelhanças e disparidades na produção do espaço urbano sob a lógica capitalista. A pesquisa fundamenta-se nas categorias de renda da terra, financeirização, Estado capitalista e desigualdade socioespacial para demonstrar que a crise habitacional é um produto da reestruturação econômica global, no qual o direito à moradia é subordinado à lógica da acumulação e, não um fenômeno demográfico. Metodologicamente, trata-se de um estudo qualitativo exploratório, baseado em revisão bibliográfica e pesquisa documental, com análise de legislações nacionais e municipais, relatórios organizacionais e registros da imprensa local. O estudo examina especificamente o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), no Brasil, e o Plan de Emergencia Habitacional (PEH), no Chile, este último contextualizado pelo legado das políticas neoliberais da era Pinochet, que converteram a moradia em um ativo financeiro. Os resultados revelam que, em ambos os países, o Estado atua como mediador e provedor de subsídios que garantem a rentabilidade do setor privado. Demonstra-se que a produção habitacional, seja por expansão de assentamentos informais, pela verticalização (maximização da renda diferencial II), ou pela combinação de ambas, subordina o valor de uso da moradia à lógica da acumulação. Os agentes hegemônicos, Estado e mercado imobiliário, operam para converter a terra, a moradia e a cidade em mercadoria e, o resultado é a segregação e a desigualdade socioespacial.

Palavras-chave: habitação de interesse social; renda da terra; Estado capitalista; desigualdade socioespacial; Londrina; Antofagasta.

PAGANI, Eliane Barbosa Santos. **Social housing policies in Londrina (Brazil) and Antofagasta (Chile):** the articulation between the State, financial capital and the real estate market. 2026. 361p. Tese (Doutorado em Serviço Social e Política Social) – Centro de Estudos Sociais Aplicados, Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2026.

ABSTRACT

This thesis provides a comparative analysis of Social Interest Housing (HIS) policies in Londrina (Brazil) and Antofagasta (Chile), investigating similarities and disparities in urban space production under a mercantile logic. The research is grounded in the categories of ground rent, financialization, the capitalist State and socio-spatial inequality to demonstrate that the housing crisis is a product of global economic restructuring, in which the right to housing is subordinated to the logic of accumulation, rather than a demographic phenomenon. Methodologically, it is a qualitative exploratory study based on bibliographic review and documentary research, analyzing national and municipal legislation, organizational reports, and local press records. Specifically, the study examines the *Minha Casa, Minha Vida* Program (PMCMV) in Brazil and the *Plan de Emergencia Habitacional* (PEH) in Chile, the latter contextualized by the legacy of Pinochet-era neoliberal policies that converted housing into a financial asset. The results reveal that, in both countries, the State acts as a mediator and provider of subsidies that ensure the profitability of the private sector. It demonstrates that housing production, whether through informal settlements, verticalization (maximization of differential rent II), or a combination of both, subordinates the use value of housing to the logic of accumulation. Hegemonic agents, the State and the real estate market, operate to convert land, housing, and the city into commodities, and the result is segregation and sociospatial inequality.

Keywords: Social Housing; land rent; capitalista state; financialization; socio-spatial inequality; Londrina; Antofagasta.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Concentração populacional e domiciliar a 150 km do litoral e de fronteira	142
Figura 2 - Déficit habitacional qualitativo América Latina 2025	152
Figura 3 – Plano da cidade de Antofagasta – 1938.....	250
Figura 4 - Projetos DS49 e DS19 por áreas em Antofagasta 2016 a 2023	254
Figura 5 - Expansão de superfície ocupada por assentamentos informais na região de Antofagasta 2021-2023	260
Figura 6 - Distribuição de assentamentos informais Antofagasta (2021-2023) ...	262
Figura 7 – Assentamento Informal Mirador La Portada em Antofagasta (2025)..	263
Figura 8 - Assentamento Informal Balmaceda em Antofagasta (2025)	264
Figura 9 - Vista panorâmica de Antofagasta (2024)	267
Figura 10 - Localização de Conjuntos Habitacionais–COHAB-LD (1960-2020)..	294
Figura 11 - Vazios urbanos em Londrina.....	302
Figura 12 - Vista do Residencial Vista Bela, zona norte de Londrina	304
Figura 13 – Vista do Residencial Flores do Campo, zona norte de Londrina	310
Figura 14 - Vista aérea do Residencial Alegro Village, zona sul de Londrina	312
Figura 15 – Vista do empreendimento Alegro Village.....	313
Figura 16 - Ocupações irregulares no município de Londrina (2025).....	320
Figura 17 – Assentamentos precários com indicativo de remoção Londrina.....	323
Figura 18 - Zonas Especiais de Interesse Social no município de Londrina (2025).....	325

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – População em situação de pobreza e extrema pobreza na América Latina, Brasil e Chile – 2000 a 2022.....	120
Gráfico 2 – População urbana absoluta e relativa no mundo: 1950-2050.....	133
Gráfico 3 – Percentagem de população urbana e rural de 1950 a 2050 - Brasil e Chile	136
Gráfico 4 – População urbana e rural de 1950 a 2050 – Brasil e Chile.....	137
Gráfico 5 - Crescimento e decrescimento demográfico 1950 a 2100 – Brasil e Chile	138
Gráfico 6 – Expectativa de vida ao nascer 1950 a 2100 – Brasil e Chile	139
Gráfico 7 – Crescimento Populacional em Londrina e Antofagasta – 1940 a 2024	144
Gráfico 8 - Migração internacional em Antofagasta.....	146
Gráfico 9 – Despejos e ameaças durante a pandemia – de março de 2020 a maio 2022	159
Gráfico 10 – Justificativas apresentadas para ameaças e despejos – 2022	160
Gráfico 11 – Agentes promotores das ameaças e remoções e número de famílias	160
Gráfico 12 - Número de famílias residindo em assentamentos informais no Chile – 1996 a 2022	161
Gráfico 13 - Número de famílias com acesso ao crédito e subsídio entre 1950-2009	186
Gráfico 14 - Proporção de moradias adquiridas com crédito - 1949-2009	188
Gráfico 15 – Distribuição histórica acumulada dos recursos do PMCMV Faixa 1- período de 2009 a junho de 2020.....	222
Gráfico 16 – Investimento Federal no PMCMV por ano 2009-2020 (R\$ bilhões)	223

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Evolução populacional e taxa de crescimento no Chile - 1930 a 2024	138
Tabela 2 - Benefícios por faixas do PMCMV urbano (PNHU).....	218
Tabela 3 - Contratações e subsídios alocados de 2009 a junho de 2020 (R\$ milhões nominais).....	220
Tabela 4 - Subsídios por modalidades de 2009 a 2019 (R\$ milhões correntes)..	220
Tabela 5 - Contratações e entregas do PMCMV de 2009 a 2020, for faixa de renda	221
Tabela 6 - PMCMV Urbano: evolução das faixas de renda bruta familiar mensal	232
Tabela 7 - Conjuntos habitacionais financiados pela COHAPAR na década de 1960	285
Tabela 8 - Conjuntos habitacionais construídos em Londrina na década de 1970	286
Tabela 9 - Conjuntos habitacionais construídos na década de 1980	288-9
Tabela 10 - Conjuntos habitacionais verticais em Londrina (1975 a 1990).....	291
Tabela 11 - Conjuntos habitacionais construídos na década de 1990.....	292
Tabela 12 - Conjuntos habitacionais construídos na década de 2000.....	296
Tabela 13 - Distribuição de unidades por construtora.....	306
Tabela 14 - Entregas de unidades habitacionais	307
Tabela 15 - Número de inscritos para cadastro de aquisição de moradia e número de contemplados	321

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Debate entre Proudhon e Engels sobre a questão da moradia	49
Quadro 2 – Política de habitação no Brasil e Chile	153
Quadro 3 – Classificação e subcomponentes do déficit habitacional brasileiro quantitativo e qualitativo	155
Quadro 4 – Déficit habitacional quantitativo por componente no Brasil – 2011 a 2019	156
Quadro 5 – Distribuição do déficit habitacional quantitativo urbano, por faixas de renda	157
Quadro 6 – Evolução das Políticas Habitacionais Chilenas – 1906-2024	192
Quadro 7 - Modelo operacional do PMCMV – FAR.....	215
Quadro 8 - Modelo operacional do PMCMV – Modalidade Entidades.....	216
Quadro 9 - Modelo operacional Oferta Pública.....	217
Quadro 10 – Subsídios e valores em proporção do PIB e das Despesas Discricionárias - (R\$ milhões correntes).....	219
Quadro 11 – Comparativo entre o PMCMV e o PCVA	228
Quadro 12 – Taxas de juros e financiamento por faixa de renda do PMCMV	230
Quadro 13 – Modalidades de Atendimentos e Critérios de Seleção (PMCMV)...	233
Quadro 14 - Valores área urbana e rural	237
Quadro 15 - Desempenho das construtoras na Bolsa de Valores em 2025	238
Quadro 16 – Subsídios concedidos por Programa Habitacional e por ano (2014-2024)	253
Quadro 17 – Subsídios concedidos e pagos (2014 - 2024).....	253
Quadro 18 – Unidades habitacionais concluídas por Programa Habitacional (2010-2024)	255
Quadro 19 – Expansão de moradias informais e aumento de famílias na região de Antofagasta (2021-2023).....	259
Quadro 20 - Conjuntos habitacionais construídos na década de 2010 a 2020 ...	299
Quadro 21 – Empreendimentos executados PMCMV – FAR 2009 a 2025.....	300-1

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AAP	Asociaciones de Ahorros y Préstamos
ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
ABECIP	Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário
ABRAINC	Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias
AFP	Administradoras de Fundo de Pensão
BCI	Banco de Crédito e Inversiones
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento
BNH	Banco Nacional de Habitação
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CadÚnico	Cadastro Único
CAF	Corporação de Fomento Andino
CASEN	Caracterización Socioeconómica Nacional
CBIC	Câmara Brasileira da Indústria da Construção
CCAP	Caja Central de Ahorro y Préstamos
CChC	Câmara Chilena da Construção
CEF	Caixa Econômica Federal
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CF	Constituição Federal
CMAP	Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas
CML	Câmara Municipal de Londrina
CMNP	Companhia Melhoramentos Norte do Paraná
CODELCO	Corporación Nacional del Cobre
COHAB-LD	Companhia de Habitação de Londrina
CORFO	Corporación de Fomento de la Producción
CORVI	Corporación de la Vivienda
CRI	Certificados de Recebíveis Imobiliários
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
CTNP	Companhia de Terras Norte do Paraná

DFL	Decreto con Fuerza de Ley
DEIS	Departamento de Estatística e Informações de Saúde
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
FJP	Fundação João Pinheiro
FCP	Fundação Casa Popular
FONASA	Fundo Nacional de Saúde
FII	Fundos de Investimento Imobiliário
FMI	Fundo Monetário Internacional
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FEBRABAN	Federação Brasileira de Bancos
ESPII	Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional
ENTEL	Empresa Nacional de Telecomunicações
EC95	Emenda Constitucional
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FGHAB	Fundo Garantidor de Habitação
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FDS	Fundo de Desenvolvimento Social
GMP	Gran Minería Privada
HIS	Habitação de Interesse Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INE	Instituto Nacional de Estatística
IPP	Instituto de Políticas Públicas
IPARDES	Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
ISAPRE	Instituições de Saúde Previdenciária Privadas
IED	Investimento Estrangeiro Direto
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
INCC	Índice Nacional de Custo de Construção
IRPJ	Imposto sobre a Renda de Pessoas Jurídicas
IN	Instrução Normativa

ITBI	Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis
ISS	Imposto sobre Serviços
LCI	Letra de Crédito Imobiliário
LIG	Letra Imobiliária Garantida
MINVU	Ministerio de Vivienda y Urbanismo
MBES	Ministério da Habitação e do Bem Estar Social
MDR	Ministério do Desenvolvimento Regional
MCID	Ministério das Cidades
MAP	Médio e Alto Padrão
MEIS	Microempreendedores Individuais
OMS	Microempreendedores Individuais
OMC	Organização Mundial do Comércio
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONU	Organização das Nações Unidas
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OGU	Orçamento Geral da União
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PCVA	Programa Casa Verde e Amarela
PEH	Plan de Emergencia Habitacional
PIB	Produto Interno Bruto
PBF	Programa Bolsa Família
PAC	Programa de Aceleração de Crescimento
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
PNH	Política Nacional de Habitação
PRONAMPE	Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte
PML	Prefeitura Municipal de Londrina
PNHU	Programa Nacional de Habitação Urbana
PNHR	Programa Nacional de Habitação Rural
PLHIS	Planos Locais de Habitação de Interesse Social
PET	Programa de Economía del Trabajo
PIS	Programa de Integração Social
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor

RET	Regime Especial de Tributação
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SNH	Sistema Nacional de Habitação
SINAP	Sistema Nacional de Poupança e Empréstimo
SGU	Subsidio General Unificado
SERVIU	Serviço de Habitação e Desenvolvimento Urbano
SIT	Sistema de Información Territorial Antofagasta
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SEAC	Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
TLC	Tratados de Livre Comércio
UF	Unidade de Fomento
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social
UEL	Universidade Estadual de Londrina

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	18
2	ECONOMIA POLÍTICA DA CIDADE E DA URBANIZAÇÃO: PRODUÇÃO DAS DESIGUALDADES SOCIOESPACIAIS	37
2.1	CIDADE CAPITALISTA: PRODUTO SOCIAL EM DISPUTA.....	38
2.2	O PASSADO É PRÓLOGO? PERSPECTIVAS TEÓRICAS DA URBANIZAÇÃO E DA HABITAÇÃO EM MARX E ENGELS.....	43
2.3	A RENDA DA TERRA: MECANISMO DE PRODUÇÃO DE MAIS-VALIA E IMPLICAÇÕES PARA A QUESTÃO DA HABITAÇÃO	55
2.3.1	RENDAS DA TERRA E A HEGEMONIA DO CAPITAL IMOBILIÁRIO	75
2.4	A DIALÉTICA DA PRODUÇÃO SOCIAL DO ESPAÇO URBANO NO CAPITALISMO.....	79
2.5	CAPITAL FINANCEIRO, NEOLIBERALISMO E FINANCEIRIZAÇÃO	83
3	ESTADO CAPITALISTA E A POLÍTICA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL	101
3.1	ESTADO CAPITALISTA: AGENTE HEGEMÔNICO NA POLÍTICA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL.....	101
3.2	POLÍTICA SOCIAL NO ESTADO CAPITALISTA: FINANCEIRIZAÇÃO DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO	114
3.3	URBANIZAÇÃO BRASILEIRA E CHILENA: SIMILITUDES E DISPARIDADES	130
4	POLÍTICAS HABITACIONAIS DE INTERESSE SOCIAL NO BRASIL E NO CHILE: SIMILITUDES, CONTINUIDADES E RUPTURAS	165
4.1	POLÍTICAS HABITACIONAIS DE INTERESSE SOCIAL NO CHILE: PREVALÊNCIA DO ESTADO SUBSIDIÁRIO E O ESGOTAMENTO DO SUBSÍDIO À DEMANDA	165
4.1.1	PLAN DE EMERGENCIA HABITACIONAL (PEH) (2022-2025).....	193
4.2	POLÍTICAS HABITACIONAIS DE INTERESSE SOCIAL NO BRASIL: DA FUNDAÇÃO CASA POPULAR AO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA	197
4.2.1	PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA: FINANCEIRIZAÇÃO DA HABITAÇÃO SOCIAL NO BRASIL	211

5	DINÂMICAS ESPACIAIS EMPIRICAS: SINGULARIDADES	
	URBANAS EM ANTOFAGASTA E LONDRINA	248
5.1	ANTOFAGASTA: A PÉROLA DO NORTE.....	248
5.2	LONDRINA A TERRA DA PROMISSÃO E SEU PROCESSO SINGULAR DE FORMAÇÃO E DESIGUALDADE SOCIOESPACIAL	269
6	CONCLUSÃO	328
	REFERÊNCIAS.....	335
	APÊNDICES	358
	APÊNDICE A - Roteiro de questões abordadas com morador Alegro Village	359
	APÊNDICE B - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido	360

1 INTRODUÇÃO

A habitação de interesse social em Londrina (Brasil) e Antofagasta (Chile) constitui um tema central para compreender as desigualdades socioespaciais e a própria produção do espaço urbano. A articulação entre o Estado, o mercado imobiliário e o capital financeiro transforma a habitação social em um ativo financeiro, priorizando a valorização do capital em detrimento da função social da cidade. Nessa perspectiva, o acesso à moradia, embora juridicamente alçado à categoria de direito humano fundamental, é subsumido à lógica do capital.

A presente investigação tem como hipótese que a trajetória histórica das políticas habitacionais em Londrina e Antofagasta, sob a égide da financeirização do capital imobiliário, opera uma substituição do habitar pelo habitat¹. Nessa conjuntura, a institucionalização do direito à moradia serve como anteparo jurídico para a conversão da habitação de interesse social em ativo financeiro de baixo risco garantido pelo Estado. Esse processo não resolve tecnicamente a demanda habitacional, mas a reproduz ativamente ao promover políticas que visam atender a essa demanda, subordinando os direitos sociais às determinações econômicas. Desse modo, integra-se a população de baixa renda ao mercado de consumo de crédito e à terra periférica, onde se mora, mas pouco se habita.

Nessa conjuntura, a produção do espaço urbano resulta em uma dinâmica caracterizada pela segregação socioespacial², pela localização de conjuntos habitacionais em áreas desprovidas de infraestrutura ou em ocupações irregulares em áreas de risco, alimentando a desigualdade socioespacial. A habitação de interesse social localiza-se exatamente na relação entre a necessidade de reprodução da força de trabalho e a acumulação de capital, na diferenciação entre quem possui a propriedade da terra e quem é compelido a morar em áreas periféricas ou informais.

A estrutura social revela-se através das instituições, nas quais o Estado atua

¹ O habitat refere-se à redução do ato de morar a uma função biológica e econômica no qual o espaço é concebido por planejadores e tecnocratas como um “receptáculo” para a reprodução da força de trabalho. Nessa conjuntura, o indivíduo é convertido em usuário passivo, e a moradia, reduzida a um produto de consumo, padronizado e quantificável que fragmenta a vida cotidiana e ignora a história e a subjetividade do indivíduo. Em contraste, o habitar é uma categoria existencial e política que remete à apropriação do espaço. Habitar não se limita à posse de um teto, implica a capacidade do sujeito de imprimir seus desejos, ritmos e subjetividade no espaço, integrando-se à totalidade social. Enquanto o habitat pertence ao espaço concebido (as representações do espaço dominadas pelo saber técnico e pela ideologia estatal), o habitar fundamenta-se no espaço vivido (os espaços de representação), onde a vida cotidiana acontece em sua complexidade (Lefebvre, 2001).

² A discussão teórica e conceitual acerca da segregação socioespacial será detalhada no capítulo 2.

para garantir a rentabilidade do setor imobiliário e a manutenção da propriedade privada. Dessa forma, o papel do Estado no capitalismo monopolista transcende a sua forma de organização política ou o regime vigente, sendo intrínseco ao próprio funcionamento desse modo de produção. Apesar das distinções dos modelos político-administrativos do Brasil e do Chile: Federalismo e Estado Unitário, respectivamente, ambos os países compartilham experiências históricas marcadas por regimes ditatoriais seguidos por processo de redemocratização e pela institucionalização de um Estado Democrático de Direito, com suas economias e agendas internas suscetíveis às diretrizes de organismos multilaterais.

Nessa conjuntura, a habitação de interesse social, compreendida como dimensão fundamental do direito à cidade, que envolve o acesso a serviços públicos, mobilidade, equipamentos coletivos, condições dignas de permanência no território, oportunidades econômicas e sociais para redução das desigualdades sociais, exige uma análise crítica das relações entre Estado, mercado imobiliário e capital financeiro. No Brasil e no Chile, as políticas habitacionais oscilaram entre iniciativas estatais de provisão de moradia, programas de financiamento subsidiado e estratégias de regularização de assentamentos precários, porém, sem enfrentar, de modo estrutural, o problema da concentração fundiária e a demanda habitacional.

A demanda habitacional não é uma particularidade do Brasil e do Chile, ou mesmo da América Latina, ao contrário, é uma realidade que tem se evidenciado recentemente em países de economias centrais³. Essa dinâmica complexa, caracterizada por elementos de continuidade e ruptura, é marcada por processos de segregação no e do espaço urbano, o que demanda uma análise das intrínsecas relações e disputas de natureza econômica, política, social e cultural que moldam a vida cidadina.

Segundo dados da ONU-Habitat (2024), a crise habitacional afeta mais de 2,8 bilhões de pessoas que enfrentam algum tipo de inadequação em suas moradias.

³ Ver, a título de exemplo: 1) "Crise habitacional em Portugal leva moradores ao despejo e desequilibra mercado imobiliário. Visto em: <https://exame.com/mundo/crise-habitacional-em-portugal-leva-moradores-ao-despejo-e-desequilibra-mercado-imobiliario/>. "Portugal vive crise no setor de habitação e pacote do governo inclui ajuda para pagar aluguel", RFI/UOL Notícias, 22 de março de 2023. Visto em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/rfi/2023/03/22/portugal-vive-crise-no-setor-de-habitacao-e-pacote-do-governo-inclui-ajuda-para-pagar-aluguel.htm>. 2) Consultar a série "Vidas na Rua". Visto em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/vidas-na-rua/#:~:text=Os%20dados%20oficiais%20jun0mais%20recentes,o%20agravamento%20recente%20da%20situa%C3%A7%C3%A3o>. 3) Os veículos como moradia nos Estados Unidos. Visto em: <https://iela.ufsc.br/os-veiculos-como-moradia-nos-estados-unidos/>.

Dessas, aproximadamente 1,1 bilhão residem em assentamentos informais ou aglomerados subnormais e 318 milhões de pessoas vivem em situação de rua, evidenciando a incapacidade dos modelos urbanos vigentes em prover moradia digna à totalidade de seus habitantes. Essa desigualdade socioespacial tende a se agravar, dado que as projeções demográficas indicam que dois terços da humanidade viverão em centros urbanos até 2050.

A realidade habitacional no Brasil revela uma problemática social de ampla magnitude, com um déficit habitacional de 6 milhões de domicílios (IBGE, 2022a). Este número expressivo representa 8,3% do total de habitações ocupadas no país (FJP, 2024). Uma análise mais aprofundada da composição desse déficit demonstra uma concentração expressiva de famílias com renda de até três salários mínimos, majoritariamente chefiadas por mulheres e composta por pessoas pretas e pardas (FJP, 2024). Este dado sublinha a intersecção entre classe, gênero e raça no contexto da questão habitacional brasileira.

De acordo com dados do Censo 2022, a população residente em favelas⁴ atingiu o total de 16.390.790 pessoas, o que representa 8,07% da população total do país. No estado do Paraná, esse número chega a 442.119 pessoas. Especificamente no município de Londrina, o Censo 2022 registrou 17 favelas que abrigam uma população de 10.392 pessoas (IBGE, 2024b).

A situação se agrava com a constatação de que, no contexto de pandemia de Covid-19⁵, aproximadamente 1,3 milhão de indivíduos esteve sob a ameaça de remoção, conforme levantamento da Campanha Despejo Zero (2024). Esta conjuntura expõe a fragilidade da posse e a insegurança jurídica enfrentada por essa população, especialmente em áreas urbanas caracterizadas pela informalidade e pela ausência de regularização fundiária.

No Chile, a política habitacional alcançou uma redução significativa do déficit habitacional até 2005, período após o qual se observou uma inversão dessa tendência, com o crescimento gradual do número de assentamentos informais. Em

⁴ O IBGE retomou, após amplo debate e consulta popular, a utilização do termo favelas, empregado desde 1950, em conjunto com o termo comunidades urbanas, substituindo a nomenclatura anterior aglomerados subnormais, utilizado no Censo de 2010 (IBGE, 2024b).

⁵ Em 30 de janeiro de 2020 a Organização Mundial da Saúde (OMS) decretou a Covid-19 como uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII), vindo a ser caracterizada como uma pandemia em 11 de março de 2020, pelo diretor-geral da OMS, Tedros Adhanom Ghebreyesus. O fim desta ESPII foi demarcado pela mesma Organização Internacional em 05 de maio de 2023 (Organização Pan-Americana da Saúde, 2023).

2024, o déficit habitacional atingiu a marca de 1,73 milhão de domicílios (INE, 2024; CASEN, 2024). A dimensão dessa transformação é evidente nos dados: em 2005, registraram 24.940 famílias vivendo em 453 assentamentos informais; em 2025, esse contingente saltou para 120.584 famílias em 1.428 assentamentos informais (Techo, 2025).

Embora a política de subsídios chilena tenha mantido uma estabilidade e um controle habitacional até 2019, contrastando com a dinâmica historicamente instável brasileira, essa conjuntura foi impactada pela pandemia de Covid-19. A crise sanitária e econômica evidenciou uma demanda reprimida por moradia, elevando o déficit habitacional a patamares recordes, os maiores das últimas três décadas. A demanda habitacional concentra-se em polos estratégicos, com a maior demanda situada na Região Metropolitana de Santiago, seguida de Antofagasta, evidenciando a saturação dos principais centros urbanos e econômicos chilenos.

O Brasil e o Chile, embora sigam trajetórias distintas, convergem para uma crise estrutural de moradia que se expressa na demanda habitacional. Enquanto o Brasil apresenta um déficit histórico e persistente, o modelo chileno, frequentemente citado pela eficiência do sistema de subsídios, demonstrou sinais de esgotamento. Essa divergência de percurso revela que, independentemente do modelo de gestão, a demanda habitacional é latente em ambos países, sendo a moradia subsumida à lógica de mercado e à valorização imobiliária. O dado crescente do déficit habitacional reitera que a produção do espaço urbano continua a priorizar a acumulação de capital em detrimento da função social da propriedade.

A moradia, subsumida à forma mercantil, converte-se em instrumento de extração de mais-valor, seja pelo aluguel, pelo financiamento ou pela expropriação fundiária. A força de trabalho é, assim, compelida a destinar parte de seu rendimento à realização da valorização imobiliária, enquanto sua reprodução cotidiana se realiza sob as coerções da propriedade privada e do endividamento. Assim, ambos os países enfrentam o desafio comum de desmercantilizar a terra para garantir o direito à cidade e à moradia.

Segundo Maricato (2012), a urbanização sob a hegemonia da propriedade privada estrutura o território conforme a divisão social do trabalho e a diferenciação material entre as classes. Ou seja, a apropriação do solo urbano, determinada pelo valor de troca, integrou a cidade ao circuito de valorização do capital, transformando-a em meio direto de realização da renda fundiária. As políticas públicas de habitação,

segundo a autora, embora voltadas à produção em larga escala, não alteraram a base estrutural, antes, operaram como mediações necessárias à reprodução do capital da construção civil e à regulação das condições de moradia da força de trabalho, assegurando a continuidade das formas de acumulação fundiária e imobiliária.

As moradias precárias⁶ tendem a se concentrar em áreas de alta vulnerabilidade ambiental e social, como encostas de morros, fundos de vale e margens de córregos, além de estruturas improvisadas sob pontes e viadutos. Nesses locais, a população enfrenta riscos constantes de deslizamentos e enxurradas em decorrência das deficiências dos sistemas de drenagens e pela infraestrutura urbana deficitária. Somam-se a isso as complexas disputas fundiárias, que envolvem desde grilagem e a precariedade dos registros cartoriais até impasses judiciais prolongados.

A informalidade dessas habitações impõe uma sistemática violação de direitos fundamentais e gera impactos ao meio ambiente e à segurança, tais como: a degradação ambiental com poluição de recursos hídricos, contaminação do ar, desmatamento e impermeabilização excessiva do solo; riscos estruturais como alta densidade habitacional e ocorrências de incêndios em edificações deterioradas e vulnerabilidade social como segregação socioespacial e a exposição a violência urbana, ausência de endereçamento formal, acesso limitado a serviços públicos essenciais, além dos estigma que esses territórios enfrentam.

As moradias localizadas em áreas de baixo valor de mercado são sistematicamente negligenciadas pelo capital imobiliário que procura realizar a acumulação com a prática imobiliária. Não simplesmente pelo baixo preço, mas por uma complexa racionalidade econômica, onde o custo de produção formal, que inclui os padrões construtivos, encargos, impostos e infraestruturas, frequentemente supera os ganhos que é possível obter com a venda ou aluguel, inviabilizando a geração de renda fundiária ou o potencial de valorização especulativa desejado pelo capital, o que demonstra que a dinâmica do capital imobiliário reside na rentabilidade alcançável e não apenas no preço de base da terra. Nos territórios dotados de infraestruturas encontram-se padrões construtivos mais adequados favorecendo a alta rentabilidade.

Nessa conjuntura, o Estado manifesta sua contradição interna é,

⁶ Moradias ou habitações precárias inclui em seu computo domicílios rústicos: são aqueles sem paredes de alvenaria ou madeira aparelhada (taipa não revestida, madeira aproveitada, palha e etc.) e domicílios improvisados: engloba todos os locais e imóveis sem fins residenciais e lugares que servem como moradia alternativa (imóveis comerciais, embaixo de pontes e viadutos, barracas, carcaças de carros abandonados e cavernas, entre outros) (FJP, 2025).

simultaneamente, o ente responsável pela formulação e aplicação da legislação para assegurar o direito à moradia e o principal agente a criar os mecanismos que buscam conciliar ou subordinar o interesse social aos imperativos do capital imobiliário e financeiro. A natureza dessa contradição reside no fato de que o Estado capitalista precisa garantir as condições gerais de reprodução do capital e, ao mesmo tempo, manter a legitimidade social através dos direitos sociais.

A presente análise consolida-se a partir de convergências preliminares identificadas durante a pesquisa de Mestrado, que investigou o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) no município de Londrina, Paraná, em 2016⁷. Os resultados da investigação, corroborados por estudos posteriores (Cardoso, 2017; Rolnik, 2015a, 2015b), apontam para uma semelhança na estruturação da política habitacional do Brasil e do Chile. Essa similaridade reside na forte atuação do mercado imobiliário e do Estado como principais agentes na produção de habitação de interesse social. Tal constatação indica que, apesar das particularidades contextuais e históricas de cada nação, o regime de produção habitacional orientado pela lógica do mercado caracteriza a trajetória das políticas de moradia em ambos os países.

Desse modo, este estudo tem como objeto as complexas relações envolvidas na produção e consumo da habitação de interesse social no Brasil e no Chile, buscando compreender como as instituições políticas, os agentes econômicos hegemônicos e os sujeitos sociais não hegemônicos interagem nesse processo, tendo como campo empírico Londrina e Antofagasta, respectivamente.

Em alinhamento com a perspectiva dialética, que compreende a teoria, o método e o concreto social como uma unidade metodológica, a pesquisa adota como elementos estruturantes e categorias analíticas: a renda da terra urbana, a propriedade privada da terra urbana, o Estado capitalista, a financeirização da política habitacional e a desigualdade socioespacial.

Dessa forma, as categorias de análise, como momentos da totalidade, são examinadas de forma integrada para demonstrar como a política de habitação de interesse social, ao ser subsumida pela lógica da financeirização, aprofunda a desigualdade e a segregação socioespacial. Nesse processo, a produção habitacional em áreas periféricas e a adoção de tipologias verticalizadas não visam prioritariamente ao valor de uso da moradia, mas sim à maximização da renda

⁷ Dissertação intitulada: O Programa Minha Casa, Minha Vida em Londrina/PR - Residencial Vista Bela como processo (des)(re)territorializante (2016).

fundiária, sobretudo a renda diferencial II, e à garantia da rentabilidade do mercado imobiliário e financeiro. O Estado atua como facilitador da conversão da habitação em ativo financeiro, o que explica a manutenção de déficit estruturais tanto no Brasil quanto no Chile, apesar da larga escala de produção de unidades habitacionais.

A escolha das cidades de Londrina (Brasil) e Antofagasta (Chile) fundamenta-se na continuidade e aprofundamento de investigações iniciadas em nível de Mestrado em Londrina, além da relevância de seu persistente e elevado déficit habitacional, mesmo após ciclos intensos de produção de habitações de interesse social, como o período do Banco Nacional de Habitação (BNH) nas décadas de 1970 e 1980 e Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) criado em 2009.

A seleção de Antofagasta justifica-se por ser o centro portuário e mineiro no norte do país, a cidade atrai intenso fluxo migratório nacionais e internacionais. Esse dinamismo econômico, aliado à superexploração da força de trabalho, resulta no preço da terra mais elevado do país (IPP-UNC, 2024). Consequentemente, apresenta o segundo maior déficit habitacional do Chile, superada apenas pela Região Metropolitana de Santiago.

O recorte temporal compreende as duas primeiras décadas do século XXI, de 2000 a 2024. No Chile, analisa-se o protagonismo do modelo de subsídio e o período marcado pela consolidação do modelo neoliberal herdado da ditadura de Augusto Pinochet, cujas limitações culminaram no “Estallido Social” de 2019 ao não resolver a demanda habitacional estrutural (Akram, 2020; Tonin, 2015). No Brasil, o foco recai sobre a criação e os desdobramentos do PMCMV, a partir de 2009, que utilizou a habitação como ferramenta de estímulo econômico e geração de empregos.

A análise adota a perspectiva da financeirização da habitação (Rolnik, 2015a, 2015b; Tonin, 2025), para demonstrar como o capital financeiro se apropria dos ativos e fluxos de renda do setor imobiliário, subordinando o direito à moradia à lógica da rentabilidade. Nesta conjuntura, o Estado capitalista atua como mediador estratégico, estabelecendo marcos regulatórios e canais de subsídio que garantem a segurança dos investimentos financeiros no setor de habitação de interesse social.

Nessa conjuntura surgem questionamentos centrais: 1) quais as semelhanças e disparidades entre o PMCMV e a política de subsídio habitacional chilena 2) qual a relação entre o esgotamento do modelo de subsídios chileno e a persistência do déficit habitacional brasileiro com a produção do espaço urbano, independente das trajetórias políticas nacionais? 3) Como a atuação do Estado, ao mediar as políticas

habitacionais em Londrina e Antofagasta, concilia a garantia do direito à moradia com a necessidade de viabilizar a extração de renda fundiária e a rentabilidade do capital imobiliário e financeiro? 4) O que explica a concentração de assentamentos informais e a crescente demanda habitacional em Antofagasta e Londrina?

Visando responder a esses questionamentos a pesquisa tem como objetivo: analisar as similitudes e disparidades da política de habitação de interesse social em Londrina (Brasil) e Antofagasta (Chile), destacando o papel dos agentes hegemônicos e a desigualdade socioespacial em ambos os países.

O objetivo geral se desdobrou nos seguintes objetivos específicos: a) identificar a articulação entre Estado e capital imobiliário na produção da habitação de interesse social; b) analisar os determinantes e os impactos da contrarreforma dos Estados e de suas medidas neoliberais para as políticas habitacionais; c) analisar o desenho da política habitacional brasileira e chilena, destacando suas similitudes e disparidades; d) analisar os impactos da implementação de empreendimentos habitacionais de interesse social em Londrina e Antofagasta; e) analisar os processos de desigualdade socioespacial decorrentes da implementação das políticas habitacionais de interesse social.

A análise comparativa centra-se em duas estratégias habitacionais de grande impacto em contextos distintos: a) o PMCMV, que no Brasil se consolidou como a principal oferta para o enfrentamento do déficit habitacional histórico no país; b) o Plan de Emergencia Habitacional (PEH) (2022-2025) do Chile, concebido como uma resposta urgente à acentuada demanda por moradia que ressurgiu a partir de 2019, após um período de três décadas de significativa redução do déficit habitacional.

Vale destacar que, apesar de o PMCMV ser um programa de longa duração e o PEH chileno ser um plano de curto prazo, a comparação é pertinente, ambos são focados na redução emergencial do déficit. Isso se justifica por confrontar, no Chile, a provisão histórica de subsídio à demanda que permitiu a financeirização precoce da habitação. No Brasil, o programa foi criado como política anticíclica para conter os impactos da crise de 2008, maior volume de produção centralizado na Caixa Econômica Federal (CEF), o que garante segurança ao setor imobiliário. Essa análise permitiu examinar as continuidades e rupturas na atuação do Estado na provisão habitacional e a transformação da moradia em ativo financeiro.

Nessa perspectiva, para investigar os fenômenos urbanos, é fundamental reconhecer a base epistemológica que sustenta a análise. Conforme aponta Teixeira

(2004), é inegável que o conhecimento teórico é mediado pelos interesses e perspectivas do pesquisador, uma vez que o pesquisador é produto da sociedade e, por assim ser, ele conhece o mundo em que vive a partir de determinado ponto de vista. Mas isso não transforma o conhecimento científico em simples opiniões. Existem critérios de cientificidade que independem da mera opinião do pesquisador ou de suas inclinações políticas, sociais e ideológicas. O método é um desses critérios para a compreensão da realidade (Teixeira, 2004).

Nesse sentido, a importância do método se manifesta na sua articulação intrínseca com a metodologia, pois a articulação entre método e metodologia é indiscutível. O método orienta a metodologia e possibilita a ligação dela com a teoria, está afeito aos fundamentos que orientam a elaboração do pensamento no que concerne tanto à eleição dos instrumentos de condução da pesquisa como às ferramentas conceituais que orientam a reflexão (Góes; Melazzo, 2022, p. 14).

A análise adota como referencial teórico-metodológico a crítica da economia política, articulada ao método progressivo-regressivo⁸ de Lefebvre (2002, 2006) para estudos urbanos, e busca compreender como as forças de mercado, o papel do Estado e as dinâmicas das classes sociais moldam a produção e a segregação do espaço urbano.

A aplicação do método progressivo-regressivo permite uma análise histórica e espacial aprofundada das políticas habitacionais no Brasil e no Chile. Através do momento regressivo, identifica-se as estruturas e as dinâmicas de longa duração. Isso

⁸ O método regressivo-progressivo é uma abordagem dialética, que integra a análise documental com a observação empírica e a crítica teórica, para analisar a produção social e histórica do espaço em sua totalidade. Permite compreender como as estruturas do passado ainda influenciam e se manifestam no presente revelando as contradições do desenvolvimento urbano no capitalismo. Regressivo, pois primeiramente parte do hoje, diretamente para o passado com o objetivo de entender os processos em curso. E progressivo porque a partir das descobertas da volta ao passado, podem-se abrir caminhos para o futuro (isto é, por meio do espaço concebido, na esfera do mental). A primeira etapa, é definida como descritiva. Toma-se como ponto de partida a observação do objeto de estudo, mas não consiste em simplesmente descrever superficialmente os fatos observados. É necessário que esteja embutido no processo de análise e descrição dos fatos o conhecimento teórico, elucidando a grande diversidade presente nas relações sociais. É por meio disto que se construirá esta primeira etapa do método. A segunda etapa consiste, na fase denominada como analítico-regressiva, que terá por objetivo voltar na raiz dos acontecimentos, se possível no surgimento, do objeto espacial de estudo. Nesse contexto, para conseguir atingir o objetivo desta etapa, a metodologia empregada precisará abarcar um conteúdo histórico sobre as relações espaciais, a categoria de tempo estará permeando por essa etapa (Lefebvre, 1978). A terceira parte, é a etapa histórico-genética, que consiste em partir dos conhecimentos adquiridos acerca do recorte estudado, cruzando as influências por parte das estruturas do espaço e a influência que as estruturas mais recentes tiveram pelas mais antigas e vice-versa. Essa etapa existe buscando entrelaçar o presente ao passado, pois de acordo com Lefebvre o visível na atualidade não reflete todas as contradições presentes naquele espaço (Barros, 2018).

engloba, por exemplo, a comparação entre o modelo de subsídio à demanda no Chile e o de subsídio à oferta no Brasil, além da atuação histórica de instituições como a Corporación de la Vivienda (CORVI/MINVU) e o Banco Nacional de Habitación (BNH) e Caixa Econômica Federal (CEF). O regressivo não é apenas história, mas a busca pelas determinações do passado que ainda atuam no presente. Essa abordagem unifica a análise histórica, mesmo diante da diferença na longevidade dos programas, mostrando como eles moldaram os déficits habitacionais e as políticas atuais.

O momento progressivo concentra-se nas conjunturas mais recentes, após 2019. Este período pós-pandemia, marcado pela intensificação da crise social e o crescimento do déficit habitacional no Chile, e pelo retorno do PMCMV no Brasil, revela tanto as rupturas quanto às respostas emergenciais do Estado, as quais, de forma paradoxal, ainda se inserem na mesma lógica de financeirização.

Como procedimento metodológico, a comparação permite, por meio de confronto de duas realidades distintas, identificar similitudes e diferenças existentes nos fatos, processo e dinâmicas. Neste estudo, a comparação é empregada para confrontar as dinâmicas de financeirização e produção da desigualdade socioespacial resultantes da implementação das políticas habitacionais. Conforme Sposito *et al.* (2016), a validade do método comparativo reside na adequada seleção do recorte do que será analisado, dependendo da própria construção do objeto de pesquisa, é uma ferramenta importante nos estudos urbanos:

[...] as Ciências Sociais não deveriam se limitar ao estudo de casos, que nos levariam, apenas, à compreensão de dinâmicas e processos em si, o que poderia redundar na perspectiva causal, como uma sequência em que fato, dinâmica ou processo leva a outro fato, dinâmica ou processo. Ao contrário, elas deveriam buscar graus de generalização suficientemente abrangentes para que se possa apreender semelhanças e diferenças, ao que acrescento potencializar a compreensão das articulações (segundo seus tipos e intensidades) que há entre os elementos que se comparam. Assim, a compreensão (e não a descrição) de dinâmicas e processos não poderia, a meu ver, resultar de estudos de dois ou três conjuntos (países, cidades, bairros, indústrias etc.), analisando-se todos os seus elementos, pressupondo que os resultados obtidos levariam à comparação entre eles e desta comparação deveria o conhecimento. A compreensão de algo, a partir da comparação, requer a adequada seleção do recorte do que será analisado. Em outras palavras, depende da construção do objeto da pesquisa e, por conseguinte, do problema sobre o qual o pesquisador se debruça (2016, p. 32-33).

Para Sposito (2016), a comparação também pode ser feita sobre elementos de naturezas intrínsecas diferentes. Este aspecto pode ajudar o pesquisador a decidir

se é importante a comparação e/ou se ela terá que ser feita entre entidades semelhantes ou diferentes entre si. De outro lado, esta concepção de comparação já traz em si, de forma subliminar, o sentido de que comparar o que é diferente exige maior grau de abstração para se encontrar a similitude.

Tendo em vista o objeto investigado, corroboramos com Aggio (2022), ao afirmar que a comparação contribui para uma melhor interpretação das sociedades latino-americanas, de suas contradições, seus paradoxos, seus impasses e seus limites. A pesquisa comparativa busca iluminar um objeto de estudo frente a outro, estabelecer analogias, semelhanças e diferenças entre duas realidades históricas e suas dinâmicas e variações ao longo do tempo. Aggio (2002), afirma, ainda, que a comparação é vital, como indicava Gramsci (1999, p. 426), desde que não seja baseada em esquemas sociológicos abstratos.

Nesta perspectiva teórica e metodológica, a pesquisa adota a comparação combinada com a pesquisa exploratória de natureza qualitativa. Conforme Minayo (2004, p. 21-22), a abordagem qualitativa se concentra na interpretação de fenômenos e na análise de dados não quantificáveis, explorando um nível de realidade que não é perceptível e não captável em equações, medidas e estatísticas.

Em sua essência, a metodologia qualitativa trabalha com o “universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes”, buscando aprofundar-se no espaço complexo das “relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis [...] a abordagem qualitativa aprofunda-se no mundo dos significados das ações e relações humanas” (Minayo, 2004, p. 21-22).

Ao contrário da abordagem quantitativa, que busca generalizações a partir de dados numéricos e relações causais, a pesquisa qualitativa busca compreender a singularidade das experiências individuais e sociais, explorando a riqueza e a complexidade dos processos subjacentes. A análise indutiva, característica desse tipo de pesquisa, permite ao pesquisador construir quadros teóricos a partir dos dados, revelando os significados ocultos e as nuances das relações humanas. É essa dimensão da pesquisa que se revela fundamental para a compreensão da complexa dinâmica da desigualdade socioespacial nas cidades.

Cabe destacar que, dada a complexidade do objeto de estudo, a pesquisa tem a abordagem metodológica predominantemente qualitativa, complementada por dados quantitativos. Essa combinação busca enriquecer o estudo, oferecendo uma

compreensão mais abrangente do fenômeno investigado.

Na pesquisa qualitativa, a comparação envolve a análise de diferentes contextos ou perspectivas para identificar padrões e diferenças significativas. Na pesquisa quantitativa, a comparação é realizada através de análises estatísticas para verificar a relação entre variáveis e indicadores.

Um Indicador Social é uma medida em geral quantitativa dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para formulação de políticas). É um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão se processando na mesma (Jannuzzi, 2009, p. 15).

Ao comparar cidades de países distintos buscou-se, além de indicadores demográficos e de domicílios, uma maior densidade de informações possíveis para caracterizar suas realidades específicas. Essa escolha metodológica fundamenta-se na premissa de Melazzo (2022), de que não há exclusão de um princípio em relação ao outro. Sob a perspectiva do método, tal abordagem resgata a Quarta Lei da Dialética, ou seja, a passagem das mudanças quantitativas em qualitativas, evidenciando que dados concretos permitem apreender as transformações estruturais e qualitativas do espaço urbano. Afinal, como aponta Sposito e Sposito (2022), quantidade e qualidade exercem papel fundamental na compreensão da cidade e do urbano.

O procedimento técnico adotado para a investigação foi a pesquisa bibliográfica. Conforme Gil (2008), esta metodologia consiste na análise crítica e sistemática de material já publicado, com o duplo objetivo de aprofundar o conhecimento sobre a temática em questão e oferecer ao pesquisador diferentes perspectivas teóricas.

Nesta etapa, o arcabouço teórico foi estabelecido a partir da seleção de obras clássicas de Marx e Engels, autores fundamentais para a compreensão da demanda habitacional como um fenômeno inerente ao modo de produção capitalista. A discussão sobre a produção e apropriação do espaço urbano foi embasada nas obras de Lefebvre (1999, 2006). A análise da urbanização latino-americana e suas intrínsecas desigualdades estruturais pautou-se na produção de Santos (1998, 2008, 2010). Complementarmente, autores contemporâneos, como Harvey (2005, 2013), Maricato (2001, 2015), Rolnik (2012, 2015a, 2015b), Hidalgo (2000, 2019) Castilo e

Hidalgo (2007) foram consultados por apresentarem elementos da cidade contemporânea que, ao dialogarem com os pensadores clássicos, ilustram as contradições da relação capital trabalho, as quais se manifestam de maneira explícita na questão da moradia.

A investigação bibliográfica foi metodologicamente complementada pela pesquisa documental. Este procedimento, conforme definido por Marconi e Lakatos (1982), baseia-se na utilização de documentos, sejam eles arquivos públicos, privados, fontes estatísticas ou dados primários, para a análise da questão. Os documentos constituem uma rica fonte de dados que podem ser reexaminados, buscando novas e/ou interpretações complementares facilitando os estudos e informações que não temos acesso presencial (Godoy, 1995, p. 22).

As fontes consultadas para a extração de dados brutos e indicadores incluíram: plataformas institucionais como a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), Relatórios do Banco Mundial, Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Fundação João Pinheiro (FJP), Fundación Vivienda, Ministério das Cidades, Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias (ABRAINC) e Câmara Chilena de Construção (CChC). Além de documentários, artigos científicos e relatórios técnicos. A partir dessa coleta, os indicadores foram organizados em formatos tabular e gráfico para permitir posteriores interpretações e inferências sobre as categorias de análise.

A pesquisa documental revelou-se um método fundamental para o estabelecimento de uma contextualização histórica e econômica dos países estudados, fornecendo dados empíricos que complementam a revisão bibliográfica. Considerando os recortes temáticos propostos, a pesquisa incluiu a análise de legislações, atos normativos, planos e programas oficiais, políticas implementadas, regulamentações, relatório de gestão e indicadores de investimentos. A utilização dessas fontes primárias enfatizou às relações e dinâmicas estabelecidas entre os diferentes agentes que atuam na produção do espaço urbano, tanto no contexto brasileiro quanto no chileno.

Os dados referentes à política de habitação em Londrina foram levantados junto a Companhia de Habitação de Londrina (COHAB-LD), Companhia de Habitação do Paraná (COHAPAR), Prefeitura Municipal de Londrina (PML) e IBGE, complementados por pesquisas acadêmicas. Para a análise da situação habitacional na região de Antofagasta, os dados foram obtidos na plataforma Sistema de

Información Territorial Antofagasta (SIT-Antofagasta), uma ferramenta de georreferenciamento e análises territoriais, desenvolvida pelo Instituto de Políticas Públicas (IPP) da Universidade Católica do Norte (UCN), nos relatórios do Ministério da Habitação e Desenvolvimento Urbano (MINVU), de entidades como Déficit Cero, Techo Chile e Câmara Chilena de Construção (CChC), e o Plan de Emergencia Habitacional, além dos dados censitários do Instituto Nacional de Estatísticas.

O período de análise abrangeu os anos de 2000 a 2024, com ressalva de que o PEH por ser um plano não finalizado no momento da escrita, foi analisado em sua formulação, metas e resultados preliminares. É importante ressaltar a importância do Chile para o estudo, em parte, pelo fato de ter sido o primeiro país da América Latina a implementar políticas habitacionais subsidiadas de cunho neoliberal, o que influenciou a difusão dessa ideologia no continente, resultando na retração dos direitos sociais durante o período analisado.

Os resultados da pesquisa comparativa revelaram que Brasil e Chile apresentam formas distintas de valorização do capital e enfrentam um significativo déficit habitacional. Apesar das diferenças nos modelos de provisão, com o Chile historicamente focado no subsídio à demanda das famílias de renda média e o Brasil, no ciclo do PMCMV, priorizando o subsídio à oferta com foco na produção massificada para as faixas de baixa renda, as políticas habitacionais em ambos os países convergiram para resultados críticos: a predominância de um padrão construtivo de baixa qualidade, a localização periférica dos empreendimentos e a financeirização das políticas habitacionais de interesse social, perpetuando um processo de segregação e de desigualdade socioespacial.

A pesquisa de campo também incluiu a observação participante em Londrina (Brasil) e Antofagasta (Chile) combinada com técnica de coleta de dados qualitativos como registro fotográfico, georreferenciamento, possibilitando a espacialização das informações coletadas nos territórios estudados. Essa abordagem foi orientada pelas categorias respaldadas no referencial teórico, ou seja, renda da terra, financeirização das políticas habitacionais, Estado e desigualdade socioespacial, que permitiram complementar a pesquisa teórica com relatos, experiências, vivências e percepções do cotidiano nos respectivos territórios.

Em termos de achados específicos, a pesquisa identificou em Londrina (Brasil) uma marcante e crescente tendência de verticalização dos empreendimentos de habitação de interesse social, uma característica que não se manifesta com a

mesma intensidade na política habitacional em Antofagasta (Chile), caracterizada pela expansão dos assentamentos informais e alto preço da terra urbana.

A constatação da tipologia vertical como uma particularidade de Londrina motivou o registro das percepções e vivências do sujeito informante residente no Alegro Village. Este empreendimento constituído somente por apartamentos foi selecionado por ser a entrega mais recente, dezembro de 2024, considerando que possíveis problemas identificados no modelo verticalizado já teriam sido superados.

Os dados da pesquisa de campo foram coletados a partir de entrevista semiestruturada, que segundo Cruz Neto (*apud* Minayo, 2004), se caracteriza pela articulação das duas modalidades existentes: a entrevista estruturada, em que as perguntas são formuladas antecipadamente; e a não estruturada, em que o pesquisador aborda livremente o tema.

A entrevista foi agendada, e o entrevistado foi devidamente esclarecido sobre os objetivos da pesquisa, concordando com a gravação e transcrição na íntegra de todo conteúdo coletado. A entrevista objetivou privilegiar suas falas, ou seja, seus depoimentos sobre as experiências vividas territorialmente, as razões que apresentam para justificar suas escolhas, o modo como avaliam tais experiências e os discursos que elaboram a respeito de suas próprias práticas cotidianas e suas descrições sobre o vivido, como é característico da pesquisa qualitativa, produzindo informações que poderão, por vezes, confluírem e, por outras vezes, divergirem.

O roteiro que orientou a condução deste procedimento metodológico foi estruturado articulando, sobretudo, a dimensão do habitar e a categoria analítica da desigualdade socioespacial. O roteiro da entrevista consta no apêndice.

É importante esclarecer que não foram realizadas entrevistas em Antofagasta. A comparação em Antofagasta identificou a segregação horizontal com a expansão dos assentamentos informais. Em Londrina, além da permanência de muitas ocupações irregulares a verticalização dos empreendimentos habitacionais de interesse social destacou-se como um fenômeno não identificado na mesma proporção em Antofagasta. Contudo, essa diferença não representa uma assimetria metodológica, mas sim, uma particularidade relevante que enriquece a análise de Londrina ao demonstrar o habitar em condomínios verticais.

Observa-se que a pesquisa seguiu os critérios do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, com prévia autorização de Comitê de Ética como preconiza a Resolução 466/2012 do Conselho Nacional de Saúde sobre pesquisas com seres

humanos (PB Parecer Consubstanciado CEP 7118271 de 2024).

Para a análise dos dados qualitativos coletados foi utilizada a técnica de análise de conteúdo, que, segundo Gomes (2004), se constitui em três etapas: ordenação dos dados; classificação dos dados; análise final. Na definição de Bardin a análise de conteúdo:

[...] abrange as iniciativas de explicitação, sistematização e expressão do conteúdo de mensagens, com a finalidade de se efetuarem deduções lógicas a respeito da origem dessas mensagens. Mais especificamente a análise de conteúdo constitui: um conjunto de técnicas de análise de comunicação visando obter, por procedimentos sistemáticos de descrição do conteúdo de mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção destas mensagens (Bardin, 2004, p. 42).

Sendo assim, a análise de conteúdo visa o desvelamento de dados até então não desvendados, ou seja, que se apresentavam ocultos. A base procedimental da pesquisa reforça a compreensão do indivíduo como sujeito social e busca desvelar dados sobre os aspectos subjetivos da cultura e da organização social, das instituições e movimentos sociais.

Para a análise dos dados quantitativos foram utilizadas técnicas de análises estatísticas, exposição de resultados em gráficos, quadros e tabelas. As variáveis/indicadores quantitativos foram: demografia, IDH, Gini, pobreza e extrema pobreza, migração internacional, déficit habitacional, entre outros em ambos os países. Portanto, a pesquisa foi dividida em três partes: 1) coletar e sistematizar informações; 2) analisar as informações qualitativas e quantitativas obtidas, e, 3) analisar e comparar as variáveis obtidas.

Para a análise dos dados estatísticos sobre a habitação de interesse social foi utilizado a cartografia. Enquanto conjunto de conhecimentos e linguagem de representação de fenômenos geográficos, a cartografia permite a convergência entre a análise espacial e o tratamento estatístico de dados. No contexto desta pesquisa, ela assume um papel analítico fundamental: ao espacializar a distribuição dos empreendimentos de habitação de interesse social, a cartografia revela as materialidades da desigualdade socioespacial e evidencia a lógica de localização imposta às populações de baixa renda (Góes; Melazzo, 2022).

A pesquisa adota uma abordagem qualitativa predominante, utilizando a técnica de análise de conteúdo, para o tratamento dos dados e observações,

complementada por dados quantitativos de fontes institucionais. Essa triangulação metodológica permite que a singularidade das experiências vividas em Londrina e Antofagasta seja compreendida à luz das categorias universais da economia política, revelando a essência dos processos de segregação e desigualdade socioespacial que as estatísticas, isoladamente, não conseguem revelar.

Acredita-se que esta pesquisa poderá: a) contribuir para análise da temática da habitação de interesse social; b) refletir como as medidas econômicas em cada momento histórico contribuíram para o modelo de formulação da política de habitação, que atende fatores sociais e, também, econômicos; c) contribuir para a construção de um arcabouço teórico relacionado à temática da habitação de interesse social em Londrina e Antofagasta; d) aprofundar debates e conhecimentos com vistas à construção de novos conhecimentos sobre a política de habitação; e) socializar conhecimentos (re)construídos no processos da pesquisa.

O método expositivo busca demonstrar a interconexão entre os capítulos, estabelecendo um diálogo contínuo entre as análises desenvolvidas. O objetivo central é conferir continuidade orgânica e coesão teórica à pesquisa, de modo a evidenciar o movimento dialético do objeto de estudo.

Fundamentado na concepção de Corrêa (1989), a produção do espaço urbano resulta da atuação de diversos agentes que interferem nos mercados fundiário e imobiliário. Estes agentes que podem acumular múltiplas funções, dividem-se nos seguintes grupos: 1) promotores imobiliários (incorporadores, construtores e vendedores), sendo o incorporador o agente que gere o capital e assume os maiores riscos financeiros, responsável por definir a localização, o padrão do empreendimento e coordenar todas as etapas, da construção à venda; 2) os proprietários fundiários e imobiliários, detentores de terras e imóveis que aguardam a valorização ou a comercialização no mercado; 3) capitalistas e produtores de materiais, responsáveis pela fabricação dos insumos que viabilizam a materialização das estruturas urbanas; 4) consumidores e ocupantes: incluem os compradores de lotes, usuários de imóveis construídos e ocupantes de terrenos e 5) Estado e instituições transnacionais que atuam como agentes reguladores, investidores em infraestrutura e formuladores de políticas públicas que moldam a dinâmica e o crescimento das cidades (Corrêa, 1989).

Nessa perspectiva, os capítulos que compõem esta tese estruturam-se a partir da articulação entre o referencial teórico e as atividades de pesquisa concretizadas, seguida pela análise das variáveis coletadas.

O capítulo I - Economia Política da Cidade e da Urbanização: produção das desigualdades socioespaciais estabelece o referencial teórico da pesquisa a partir da urbanização e a habitação no capitalismo industrial, cuja renda da terra é condição estrutural da dinâmica urbana e da produção social do espaço urbano. Traça um panorama da cidade na fase monopolista e financeira do capital, distinguindo o período fordista-keynesiano (1945 a 1970) e as reestruturações neoliberais.

O capítulo II - Estado Capitalista e a Política de Habitação de Interesse Social analisa comparativamente as especificidades e respostas estatais de ambos os países, que resultam em padrões distintos de segregação socioespacial: no Brasil, o modelo é marcado pela informalidade e pela predominância de favelas; no Chile, caracteriza-se por uma segregação formal e planejada, viabilizada por conjuntos habitacionais subsidiados. Embora a estratégia chilena tenha reduzido inicialmente o déficit habitacional quantitativo, ela gerou moradias isoladas, sem acesso a serviços e oportunidades. Esse modelo culminou, em anos recentes, na inversão do déficit habitacional, evidenciando o esgotamento desse modelo de padrão habitacional.

O capítulo III - Políticas Habitacionais de Interesse Social no Brasil e no Chile: Similitudes, Continuidades e Rupturas propõe uma análise comparativa e dialética das trajetórias habitacionais de ambos países, destacando as similitudes, os processos de urbanização e desigualdade. Analisam-se as continuidades, como a persistência do modelo rentista e de subsídios, e as rupturas, como as mudanças nos marcos regulatórios e institucionais. A questão central do capítulo reside na análise da moradia como valor de troca, subsumida à lógica do capital.

O capítulo IV - Dinâmicas Espaciais Empíricas: singularidades urbanas em Antofagasta e Londrina analisa a financeirização da política habitacional, a renda da terra, a desigualdade e a segregação socioespacial nas duas cidades. Conclui-se que a produção do espaço urbano, a financeirização da política habitacional e a dinâmica da renda da terra operam de forma articulada, revelando as particularidades de cada contexto urbano sob à lógica da acumulação capitalista e da reprodução das periferias.

Por fim, o capítulo V apresenta a Conclusão, nas quais se retomam os objetivos centrais e as problemáticas que nortearam a investigação. Neste fechamento, realiza-se a sistematização das análises e reflexões sobre os principais fenômenos identificados, evidenciando os achados da pesquisa, as limitações encontradas e as possibilidades de aprofundamento teórico e empírico em estudos futuros.

2 ECONOMIA POLÍTICA DA CIDADE E DA URBANIZAÇÃO: PRODUÇÃO DAS DESIGUALDADES SOCIOESPACIAIS

Este referencial teórico busca evidenciar a relação intrínseca entre modo de produção e formação social, mobilizando as categorias forças produtivas e as relações de produção para interpretar a urbanização latino-americana e, em particular a habitação de interesse social em Londrina (Brasil) e Antofagasta (Chile). Parte-se da compreensão de que a cidade não é um fenômeno neutro, mas um espaço central da produção e reprodução do capital e das contradições de classes (Engels, 1985).

Nessa direção, Harvey (2005, 2013), concebe o capital como um processo dinâmico cuja lógica de transformação e especulação opera por regras internalizadas, produzindo a própria preservação e expansão e uma geografia histórica própria; por isso, sua trajetória de desenvolvimento é estruturalmente imprevisível, pois se reinventa constantemente em novas tecnologias, novos processos de trabalhos e novos espaços e localizações (Harvey, 2013).

Ao moldar o espaço urbano e o ambiente construído, essa dinâmica incide diretamente sobre a reprodução social e o acesso à moradia. Conforme sintetiza Natal (2015), “a compactação espacial ou a posterior dispersão do tecido social urbano não foi apenas produto histórico, mas também requisito indispensável do capitalismo de cada tempo histórico” (Natal, 2015, p. 32).

Com base nas leituras sobre cidade e macro transformações capitalistas (Natal, 2015), somadas às contribuições sobre urbanização e habitação (Engels, 1985, 2015; Marx, 2008, 2001), produção social do espaço (Lefebvre, 1972, 2002, 2006) e circulação do capital (Harvey, 2005, 2013), o capítulo delimita três períodos essenciais de transformações urbanas, nos quais a renda da terra e sua dinâmica no contexto urbano se firma como condição “sine qua non” para o processo de valorização. Identificando que a cidade deixa de ser apenas o espaço da produção para se tornar, ela mesma, uma mercadoria e um campo de acumulação.

A estrutura do capítulo organiza-se em cinco partes: (I) a disputa pelo espaço urbano; (II) a urbanização e a habitação no capitalismo industrial a partir de Marx e Engels (séculos XVIII e XIX); (III) a teoria da renda da terra e sua dinâmica no urbano; (IV) a produção social do espaço urbano e a noção de sociedade urbana em Lefebvre; e (V) a cidade na fase monopolista e financeira do capital, distinguindo o período fordista-keynesiano (1945 a 1970) e as reestruturações neoliberais posteriores.

2.1 CIDADE CAPITALISTA: PRODUTO SOCIAL EM DISPUTA

A análise histórica revela como as cidades, desde suas origens, refletem e moldam as relações sociais⁹. Ao longo do tempo, a complexa materialidade da cidade evidencia como ela se consolidou como um lugar privilegiado para as lutas de classes, evidenciando a intrínseca “relação entre cidade, urbanização e capitalismo” (Natal, 2015, p. 25).

A cidade constitui, primordialmente, um desafio epistemológico (Tonin, 2025). O espaço urbano manifesta-se em uma vasta heterogeneidade de formas e funções, as quais em uma mesma temporalidade histórica, coexistem múltiplas expressões que desafiam simplificações analíticas.

Para além do porte populacional, a tipologia das cidades é definida por vários fatores, como: a) nível de integração variando entre cidades isoladas e aquelas inseridas em aglomerações urbanas ou regiões metropolitanas; b) dinâmica populacional que abrange cidades de crescimento rápido até aquelas que enfrentam esvaziamento populacional; c) impacto de grandes empreendimentos quando as cidades cuja morfologia e economia são significativamente impactadas por projetos de infraestrutura ou exploração de recursos; d) localização geográfica, em biomas específicos ou em frente de expansão, como as fronteiras agrícola; e) economia predominante que variam entre agrícola, industrial, turística, extrativista ou centrada na prestação de serviços e tecnologia; f) características específicas como aquelas que se destacam pelo patrimônio histórico, ambiental e cultural, ou pela presença de comunidades tradicionais, o que exige políticas diferenciadas.

Essa pluralidade revela-se tanto nas configurações especificamente latino-americanas, marcadas pela dialética persistente entre centralidade e periferia, quanto nas especializações produtivas que moldam a paisagem e o cotidiano, evidenciando dinâmicas contrastantes entre polos de serviços, como Londrina (Brasil), e extrativistas, como Antofagasta (Chile).

Localizada no norte do Paraná e sul do Brasil, Londrina consolida-se como um polo regional dinâmico, cuja economia é marcada pelo setor de serviços. Para além de sua herança cafeeira, a cidade projeta-se como um estratégico polo de tecnologia, saúde e educação superior, exercendo papel de comando sobre uma

⁹ Sobre a criação das primeiras cidades e as relações sociais e de poder estabelecidas ler: Lewis Munford (2004) e Jorge Natal (2015).

vasta rede urbana e apresentando um dos PIBs mais expressivos do estado. Antofagasta é considerada o motor econômico do Chile e responsável por 45% do PIB da mineração e 84% de sua produção mineral. Possui uma lógica industrial e exportadora, priorizando a construção de portos e ferrovias para escoar a riqueza mineral da região. Contudo, independentemente da diversidade morfológica e funcional ou de seu porte ou especialização, todas essas configurações vivenciam as contradições sociais inerentes ao modo de produção capitalista.

Sob a perspectiva de Sposito e Sposito (2022), Londrina e Antofagasta qualificam-se como cidades médias, definidas não apenas por seu porte, mas pela posição estratégica e pelo papel funcional que desempenham na rede urbana, conforme suas respectivas formações socioespaciais. Entretanto, para além de suas singularidades morfológicas ou especializações econômicas, ambas as realidades são permeadas pelas contradições sociais inerentes ao modo de produção capitalista. Neste contexto, a presente pesquisa busca apreender como tais tensões se materializam no desenho da política habitacional.

Nas cidades latino-americanas inseridas no contexto de um Estado capitalista dependente, estas contradições sociais acentuam-se. A conjugação entre a superexploração da força de trabalho e a histórica concentração da propriedade privada da terra eleva a tensão e as desigualdades a patamares distintos das economias centrais. Esta realidade corrobora a tese de que a origem e a evolução da cidade estão intrinsecamente ligadas à origem da sociedade de classes, conforme argumenta Singer (1998, p. 10), embora as cidades tenham existido em diferentes formações sociais, é no capitalismo que as contradições de classe se acentuam de forma mais evidente.

Rolnik (2015), complementa esta perspectiva ao destacar que a existência material da cidade é indissociável da sua existência política. A autora enfatiza que, “desde sua origem, a cidade significa, ao mesmo tempo, uma maneira de organizar o território e uma relação política” (Rolnik, 1995, p. 21).

Nesta perspectiva, as cidades não podem ser compreendidas como objetos em si, mas como expressões particulares de um dado processo de desenvolvimento específico. Elas representam o “trabalho objetivado e materializado” (Carlos, 2007, p. 50). Portanto, o fenômeno cidade é “um produto sócio-histórico no qual suas marcas e significados são visíveis, mas apenas para os que rompem com a referida percepção naturalizada” (Natal, 2015, p. 28).

Isto implica reconhecer a cidade como espaço do desenvolvimento do capital. De um lado, espaços que singularizam e potencializam a existência humana e, de outro, como concreções sociais em disputa que, na atual etapa do desenvolvimento capitalista, são sistemática e brutalmente apropriadas pelo capital (Natal, 2015, p. 23-24).

Essa dinâmica foi demonstrada por Marx e Engels (2008), evidenciando quanto o movimento do capital impulsiona o desenvolvimento das cidades e da urbanização:

A burguesia submeteu o campo à cidade. Criou cidades enormes, aumentou prodigiosamente a população urbana em comparação com a rural e, dessa forma, arrancou uma grande parte da população do embrutecimento da vida do campo. [...] A burguesia suprime cada vez mais a dispersão dos meios de produção, da propriedade e da população. Ela aglomerou as populações, centralizou os meios de produção e concentrou a propriedade em poucas mãos. Resulta daí a centralização do poder político (Marx; Engels, 2008, p. 15-16).

Aprofundando essa análise, Marx (2001) explica que a estrutura interna de uma nação depende do nível de desenvolvimento de sua produção e de seus intercâmbios. A divisão do trabalho, que Sposito (Estudos [...], 2021) aponta, junto ao sedentarismo e a produção de excedentes, como pilar da cidade contemporânea, gera a separação entre trabalho industrial/comercial e agrícola, surge, assim, a separação e a oposição de interesses entre a cidade e o campo (Marx, 2001, p. 11-12).

A divisão entre a cidade e campo acontece quando as sociedades atingem um estágio de desenvolvimento em que a produção excedente de alimentos permite a uma parte da população viver aglomerada em centros urbanos e dedicar-se a outras atividades (Singer, 1977, p. 11). Ao analisar essa dinâmica Lefebvre (1972), utilizando com rigor e precisão as categorias do materialismo histórico dialético ressalta que a dicotomia entre a cidade e o campo fragmenta a sociedade e impede a percepção da totalidade social. Contudo, pondera que a cidade deve ser compreendida como uma força produtiva essencial que exerce, historicamente, uma relação de poder sobre o campo.

No capitalismo essa relação de poder se acentua. A exploração do trabalho pelo capital manifesta-se no espaço urbano através de profundas desigualdades sociais que se materializam na forma como diferentes classes ocupam e usufruem o espaço urbano. Assim, a produção social do espaço revela-se um processo permeado

por contradições que são mais evidentes no espaço urbano do que no rural.

A oposição entre campo e cidade é a expressão mais flagrante da subordinação do indivíduo à divisão do trabalho, uma condição que conforme Marx e Engels (2001, p. 56) só pode existir no âmbito da propriedade privada. Portanto, a divisão social do trabalho é também a gênese da divisão de classes; quanto mais complexas forem as relações e especializações, mais complexa e estratificada será a produção do espaço urbano (Tonin, 2025, p. 38).

Um exemplo histórico desse processo foi o cercamento das terras na Inglaterra. Ao expulsar o trabalhador rural, esse movimento criou simultaneamente um mercado de trabalho e de consumo em moldes capitalistas, forçando o esvaziamento do campo e o crescimento do espaço urbano (Natal, 2015, p. 30). A cidade consolidou-se como lócus de acumulação de capital, materializando a separação entre o capital e a propriedade fundiária e estabelecendo uma forma de propriedade que tem como única base o trabalho e a troca (Marx; Engels, 2001, p. 56).

Enquanto aglomerado de capital e de população, a cidade exacerba as desigualdades e a hierarquização social do espaço urbano contemporâneo.

O campo em oposição à cidade é dispersão e isolamento. A cidade, pelo contrário, *concentra* não apenas a população, mas também os instrumentos de produção, o capital, as necessidades, as fruições, logo, tudo o que faz com que uma sociedade seja uma sociedade. É por isso que a existência da cidade implica simultaneamente a necessidade de administração, de política, de impostos, etc., numa palavra, a necessidade da organização comunal e, portanto, da política em geral (Lefebvre, 1972, p. 50).

Como observa Lefebvre (1972), essa concentração exige a organização política administrativa, a própria política em geral surge na necessidade urbana. Deste modo, a cidade não é apenas um aglomerado de edifícios, mas um sistema político, econômico e cultural que molda a vida de seus habitantes e é por eles moldada. A gestão do espaço urbano, a distribuição de recursos, a construção de infraestruturas, a organização do território são questões de poder.

A cidade é expressão espacial parcial de uma totalidade social, portanto, síntese de múltiplas determinações. Em sua essência, a cidade configura-se como um espaço de organização territorial e de exercício do poder, estabelecendo uma dinâmica em que é tanto produto quanto produtora de poder. A trajetória da urbanização é marcada por embates em torno do espaço, dos recursos e dos direitos, e a cidade contemporânea, com suas profundas desigualdades sociais, reflete essa

herança histórica.

Para Lefebvre (2006, p. 6), é impossível pensar a cidade e o urbano moderno enquanto obras sem de início concebê-los como produto social. Sem conceber claramente o espaço que ela ocupa, do qual ela se apropria ou desapropria. Assim, Lefebvre (2006), demonstra que o espaço urbano é um produto social, resultado da produção da sociedade pela ação cotidiana do homem, portanto, um produto que expressa um conjunto de relações sociais permeado por diferentes intencionalidades e disputado por diferentes agentes sociais.

Neste sentido, Natal (2015) explica que cidades industriais se distinguem das sociedades anteriores pelo crescimento das cidades e adensamento populacional, na qual concentram a força de trabalho, os consumidores e as matérias-primas. O grau de mercantilização é outro aspecto de diferenciação, com o estabelecimento de inúmeras e amplas relações com o mundo “externo”, na busca por valorização do capital, naturalmente expansivo, inclusive no plano espacial e a busca por expandir seus limites territoriais, em parte pela questão do mercado e em parte pela questão do poder (Natal, 2015, p. 28).¹⁰

Impulsionadas pela lógica da valorização do capital, as cidades industriais apresentavam três características principais: a) uma visível polarização entre as classes sociais, a dos capitalistas e a dos trabalhadores assalariados; b) uma divisão social do trabalho mais desenvolvidas que em épocas passadas, embora ainda modesta em comparação com o que viria nas subseqüentes etapas capitalistas; e c) um Estado em desenvolvimento, mas já influenciado pela doutrina liberal e com evidentes imbricações com os interesses do nascente capital (Natal, 2015).

¹⁰ Na antiguidade, as cidades eram sociedades de classes caracterizadas por uma forte divisão do trabalho e uma estrutura de poder imperial. Elas apresentavam grande adensamento populacional em territórios definidos e se sustentavam por meio de lutas expansionistas, visando o domínio de terras e a escravização de povos. Havia importantes relações externas de dominação e um comércio com expressivo uso e equivalentes universais, como o dinheiro. Após a queda do Império Romano, a sociedade feudal (do século V ao XV) emergiu com uma nova forma de organização social, também baseada em classes, na divisão do trabalho e estrutura de poder bem definidas. Diferentemente do modelo antigo, o feudalismo foi marcado pela retração e dispersão populacional, com o crescimento limitado aos feudos. Em vez de expansionismo, o foco era o avanço populacional interno e o isolamento social. As relações externas eram mínimas, e o comércio, antes mercantilizado, retraiu-se drasticamente, com o escambo prevalecendo sobre o uso de dinheiro, já que a produção era majoritariamente para o próprio consumo. Destaca-se que um dos elementos de distinção entre as sociedades escravista romana e a feudal, era a mercantilização da economia, ela dependia da consideração simultânea e articulada de três processos sociais: a produção de excedente econômico, a existência de relações de poder e a comercialização. A mercantilização, presente no Império Romano e quase inexistente no feudalismo, retorna de forma transformada e dominante no capitalismo. É essa prevalência da mercantilização que, além da escala, singulariza o capitalismo e o distingue dos sistemas anteriores (Natal, 2015, p. 25-26).

Nesta perspectiva, o autor destaca a forte correlação entre o avanço das relações mercantis, capitalismo e cidades (urbanização), argumentando que é lógica e historicamente impossível pensar uma sociedade generalizadamente mercantil que não seja a capitalista (Natal, 2015, p. 30).

Neste contexto, a luta por moradia faz parte da história da classe trabalhadora. A produção literária de Marx e Engels, sobre a situação das cidades e da reprodução proletária industrial em formação na Europa no século XIX, oferece contribuições históricas e teóricas que elucidam a questão da habitação no contexto de origem do capitalismo, mas também na contemporaneidade. O método de análise empregado pelos autores demonstra como as dinâmicas de produção e acumulação capitalista moldaram e continuam a moldar as condições de habitação e a vida nas cidades.

2.2 O PASSADO É PRÓLOGO? PERSPECTIVAS TEÓRICAS DA URBANIZAÇÃO E DA HABITAÇÃO EM MARX E ENGELS

Marx e Engels desenvolveram seus escritos no efervescer da Revolução Industrial e do nascimento da sociedade burguesa¹¹. Esse fenômeno se constituiu como uma revolução tecnológica, econômica, social e cultural sem precedentes, com uma capacidade de produção e acumulação permanente, por isso inseparável do desenvolvimento¹².

¹¹ A Revolução Industrial inglesa e a subsequente Revolução Francesa, ambas no final do século XVIII, solidificaram o capitalismo em sua fase industrial. O capitalismo, que "na forma de mercantilismo, havia sido mero instrumento a serviço de uma economia feudal, emergiu como a forma dominante e revolucionou toda a economia mundial". Considerando os fatores objetivamente estratégicos dos modos de produção fundamentais (escravismo: o homem; feudalismo: a terra; capitalismo: o capital), a formação social latino-americana, cuja determinante geográfica era o meio natural, com a terra (América espanhola) e o escravo (América portuguesa) como fatores estratégicos, passou a sofrer pressão externa do novo ritmo produtivo do meio técnico inglês, cujo fator estratégico era o capital (Dias; Castro, 1977).

¹² Com a consolidação, o capitalismo passou a apresentar um padrão de desenvolvimento marcado por ciclos de acumulação de longa duração. Cada ciclo se divide em duas fases com duração de aproximadamente vinte e cinco anos cada, a primeira caracterizada pela expansão econômica, seguida por uma segunda etapa de depressão. Esses ciclos estão intrinsecamente relacionados às inovações tecnológicas. Quando novas tecnologias são introduzidas no mercado, as grandes empresas que as detêm obtêm lucros extraordinários, impulsionando o crescimento econômico. No entanto, com o tempo, essas inovações se disseminam para outras empresas, o que leva a uma redução da taxa média de lucro e, conseqüentemente, ao início de uma fase recessiva da economia (Kondratieff, 1935). Para a periferia do sistema capitalista, esses ciclos são fundamentais para o desenvolvimento econômico. Durante os períodos de expansão da economia mundial, a demanda do centro por produtos primários da periferia aumenta, intensificando a inserção desta na divisão internacional do trabalho. Por outro lado, nas fases de depressão econômica, a periferia, enfrentando dificuldades para importar bens, inicia um processo de substituição de importações, ou seja, começa a produzir internamente o que antes era comprado no exterior (Mamigonian, 2000).

A produção social revelou avanços jamais antes experimentados graças ao desenvolvimento das forças produtivas. De modo que a humanidade possui hoje recursos materiais sem precedentes. Todavia, ao mesmo tempo, este mesmo processo de desenvolvimento, por se fazer com finalidade privada tem evidenciado um crescimento da desigualdade social e do pauperismo, como ensina Netto (1996).

A revolução produtiva e o crescimento da atividade fabril da produção de bens e serviços iniciaram uma revolução social com um crescimento demográfico e transformações profundas na estrutura institucional, cultural, política e social das cidades.

As condições de vida da classe trabalhadora nas grandes cidades impactavam toda a sociedade, levando à análise e ao debate de estudiosos, políticos, religiosos, entre outros, que formularam diagnósticos concluindo que a questão da habitação era o problema central das grandes cidades no século XIX e que seria necessário a intervenção do Estado para afastar a ameaça da revolução e reverter as condições deploráveis em que vivia o proletariado que afetavam, direta ou indiretamente, todos os habitantes da cidade¹³.

A questão da habitação aparece dispersa em diferentes obras de Marx (2001; 2008b), mas em Engels, duas obras específicas e distintas são dedicadas para analisar a questão: I) “A situação da classe trabalhadora na Inglaterra (Engels, 1985)”, na qual dedica um capítulo específico sobre “As Grandes Cidades” e II) “Sobre a questão da moradia (Engels, 2015)”, as obras têm implicações e enfoques diferentes

¹³ As primeiras leis de moradia para a classe trabalhadora surgiram na Europa no final do século XIX, com destaque para a Lei Belga de 1889 e a Lei Inglesa de 1890. Essas medidas foram uma resposta da elite política à falta de moradias adequadas e higiênicas. A superlotação, a segregação social, a ausência de serviços públicos e a deterioração das condições de higiene eram características marcantes da transição urbana do final do século XIX. Essas transformações sinalizaram a passagem da “cidade liberal da primeira revolução industrial para a cidade neotécnica e pós-liberal”. A questão da moradia operária surgiu na Europa com a Feira Mundial de Paris de 1867, impulsionada pela elite burguesa progressista. Na época, sociedades de economia social defendiam a moradia unifamiliar, o cooperativismo e o direito à casa própria como pilares da paz e da harmonia social. Esse contexto deu origem aos Congressos Internacionais de Casas Baratas. O primeiro, em Paris (1889), discutiu a acessibilidade econômica, legal, construtiva/sanitária e moral da moradia. Os debates nesses congressos evoluíram, tornando-se um indicador importante da ação habitacional social na Europa Ocidental, abordando temas como a intervenção estatal, o papel dos indivíduos, a função municipal e a participação de empresários e seguradoras. Antes dos congressos, o poder público já atuava na questão habitacional. Na Inglaterra, a crescente crise habitacional do século XIX levou às primeiras políticas habitacionais, com leis sobre arrendamento desde 1851. Na Espanha, a Ordem Real 9 de Setembro de 1853 foi um marco inicial, semelhante ao inglês, buscando regular aluguéis e condições de moradia para as classes populares. Essa base resultou na “Ley de Casas Baratas” de 1911, proposta por Adolfo Posada no Chile, que já defendia a fórmula cooperativa para moradias acessíveis desde 1907 (Hidalgo Dattwyler, 2000).

que se complementam, fornecendo uma visão mais completa sobre o tema.

Na primeira, Engels (1985) apresenta uma análise histórica e descritiva, revelando a questão da habitação como uma manifestação da luta de classes. Ele demonstra de forma empírica e contundente, que as condições precárias de moradia da classe trabalhadora não são acidentais. A pobreza, a precariedade e insalubridade das moradias e a segregação socioespacial são produtos diretos e necessários da urbanização capitalista. A questão habitacional é analisada a partir dos seus processos sociais, políticos e econômicos que moldam a totalidade social, e as grandes cidades industriais como epicentro da exploração, caracterizadas pela mercantilização da força de trabalho, pela intensificação da exploração e pelas desigualdades sociais.

Na segunda, composta por artigos publicados no jornal alemão Volksstaat¹⁴ Engels (2015) apresenta um debate teórico e político mais aprofundado, na qual realiza uma crítica consistente aos projetos sociais reformadores pautados nos ideais de Proudhon, evidenciando o distanciamento entre a reflexão do autor e a dos pensadores burgueses.

As diferenças entre as obras mostram a evolução do pensamento de Engels. Enquanto a primeira apresenta um diagnóstico robusto que expõe a miséria urbana, a segunda é uma crítica teórica que desarma as ilusões de que o problema pode ser resolvido por meios jurídicos dentro da própria lógica do capitalismo. A substituição das leis da economia pelas leis jurídicas e morais dos proudhonianos foi duramente criticada por Engels e classificada como panaceia do problema da habitação. Juntas, essas obras oferecem um arcabouço para entender as crises habitacionais e porque as soluções de mercado nunca são suficientes.

A importância dessas obras de Engels reside na sua capacidade de oferecer um método de análise materialista e dialético para compreender a unidade entre economia, política e sociedade. Essa abordagem não se reduz a uma mera repetição de suas ideias, mas sim de uma aproximação de seus conceitos para o século XXI, considerando as profundas transformações sociais e econômicas que ocorreram no

¹⁴ Der Volksstaat (O Estado Popular): órgão central do Partido Operário Social-Democrata alemão, publicado em Leipzig de 2 de outubro de 1869 a 29 de setembro de 1876. Marx e Engels colaboraram constantemente na sua redação. Até 1869 o jornal publicou-se com o nome de Demokratisches Wochenblatt (Semanário Democrático): jornal operário alemão, editado de janeiro de 1868 a setembro de 1869. O jornal desempenhou um importante papel na criação do Partido Operário Social-Democrata alemão. Neste veículo Engels estabeleceu um debate teórico com Proudhon sobre a questão da moradia.

século XX, o método permanece válido. Portanto, o retorno ao pensamento de Engels é fundamental para analisar a realidade habitacional brasileira e chilena.

Engels (1985) demonstra como a gradativa introdução de novas técnicas que intensificaram o uso do solo e alteraram a estrutura produtiva promoveram um reordenamento da sociedade rural, ou seja, um êxodo do rural para o urbano. Essa dinâmica, combinada com a produção em larga escala, desapropriou os pequenos camponeses e arruinou os pequenos burgueses, transformando-os em proletários, concentrando a população nas grandes cidades em torno das indústrias. Conforme descrito na passagem a seguir:

O grande estabelecimento industrial exige numerosos operários trabalhando juntos num mesmo edifício; eles têm que habitar juntos: para uma fábrica média já constituem uma vila. Têm necessidades para cuja satisfação outras pessoas são necessárias: os artesãos, alfaiates, sapateiros, padeiros, pedreiros, e marceneiros afluem. Os habitantes das vilas, sobretudo a geração mais jovem, habituam-se ao trabalho na fábrica, familiarizam-se com ele e, logo que a primeira fábrica, como se compreende, já não os pode ocupar a todos, o salário baixa e por consequência, vêm-se instalar novos industriais. De tal modo que a vila se transforma numa pequena cidade e a pequena cidade numa grande cidade. Quanto maior for a cidade, maiores são as vantagens da aglomeração. Surgem as vias férreas, os canais e as estradas; a escolha entre os trabalhadores experimentados torna-se cada vez maior; em virtude da concorrência que os empreiteiros da construção civil e também os fabricantes de máquinas, disponíveis, fazem entre si, podem se fundar melhores estabelecimentos, mais baratos que numa região mais afastada [...]. Daí o desenvolvimento espantosamente rápido das grandes cidades industriais (Engels, 1985, p. 32).

Nesta obra o autor descreve as transformações urbanas advindas com a industrialização e seus desdobramentos. Aponta a dupla tendência do capitalismo: a concentração demográfica em paralelo com a concentração do capital. Acompanhada da concentração fundiária, na segunda metade do século XVIII, que intensificou o processo industrial e alterou a distribuição da população.

Essas transformações levaram à criação do proletariado urbano e do capitalista: o primeiro, assalariado e sem acesso à propriedade privada dos meios de produção; o segundo, com a função precípua de organizar a atividade produtiva, classe esta que passou a exercer considerável influência na criação das condições institucionais e jurídicas indispensáveis ao seu próprio desenvolvimento e fortalecimento.

Desse modo, a organização social que se institui com o capitalismo cria a desigualdade entre aqueles que detêm os meios de produção e aqueles que estão

expropriados de sua posse, de tal modo que a força de trabalho fica entregue à sua própria sorte. Assim Engels (1985, p. 97) descreveu:

Falando claramente: o trabalhador é, de direito e de fato, o escravo da classe possuidora, da burguesia; a sua escravidão é tal que chega ao ponto de ser vendido como uma mercadoria e de o seu preço subir e descer tal como o de uma mercadoria. Se a procura de trabalhadores aumenta, o seu preço sobe; se diminui, o seu preço baixa. Se baixa ao ponto de haver um certo número de trabalhadores que já não são vendáveis e ficam em estoque, eles são abandonados à própria sorte, e como não há ocupação que os faça viver, morrem de fome. [...] A única diferença em relação à antiga escravatura, praticada abertamente, está em que o trabalhador atual parece ser livre, porque não é vendido definitivamente, mas aos poucos, diariamente, semanalmente, anualmente e porque não é um proprietário que o vende a outro, mas é ele próprio que é obrigado a vender-se desta maneira: porque não é escravo de um só proprietário, mas de toda a classe possuidora.

Essa contradição social é a característica central do processo, com a exploração do trabalho pelo capital, com os indivíduos se tornando mercadoria ao venderem sua força física e mental em troca de um salário. A Revolução Industrial começou sob a égide da liberdade, com um significado particular: permitir aos empresários industriais que desenvolvam e criem novas formas de produção e de enriquecimento. Além disso, ela submeteu a organização da sociedade aos imperativos de uma classe social, a burguesia. Mais do que a liberdade, o capitalismo estabeleceu o reino do capital, dos seus possuidores e dos imperativos de sua acumulação. Desta forma, os elementos da revolução que se consolidaram são a industrialização, a classe operária e o capitalismo, configurando a sociedade burguesa.

Essa contradição se expressa também no espaço e nas cidades, ao analisar as grandes cidades da Inglaterra, Engels (1985) já demonstrava o surgimento da desigualdade socioespacial, uma característica que se mantém nas cidades latino-americanas na contemporaneidade.

Todas as grandes cidades possuem um ou vários 'bairros de má reputação', nos quais se concentra a classe operária. É certo que é frequente a pobreza morar em vielas escondidas, muito perto dos palácios dos ricos, mas, em geral, designaram-lhe um lugar à parte, onde, ao abrigo dos olhares das classes mais felizes, têm de se safar sozinha, melhor ou pior. Esses bairros são organizados, em toda a Inglaterra, mais ou menos da mesma maneira: as piores casas na parte mais feia da cidade; na maior parte das vezes são construções de um ou dois andares, de tijolos, alinhadas em longas filas, se possível com porões habitados, e quase sempre irregularmente construídas (Engels, 1985, p. 38).

Nesta perspectiva, Marx afirmou que quanto mais rápido se acumula o capital numa cidade industrial ou comercial, tanto mais rápido o fluxo do material humano explorável e tanto mais miseráveis as moradias improvisadas dos trabalhadores (Marx, 1980, p. 290).

A escassez de moradia em razão da repentina afluência da população às metrópoles; o aumento colossal dos preços do aluguel; é a aglomeração ainda maior de moradores nas casas particulares; e, para alguns, é a total impossibilidade de encontrar alojamento. E a única razão pela qual essa escassez de moradia passou a ser tema frequente é que ela não se limitou à classe dos trabalhadores, mas acabou atingindo também a pequena burguesia (Engels, 2015, p. 38).

Dentre as propostas para a solução habitacional se destacavam as ideias de Pierre-Joseph Proudhon. Segundo a concepção proudhoniana a questão da moradia poderia ser resolvida exatamente do mesmo modo como se resolve qualquer outra questão social¹⁵, mediante o gradativo equilíbrio econômico entre a procura e oferta.

Engels (2015), rebateu todas as propostas que considerava reformistas, filantrópicas e utópicas, argumentava que as propostas não ofereciam uma solução real para as dificuldades enfrentadas pelos camponeses que, despossuídos de suas terras, se aglomeravam nas cidades em busca de trabalho num mercado instável.

Uma síntese das principais propostas de Proudhon que foram rebatidas por

¹⁵ Netto (1996), explica que a questão social, que emerge por volta de 1830, século XIX, constitui um constructo teórico para explicar os fenômenos sociais que surgiram com a Revolução Industrial. Historicamente, a pobreza e a desigualdade social em formações sociais anteriores, como os modos de produção escravista e feudal, resultavam da escassez material inerente ao baixo nível de desenvolvimento das forças produtivas. Contudo, no contexto da ordem burguesa, a questão social assume uma particularidade distintiva: a desigualdade e a pobreza são compreendidas como uma escassez produzida socialmente. Essa dinâmica decorre da contradição entre as forças produtivas e as relações sociais de produção. Enquanto o desenvolvimento tecnológico e organizacional da Revolução Industrial propiciou uma capacidade inédita de produção de riqueza abundante, as relações sociais de produção, baseadas na propriedade privada dos meios de produção, garantiram a apropriação privada das riquezas produzidas. Em outras palavras, a questão social é constitutiva do desenvolvimento do capitalismo". A exploração, embora já presente em formas sociais que precederam a ordem burguesa, "o que a torna distintiva desse regime é que a exploração se efetiva num marco de contradições e antagonismos que a tornam, pela primeira vez na história registrada, suprimível sem a supressão das condições que nas quais se cria exponencialmente a riqueza social. Conforme Netto (1996, p. 42) observa, "pela primeira vez na história registrada, a pobreza crescia na razão direta em que aumentava a capacidade social de produzir riquezas", fato que evidencia a singularidade e a complexidade dessa problemática no capitalismo, a qual está fundamentada na contradição da relação capital/trabalho (Netto, 1996, p. 42-45). Convencionou-se utilizar a expressão questão social entre aspas em razão da apropriação psicologizante que a ela foi atribuída pela proximidade do Serviço Social com a fenomenologia. Na medida em que se adota a perspectiva de Netto (1996), refere-se à questão social sem aspas. A abordagem conservadora não segue as premissas da lei geral de acumulação capitalista e permite uma apropriação liberal que dilui a essência sobre a qual está efetivamente calcada a questão social e sua imbricação com a organização capitalista (Pagani, 2016, p. 30).

Engels podem ser sistematizadas da seguinte forma:

Quadro 1 – Debate entre Proudhon e Engels sobre a questão da moradia

Propostas de Proudhon	Críticas de Engels
1. a diferença entre o preço de custo original de uma casa, terreno, etc. e seu valor atual pertenceria por direito a sociedade (renda fundiária)	1. A transferência da renda fundiária para o Estado equivale à abolição da propriedade fundiária individual;
2. cada qual se tornasse proprietário, e não locatário, de sua moradia;	2. O resgate da moradia de aluguel e a transferência da propriedade sobre a moradia para o até então locatário não altera o modo de produção capitalista, apenas transfere a propriedade.
3. Essa solução se efetiva graças à transformação, por força da lei, do pagamento de aluguel em pagamento de prestações do preço de compra de moradia;	3. Diante do desenvolvimento da grande indústria e das cidades, essa proposta é tão trivial quanto reacionária e a reintrodução da propriedade individual de cada um sobre sua moradia representaria um retrocesso.
4. “produtividade do capital” – fixar o juro de todos os capitais em 1%, com tendência de aproximar essa porcentagem de zero, de modo que no final não se pagará além do trabalho necessário (Engels, 2015, p. 56-57). Nessa tese afirma-se que essa produtividade do capital impede o trabalhador de receber o rendimento inteiro do seu trabalho. Com a redução da taxa de juros o capital deixará de ser produtivo.	4. Produtividade do capital é a qualidade que lhe é inerente, sem as quais ele não seria capital, de apropriar-se do trabalho não pago de trabalhadores assalariados (Engels, 2015, p. 57). Os juros do capital em dinheiro emprestado são apenas uma parte do lucro. O lucro constitui apenas uma parcela do mais valor, igual trabalho não pago. Portanto, a redução ou abolição da taxa de juros apenas regulamentaria de maneira diferente a repartição entre os capitalistas individuais do mais valor não pago que é tirado da classe trabalhadora, não assegurando nenhuma vantagem ao trabalhador em relação ao capitalista industrial, mas tão somente ao capitalista industrial em relação ao rentista.

Fonte: Elaborado pela autora com base em Engels (2015, p. 135-136).

Engels (2015) argumentou que a proposta de resgate de moradia defendida por Proudhon, consistia na abolição progressiva do aluguel pago como um “resgate”, de tal modo que cada operário se converteria em proprietário capitalista, mas não deixaria de ser assalariado. A propriedade de habitação, na perspectiva de Proudhon, segundo Engels (2015), é um engodo na medida em que não elimina a exploração capitalista da força de trabalho.

Engels (2015) entendia que a defesa da difusão da propriedade possuía uma conotação conservadora. Para o autor, o modo como uma revolução social poderia solucionar essa questão não só depende das circunstâncias do momento, mas principalmente de questões estruturais, sendo uma das mais essenciais a supressão do antagonismo entre cidade e campo, a supressão do trabalho assalariado e da propriedade privada.

Contrapondo todas as propostas dos reformadores burgueses, Engels (2015) esclarece que “[...] a escassez de moradia não é um acaso; é uma instituição necessária, que só pode ser eliminada, [...] quando a ordem social da qual ela se origina for revolucionada desde a base” (Engels, 2015, p. 71). A solução está na abolição do modo de produção capitalista, na apropriação de todos os meios de vida e trabalho pela própria classe trabalhadora (Engels, 2015, p. 108).

Desta forma, as propostas conservadoras não eliminam os problemas criados pelo modo de produção capitalista. Tornando-se impossível resolver isoladamente a questão da moradia ou qualquer outra questão social. Assim, para Engels (2015) as perspectivas de Proudhon o tornava equivocado no que tange à “solução proposta” para o problema da moradia dos trabalhadores.

Engels (2015) argumentou que este não atacava a propriedade privada, cerne da exploração no capitalismo, preferindo apostar em uma espécie de retorno ao passado, idealizado e contrário ao movimento dialético da história, caracterizando o que Engels chama de socialismo (pequeno) burguês.

[...] Uma coisa é certa, porém: já existem conjuntos habitacionais suficientes nas metrópoles para remediar de imediato, por meio de sua utilização racional, toda a real “escassez de moradia”. Naturalmente, isso só poderá ser feito mediante a expropriação dos atuais possuidores, ou então mediante a acomodação, nessas casas, de trabalhadores sem teto ou trabalhadores aglomerados nas moradias atuais; assim que o proletariado tiver conquistado o poder político, essa medida exigida pelo bem-estar público terá sua execução tão facilitada quanto outras expropriações e acomodações feitas pelo Estado atual (Engels, 2015, p. 56).

Com a análise sobre a escassez de moradia, Engels (2015) ilumina a compreensão do conceito de déficit habitacional utilizado na contemporaneidade. Suas contribuições teóricas elucidam que as condições precárias, bem como a carência de habitação para parcela significativa da classe trabalhadora não pode ser explicada com a existência de uma defasagem entre o ritmo de crescimento da população urbana e o da construção de novas moradias.

As experiências de ampliação dos programas habitacionais como o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), no Brasil e o Plan de Emergencia Habitacional (PEH), no Chile, ampliaram a construção de novas moradias e o acesso a financiamentos, porém não resolveu o déficit habitacional demonstrando que não basta a ampliação de construção de moradias, de tal forma que acompanhe o crescimento das necessidades habitacionais geradas pelo crescimento urbano para

solucionar o problema habitacional.

Historicamente o incentivo de programas que ampliaram a produção de moradias através da constituição de financiamentos especiais à construção, a comercialização e aquisição da moradia não solucionaram a questão da habitação. Condição analisada por Bolaffi (1982), após a ampla produção de moradias no período de existência do Banco Nacional de Habitação (BNH) no Brasil, com a permanência de déficit habitacional, para o autor “do ponto de vista da economia política vigente, o Brasil possui exatamente o número de habitação para o qual existe uma demanda monetária, como, aliás ocorre com qualquer outra mercadoria” (Bolaffi, 1982, p. 52).

A luz desse referencial teórico, compreende-se que o déficit habitacional é consequência da subordinação da questão da habitação às necessidades do mercado. A produção de moradias é regulada pelas possibilidades de acumulação ou não de capital. Nesta lógica, a existência do déficit habitacional está em razão de grande parte da população urbana estar excluída do mercado de produção de moradias, não obstante dela necessitar. Por duas razões: “por um lado, uma distribuição profundamente desigual da renda gerada na economia e, de outro lado, as condições que regem a produção capitalista de moradias no Brasil, que impõem um elevado preço ao direito de habitar à cidade” (Ribeiro, 1983). Afirmação que se aplica também ao modelo de gestão habitacional adotado no Chile, altamente atrelado ao mercado (Akram, 2020; Hidalgo, Janoschka, 2014).

Entretanto, Engels (2015) sustenta que o Estado não pode e nem quer resolver a questão da falta de moradias. Afirma que o Estado é a expressão das classes possuidoras como os proprietários de terras e capitalistas em oposição às classes trabalhadoras. O que não quer os capitalistas individuais, tampouco quer o seu Estado (Engels, 2015, p. 99-100).

As contradições do capital produzidas na questão da moradia, já estava no campo de visão de Marx quando afirmou:

[...] já a situação habitacional é fácil de entender. Qualquer observador desprevenido percebe que, quanto maior a centralização dos meios de produção, tanto maior o amontoamento correspondente de trabalhadores no mesmo espaço e, portanto, quanto mais rápida a acumulação capitalista, tanto mais miseráveis as habitações dos trabalhadores. Os ‘melhoramentos’ urbanos que acompanham o progresso da riqueza, a demolição de quarteirões mal construídos, a construção de palácios para bancos, lojas, etc., o alargamento de ruas para o tráfego comercial e para as carruagens de luxo, o estabelecimento de linhas para bondes, etc., desalojam evidentemente os pobres, expulsando-os para refúgios cada vez piores e mais abarrotados de gente (Marx, 1988, p. 764).

A passagem de Marx descreve uma dinâmica urbana que, embora possua um contexto histórico específico, estabelece uma conexão contundente com os problemas habitacionais contemporâneos no Brasil e no Chile. A tese central de Marx é que a acumulação capitalista gera, de forma inevitável, a expulsão dos trabalhadores de áreas valorizadas, forçando-os a viver em condições cada vez mais precárias, em moradias superlotadas e mais distantes dos centros urbanos.

Essa dinâmica se manifesta por meio da gentrificação¹⁶ e da especulação imobiliária¹⁷, que são formas de manifestações do processo de desigualdades social e espacial que o capitalismo tem reproduzido ao longo da história como descrito pelo autor. Essa lógica que transforma a moradia de um direito em uma mercadoria, continua a moldar o espaço urbano, criando uma paisagem desigual.

Os chamados “melhoramentos urbanos” como a construção de arranha-céus, shopping, projetos de revitalização de centros históricos, entre outros, elevam o preço dos imóveis. A chegada de novos moradores de maior poder aquisitivo e a consequente abertura de comércios e serviços mais caros elevam os aluguéis e os preços de moradia, tornando o custo de vida inalcançável para a população de baixa renda, que é forçada a se deslocar para áreas mais distantes e mais baratas. Portanto,

¹⁶ O termo foi cunhado pela socióloga britânica Ruth Glass na década de 1960 para descrever as transformações socioespaciais em bairros operários de Londres. Desde então, o conceito se expandiu, sendo adaptado a diferentes realidades urbanas ao redor do mundo e abordado por diferentes autores e pesquisadores. A gentrificação não se restringe a um único aspecto, ela envolve diversas dimensões de transformação: econômicas como aumento do valor dos imóveis, especulação imobiliária, mudanças no comércio local; sociais como deslocamento de moradores de baixa renda, a chegada de novas populações com maior poder aquisitivo, segregação socioespacial; culturais como alteração da identidade dos bairros, homogeneização cultural, surgimento de novos estabelecimentos comerciais e serviços voltados para o novo público; urbanísticas como reformas, reabilitação de edifícios e melhoria da infraestrutura urbana. No entanto, a gentrificação não se trata de uma simples revitalização do espaço urbano, pois geralmente acarreta o processo de expulsão indireta da população original. Aqui adotamos a perspectiva de Neil Smith, compreendendo que “a gentrificação é um processo de reestruturação urbana e de luta de classes, um produto social de um modo específico de produção, marcado pela reestruturação econômica que é característica do capitalismo tardio e avançado, particularmente condicionado por um regime de acumulação de capital flexível, que lhe é subsidiário” (Mendes, 2010, p. 22). “A gentrificação representa o processo de enobrecimento urbano, em que pessoas mais abastadas migram para as áreas centrais das cidades, promovendo a reforma e a recuperação de habitações e/ou de áreas dilapidadas ou degradadas, substituindo os locatários de nível socioeconômico mais baixo que aí moravam. Esse processo ocorre mormente nas áreas centrais das grandes cidades porque as pessoas desejam ter acesso mais fácil aos seus empregos e às facilidades de lazer no centro urbano” (Smith, 1988, p. 7).

¹⁷ A especulação imobiliária é um fenômeno econômico no qual indivíduos ou empresas compram terrenos ou imóveis, deixando-os abandonados ou subutilizados, apesar da alta demanda por habitação. O principal objetivo é criar uma reserva de valor e posteriormente vendê-los por um preço mais elevado. A ideia não é usar a propriedade para a moradia, comércio ou indústria, mas sim lucrar com a sua valorização. A valorização do imóvel, em grande parte, é gerada pelos investimentos públicos como melhoria da infraestrutura e construção de equipamentos e serviços públicos.

não se trata apenas da “melhora” de um bairro, mas de um processo de substituição de classes sociais. Esse movimento do capital também foi observado por Engels na passagem a seguir:

A expansão das grandes cidades modernas dá um valor artificial, colossalmente aumentado, ao solo em certas áreas, particularmente nas de localização central; os edifícios nelas construídos, em vez de aumentarem esse valor, fazem-no antes descer, pois já não correspondem às condições alteradas; são demolidos e substituídos por outros. Isto acontece antes de tudo com habitações operárias localizadas no centro [...]. Elas são demolidas e em seu lugar constroem-se lojas, armazéns, edifícios públicos. [...]. O resultado é que os operários vão sendo empurrados do centro das cidades para os arredores, que as habitações operárias e as habitações pequenas em geral se vão tornando raras e caras e muitas vezes é mesmo impossível encontrá-las, pois nestas condições a indústria da construção, à qual as habitações mais caras oferecem um campo de especulação muito melhor, só excepcionalmente construirá habitações operárias (Engels, 1982, p. 11).

No capitalismo contemporâneo, a extração de valor do ambiente construído intensificou esse fenômeno. A gentrificação se tornou uma estratégia urbana global e politicamente orquestrada, um modelo de planejamento urbano impulsionado pelo neoliberalismo e pela financeirização, resultando em desigualdades socioespaciais, conforme argumenta Lees (2014, 2015).

A autora, enfatiza o papel do Estado e das políticas públicas em facilitar e promover a gentrificação, segundo ela, a gentrificação não é um processo espontâneo de mercado, mas sim uma política estatal ativamente implementada para atrair capital global e extrair renda, se tornando a forma padrão de produção do espaço urbano na era neoliberal, ligando-a diretamente aos fluxos de capital financeiro global (Lees, 2014).

A especulação imobiliária é um mecanismo que impulsiona essa expulsão pela gentrificação que operam em diferentes escalas e velocidades. Terrenos e imóveis, especialmente em áreas centrais, são mantidos ociosos ou subutilizados, com preços artificialmente altos, à espera de valorização para, posteriormente, vendê-los ou alugá-los por um valor mais elevado. Essa prática é comum em grandes cidades, onde há um número alto de imóveis vazios em áreas bem servidas de infraestrutura, enquanto o déficit habitacional é imenso.

[...] alguns terrenos vazios e algumas localizações são retidas pelos proprietários, na expectativa de valorizações futuras, que se dão através da captura do investimento em infraestrutura, equipamentos ou grandes obras na região ou nas vizinhanças. Isto provoca a extensão cada vez maior da cidade, gerando os chamados "vazios urbanos", terrenos de engorda, objeto de especulação (Rolnik, 1995, p. 64).

Observa-se a validade da análise de Engels no tocante a ineficácia das respostas jurídicas às questões sociais. Pois, a especulação imobiliária no contexto urbano não se deve à carência de um arcabouço legislativo ou à ausência de dotações orçamentárias. Pelo contrário, o Chile possui um conjunto de leis e instrumentos de ordenamento territorial, desde a DFL nº 458/1976 Ley General de Urbanismo y Construcciones e suas atualizações e, principalmente a Lei nº 21.450/2022, que estabelece normas sobre Integração Social no Planejamento Urbano, Gestão Territorial e o Plano Emergencial de Habitação (PEH). No Brasil, o Estatuto da Cidade, Lei n. 10.257/2001, prevê um rol de instrumentos urbanísticos de planejamento e tributários, referência internacional no urbanismo e direito à moradia com ênfase na função social da propriedade e gestão democrática.

As legislações urbanísticas, de ambos os países, reconhecem a moradia como direito fundamental e possuem o propósito central de assegurar o desenvolvimento urbano. Elas visam garantir o cumprimento da função social da propriedade e do direito à cidade, estabelecendo mecanismos para compelir os proprietários de terrenos urbanos e imóveis que cumpram sua função social.

Entretanto, a baixa efetividade na implementação desses instrumentos, especialmente aqueles que coíbem a ociosidade, pode ser atribuída à pressão política exercida pelo mercado imobiliário que atua contra medida que force a imediata destinação social da propriedade, buscando salvaguardar o modelo de acumulação baseado na retenção especulativa da terra. O mesmo ocorre no Chile, onde a liberalização do mercado imobiliário e a concentração de capital em fundos de investimento acentuam o problema (Akram, 2020).

Em síntese, as relações sociais com base no trabalho assalariado, impôs uma configuração espacial urbana específica, determinada pelas exigências da acumulação capitalista. O resultado foi um intenso crescimento demográfico urbano e a intensificação da segregação socioespacial, na medida que a riqueza socialmente produzida é desigualmente apropriada.

A moradia, embora indispensável para a reprodução da força de trabalho, era extremamente precária e insalubre. Os trabalhadores residiam em cortiços e

habitações coletivas sujeitos a altos aluguéis. O preço da terra nas áreas centrais era elevado devido a competição intensa por localização e pela necessidade estrita de manter a residência e o trabalho próximos, tornando a renda fundiária um importante mecanismo de extração de valor.

Diante do exposto, as análises de Engels (1982, 1985, 2015), Marx (2001) e Marx e Engels (2008) demonstram que a questão da moradia e sua localização no espaço urbano são expressões das contradições inerentes à relação entre capital e trabalho, intrínsecas ao modo de produção capitalista. Essa dinâmica é mediatizada pela mercantilização da terra urbana e sua consequente utilização com fins especulativos e imobiliários, o que, a partir de uma determinada estrutura de distribuição de riqueza estabelece os padrões de consumo habitacional.

2.3 A RENDA DA TERRA: MECANISMO DE PRODUÇÃO DE MAIS-VALIA E IMPLICAÇÕES PARA A QUESTÃO DA HABITAÇÃO

A revisão histórica do pensamento econômico sobre a teoria da renda da terra identifica duas grandes correntes: aquelas relacionadas ao utilitarismo e aquelas fundadas sobre a teoria do valor-trabalho. Dentre os autores que adotam esta última perspectiva destacam-se Ricardo (1996), Lefebvre (1972 1983), Topalov (1979, 1984), Singer (1982), Maricato (1982), Haila (1988), em especial, Marx (2017) e Harvey (2013), dentre outros. Nesta perspectiva, apresentam a cidade como espaço de conflitos entre classes e setores (Almeida; Monte-Mor, 2017).

O conceito de renda da terra já possuía suas primeiras formulações desde os fisiocratas¹⁸, mas só em Ricardo (1996) alcança um arcabouço teórico alicerçado na teoria do valor-trabalho.

¹⁸ As primeiras incursões da ciência econômica sobre a renda da terra emergem no período entre 1650 e 1810. Destacam-se as contribuições de autores como William Petty, S. de Le Prestre de Vauban, Richard Cantillon, François Quesnay e Anne Robert Jacques Turgot, os quais integram o movimento fisiocrata, além dos expoentes do pensamento clássico, Adam Smith e Robert Malthus. Há quem defenda que Smith foi influenciado pelos fisiocratas. Os fisiocratas constituíam uma escola de economia científica francesa do século XVIII, sob a influência do iluminismo, que se opunha ao mercantilismo. Embora se observem divergências significativas em suas obras, os autores fisiocratas compartilham um núcleo de pensamento, designado por Jean-Louis Guigou (1982) como “fatalismo natural”. Baseada em leis naturais – o *jusnaturalismo* –, a Natureza, concebida como manifestação divina, era a fonte primária de um produto agrícola líquido, tipicamente um excedente. Esse excedente era apropriado pelo monarca em virtude do poder de origem divina que lhe era conferido. A legitimação da grande propriedade aristocrática seguia a mesma lógica, defendiam o direito à propriedade privada e a liberdade de mercado, abrangendo as esferas social, política, econômica e comportamental dos indivíduos (Guigou, 1982 *apud* Almeida; Monte-Mor, 2017).

Em uma carta para Engels em 1862, Marx expressou a complexidade dessa teoria, afirmando que foi “um verdadeiro milagre” ter conseguido prosseguir com seu trabalho teórico. Ele planejava incluir a teoria da renda como um capítulo suplementar em *O Capital*, utilizando-a como “exemplo” de um princípio já estabelecido. Em termos gerais, Marx apresenta a crítica à teoria de Ricardo, partindo da análise da composição orgânica do capital para resolver uma série de contradições e problemas que antes pareciam insolúveis (Marx, 1862).

Marx (1980), partindo dos conhecimentos dos principais economistas da Economia Política Clássica, como Adam Smith (1996) e David Ricardo (1996), sobretudo por este último, detalha sua crítica à Economia Política Clássica, bem como, as soluções às aporias que esta ciência estava enredada com o caráter a-histórico das categorias apresentadas por Smith (1996) e Ricardo (1996)¹⁹. Ainda que não da mesma forma, Marx (1980) reconhece os méritos de ambos, e atribui os deméritos dos autores ao desconhecimento do conceito de força de trabalho, uma vez que suas categorias são tomadas como expressão de leis materiais, válidas para toda forma social.

Em que pese as contribuições do pensamento de Smith (1996), é importante destacar que sua teoria tem um viés moralizante e conservador da vida cotidiana, sem apreender as contradições da relação capital trabalho. Ao explicar a produção e a distribuição da riqueza entre proprietários de terra, trabalhadores assalariados e capitalistas, compartilha a defesa de que a propriedade deriva do trabalho pessoal e do esforço individual.

Smith (1996), proporciona uma base teórica para entender os pilares do pensamento conservador contemporâneo: a) defesa da propriedade privada, considerada um direito fundamental, essencial para o funcionamento do mercado e o progresso econômico; b) o papel do Estado, percebido como um instrumento para garantir a ordem e a segurança, protegendo a propriedade privada e reprimindo possíveis ameaças, c) ênfase no papel punitivo do Estado, que justifica políticas de segurança pública repressivas e a criminalização de movimentos sociais.

Entretanto, apesar das imprecisões teóricas e do conservadorismo, as contribuições de Smith (1996) foram fundamentais para os economistas que o sucederam. Dialogando com Smith, Ricardo (1996) demonstra elementos importantes

¹⁹ O debate da renda da terra na Economia Política Clássica foi tratado em Pagani e Cordeiro, 2025.

da fisiologia do sistema capitalista e da renda da terra. Após corrigir a contradição lógico-formal da teoria do valor, explica que além do trabalho, outros elementos entram na formação do valor²⁰.

No tocante à renda da terra, Ricardo (1996), explica que surge exclusivamente das diferenças de fertilidade e localização, fatores que influenciam diretamente sua produtividade. Para isso, supõe três faixas de terra, cuja fertilidade decresce da primeira para a última. Nesta perspectiva, dois elementos principais definem essa diferenciação: a) fertilidade natural e a diversidade do solo, e b) a distância do centro consumidor, que acarreta custos de transporte diferentes (Ricardo, 1996, p. 46-49). Define seu conceito de renda da terra da seguinte forma: “renda é a porção do produto da terra paga ao seu proprietário pelo uso das forças originais e indestrutíveis do solo”, valor excedente criado pelo trabalho (Ricardo, 1996, p. 49).

No entanto, Ricardo (1996), não contempla a existência da renda absoluta, pressupunha que se o capitalista adquirisse a propriedade da terra, uma parte do seu capital seria reduzida e imobilizada na sua aquisição. Neste caso, a apropriação da terra por outra classe, que não a dos capitalistas, é vista como uma vantagem para os donos do capital (Teixeira, 2004).

Com uma argumentação coerente e contrariando a reprovação moral de Smith, de que os proprietários de terra são uma classe que “vive de colher o que nunca semeou”, Ricardo (1996), esclarece que o que superficialmente parece irracional revela-se fundamental e constituinte do trabalho assalariado. Não há irracionalidade na existência de uma classe ociosa, pois sem a propriedade privada da terra, o trabalhador não seria compelido a vender sua força de trabalho em troca de um salário, e, sem trabalho assalariado não há mais-valia. Portanto, os proprietários de terra se constituíram agentes importantes para a acumulação do capital.

Ricardo (1996), reconhece a divisão de classes e relações sociais, essa luta de classes se estabelece entre capital e proprietários de terra, não entre capital e

²⁰ Teixeira (2004), resume outra contribuição de Ricardo: para os capitalistas que trabalham com grandes quantidades de máquinas, equipamentos, edificações, etc., portanto, com mais capital e menos mão-de-obra, há prazos de retorno do capital investido mais longo do que os seus consórcios, que trabalham basicamente com mão-de-obra e pouco instrumentos de produção. Isto significa que a acumulação de capital introduz um novo elemento na determinação do valor, que não só a quantidade de trabalho gasto na produção das mercadorias: o tempo de espera que certos grupos de capitalistas são obrigados a suportar até poder reembolsar o lucro do seu capital investido. Diante disto, Ricardo afirma: Todo melhoramento na maquinaria, nas ferramentas, nas edificações e na obtenção de matérias-primas poupa trabalho, permitindo-nos produzir mais facilmente a mercadoria à qual se aplicou a melhoria e, em consequência, seu valor se altera (Ricardo, 1996, p. 39).

trabalho. Essa visão moraliza o trabalho, alinhada ao ideário burguês de que a riqueza se justifica pela capacidade produtiva, evidenciando a natureza ideológica da teoria ricardiana. Esse é um exemplo de articulação teórico-ideológica a partir da renda da terra, que retrata o rentista como improdutivo.

Ricardo, assim como Smith, concebia a forma social capitalista de produção como eterna e natural. Ambos viam as leis internas de sua fisiologia como abstratas, regendo por igual todas as formas de produção. Entretanto, ambos eram adversários e críticos da aristocracia agrária. Para eles, a propriedade era fonte de privilégios econômicos e políticos, e impunha leis contrárias à dinâmica de funcionamento de uma economia de livre mercado (Teixeira, 2004).

Essa crítica é a razão pela qual Ricardo (1996) não reconheceu a propriedade como ponto de partida para explicar o processo de formação da renda da terra. Para Ricardo, a propriedade só deve existir na exata medida em que não interfira no desenvolvimento do capitalismo, uma vez que ela é uma criação do capital e para o capital. Neste sentido, a propriedade deve ser uma consequência da renda, e não sua causa, como o era no sistema feudal (Teixeira, 2004).

Em síntese, Smith e Ricardo construíram uma representação da totalidade, conectando os diferentes elementos da produção e reprodução da riqueza social. Eles compreenderam a regularidade imanente que rege os movimentos irregulares do mercado: a lei do valor. Ambos demonstraram que todas as formas de riqueza apropriadas pelas diferentes classes sociais: trabalhadores, capitalistas e proprietários de terra, derivam de uma única fonte: o trabalho, do qual emanam o salário, o lucro, a renda da terra e os juros.

Marx (1980), reconheceu as contribuições de Smith (1996), que superou o pensamento fisiocrata, e de Ricardo (1996), que avançou além de Smith, mas aponta de forma contundente as limitações teóricas de ambos. Para Marx (1980), o erro comum dos economistas clássicos foi iniciar suas análises a partir da experiência imediata e cotidiana dos agentes econômicos e identificar a mais-valia com suas formas imediatas de existência, lucro, juro e renda da terra.

Por isso, não entenderam a natureza da troca entre capital e trabalho e, conseqüentemente, não puderam explicar que essa troca não invalida a lei do valor, apenas é modificada em seus resultados²¹.

Marx (1980, 2017), ao construir sua crítica da economia política provou que a troca entre capital e trabalho ocorre de acordo com o princípio da equivalência e, ao mesmo tempo, demonstrou a origem da mais-valia, que é a forma capitalista da exploração. Destacou a oposição entre capital e trabalho como motor das transformações sociais e econômicas, incluindo a distribuição da renda da terra que provém do processo de distribuição da mais-valia social. Dessa forma, Marx explicita a dialética que subverte a troca de equivalentes em uma troca de não equivalentes²².

A discussão central de Marx argumenta que as sociedades se desenvolvem através do conflito de classes, impulsionado pelas condições materiais e econômicas. A luta de classes é vista como o motor da história e da crítica ao capitalismo, destacando a exploração do trabalho e a geração de mais-valia. Em oposição à visão clássica argumentou que a renda da terra é um fenômeno social que se relaciona a essa discussão de forma intrínseca, pois representa uma forma de apropriação de valor que deriva diretamente do monopólio da propriedade privada da terra e da apropriação desigual da mais valia social gerada no capitalismo. Em suma, a renda da terra é a remuneração pelo direito de uso da terra imposto ao capital, devido a criação da propriedade privada.

Desta forma, os trabalhadores são duplamente explorados: a primeira forma é a exploração clássica do capital sobre o trabalho, a apropriação do valor excedente por ele produzido, ou seja, a mais-valia; a segunda forma de exploração, é a

²¹ Para Teixeira (2004), a Economia Política não entendeu a relação dialética entre universalidade e particularidade. Por conta disso, todas as suas abstrações são de natureza generalizante, unicamente da ordem do pensar, que não permitem apreender as determinações de um objeto contraditório - a forma capitalista de produção. Sem compreender como o trabalho, enquanto condição da produção, se põe em cada forma histórica de produção; sem entender como o trabalho em geral se efetiva, não é possível saber que o trabalho concreto, trabalho em geral, só se torna um trabalho socialmente reconhecido se, antes, este mesmo trabalho se põe como trabalho abstrato, trabalho criador de valor. Em outras palavras, o trabalho concreto exige o seu oposto direto, o trabalho abstrato, para que possa cumprir o seu fim: a criação de valor.

²² O concreto é concreto porque é a síntese de múltiplas determinações, portanto, unidade da diversidade. Por essa razão o concreto aparece no pensamento como processo de síntese, como resultado, não como ponto de partida, não obstante seja o ponto de partida efetivo e, em consequência, também, o ponto de partida da intuição e da representação (Marx, 2007, p. 16; Lukács, 2012, p. 212). É, sem dúvida, necessário distinguir o método de exposição formalmente, do método de pesquisa. A pesquisa tem de captar detalhadamente a matéria, analisar as suas várias formas de evolução e rastrear a sua conexão íntima. Só depois de concluído esse trabalho é que se pode expor adequadamente o movimento real (Marx, 2013, p. 83).

exploração pela renda da terra. A propriedade da terra, que é privada, permite que o proprietário cobre um aluguel, isto é, a renda da terra. Para conseguir pagar esse aluguel e lucrar, o capitalista precisa intensificar a exploração do trabalhador. Isso significa que ele precisa extrair ainda mais valor do trabalho, reduzindo os salários, aumentando a jornada de trabalho ou intensificando o ritmo da produção (Teixeira, 2004).

Deste modo, a renda da terra não apenas enriquece o proprietário, mas também serve como uma forma de intensificar a exploração do trabalho. O trabalhador, ao final, é quem arca com os custos da propriedade privada da terra, seja por meio de salários mais baixos ou de condições de trabalho mais precárias.

Nos países de economia dependente, essa intensificação assume a forma de superexploração da força de trabalho, que é o mecanismo utilizado pelo capital dependente para compensar a transferência de valor aos países de capitalismo avançado decorrente da relação de troca desigual na divisão internacional do trabalho. Marini (2022a, p. 176) esclarece que:

Ao aumentar a produtividade, o trabalhador só cria mais produtos no mesmo tempo, mas não cria mais valor; é justamente esse fato que leva o capitalista individual a procurar o aumento de produtividade, já que isso permite reduzir o valor individual de sua mercadoria, em relação ao valor que as condições gerais de produção lhe atribuem, obtendo assim uma mais-valia superior à de seus competidores – ou seja, uma mais-valia extraordinária.

Deste modo, observa-se a relação entre a propriedade privada da terra e a superexploração da força de trabalho. Para construir sua teoria e explicar a origem da propriedade capitalista e suas leis inerentes de apropriação, Marx não contrapõe à Economia Política Clássica uma teoria simplesmente diferente. Ao contrário, ele analisa o sistema categorial dessa ciência e compartilha com ela o pressuposto de que o direito de propriedade se funda sobre o trabalho individual. Pois, sendo todos os indivíduos considerados proprietários, cada um só pode se apropriar da propriedade alheia, mediante a alienação da sua própria propriedade. Esse ponto de partida evidencia sua completa inversão: a propriedade privada, antes vista como resultado do trabalho individual, manifesta-se agora como a apropriação do trabalho alheio não remunerado.

Assim, Marx constrói sua Crítica à Economia Política e estabelece uma nova ordem de exposição, de modo a operar uma inversão no significado de toda estrutura

conceitual desta ciência. Marx desconstrói a falsa consciência e a superficialidade das categorias da Economia Política, que se baseiam em representações sensoriais imediatas. Essa falsa consciência não é uma simples ilusão, mas sim um produto das condições materiais de autoprodução da sociedade. O fetichismo, por sua vez, resulta da interação entre a consciência e a existência social ²³.

Neste sentido, a afirmação de que a acumulação de capital transforma o princípio da equivalência em sua antítese é fundamental na teoria marxiana. Marx distingue entre o valor de uso de um produto (sua utilidade) e seu valor de troca (a quantidade de trabalho socialmente necessário para produzi-lo). No capitalismo, o valor de troca é o dominante, e o trabalho e a força de trabalho é reduzido a uma mercadoria como qualquer outra.

Desta forma, Marx (2017) identifica duas formas de aumentar a mais-valia: a mais-valia absoluta, aumentando a jornada de trabalho, e a mais-valia relativa, aumentando a produtividade do trabalho. A busca incessante por mais-valia é a lei fundamental do modo de produção capitalista, impulsionando o sistema a crises cíclicas e a uma constante revolução tecnológica.

Diante do exposto, pode-se afirmar por um lado, que a produção de mais-valia anula o princípio da troca de equivalentes se considerar o processo de acumulação pela sua renovação contínua; isto é, de seu fluxo ininterrupto de renovação. Portanto, na sua totalidade, a troca entre capital e trabalho aparece como uma troca entre as duas grandes classes sociais.

Isso acontece porque, quando o capital aumenta sua capacidade produtiva, ele cria condições para intensificar a extração de trabalho não pago. E a terra, por sua vez, possibilita ao seu proprietário a apropriação de parte da mais valia social, que é distribuída em seu favor.

²³ O trabalho de desenvolvimento categorial consiste em explicitar as mediações que prendem uma categoria a outra, numa sequência lógico-necessária de tal modo que, ao final da cadeia expositiva, o objeto investigado possa se revelar tal como o é na realidade. Obviamente que esta exposição pressupõe um longo e minucioso trabalho de pesquisa, cujo objetivo é inventariar as diversas formas do objeto pesquisado, analisar sua evolução e rastrear a sua conexão interna. Só depois, então, o movimento do real pode ser adequadamente exposto, demonstrando o caráter mediato das categorias econômicas e, conseqüentemente, derivado (Teixeira, 2004).

Para explicar a teoria da renda da terra, Marx (2017) analisa a gênese da renda da terra capitalista ou formas de renda da terra pré-capitalista que se dividem em: renda em trabalho, renda em produtos e renda em dinheiro²⁴. Embora, sejam características ao modo de produção feudal, podem ser encontradas nas diversas sociedades capitalistas, adquirindo formas novas que o próprio capital engendra de modo a aumentar a exploração do trabalho e a extração de mais-valia.

Marx (2017), diferencia a renda da terra em: renda diferencial I, renda diferencial II, renda absoluta e renda de monopólio. Após, apontar as divergências teóricas e ideológicas que mantém com Ricardo, sua análise da renda diferencial I coincide com a definição de Ricardo (1996): a renda surge de variações na fertilidade natural do solo e na localização.

A fertilidade, compreendida como propriedade natural da terra que confere vantagens produtivas inerentes, possibilita a exploração de recursos naturais como queda d'água, rios, planícies ou relevos, capazes de reduzir os custos de produção e gerar lucro extra. Esses recursos naturais, não possuem valor em si, por não serem produto do trabalho, mas potencializa a força produtiva do trabalho, diminuindo os custos dos meios de subsistência do trabalho e elevando a mais valia apropriada pelos proprietários da terra sob a forma de renda da terra. Marx (2017), ilustra essa dinâmica da seguinte forma:

²⁴ a) Renda em trabalho é a forma mais simples de renda fundiária. Nela, o produtor direto, que possui os instrumentos de trabalho, mas não a propriedade privada da terra, trabalha dias da semana definido para seu consumo familiar e outros dias da semana na propriedade do senhor fundiário, sem remuneração. O trabalho não pago constitui a renda, apropriada em sua totalidade pelo proprietário da terra. Essa relação entre proprietários e produtores diretos constitui o fundamento da construção social, moldando as formas políticas de dominação e servidão. Como observou Marx, essa dinâmica requer relações de dependência, falta de liberdade pessoal, estar preso à terra como um acessório desta última, a “servidão da gleba no sentido próprio do termo” (Marx, 2017, p. 851); b) Renda em produtos: a mudança da renda em trabalho para renda em produtos não altera a essência da renda fundiária. Consiste o mais-produto naquilo que o produtor direto deve entregar ao proprietário, uma vez que a terra se encontra em propriedade alheia, personificada no proprietário da terra. Para Marx, “na medida que a renda em produtos constitui a forma dominante e mais desenvolvida da renda fundiária, ela sempre é, aliás, mais ou menos, acompanhada por remanescentes da forma anterior”. A renda em produtos requer um estágio mais desenvolvido do trabalho e da sociedade, já que o mais-trabalho não mais se faz sob a vigilância e coerção do proprietário da terra, ao contrário é o produtor direto que deve realizá-lo sob sua própria responsabilidade (Marx, 2017, p. 855); c) Renda em dinheiro: se origina da metamorfose da renda em produto, assim como esta representa uma metamorfose da renda em trabalho. Assim, o produtor direto, em vez de pagar em produtos, tem que pagar o preço dele em dinheiro ao proprietário das terras. Essa é a forma embrionária da renda capitalista que, segundo Marx, pressupõe “um desenvolvimento mais significativo do comércio, da indústria urbana, da produção de mercadorias em geral e, com isso, da circulação monetária” (Marx, 2017, p. 858).

O que ocorre no caso do lucro extra do fabricante que utiliza a queda d'água é diferente. O aumento da força produtiva do trabalho por ele empregado não provém do capital e do próprio trabalho nem do mero emprego de uma força natural diferente do capital e do trabalho, porém incorporada ao capital. Ele provém da maior força produtiva natural espontânea do trabalho, vinculada à utilização de uma força natural, que não se encontra à disposição de todo capital na mesma esfera de produção [...] (Marx, 2017, p. 707).

Considerando investimentos e trabalho equivalentes em três terrenos de igual extensão, mas com diferentes níveis de fertilidade, a renda diferencial decorre da diferença entre o preço social de produção e o preço individual. A produção é comercializada ao preço determinado pelas condições de produção do terreno de menor produtividade, no qual o custo de produção é mais elevado. Deste modo, os arrendatários dos terrenos intermediário e superior, obtêm um lucro extra, que é transferido aos respectivos proprietários da terra. Esse lucro excedente, apropriado pelo proprietário da terra sob a forma de arrendamento constitui a renda diferencial I.

No que concerne à localização das terras, Marx (2017), identificou duas situações principais para a formação da renda diferencial I: 1) elevação dos preços de mercado sem a correspondente diminuição do preço de produção individual; e 2) aumento na eficiência dos meios de transporte, sem alta nos preços de mercado.

A localização favorável confere uma vantagem econômica, convertida em renda diferencial I para o proprietário da terra. Terrenos mais próximos ao mercado e com acesso facilitado a infraestruturas (estradas, energia elétrica, irrigação, dentre outros) diminuem os custos de produção. Essa proximidade otimiza o escoamento da produção, reduzindo despesas com transporte. Com isso, os produtores obtêm um lucro superior ao vender seus produtos pelo mesmo preço de mercado, gerando, assim, uma renda diferencial para o proprietário da terra.

Desta forma, terras mais férteis ou melhor localizadas possibilitam a produção de uma maior quantidade de mercadorias com o mesmo investimento de capital e trabalho, ou a produção da mesma quantidade com um custo inferior.

Por outro lado, as causas, fertilidade e localização, apesar dos dois fatores influenciarem na determinação da renda diferencial, podem funcionar em sentidos antitéticos, contudo, a expansão da produção capitalista tende a criar condições de efeito nuclear sobre a localização, favorecendo a renda diferencial, como ocorre com os meios de comunicação e de transporte (Souza; Santos; Menezes, 2019, p. 150).

Isso significa que um terreno pode ser extremamente fértil, mas estar muito distante dos centros urbanos. O alto custo de transporte pode anular a vantagem

produtiva da fertilidade. Por outro lado, um terreno pode ter uma fertilidade baixa, mas estar muito bem localizado. A economia nos custos de transporte pode compensar a menor produtividade do solo. Ou seja, nem sempre o solo mais fértil é mais rentável, devido aos custos logísticos.

O desenvolvimento capitalista, através da criação de meios de comunicação e de transporte, melhora a infraestrutura de certas áreas para escoar a produção de forma mais rápida e barata, favorecendo a renda diferencial. A localização é um fator que se torna cada vez mais influenciado e valorizado pela infraestrutura criada pelo capitalismo, tornando a proximidade e a conectividade determinante para a expansão capitalista²⁵.

A análise da terra urbana sob a perspectiva da renda da terra diferencial I (Marx, 2017) revela uma dinâmica peculiar: o uso de terrenos periféricos e de menor custo utilizados para construção de moradias de interesse social, reduz o custo de produção e incrementa o lucro do capitalista da construção, um aspecto da formação da renda diferencial.

Nesse contexto, as terras menos lucrativas para o capital, seja pela distância ou por apresentarem condições desfavoráveis para a edificação, permitem ao capitalista obter apenas o lucro médio, sem gerar uma renda extra para o proprietário da terra. O preço dessas terras é relativamente baixo em comparação com as terras mais próximas de infraestruturas urbanas.

Contudo, ao destinar essas áreas para a construção de moradias de interesse social, o Estado investe recursos públicos em infraestrutura e equipamentos. Segundo Rolnik (1995, p. 63-64), esse investimento é decisivo para valorização do espaço e para o mercado imobiliário, ainda que a logística dessas áreas possa elevar os custos operacionais e comprometer a qualidade construtiva dos imóveis.

Por outro lado, é cobrado pelo Estado pagamentos individuais pelo acesso à infraestrutura e serviços públicos prestados. Já o custo dos equipamentos recai sobre

²⁵ Um exemplo é o Corredor Bioceânico, um projeto estratégico do Novo PAC que visa à integração logística como uma saída alternativa pelo Oceano Pacífico, em substituição ao Canal do Panamá, facilitando o acesso do Brasil e de outros países da América Latina aos mercados Asiáticos. Uma característica fundamental é sua conectividade com a malha nacional, incluindo a Ferrovia Norte-Sul, integrando as áreas produtoras de commodities do Centro-Oeste tanto aos portos do litoral brasileiro quanto às novas rotas de exportação. Com conclusão prevista para 2026, o corredor conecta o Centro-Oeste (via Porto Murtinho-MS) aos portos chilenos de Antofagasta e Iquique. Essa rota de 2.400km, que atravessa Brasil, Paraguai, Argentina e Chile, reduz em até 17 dias o tempo de transporte para a Ásia e corta os custos logísticos em cerca de 30%, consolidando a parceria comercial entre Brasil e Chile (Louise, 2025).

a coletividade por meio dos impostos. Contudo, essa não é uma dinâmica linear, os empreendimentos habitacionais de interesse social são comumente afetados pela carência de infraestrutura, serviços e equipamentos, ao passo que o mercado imobiliário encarece o solo das áreas bem servidas, "reservadas" aos indivíduos dotados de mais recursos e às empresas (Singer, 1998, p. 35-36).

Nesta conjuntura, a habitação é tratada como instrumento de aceleração econômica. O provimento de equipamento de um terreno e a falta de infraestrutura do outro será um diferencial para o preço da terra entre os territórios urbanos. Entretanto, a própria ocupação dessas áreas, impulsionada pela demanda por moradia e pela busca do capital por custos menores, contribui para a valorização das terras de melhor localização (mais centrais, com melhor infraestrutura). Essa valorização ocorre porque a demanda por essas áreas permanece alta e sua oferta é limitada.

Assim, a renda da terra diferencial I na cidade se manifesta na diferença de valor entre as terras de localização privilegiada e as terras periféricas. As terras bem localizadas geram uma renda maior para seus proprietários, não devido a uma maior produtividade física, como na agricultura, mas devido à sua vantagem locacional, que permite aos capitalistas que as utilizam obterem maiores lucros (ou menores custos) em comparação com aqueles que operam em áreas menos favorecidas. O preço mais elevado dessas terras reflete essa potencialidade de gerar um lucro excedente, que é apropriado pelo proprietário como renda diferencial I.

No âmbito da moradia, a localização também se configura como um fator determinante na formação do preço final de um imóvel. Mesmo que dois imóveis apresentem dimensões e qualidade de construção idênticas, seus preços podem variar significativamente em função de sua localização. Essa diferença de preço reflete a renda diferencial I apropriada pelo proprietário da terra devido à sua localização privilegiada.

Imóveis situados em áreas com melhor infraestrutura, maior segurança, ou em bairros mais valorizados tendem a apresentar um preço superior. Essa diferença reflete o valor intrínseco da localização, ou seja, a conveniência, o acesso a oportunidades e a qualidade de vida que aquela região oferece. Ao contrário, imóveis localizados em áreas mais afastadas, com infraestrutura precária ou em bairros menos valorizados, geralmente possuem um preço menor, compensando as desvantagens da localização.

Portanto, o uso de terrenos mais baratos para viabilizar empreendimentos de

interesse social acaba por fortalecer a valorização e, conseqüentemente, a renda diferencial das terras de melhor localização na estrutura urbana. A variação no preço final de imóveis semelhantes em diferentes localidades demonstra claramente o impacto da diferença de localização no valor de troca da propriedade.

Em síntese, a renda diferencial I revela a incapacidade do capitalismo de homogeneizar a terra, uma vez que não é fruto do trabalho humano. É a parte da mais-valia extraordinária que emerge das diferenças de localização e das vantagens inerentes a determinados terrenos, que é apropriada pelo proprietário fundiário. No contexto urbano, diferente do rural, que a escassez de terras de alta qualidade conduz à crescente utilização de terras de qualidade inferiores, as áreas urbanas podem ter as mais distantes utilizadas mesmo com a manutenção dos vazios urbanos. No urbano, as vantagens, diferentemente da fertilidade natural do solo, são de natureza social e econômica, englobando fatores como: a) acessibilidade: proximidade a centros de emprego, comércio, serviços, transporte público, equipamentos sociais, dentre outros; b) infraestrutura: acesso e qualidade de redes de água, esgoto, energia elétrica, comunicação, topografia, dentre outros; c) espaços coletivos: disponibilidade de áreas verdes, segurança, qualidade ambiental, escolas, hospitais; d) valorização: localização em bairros valorizados e desejados.

A relação direta da renda da terra diferencial II de Marx com a questão urbana e a moradia de interesse social é menos imediata do que a da renda da terra diferencial I. Isso porque a renda diferencial II, para Marx (2017), não se origina das diferenças na fertilidade natural ou na localização das terras (como na renda diferencial I), mas sim de investimentos sucessivos de capital e trabalho na mesma parcela de terra, com o objetivo de aumentar a produtividade.

No que tange à renda diferencial II no contexto urbano, ela resulta de investimentos de capital sucessivos realizados em um mesmo terreno urbano, que aumentam sua capacidade de gerar valor ou renda. É importante ressaltar que a analogia entre a renda da terra diferencial II agrícola e a dinâmica urbana não é perfeita. A produção agrícola tem um ciclo mais definido e a "produtividade" é diretamente mensurável em termos de quantidade de produto. No contexto urbano, o valor da terra é influenciado por uma gama mais ampla de fatores sociais, políticos e econômicos, e a "produtividade" da terra está mais relacionada à intensidade e diversificação de uso e à capacidade de gerar valor por meio da construção e das atividades ali desenvolvidas, e menos a ciclos repetidos de investimento produtivo

como na agricultura.

Contudo, é possível traçar alguns paralelos teóricos e argumentar como a lógica subjacente de valorização, decorrente de investimentos sucessivos, pode ser aplicada, com devidas ressalvas, ao contexto urbano. Fatores que podem influenciar esse processo incluem: a intensificação do uso do solo que pode ocorrer por meio da tipologia da construção, casas sobrepostas, verticalização, construção de edifícios mais altos e com mais unidades habitacionais; melhorias na infraestrutura do imóvel como modernização das instalações, aumento da qualidade construtiva; valorização por meio de investimentos de capital na infraestrutura urbana como saneamento, transporte, energia elétrica, parques, equipamentos sociais, etc, que valorizam as áreas adjacentes.

Tal intensificação, financiada pelo capital, pode gerar um valor adicional que, analogamente à renda diferencial II, é inicialmente apropriado pelo incorporador ou construtor. Com o tempo, essa valorização tende a se incorporar ao preço da terra, beneficiando o proprietário fundiário. Esse aumento de valor, criado coletivamente, pode ser interpretado como análogo ao aumento da produtividade gerado por investimentos de capital na terra.

Essa dinâmica influencia a questão urbana e a provisão de moradia de interesse social. Áreas bem localizadas e com infraestrutura consolidada podem elevar os preços da terra a patamares que dificultam tanto a produção de moradia de interesse social, quanto a permanência de moradias de aluguel acessíveis a famílias de baixa renda. Esses moradores, por sua vez, tendem a se deslocar para áreas onde os preços de aluguéis são mais compatíveis com seus orçamentos.

Em áreas periféricas ou menos valorizadas, onde a renda da terra diferencial I é menor, incorporadores podem buscar aumentar a lucratividade por meio de investimentos que permitam uma maior densidade de construção ou a otimização do uso do espaço. Isso pode ser feito, por exemplo, através da redução do tamanho dos imóveis e da tipologia dos empreendimentos, como se observa a tendência de verticalização dos empreendimentos de habitação de interesse social em Londrina.

A verticalização residencial consolidou-se como uma prática urbana tanto no Brasil quanto no Chile. No entanto, observa-se uma tendência em direção a tipologias de casas sobrepostas e edifícios até 4 pavimentos, que têm ocupado um papel central

na produção de habitação de interesse social em Londrina²⁶.

Esses investimentos, embora visem atender a uma demanda por moradia mais acessível, podem gerar um valor adicional que, seguindo a lógica da renda diferencial II, pode eventualmente se traduzir em um aumento do valor da terra nessas regiões, dificultando futuros empreendimentos de interesse social. Podem significar maiores custos para as famílias contempladas com os programas habitacionais, que passam a ter despesas com a manutenção desse formato de imóveis, como taxas de condomínio, incorporadas em seus orçamentos.

Neste aspecto, destaca-se que o principal agente produtor do investimento urbano é o Estado, por meio de instrumentos jurídicos, políticos e sociais. Os ciclos de desenvolvimento urbano geram valorização da terra que, se não regulamentada adequadamente, tende a ser apropriada pelos proprietários fundiários, elevando os preços e dificultando a provisão de moradia de interesse social. Compreender essa dinâmica de valorização é crucial para entender a oferta de políticas habitacionais e os efeitos da renda da terra no acesso à moradia.

Especificamente no que concerne à moradia de interesse social, a distinção entre renda diferencial I e II se torna ainda mais complexa, a diferenciação no contexto urbano reside na intrínseca relação entre a localização e os investimentos.

A renda diferencial I (localização), a localização privilegiada tende a atrair maiores investimentos de capital, tanto públicos quanto privados, o que, por sua vez, valoriza ainda mais a terra. Torna-se, portanto, desafiador isolar a parcela do aumento do valor que se deve à localização original e aquela resultante dos investimentos subsequentes. Na habitação de interesse social se manifesta na escolha de terrenos mais baratos e distantes para a construção de moradias sociais, uma estratégia para mitigar a alta renda diferencial I das áreas centrais. Contudo, essa localização periférica pode impor custos adicionais para os moradores, como maiores despesas com transporte e menor acesso a serviços.

A renda Diferencial II (investimentos) se relaciona aos investimentos na qualidade da construção, na infraestrutura dos conjuntos habitacionais e no planejamento urbano dessas áreas, que podem elevar o bem-estar dos moradores e o valor dos imóveis ao longo do tempo. No entanto, essa valorização pode, paradoxalmente, dificultar o acesso de novas famílias de baixa renda no futuro.

²⁶ A expansão de empreendimentos de habitação de interesse social em Londrina será detalhada no capítulo 5.

Desta forma, enquanto a renda diferencial I representa um caso de produção extensiva, a renda diferencial II decorre de um processo intensivo, no qual quantidades diferentes de capital são empregadas em terras homogêneas. A dificuldade em distinguir a renda diferencial I e II no contexto urbano, revela-se ainda mais complexa, pois a distinção entre ambas é muito tênue e em dadas circunstâncias sendo possível interpretar a existência de ambas as formas de renda diferencial.

Embora parcialmente externo ao terreno individual, investimentos públicos ou privados que valorizam uma área (novas vias, parques, comércio) podem impulsionar a possibilidade de investimentos adicionais no terreno e aumentar seu potencial de renda. A intensificação do uso do solo, por meio de alterações no zoneamento ou legislação que permitem maior densidade construtiva, também se enquadra nessa categoria. Os investimentos que intensificam o uso do solo ou aprimoram a infraestrutura de um terreno podem viabilizar a construção de mais moradias ou unidades de valor maior, gerando uma renda adicional para o incorporador/proprietário.

Os grandes investimentos de capitais em infraestrutura e desenvolvimento urbano podem transformar a atratividade de uma área, alterando sua "qualidade" de localização ao longo do tempo. Áreas antes marginais podem se tornar valorizadas devido a esses investimentos levando ao fenômeno de gentrificação. Assim, a capacidade de um terreno urbano gerar renda depende dos investimentos nele realizados. Essa "fertilidade artificial" da cidade está, portanto, intrinsecamente ligada à sua localização e ao desenvolvimento da cidade como um todo.

No âmbito da produção habitacional, diferentemente de outros ramos industriais, nos quais o espaço físico figura apenas como base técnica, a construção civil depende da reposição constante de novos terrenos construtíveis, definidos pelas condições naturais, como a topografia e a geomorfologia, quanto, fundamentalmente, pela diferenciação socioespacial traduzida na localização e na densidade de infraestrutura e serviços públicos (Cardoso, 2008). Como desdobramento, a concentração fundiária impõem uma dispersão geográfica e uma descontinuidade temporal e espacial na produção habitacional.

Em síntese, embora os conceitos de renda diferencial I (vantagens de localização) e II (retornos de investimentos de capital) de Marx ofereçam um arcabouço útil para analisar a formação do preço da terra urbana e seus impactos na moradia, sua separação empírica apresenta desafios significativos. A dinâmica urbana

é caracterizada por uma interação constante entre a localização e os investimentos, tornando complexo determinar a contribuição específica de cada um desses fatores para o valor da terra. A análise da renda da terra urbana demanda, portanto, uma abordagem que considere essa complexidade e a interdependência entre as características locacionais e os investimentos de capital.

No tocante à renda absoluta, enquanto Ricardo argumentava que apenas a terra em uso gerava renda absoluta, Marx expande essa ideia, defendendo que a existência da propriedade privada da terra por si é uma fonte de renda. Para Marx, mesmo a terra não cultivada possui potencial para gerar renda.

Para Marx (2017) a renda absoluta surge de dois fatores interligados: um inerente à dinâmica da agricultura e outro resultante da sua interação da agricultura com a indústria na formação e distribuição do valor em função da diferença na composição orgânica do capital²⁷. Essa renda é fruto do monopólio da terra por uma classe, sendo obtida através da elevação artificial dos preços dos produtos agrícolas, que se estabelecem acima do custo de produção geral determinado pelo solo de menor qualidade.

A centralidade da propriedade privada da terra reside no fato de ser a pré-condição "*sine qua non*" para o desenvolvimento de todas as demais formas de propriedade privada e, por conseguinte, para a própria edificação do sistema

²⁷ Marx distingue o capital em duas partes: "o capital constante (matérias-primas, materiais auxiliares, máquinas, etc.), cujo valor reaparece meramente no valor do produto; e, em segundo lugar, o capital variável, isto é, o capital investido em salários, que inclui menos trabalho do que o trabalhador devolve. Por exemplo, se o salário diário = 10 horas e o trabalhador trabalha 12, ele substitui o capital variável + 1/5 (2 horas). Chamo este último excedente de mais-valia" (Marx, 1862). A diferença na composição orgânica do capital decorre da distinção entre o processo de valorização e a formação do preço de produção. O valor é determinado pelo tempo de trabalho socialmente necessário, já o preço de produção, que é a expressão monetária do valor, pode apresentar variações em função da competição entre capitais com composições orgânicas distintas. A concorrência capitalista estabelece uma taxa média de lucro entre os setores, e essa taxa média de lucro converte os valores em preços médios. Marx, explica que ocorre uma repartição da mais valia total através de concorrência entre os capitais, gerada de forma diferenciada entre os ramos, ou seja, é criada uma quantidade maior de mais valia em um ramo em relação a outro, e ao ser distribuída em função da composição orgânica do capital, causa a diferença entre os valores e os preços de produção. "A relação entre o preço de produção e o valor de uma mercadoria é determinada exclusivamente pela relação entre a parte variável e a constante do capital, com que é produzida, ou seja, pela composição orgânica do capital" (Marx, 1980, p. 712). A composição orgânica do capital indica a produtividade do trabalho e impulsiona a acumulação de capital, refletindo o avanço técnico com maior uso de capital constante em relação a variável. Se a composição orgânica de um setor for menor que a média social, o valor da mercadoria será maior que o preço de produção, pois o maior uso de trabalho vivo gera mais valor excedente. Inversamente, se a composição orgânica for maior que a média, o valor da mercadoria será menor que o preço de produção, devido à menor geração de mais-valia pelo maior peso do capital constante. Neste caso, ocorre maior proporção do capital constante, trabalho morto, em relação ao capital variável, trabalho vivo, fonte de criação de mais valia.

capitalista. A inexistência da propriedade privada da terra e das relações de propriedade dela decorrentes tornaria impossível a propriedade privada da força de trabalho, das máquinas e das mercadorias. A renda absoluta constitui uma complexa relação social que fundamenta o modo de produção capitalista, sendo sua existência indissociável da propriedade privada da terra.

Estabelecida a propriedade privada da terra, o pagamento de renda torna-se uma condição inerente a qualquer forma de arrendamento, independentemente da qualidade do solo. A exploração do pior solo, embora menos produtivo, ainda permite a geração de um excedente após a cobertura dos custos de produção, e esse excedente é direcionado ao proprietário da terra. A compreensão do monopólio da terra é crucial aqui: o pior solo precisa gerar renda para estimular a aplicação de capital, pois o arrendatário busca rentabilidade e o proprietário, um retorno pela cessão de sua propriedade. Assim, o fator determinante para a existência da renda absoluta não reside nas qualidades naturais do solo, como localização ou fertilidade, mas sim no controle exclusivo da terra conferido pela propriedade privada.

No contexto urbano, a renda da terra absoluta emerge do monopólio da propriedade fundiária urbana. Esse monopólio possibilita aos proprietários exigir uma parcela do lucro resultante do capital investido no terreno como condição para sua utilização. Mesmo em localizações urbanas menos favoráveis, destituídas de renda diferencial baseada em vantagens de produtividade ou localização, a extração de renda absoluta persiste em virtude do direito de propriedade, que confere o poder de vetar o investimento de capital sem a contrapartida financeira correspondente.

A exigência de renda absoluta pelos proprietários de terras urbanas implica uma elevação dos custos para os agentes capitalistas que pretendem investir em diferentes empreendimentos urbanos, abrangendo setores residenciais, comerciais ou industriais. Essa renda se torna um componente do custo de produção e de operação no contexto urbano, com reflexos diretos sobre os preços de imóveis, aluguéis e outros bens e serviços urbanos.

A renda da terra absoluta também se torna um ponto de conflito na luta de classes. Os capitalistas, orientados pela maximização do lucro, buscam restringir os custos relacionados à terra, ao passo que os proprietários fundiários visam otimizar a extração de renda de seus ativos. Essa contraposição de interesses pode desencadear tensões significativas no que concerne à determinação dos preços de aluguel, às trajetórias do desenvolvimento urbano e às condições de acesso à terra.

Em resumo, a renda da terra absoluta em Marx, aplicada à análise do contexto urbano, reflete o poder monopolista dos proprietários de terras de apropriar valor simplesmente pelo direito de propriedade, independentemente das qualidades intrínsecas da terra ou da produtividade do capital investido nela. Essa renda impacta a formação dos custos urbanos e se configura como um elemento na dinâmica da luta de classes na cidade.

A mais valia extraordinária originada em função do monopólio da propriedade privada da terra é apropriada pelos proprietários da terra sob a forma de renda absoluta. A renda absoluta se converteria em uma das modalidades de renda de monopólio quando a composição do capital da agricultura alcançasse a do setor industrial. Por sua vez, Marx interpreta a renda de monopólio quando o preço de monopólio se encontra num nível superior ao seu valor. Esta diferença é apropriada pelo proprietário da terra. Encontra-se no processo de distribuição da mais valia através da determinação dos preços.

Mesmo que a propriedade da terra deixasse de existir no sistema capitalista, a renda diferencial continuaria existindo. Por outro lado, a renda absoluta, que representa a capacidade da propriedade fundiária de gerar renda até para as terras menos produtivas (algo que não acontece com a renda diferencial), desapareceria com o fim da propriedade privada da terra. A extinção da classe dos proprietários de terra eliminaria a renda absoluta, já que esta surge da propriedade privada da terra e do conflito entre os interesses dos proprietários e os da sociedade.

Na análise marxiana, a introdução do conceito de renda absoluta representou um avanço significativo na explicação da renda da terra, sublinhando a superioridade de sua teoria do valor em relação às abordagens clássicas. A renda da terra é compreendida fundamentalmente como uma forma de apropriação da mais-valia. No arrendamento capitalista, o proprietário fundiário, ao ceder a terra para exploração, recebe a renda como uma parcela do pagamento efetuado pelo arrendatário.

Mesmo quando o proprietário da terra assume o papel de capitalista explorador, a renda da terra não desaparece. Contudo, a mais-valia gerada no processo produtivo internaliza-se no montante total da mais-valia apropriada pelo proprietário-capitalista. A renda da terra permanece sob seu domínio como remuneração pelo uso de sua propriedade, não sendo deduzida da mais-valia gerada, como ocorreria na situação de arrendamento a um capitalista distinto.

A renda da terra na concepção de Marx apresenta um conjunto de

características em função de sua existência. Enquanto renda diferencial I, advém da mesma magnitude de capitais em terras, mas de fertilidade diferente, resultando por seu turno em produtividades desiguais. Por outro lado, a renda diferencial II, é fruto de sucessivas inversões de capitais numa mesma área produzindo resultados diferenciados. A renda absoluta decorre do monopólio da propriedade da terra e da diferença na composição orgânica do capital do setor em relação ao capital social médio, resultando em sobra do valor, depois de se deduzir o preço de produção.

Salienta-se, que a renda diferencial não resulta da propriedade do solo, pois mesmo com sua extinção continuaria subsistindo. Com a estatização da terra, a renda diferencial passaria a ser apropriada pelo Estado. Resulta, dos preços de produção, sendo formada pelo ganho extra que o trabalho num terreno de melhor qualidade proporciona em relação ao menos favorável. Ocorre dentro do ramo específico e provém do caráter capitalista de produção.

Por outro lado, a ocorrência da renda absoluta extrapola a existência dentro do ramo específico. A manifestação da renda absoluta resulta do monopólio da terra e evidencia a dicotomia de interesses do proprietário privado da terra e o interesse da sociedade. Reflete a verdadeira disputa entre a classe burguesa para melhor se apropriar da distribuição da mais valia social. A nacionalização do solo, faria a renda absoluta desaparecer.

Marx (2017), postula a centralidade da produção, concebendo as condições gerais de produção como sínteses dialéticas entre o geral e o singular, resultando no particular. Contudo, para Harvey (2013), Marx demonstrava dificuldade em analisar como "os elementos da distribuição da riqueza entre as classes sociais afetariam a produção da riqueza". Em contraste com Ricardo, cuja análise estabelece uma influência da distribuição sobre a produção, a abordagem marxiana, segundo Harvey, não incorpora essa dinâmica de forma explícita.

Harvey (2013) detalha os múltiplos mecanismos históricos que engendram a renda da terra. Ao abstrair a renda fundiária de suas manifestações concretas, sejam rurais ou urbanas, o autor investiga o espaço abstrato do capitalismo, com foco nas formas que governam essa renda e nas relações lógicas estabelecidas entre terra, capital e trabalho.

O capital, na sua busca incessante por expansão e lucro, domina e molda todos os aspectos e setores da produção, incluindo também a terra. A força de trabalho e a terra, embora distintas em sua natureza, são ambas transformadas em

mercadorias, sendo compradas e vendidas no mercado. A força de trabalho se torna uma mercadoria singular: o capitalista paga um salário aos trabalhadores, seu uso no processo produtivo é o que cria valor e a mais valia. A terra, por ser um bem natural, não possui valor intrínseco, pois não é resultado do trabalho humano, mas adquire um preço de mercado devido ao monopólio da propriedade privada, cuja importância para a produção é inegável, uma vez que ela constitui o espaço físico onde ocorrem os processos produtivos. De forma análoga, para utilizar a terra, o capitalista paga uma renda aos proprietários fundiários.

A terra é uma mercadoria com particularidades, já que se trata de um bem finito, “imóvel, irreproduzível, heterogêneo, não fungível, que não acaba ao ser consumido, que possui divisibilidade limitada, pois os lotes ou imóveis precisam ter um tamanho mínimo para cada uso e cuja oferta pode influenciar a estrutura da demanda” (Harvey, 1974; Plambel, 1987; Smolka, 1979; Topalov, 1979, 1984 *apud* Almeida; Monte-Mor, 2017).

Apesar de sua forma original, a terra, mesmo não sendo capital, se integra às relações sociais de produção capitalista como um meio de exploração do trabalho assalariado. A partir do momento em que o capital mercantiliza a terra e a força de trabalho o faz também com tudo que resulta delas, como o espaço, a cidade e a moradia. Essa transformação faz com que a terra se torne um ativo financeiro, onde o capital investe para construir, especular e lucrar, em detrimento da necessidade de morar.

Em essência, a subordinação da terra urbana à lógica do capital, define a estrutura da cidade, suas desigualdades e conflitos sociais. De um lado, a renda da terra alimenta a valorização, a especulação imobiliária e a concentração de riqueza, servindo aos interesses das classes dominantes, como proprietários fundiários e capitalistas. De outro lado, a necessidade de prover moradia fomenta políticas habitacionais que, embora respondam a uma demanda social, são frequentemente influenciadas pela lógica da acumulação capitalista, tornando-se, em última instância, também instrumentos de valorização do capital.

Harvey (1980) explica a mercantilização da terra urbana como resultante de um processo sob controle do capital, cujo valor é estabelecido a partir de duas dimensões: seu valor de uso e seu valor de troca. O primeiro é determinado por sua utilidade, enquanto o último é conferido pela possibilidade de compra e venda transmitidas pela mercadoria. Essa mercantilização implica a atribuição de um valor

econômico à moradia que transcende seu valor de uso como abrigo. Para que esse valor se concretize, é necessário que a habitação seja vendida e incorporada ao patrimônio de alguém, transformando-se em um bem de consumo, em mercadoria para o vendedor e valor de uso para o comprador.

Em síntese, embora a terra seja um recurso essencial em qualquer economia, sua relevância se intensifica em países de economia dependente. Nessa conjuntura, sua importância transcende o setor primário, sendo estruturante na produção do espaço urbano e na dinâmica do mercado imobiliário. Isso porque a localização dos empreendimentos habitacionais é condicionada pelo preço da terra que, por ser um recurso finito, eleva o preço final dos imóveis.

A terra urbana, essencial ao provimento de moradia, é subsumida pela lógica do capital ao ser convertida em propriedade privada. Consequentemente, o acesso à cidade e a moradia é mediado por mecanismos de mercado assentados na propriedade privada da terra (Carlos, 2007, p. 50), tornando a teoria marxiana da renda da terra um arcabouço teórico indispensável para fundamentar o debate crítico sobre as políticas de habitação de interesse social.

2.3.1 Renda da Terra e a Hegemonia do Capital Imobiliário

No Brasil, um marco decisivo nessa trajetória foi a Lei de Terras de 1850, que, independentemente da existência de documentos herdados do regime das sesmarias, permitiu a uma pequena parcela da população, graças ao seu poder econômico, social e político, apropriar-se da terra de forma privada e concentrada. A Lei tratava também da imigração, assim, ao colocar as terras brasileiras sob a égide da propriedade privada, ela visava torná-las escassas para o imigrante e para os negros libertos, evidenciando sua lógica de generalizar o trabalho assalariado sob condições de superexploração (Natal, 2015, p. 51). Ou seja, tratava-se de estabelecer o fundamento principal de uma economia dependente: a transição do trabalho escravo para a superexploração da força de trabalho e a concentração fundiária (Tonin, 2025, p. 58).

A terra tornou-se um ativo financeiro, e essa transição foi fundamental para o avanço do capital imobiliário e consolidou o rentismo capitalista. A legislação não apenas alterou o acesso ao solo, mas impactou diretamente os custos da construção imobiliária nas cidades, compondo a estrutura econômica urbana e incidindo até mesmo sobre edifícios modestos destinados ao aluguel. Sob a ótica marxista, o preço

da terra manifesta-se, desde então, como a capitalização das rendas futuras, estabelecendo-se como um custo prévio que vincula a moradia à lógica da acumulação rentista (Tonin, 2025, p. 64).

A centralidade da propriedade da terra como reserva de valor e fonte primordial de apropriação de renda é uma característica estrutural do capitalismo dependente. De acordo com Natal (2015), o regime de monopolização da terra [...] explica [...], mais que qualquer outro fator externo, o lento desenvolvimento do mercado interno, o retardamento da industrialização e a ausência de uma rede inter-regional de transportes [...] os grandes obstáculos para que o Brasil emergisse no século XXI, como uma nação desenvolvida e com padrões de distribuição de renda [e de riqueza] socialmente aceitáveis (Natal, 2015, p. 50-51 *apud* Galvão, 2006).

No Brasil, portanto, a estrutura de uma aristocracia proprietária de terras impediu a diversificação da agricultura e a emergência de uma classe de pequenos e médios agricultores. Tal conjuntura, em comparação com outros países de colonização recente, não contribuiu para o surgimento de um desenvolvimento capitalista mais democrático e avançado, tanto política quanto economicamente (Natal, 2015, p. 51). Essa estrutura agrária, baseada em grandes propriedades rurais, aprofundou uma realidade caracterizada pela concentração de riquezas, "[...] representados pelos grandes latifúndios no meio rural, e pela especulação imobiliária no meio urbano" (Silva, 2010, p. 157).

A preservação do latifúndio é a expressão política da centralidade da renda fundiária na acumulação periférica, sustentando as burguesias locais em sua associação subordinada ao capital transnacional. Assim, a propriedade fundiária não é um entrave ao desenvolvimento imobiliário, mas um elemento estruturador que os agentes do capital ressignificam e potencializam na produção do espaço contemporâneo (Tonin, 2025, p. 100).

O diferencial apontado por Harvey (2013) reside na transformação da relação com a terra pelas condições históricas do capitalismo. Nesse contexto, a terra passa a ser tratada como um ativo financeiro, uma mercadoria com potencial de geração de renda. Longe de ser um elemento passivo, o espaço é progressivamente manipulado com o objetivo de produzir valor. Embora essa dinâmica seja predominantemente conduzida por um número restrito de agentes capitalistas, essa tendência redefine as cidades, deslocando-as de seu valor de uso para configurá-las como mercadorias e vetores de acumulação de capital.

A renda fundiária torna-se altamente volátil e especulativa, desvinculada, em muitos casos, da produção material ou do uso efetivo, pautando-se na expectativa de valorização. O processo de urbanização é dominado pela extração de renda monopolista sobre localizações estratégicas.

Para Harvey (2013), o juro e a renda da terra constituem os elementos de unificação entre tempo e espaço no sistema capitalista. O papel e a função da terra apresentam uma analogia com o papel e a função dos juros. Assim como o juro ordena temporalmente a circulação do capital, a renda da terra exerce uma ordenação espacial, conferindo uma racionalidade à distribuição do capital no espaço.

Essa transformação, intrínseca à lógica do capital fictício, confere à terra a capacidade de gerar renda independentemente do trabalho direto. Nesse contexto, o proprietário com maior poder detém a capacidade de manipular a renda, chegando a antecipá-la. Essa dinâmica assemelha-se, analogamente, ao capital fictício portador de juros, que incorpora em sua relação social a mesma potencialidade de valorização, independentemente de sua natureza urbana ou rural.

Considerando que a terra urbana, ou uma parcela da cidade, invariavelmente configura uma condição de monopólio, dada a singularidade e a irreprodutibilidade locacional de cada trecho ou terreno, configura-se uma mercadoria “sui generis” com a capacidade intrínseca de captar ganhos sob a forma de renda. Nesse sentido, a cidade se estabelece como um empreendimento de grande escala, tendo a renda imobiliária como seu motor central (Maricato, 2015, p. 23).

Sobre a terra urbana enquanto capital privado, adiciona-se o capital imobiliário por meio da valorização do preço dessa mercadoria, seja em sua condição de espaço vazio, seja pela edificação de moradias ou imóveis destinados ao comércio. Em consonância com Harvey (1982), identificam-se dois tipos principais de capital imobiliário: o setor improdutivo, que obtém lucro através da renda de aluguel; e o setor produtivo, representado pelas construtoras e incorporadoras. Segundo o autor, o espaço urbano frequentemente se torna fragmentado em decorrência de uma série de ações de capitalistas individuais que intervêm sobre ele.

No Brasil, a consolidação da incorporação imobiliária na década de 1940 foi catalisada pela convergência de três fatores: a emergência de novas frações de classes ligadas ao capital urbano, a institucionalização do crédito hipotecário e a ascensão de uma nova classe média. No ciclo de crescimento entre 1948 e 1955, a ausência de um sistema financeiro diversificado fez com que segmentos sociais

variados vissem na construção civil o principal veículo para a preservação e ampliação de sua riqueza líquida (Tonin, 2025).

No Chile, o setor imobiliário consolidou-se através de políticas neoliberais baseadas no subsídio à demanda. A substituição da construção estatal direta pelo incentivo ao mercado privado transferiu a execução das obras para a iniciativa privada, integrando bancos, incorporadoras e fundos de pensão em um sistema financeiro.

A distinção fundamental entre o incorporador²⁸ e o agente do capital comercial reside na capacidade do primeiro de manipular as condições de uso do solo. Ao adquirir um terreno, o incorporador assume o controle sobre a transformação de sua utilidade, o que gera um sobrelucro de localização. Esse mecanismo permite que o incorporador capture uma parcela da renda da terra que não é integralmente repassada ao proprietário original. A rentabilidade do setor baseia-se na arbitragem fundiária: a compra do terreno a preços determinados pelo seu uso atual e a venda do produto final, com edificações e terrenos, a preços valorizados pela sua transformação funcional e normativa (Tonin, 2025).

A articulação entre o capital incorporador e o Estado opera sobre quatro eixos fundamentais: primeiramente, na ampliação do aporte de capital inicial; em segundo lugar, na subordinação da propriedade privada da terra às exigências de acumulação, assegurando a fluidez necessária aos mercados de solo e capitais. Adicionalmente, essa parceria promove o incremento da composição orgânica do capital no setor, o que resulta em ganhos de produtividade e na compressão do tempo de rotação do capital. Por fim, viabiliza a manutenção de uma demanda solvável contínua, estruturada por meio de mecanismos de crédito imobiliário e subsídios estatais (Tonin, 2025, p. 98).

Sob essa lógica, o capital incorporador passa a exercer um monopólio sobre a oferta de terra urbanizada. Sua hegemonia reside na capacidade de arbitrar a disputa pelo solo, condicionando o preço da terra às expectativas de rendas imobiliárias projetadas para territórios específicos, convertendo o espaço urbano em um ativo estratégico de valorização.

²⁸ Conforme Lei nº 4.591 de 16 de dezembro de 1964, em seu Art. 29. “Considera-se incorporador a pessoa física ou jurídica, comerciante ou não, que embora não efetuando a construção, compromisse ou efetive a venda de frações ideais de terreno objetivando a vinculação de tais frações a unidades autônomas, (VETADO) em edificações a serem construídas ou em construção sob regime condominial, ou que meramente aceite propostas para efetivação de tais transações, coordenando e levando a termo a incorporação e responsabilizando-se, conforme o caso, pela entrega, a certo prazo, preço e determinadas condições, das obras concluídas”.

Neste contexto, a mercantilização da terra estabelece uma relação complexa entre proprietários privados (vendedores da terra), capitalistas (responsáveis pelo empreendimento) e compradores (detentores ou não dos recursos para aquisição do imóvel).

A renda da terra, como categoria geral, é a forma pela qual a propriedade fundiária se realiza economicamente, apropriando-se de uma parte da mais-valia que se manifesta de duas formas: a renda diferencial, que advém da apropriação de lucros extraordinários gerados em terras com melhores condições de produção devido à fertilidade, localização ou mesmo investimentos de capital fixo; e a renda absoluta, que é a parcela da mais-valia decorrente do monopólio da propriedade privada da terra, permitindo ao proprietário deduzir ganhos independentemente da qualidade da terra.

Por isso, o arcabouço analítico sustentado nas relações de produção, na apropriação da mais-valia e na renda da terra consolida-se como a ferramenta mais adequada para analisar a complexa materialidade da questão habitacional e as desigualdades socioespaciais. Estas são fenômenos diretos das contradições inerentes ao modo de produção capitalista, que busca a ampliação de valor por meio da articulação entre capital, Estado e os setores econômicos hegemônicos, incluindo os proprietários de terras.

2.4 A DIALÉTICA DA PRODUÇÃO SOCIAL DO ESPAÇO URBANO NO CAPITALISMO

Lefebvre (1972), argumenta que as mudanças decorrentes da transição do período industrial para o período urbano exigiram adaptação e transformação de todas as ideias, representações e símbolos adquiridos durante o período rural em transição para o período industrial. Do mesmo modo, deve-se repensar e reconsiderar todas as noções, símbolos, representações e até mesmo os conceitos da própria ciência, no qual tudo se transforma, inclusive a noção de tempo e espaço.

As transformações societárias foram de tal monta que Lefebvre classificou três períodos históricos: o período agrário, o período industrial e o período urbano. Para Lefebvre, seja em contexto de capitalismo, socialismo, subdesenvolvimento ou hipercapitalismo, em todos os lugares entramos na era urbana, cujos problemas são globais (Lefebvre, 1972). O urbano ou sociedade urbana, para Lefebvre (1999), nasce da industrialização, que domina e absorve a produção agrícola e no qual explodem as

antigas formas urbanas, herdadas de transformações descontínuas (Lefebvre, 1999, p. 15).

Para Lefebvre (2006), o cerne da sociedade capitalista reside na reprodução das relações sociais de produção, um processo muitas vezes oculto, mas fundamentalmente espacial. Ele argumenta que as relações espaciais são moldadas e transformadas pela atividade humana no e sobre o espaço, resultando em uma dialética constante. Por isso, o conceito de produção e a relação tempo e espaço são primordiais para compreensão da realidade social e para a leitura da cidade.

O espaço urbano não é estático, é continuamente modelado pelo sistema produtivo, que engloba a produção, consumo, circulação (ou distribuição) e gestão. Todos esses elementos estão interligados e modelam o espaço, não só porque se realizam mediante estruturas localizadas, mas também pelas relações que mantêm, e que se articulam no espaço geográfico. Dessa forma, qualquer modificação na produção e apropriação do espaço urbano está intrinsecamente ligada às dinâmicas globais da economia.

Pode se inferir que está implícito, no pensamento de Lefebvre, a relação sociedade-natureza, destacando as relações de produção (relação homem-homem) e as forças produtivas (relação homem-natureza). Neste sentido, se situa a afirmação de que é pelo trabalho que o homem produz a sua existência, o homem ao transformar a natureza (espaço urbano), transforma-se a si mesmo em um processo histórico de desnaturalização.

Para a interpretação dialética do espaço, Lefebvre (2006) apresenta uma tríade: o percebido, o concebido e o vivido. Essa tríade dialética é uma ferramenta para analisar o concreto, revelando as contradições e a complexidade da produção do espaço em sua totalidade. Portanto, esses três espaços só existem em uma relação dialética e essa tríade perde seu sentido se for tratada como um modelo estático ou separadamente.

O espaço percebido é o espaço dos fluxos e das redes sociais ligado às ações e ao uso cotidiano do território, portanto é o mais imediato e concreto. No qual vivenciamos e experienciamos de forma direta, através dos nossos corpos e das nossas rotinas a prática espacial. A prática espacial, como Lefebvre a define, é a maneira como nos movemos, nos organizamos e usamos o espaço. É a dimensão material e funcional do espaço, onde se entrelaçam o tempo e as atividades diárias, ou seja, é o espaço da produção e reprodução da vida social. São as cidades, os

bairros, as casas, as ruas, os caminhos que as pessoas percorrem, são os percursos e redes que conectam os locais de trabalho, de moradia e de lazer no “neo-capitalismo” (Lefebvre, 2006, p. 85). Não é um “modelo” abstrato, mas sim a base da nossa interação com o ambiente.

O espaço concebido é o espaço das representações. É a dimensão abstrata, teórica e idealizada do espaço, criada por especialistas como urbanistas, arquitetos, engenheiros, cientistas e tecnocratas. É o espaço da ciência, do Estado, dos planos e dos projetos expressos em mapas, plantas, modelos e discursos que visam organizar, controlar e gerenciar o espaço (Lefebvre, 2006, p. 412). Esse espaço é dominado pela lógica, pela racionalidade e pelo poder. Ele busca a coerência, a coesão e a organização através de códigos, regras e planos. É a visão do espaço como um objeto que pode ser planejado e moldado de cima para baixo, frequentemente ignorando a complexidade e as contradições do cotidiano. No entanto, Lefebvre (2006) alerta para o perigo de se considerar o concebido como um modelo abstrato e desvinculado da realidade.

O espaço vivido é permeado por simbolismos e pelo imaginário, que se origina na história individual e coletiva de um povo. É o espaço das emoções, das memórias e dos sentimentos. Ele é experimentado através de imagens, símbolos e narrativas que dão sentido ao lugar. O vivido é o espaço dos habitantes, onde a imaginação e a subjetividade tentam se apropriar e modificar o espaço. Diferentemente do concebido, o vivido não se restringe à coerência. Ele é fluído, dinâmico e qualitativo, englobando o afetivo e o emocional. Lefebvre (2006, p. 70) menciona que etnólogos, antropólogos e psicanalistas estudam esse espaço, que se manifesta em locais de paixão e ação, como a casa, a praça ou o cemitério, e está intrinsecamente ligado ao tempo e à história. O espaço vivido é o que dá sentido ao espaço percebido, sendo muitas vezes uma contraposição ao espaço concebido [...] “pode receber diversas qualificações: o direcional, o situacional, o relacional, porque ele é essencialmente qualitativo, fluído, dinamizado” (Lefebvre, 2006, p. 70).

Em síntese, essa tríade é uma ferramenta dialética para analisar o concreto. O espaço percebido é a base material, mas ele é moldado pelas representações do espaço (o concebido) e recebe significado e vida através dos espaços de representação (o vivido). A análise dessa tríade permite entender como o poder e o capital moldam o espaço (o concebido), como as pessoas o utilizam e vivem (o percebido) e como elas o ressignificam e resistem (o vivido). A passagem de um modo

de produção para outro, por exemplo, não acontece apenas no nível econômico, mas se inscreve e subverte o espaço em todas as suas dimensões (Lefebvre, 2006).

Carlos (2007, p. 11) complementa essa perspectiva, argumentando que o espaço urbano é simultaneamente condição, meio e produto da ação humana e do tempo. A produção do espaço é simultaneamente reflexo social, meio no qual a sociedade existe e, condição pela qual a sociedade se reproduz, com relações sociais, pessoas, mercadorias, informações e capital, dispostos espacialmente com formas e significados, que materializam uma dimensão temporal de curta ou longa duração.

A cidade, enquanto construção humana, é um produto histórico-social e nesta dimensão aparece como trabalho materializado, acumulado ao longo do processo histórico de uma série de gerações. Expressão e significação da vida humana, obra e produto, processo histórico cumulativo, a cidade contém e revela ações passadas, ao mesmo tempo em que o futuro, que se constrói nas tramas do presente – o que nos coloca diante da impossibilidade de pensar a cidade separada da sociedade e do momento histórico analisado (Carlos, 2007, p. 11).

Pensando com Lefebvre (2006) podemos entender que a produção do espaço urbano é um fenômeno diretamente relacionado à lógica capitalista. Essa relação se dá em três dimensões: o espaço urbano como mercadoria, o acesso diferenciado ao espaço urbano, em consequência disso, e a apropriação subjetiva e ideológica do espaço a partir das duas dimensões anteriores.

Sendo assim, pode-se compreender a cidade como espaço permeado por contradições sociais, resultante da divisão social e territorial do trabalho, no qual reúne a somatória de todos os tempos vividos por aquele espaço e suas transformações, constituindo uma dialética urbana, com continuidades e discontinuidades, que são acrescidas das diversas temporalidades envolvendo permanências, formas residuais e formas emergentes.

Lefebvre (2006) ao explicar que o espaço é hierarquizado e moldado pelas relações de classes se opõe a visão de que o espaço é algo neutro ou preexistente, mas um produto da sociedade, criado e transformado pelas relações sociais, econômicas e políticas, refletindo as contradições do sistema capitalista.

Por isso, o conceito de produção social do espaço é fundamental para entender a formação de favelas no Brasil e de “campamentos²⁹” no Chile. Esses espaços não surgem por acaso, mas como resposta direta à lógica do capital que expulsa vasta parcela da população do mercado formal de moradias.

O capitalismo tende a fazer predominar o espaço concebido e racionalizado para facilitar a reprodução do capital e o controle social. O espaço concebido ignora a existência dessas comunidades, classificando-as como “irregulares”. O espaço percebido revela a luta diária por sobrevivência e acesso a serviços básicos. Já o espaço vivido é onde a comunidade se apropria do território, constrói sua territorialidade e estabelece redes de solidariedade, no qual a criatividade e a capacidade de organização da população se manifestam transformando-o em espaço de luta, resistência e de possibilidade de modificação do espaço social e acesso ao direito de ocupar e morar.

Os estudos urbanos de Lefebvre (2006), analisando a cidade sob a perspectiva da reprodução do capital e das relações de classe, destaca como o capital cria uma forma social mais adequada para a reprodução de sua valorização, relação entre forma (histórica e social) e conteúdo. Lefebvre (2006) demonstra que a produção do espaço urbano está intrinsecamente ligada à lógica capitalista, manifestando-se como mercadoria, acesso diferenciado e apropriação ideológica. Por conseguinte, o processo de formação de um território não é homogêneo, mas é sempre produto da totalidade social.

2.5 CAPITAL FINANCEIRO, NEOLIBERALISMO E FINANCEIRIZAÇÃO

Na segunda metade do século XIX, o capitalismo ingressou em sua fase monopolista e imperialista, caracterizada pela fusão do capital bancário com o industrial. Esse processo deu origem ao capital financeiro (Hilferding, 1985; Lenin, 2012), visando o financiamento da expansão produtiva e a extração de mais-valia

²⁹ Un campamento es el nombre local [Chile] que recibe el fenómeno mundial de asentamientos informales, un asentamiento contiguo donde los habitantes se caracterizan por tener vivienda y servicios básicos inadecuados. A menudo, los asentamientos precarios no son reconocidos y no son tratados como una parte incorporada o igual a las demás partes de la ciudad por las autoridades (ONU Hábitat, 2003). O MINVU define campamento como: asentamientos de ocho o más hogares que habitan en posesión irregular un terreno, con carencia de al menos uno de los tres servicios básicos (electricidad, agua potable y sistema de alcantarillado), cuyas viviendas son precarias, y se encuentran agrupadas y contiguas (Chile, 2025).

industrial, processo consolidado na fase imperialista do início do século XX.

Em contrapartida, a financeirização constitui um fenômeno contemporâneo, consolidado a partir da década de 1970 na fase de acumulação flexível. Nesse estágio, a lógica do capital portador de juros e do capital fictício subordina a produção real, pautando a acumulação pela dominância de ativos financeiros (ações, dividendos, juros de dívida) e pela maximização do valor em curto prazo. O lucro passa a derivar da circulação do capital e de bolhas especulativas, frequentemente desvinculado da geração de empregos ou mercadorias físicas.

Enquanto o capital financeiro representou uma forma histórica de organização para a produção, a financeirização define a hegemonia das finanças sobre a economia e a vida cotidiana, substituindo o ciclo produtivo no qual os agentes centrais deixam de ser indústrias e bancos para serem acionistas e fundos globais. Conforme argumenta Natal (2015), as cidades deste tempo histórico distanciaram-se do padrão anterior de cidades compactas e centradas nas indústrias de bens de consumo, para se consolidarem como polos da indústria de bens de capital e centros de instituições bancárias e financeiras, como bolsa de valores e mercado de capitais (Natal, 2015, p. 33).

A análise de Lojkine (1981) caracteriza a renda fundiária urbana como um mecanismo central de acumulação no capitalismo monopolista, visto que grandes grupos financeiros internacionais dominam os mercados fundiário e imobiliário. Segundo o autor, a terra urbana tende, cada vez mais, a ser objeto de investimentos do capital financeiro, o qual se utiliza do espaço urbano como fonte de sobrelucro para grupos bancários e industriais.

A manifestação concreta dessa renda ocorre em quatro frentes principais: na produção da construção civil; no mercado de compra, venda e aluguel; na locação de espaços industriais; e na exploração de equipamentos coletivos. No contexto do imperialismo, a apropriação dessa renda divide-se entre a renda diferencial, capturada pela valorização de terrenos decorrente de investimentos públicos em infraestrutura e a renda absoluta, obtida pela retenção especulativa e pelo controle monopolista de áreas estratégicas.

Em última análise, Lojkine (1981) demonstra que os preços do solo é um reflexo da nova divisão social e espacial do trabalho. Esse processo atua como o motor da segregação urbana, na qual os mecanismos de mercado selecionam e excluem sujeitos do espaço citadino conforme a lógica da valorização imobiliária.

De acordo com Lojkine (1981) podem ser identificados três tipos de segregação socioespacial: 1) oposição entre centro e periferia: as classes sociais mais ricas estabelecem-se nas áreas mais centrais, dotadas de infraestrutura e com maiores preços; as classes pobres ficam relegadas às periferias, distantes e desprovidas de equipamentos e serviços; 2) separação entre as áreas ocupadas por residências das classes populares e por residências das classes mais privilegiadas; 3) separação entre as funções urbanas, zoneamento (comercial, industrial, residencial, etc.) (Lojkine, 1981, p. 167).

Dentre as formas apresentadas por Lojkine (1981) a segregação residencial é a expressão mais concreta da desigualdade que demonstra a disputa pelo espaço e a divisão social entre as classes sociais.

Nessa reestruturação, as grandes cidades deixaram de ser centro da produção para se tornarem as capitais da gestão, impulsionadas por novas tecnologias, que ao mesmo tempo que poupavam mão de obra, exigiam trabalhadores mais qualificados em um mercado crescente e orientado pela especulação financeira (Natal, 2015). Emergiu uma complexidade societária definida pela diversidade ocupacional em relação aos precedentes padrões das classes capitalistas e trabalhadores assalariados, que não se resumem mais ao industrial e ao operário; a consolidação das grandes multinacionais como protagonistas da acumulação; o avanço da mercantilização e da máquina burocrática e militar do Estado; bem como a emergência do Estado como agente decisivo no processo de acumulação de capital e reprodução da força de trabalho (Natal, 2015, p. 33-34).

Portanto, no primeiro momento, a emergência da cidade do capital financeiro não é apenas uma mudança de paisagem, mas sim uma reestruturação nas bases de acumulação, que demonstra a intervenção do Estado na produção do espaço urbano. Este sistema fundamenta-se na superexploração da força de trabalho e na apropriação de rendas fundiárias, viabilizadas pelo regime de propriedade da terra (Tonin, 2025, p. 77).

No século XX, o modelo de produção fordista-keynesiano³⁰ impulsionou a expansão do consumo e da infraestrutura urbana sob intervenção estatal. De acordo

³⁰ Período de expansão pós Segunda Guerra Mundial, que se estendeu de 1945 a 1973, e teve como base um conjunto de práticas de controle do trabalho, tecnologias, hábitos de consumo e configurações de poder político-econômico. O colapso desse sistema a partir de 1973 iniciou um período de rápida mudança, de fluidez e de incerteza (Harvey, 2013, p. 119).

com Harvey (2013, p. 121), “os novos métodos de trabalho são inseparáveis de um modo específico de viver e de pensar e sentir a vida”. Com o colapso desse sistema em 1973 e a ascensão do projeto neoliberal, a cidade deixou de ser apenas o suporte físico da produção para se tornar um eixo central de acumulação por despossessão. O planejamento urbano subordinado à lógica do capital de incorporação, resultou no aprofundamento da segregação socioespacial e na superexploração da força de trabalho (Tonin, 2025).

Puello-Socarrás (2021) afirma que a inauguração do neoliberalismo, como projeto político e enquanto programa de políticas, ocorreu na espacialidade periférica, intimamente associada com o autoritarismo e as ditaduras civis-militares acontecidas na América Latina, desde a década de 1960³¹, especialmente na década de 1970³², mediante golpes de estado e instalando regularmente ditaduras cívico-militares patrocinadas pelos Estados Unidos, nessa altura, em um processo de transição transnacional, gradual, mas progressiva, em direção ao capitalismo integrado.

No contexto latino-americano, essas relações globais de subordinação condicionam a reprodução do espaço urbano às necessidades do capital financeirizado, impactando a classe trabalhadora, como delineado por Petras (1997), ao afirmar:

³¹ O golpe brasileiro de 31 de março de 1964 derrubou o governo de João Goulart, justificado pelos militares e setores conservadores como combate ao comunismo e à instabilidade política, intensificada pela insatisfação das elites com as “reformas de bases” (especialmente a agrária). Inicialmente sinalizando um alinhamento ao liberalismo econômico, o regime militar (que durou 21 anos) mudou sua orientação após dois anos, retomando o nacional-desenvolvimentismo que havia dado suporte à modernização das décadas anteriores. Esta política intensificou a intervenção estatal na economia para acelerar o desenvolvimento e superar o atraso, relegando o “liberalismo puro” à esfera privada. Os anos iniciais coincidiram com o “Milagre Econômico”, um período de rápido crescimento industrial e modernização que conferiu legitimidade ao regime, mas que frequentemente ocorreu com o aumento da desigualdade social (Aggio, 2002).

³² O Chile é um exemplo singular na América Latina pela rapidez com que implementou o modelo neoliberal. O golpe militar de 11 de setembro de 1973, liderado pelo General Augusto Pinochet, derrubou violentamente o governo socialista democraticamente eleito de Salvador Allende (Unidade Popular - UP), pondo fim à longa tradição democrática do país. A ditadura, que durou 17 anos, transformou o Chile no primeiro laboratório global para experimentos neoliberais, antecipando as gestões de Margaret Thatcher em 1979, na Inglaterra, e Ronald Reagan em 1987, nos EUA (Puello-Socarrás, 2021; Harvey, 2007). O governo Allende, ao implementar reformas previstas na “via chilena ao socialismo” por meio de decretos executivos em vez de acordos parlamentares, intensificou as contradições políticas, levando à polarização, desestabilização e, finalmente, ao golpe. Os golpistas justificaram a ação como necessária para “salvar o Chile do comunismo”, visando impor uma ditadura que “reconstruísse o país”, e não à democracia. O regime de Pinochet foi um período de autoritarismo extremo, consolidando o poder através de abusos generalizados dos direitos humanos, incluindo tortura, execuções e desaparecimentos forçados de dissidentes, sendo a DINA (Dirección de Inteligencia Nacional) um instrumento chave de repressão (Aggio, 2002).

O liberalismo converteu os camponeses em proletários; o neoliberalismo converte os trabalhadores assalariados em setores "informais", "lúmpens", ou de trabalhadores autônomos. O liberalismo foi forçado pelo movimento a aceitar a legislação trabalhista, a previdência social e as empresas públicas; o neoliberalismo prejudica o movimento trabalhista, elimina a legislação social e representa um retorno à fase inicial do liberalismo, anterior à existência dos sindicatos e dos partidos de trabalhadores. O liberalismo estimulou o crescimento das cidades e dos complexos urbano-industriais; o neoliberalismo prejudica as cidades, transformando-as em enormes favelas, dividindo-as entre os muito ricos e os muito pobres, com uma classe média que tende a desaparecer. O neoliberalismo desfaz a complexa sociedade urbano-industrial, suas regras sociais, mercados domésticos e circuitos financeiros (Petras, 1997, p. 17).

Harvey (2007) corrobora afirmado que o neoliberalismo é uma teoria sobre práticas de política econômica e caracterizado por direitos de propriedade privada, liberdade individual, mercados livres e livre comércio. De modo que implicou muita destruição para as estruturas e poderes institucionais, mas também sobre as relações estruturais da força de trabalho, relações sociais, políticas de bem-estar social, arranjos tecnológicos, modos de vida, pertencimento à terra, hábitos afetivos, modos de pensar e outros mais (Harvey, 2007, p. 3).

O Brasil e o Chile vivenciaram ciclos de democracia, intervenções militares repressivas e subsequentes redemocratizações, mas seguiram caminhos divergentes em suas transformações. Embora distintos em suas operações, justificativas e resultados imediatos, os golpes militares resultaram em regimes autoritários que promoveram transformações estruturais profundas. Ambos os golpes foram impulsionados por sentimentos antiesquerdistas, apoiados por elites conservadores no contexto da Guerra Fria, e contaram com o reconhecimento da influência estadunidense.

A diferença fundamental deste processo no Brasil e Chile reside na natureza das transformações, as abordagens econômicas divergiram notavelmente. O Brasil buscou um “aggiornamento” (atualização) da modernização conservadora, acelerando processos e utilizando a esfera pública para o monopólio estatal, enquanto liberava o setor privado para a acumulação capitalista. Sob o “Milagre Econômico”, adotou inicialmente um modelo mais estatista e desenvolvimentista, focado na industrialização por substituição de importações, para blindar setores estratégicos e, ao mesmo tempo, abrir gradativamente o mercado. Este crescimento inicial pode ter cooptado segmentos sociais, postergando o descontentamento.

Já o Chile, adotou um modelo neoliberal radical quase imediato (“terapia de

choque”), reformulando profundamente sua estrutura econômica, mas gerando profundas desigualdades que se estenderam por décadas e se tornaram um ponto central de discórdia para o futuro “estallido social” de 2019³³ (Aggio, 2002).

En el caso chileno, entre las diferentes ‘variedades del capitalismo’ que existen en el mundo, la nuestra es una de las más profundamente neoliberales, donde el libre mercado juega un papel mayor en las distintas esferas de la vida. Mientras en otros países el Estado de bienestar ‘desmercantiliza’ ciertos sectores sociales como la educación, la salud y la seguridad social, en Chile están casi exclusivamente regidos por el mercado. Mientras en otros países el Estado desarrollista favorece ciertos sectores económicos (los que tienen externalidades positivas, es decir, son de alta tecnología), en Chile la matriz productiva (el conjunto de actividades de producción de bienes) la determina casi exclusivamente el mercado (Akram, 2020, p. 38).

O contraste entre os regimes se estendeu ao processo de transição: o “transformismo” foi positivo no Brasil, onde a oposição conquistou uma nova Constituição de 1988. No Chile, o regime autoritário perpetuou sua influência através de “enclaves autoritários”, deixando a questão de uma nova Constituição pendente³⁴. A transição brasileira contrasta com os constrangimentos e a persistente influência

³³ Akram (2020) argumenta que el viernes 18 de octubre de 2019 empezó una ‘primavera chilena’. El metro de Santiago es el segundo más caro de América Latina. Cuesta un 70% más que el promedio de la región, un costo particularmente pesado para las familias de bajos ingresos – el gasto mensual en transporte en Santiago llega a 16,4% del salario mínimo. Sin embargo, el alza del metro fue solo la punta del iceberg [...] “Esto no es un problema por 30 pesos, sino que de 30 años y que no vamos a resolver en 30 días [...] se habían hecho comparaciones entre el estallido chileno y la ola de protestas en Ecuador contra el ‘paquetazo’ del Fondo Monetario Internacional (FMI) que explotó solo dos semanas antes [...] com el fenómeno de los gilets jaunes (chalecos amarillos) en Francia [...] Sin embargo, la extensión e intensidad del estallido chileno rápidamente superaron los otros casos Internacionales. La movilización social chilena no era simplemente contra un gobierno de turno, sino contra todo un sistema, como reconoció el mismo Piñera [...] Piñera había alcanzado o mayor nivel de reprobación de un presidente desde o retorno da democracia. Segundo Cadem 79% de desaprobación e segundo Critería 78% de desaprobación. Em contraponto a mobilização social tinha apoio de 79% das pessoas de acordo com Cadem e 86% conforme Desoc. [...] según Cadem, 58% apoya las evasiones masivas ilegales, y según Statknewa un 29% apoya las protestas violentas y secas (esta cifras sube a 41% para la gente entre 18 y 25 años) (Akram, 2020, p. 21-23).

³⁴ Em 2020, o Chile aprovou a redação de uma nova Constituição e elegeu a Convenção para escrevê-la. O resultado da Convenção foi um texto composto por 178 páginas, 388 artigos e 54 normas transitórias. Essa iniciativa foi uma resposta à crise social de 2019 e tinha como objetivo alterar a Constituição de 1980, imposta pelo ditador Augusto Pinochet. A Constituição de 1980 favorece a atuação de instituições privadas em detrimento do Estado na provisão de bens e serviços sociais. O texto proposto inovou em temas como: a plurinacionalidade, pensões previdenciárias, propriedade da casa própria, segurança e judiciário. Os seis pontos principais para entender as alterações propostas são: paridade entre homens e mulheres; Estado plurinacional e intercultural (no Censo de 2017 12,8% da população se declararam indígena); direito à maternidade e aborto voluntário; instituição de Estado de bem-estar social; água como bem inapropriável; sistema político mais democrático. No entanto, em 04/09/2022, a votação sobre a mudança constitucional foi rejeitada por 62% da população, contra 38% que votaram a favor do novo texto (<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-62772664>).

militar na transição chilena. As políticas econômicas implementadas sob o autoritarismo de cada país moldaram o contrato social e a distribuição de riqueza, impactando a qualidade e a legitimidade das democracias pós-transição.

Há consenso de que poderiam ter sido evitados por diferentes ações dos agentes políticos (Aggio, 2002). Contudo, o modelo de reestruturação econômica latino-americana na década de 1970 consolidou o capitalismo dependente, viabilizado pela associação subalterna das burguesias locais ao capital internacional sob a sustentação política e repressiva dos regimes militares (Fernandes, 1976).

Essa relação “faz com que os interesses específicos da classe burguesa sejam universalizados e impostos por mediação do Estado a toda a comunidade nacional e tratados como se fossem os interesses da nação como um todo” permitindo as condições necessárias para que a realidade contraditória do capitalismo se atualize desvelando a exploração, a dominação e as opressões em diferentes níveis sócio-políticos, econômicos e culturais mediante a transferência de mais valor dos países periféricos para os países de capitalismo central (Fernandes, 1975, p. 301 *apud* Santos, 2020).

Autores como Puello-Socarrás (2021), Harvey (2007), Marini (2022a) convergem ao reconhecer a necessidade de um Estado forte para a implementação e manutenção das medidas neoliberais. No entanto, é fundamental distinguir a natureza dessa força: o neoliberalismo é anti-intervenção social keynesiana e anti-Estado de Bem-Estar, mas é fortemente interventor em favor do mercado, atuando como um Estado regulador. Sua função principal é garantir a acumulação por espoliação (Harvey) e a superexploração do trabalho (Marini), em contraste com o antigo Estado interventor liberal-desenvolvimentista.

Nesta perspectiva, as versões latino-americanas do neoliberalismo heterodoxo, surgidas durante as primeiras décadas do século XXI, rotuladas como neodesenvolvimentistas, não representam um abandono da intervenção estatal, mas sim uma readequação estratégica. O neoliberalismo contemporâneo requer um aparato estatal robusto que seja capaz de criar, regular e proteger as condições essenciais para a acumulação capitalista, demonstrando a complexidade e a adaptabilidade desse projeto político transnacional de classe.

As reformas estruturais de cunho neoliberal implementadas na América Latina podem ser sintetizadas em cinco eixos primários, conforme sistematizados por Petras (1997, p. 18): estabilização (de preços e das contas nacionais); privatização (dos

meios de produção e das empresas estatais); liberalização (do comércio e dos fluxos de capital); desregulamentação (da atividade privada) e austeridade fiscal (restrições aos gastos públicos). Tais políticas, implementadas em graus e formatos diversos, foram instrumentais na reestruturação socioeconômica da região.

A implantação radical das reformas neoliberais ocorridas primeiramente no Chile, sob a ditadura de Pinochet, foi liderada por uma equipe tecnocrática fortemente influenciada pela coalizão entre o liberalismo econômico dos Chicago Boys³⁵ e a visão conservadora/católica dos Gremialistas sobre a sociedade civil.

O modelo, precursor em sua radicalidade, foi posteriormente institucionalizado via instituições financeiras como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), e imposto em escala global, especialmente para os países em desenvolvimento, por meio do Consenso de Washington de 1989³⁶.

As políticas neoliberais implementadas pelo governo de Pinochet foram concebidas como um programa econômico fundamentado no plano *El Ladrillo*³⁷ (O Tijolo). O plano econômico propunha, simultaneamente, medidas de desregulação e de regulação sob o modelo de uma Economia Social de Mercado.

³⁵ Inspirados pelo professor Milton Friedman, da Universidade de Chicago, e representante do liberalismo econômico. Paulo Guedes, Ministro da Economia no Brasil, no governo Bolsonaro (2019-2022), idealizou a maior Reforma da Previdência Social brasileira (2019), foi membro deste grupo.

³⁶ Economistas do International Institute for Economy, reunidos em 1989, estabeleceram consensualmente um conjunto de medidas para a América Latina, chamado Consenso de Washington, com a participação de oito países latino-americanos (Argentina, Brasil, Chile, México, Venezuela, Colômbia, Peru e Bolívia) cujo receituário de políticas foi utilizado pelos organismos internacionais: Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Organização Mundial do Comércio (OMC). São destacadas dez propostas do receituário do Consenso de Washington: 1) disciplina fiscal, ou seja, redução dos gastos públicos, na tentativa de manter um superávit orçamentário; 2) prioridades de gastos públicos - reduzir o papel do Estado na economia, redirecionando o gasto para as áreas desinteressantes para o investimento privado - geralmente, bens públicos (priorização do gasto público em áreas de alto retorno econômico); 3) reforma tributária, tornando a tributação menos progressiva; 4) liberalização financeira, cujo objetivo máximo é deixar que a alta taxa de juros seja determinada pelo mercado; 5) manutenção da estabilidade da taxa de câmbio (liberação do câmbio); 6) liberalização comercial (abertura ao capital internacional); 7) abolição das barreiras à entrada de investimentos externos diretos no país (políticas comerciais liberais (não protecionistas)); 8) privatização das empresas estatais; 9) abolição das regras que impedem a entrada de novas firmas do setor (desregulação da economia, em especial das relações trabalhistas); 10) o sistema legal deve assegurar direitos de propriedade (Ugá, 2004).

³⁷ Para um aprofundamento sobre o Plano El Ladrillo recomenda-se a leitura: CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS (CHILE). El Ladrillo: bases de la política económica del Gobierno militar chileno. Santiago de Chile, 1992.

O objetivo era expandir a modernização capitalista e incentivar a participação do mercado, mantendo subsídios públicos focalizados aos grupos de extrema pobreza.

A implementação dessa política operou por um lado, com a completa liberdade de preços em atividades com um nível razoável de concorrência interna e/ou externa; por outro lado, estabeleceu um controle de preços para atividades em que existiam monopólios e oligopólios não sujeitos à concorrência externa, por exemplo, água, gás e setores estratégicos como petróleo (Empresa Nacional de Petróleo), mineração (Sociedad Química y Minera de Chile S.A - SOQUIMICH), e outros (Puello-Socarrás, 2021, p. 42).

O ajuste estrutural exigiu uma redução abrupta das despesas fiscais, como a liquidação de serviços públicos, a redução de gastos com saúde, educação, moradia, e a privatização de empresas. Para estabilizar a balança de pagamentos houve uma redução das importações, acompanhada por uma abertura comercial quase absoluta e pela liberalização financeira. Neste contexto, ocorreu a privatização de mais de 500 empresas estatais de recursos estratégicos e indústrias de serviços essenciais, entre as quais Telefónica Chile, (CTC), Empresa Nacional de Eletricidade (Endesa), Empresa Nacional de Telecomunicações (Entel), Siderúrgica CAP. SA, Linha Aérea Nacional (LAN) (Torres; Suárez, 2019).

No âmbito social, o Plano Trabalhista foi o pilar da política neoliberal voltado à desarticulação legal dos trabalhadores e do movimento sindical. Precedida por uma repressão violenta, essa reforma reestruturou as relações trabalhistas em favor do capital, com reflexos que persistem no atual Código do Trabalho. Ao enfraquecer os sindicatos, limitar as negociações e restringir o direito efetivo à greve, o Plano visava neutralizar a capacidade organizativa da classe trabalhadora que, até o golpe de 1973, figurava entre as mais sólidas da América Latina, exemplificado pelas ocupações de mais de 500 empresas em 1972. Conforme Torres e Suárez (2019), o Plano foi efetivamente uma tentativa de destruir os sindicatos e o movimento operário para sustentar o crescimento da taxa de retorno do capital, sustentado por uma mão de obra com salários baixos e maiores tendências à precariedade sindical.

A segunda reforma foi na previdência social em 1981, que substituiu o sistema solidário pela capitalização individual gerida pelas Administradoras de Fundo de Pensão (AFP), o que desregulamentou vários direitos dos trabalhadores e direcionou a poupança popular para o mercado financeiro, resultando em pensões abaixo do

salário mínimo e no empobrecimento progressivo de milhares de pessoas idosas³⁸.

As reformas prosseguiram com a mercantilização de serviços essenciais como a saúde³⁹ e educação⁴⁰, através da privatização (Akram, 2020), materializando os eixos do ajuste estrutural na esfera social e confirmando o papel do regime na implementação da nova ordem econômica exigida pelo imperialismo.

Os defensores do neoliberalismo sustentam que o mercado é o mecanismo dos recursos econômicos e da satisfação das necessidades individuais. Segundo essa lógica, a competição inerente ao mercado reduziria custos e aumentaria a oferta de bens e serviços, resultando em maior bem-estar social. No Chile, argumentavam que os maiores beneficiários seriam os consumidores de baixa renda, devido ao acesso a produtos importados, e os trabalhadores de setores em expansão (Akram, 2020, p. 40).

Essa dinâmica antipobreza só alcançaria sua plenitude por meio da combinação do tripé: liberalização, desregulamentação e privatização. No entanto, Akram (2020) refuta essa premissa, classificando-a como falaciosa ao analisar seus efeitos concretos. Esclarece que essa abordagem fortalece vantagens comparativas

³⁸ Em 1981, o Chile implementou a capitalização individual como regime previdenciário, onde o trabalhador financia sua própria aposentadoria através de contribuições individuais, sem participação do empregador ou do Estado. Nesse sistema, a pensão de cada aposentado é determinada pelo rendimento de sua conta individual, e não por um fundo coletivo e distributivo. Os recursos são geridos pelas Administradoras de Fundo de Pensão (AFP), com permissão para investir no mercado financeiro. É crucial notar que a expectativa de vida na época da adoção era de 78 anos, um cenário que hoje apresenta um acréscimo de 3 anos a serem financiados sem planejamento prévio, agravado pela queda nas taxas de juros que não asseguraram a alta rentabilidade esperada dos fundos das AFP. Como resultado, as pensões ficaram em patamares baixos. Em termos práticos, o modelo previdenciário falhou em garantir proteção social, ao mesmo tempo em que direcionou vastos recursos para o mercado de capitais e de ações, culminando em empobrecimento e aumento da desigualdade. Cerca de metade dos aposentados recebe menos de \$170 mil (aproximadamente 915 reais). A situação de pobreza entre os pensionistas chilenos explica a massiva e popularidade do movimento No + AFP, que expôs essa crise afetando pelo menos 3 milhões de idosos (Torres; Suárez, 2019).

³⁹ O Chile possui um sistema de saúde dual: ISAPRE - Instituições de Saúde Previdenciária Privadas atende a cerca de 18% da população com maior poder aquisitivo. FONASA - Fundo Nacional de Saúde Público atende cerca de 80%. O setor privado é o principal beneficiário dos recursos estatais. Isso resulta em longas filas de esperas, infraestrutura deficitária e maior desembolso das pessoas de baixa renda que precisam pagar por procedimentos e recorrem a empréstimos (Torrez; Suárez, 2019).

⁴⁰ A reforma educacional iniciou um processo de privatização quase total da educação, regulada pela relação entre "provedores" e "requerentes" de serviços educacionais, o que levou ao progressivo desmantelamento da educação pública. Entre 1992 e 2017, a proporção de pessoas com 25 anos ou mais que concluíram o ensino superior aumentou de 11,7% para 29,8%. Nesse nível de escolaridade, as mulheres representam 10,8% em 1992 e 29,7% em 2017, enquanto os homens evoluíram de 12,8% para 29,9% no mesmo período. No Chile, embora o nível educacional esteja mais elevado, o endividamento entre os jovens de 18 e 29 anos ultrapassa 3 milhões, o que corresponde a 21%, sendo a dívida com a educação a principal responsável (Torrez; Suárez, 2019).

estáticas, levando países em desenvolvimento, como o Chile, a se especializarem em atividades de baixa complexidade tecnológica, como a exportação de cobre não refinado⁴¹. Esse padrão de especialização desigual tende a gerar matrizes produtivas monoexportadoras inibindo o crescimento de longo prazo e aumentando a volatilidade econômica.

A liberalização, portanto, não aumenta a concorrência global, mas sim fortalece oligopólios que podem levar à falência empresas nacionais que não possuem capacidades tecnológicas para competir, e dificulta políticas ativas de desenvolvimento como a industrialização⁴² (Akram, 2020, p. 43). A adoção de um modelo de liberalização econômica sob a égide de um Estado dependente já implica riscos significativos para o crescimento econômico, como o potencial aumento do custo de capital e a instabilidade crônica, no entanto, esses riscos são drasticamente ampliados pela desregulamentação financeira.

A desregulamentação financeira⁴³, especificamente a eliminação das regulações que limitam as transações transfronteiriças, também gera competência, desta vez entre bancos e outras instituições financeiras que têm que baixar as taxas de juros internos, o que supostamente atrairia capital estrangeiro e reduziria os custos

⁴¹ Entonces se cae en una situación donde ciertos países en vías de desarrollo (como Chile) se especializan en actividades económicas de baja complejidad tecnológica (como la exportación de cobre concentrado o no-refinado). Mientras tanto, los países desarrollados (como Estados Unidos) se especializan en actividades económicas de alta complejidad tecnológica (como la exportación de aviones con alambres de cobre). Dado que los países con mayor complejidad tecnológica tienden a crecer más rápidamente en promedio, este patrón estático de especialización tiene efectos negativos para los países en vías de desarrollo, pues estos tienden a crecer más lentamente, debido a su menor complejidad (sobre todo los países monoexportadores, que por tener un solo producto dominando su matriz exportadora tienden a ser muy volátiles, además) (Akram, 2020, p. 43)

⁴² Los neoliberales argumentan que es ineficiente subsidiar a empresas nacionales a hacer cosas que las Internacionales hacen mejor [...] subsidiar una empresa para que aumente la complejidad económica de sus actividades: en el corto plazo hay que pagar el subsidio, pero a la larga producirá más y ayudará a subir el crecimiento general. Los neoliberales responden a esta crítica argumentando que los subsidios hacen que las empresas se vuelvan más dependientes e ineficientes porque no hay ninguna presión para mejorar. [...] sin embargo, hay estrategias que puede usar el Estado para asegurar que las empresas usen sus subsidios para aumentar su productividad. Estas estrategias incluyen poner límites de tiempo para la protección (obligando a las empresas a invertir para tener productos de suficiente calidad para exportar, siendo cierto nivel de exportación necesario para mantener el subsidio). De hecho, son precisamente estas políticas pragmáticas antineoliberales las que han aplicado todos los países que han logrado el alto crecimiento a largo plazo, necesario para llegar al desarrollo, siendo los más recientes de ellos los tigres asiáticos (Akram, 2020, p. 43-44).

⁴³ La apertura financiera, que implica eliminar regulaciones como los controles de capital (impuestos que gravan la transferencia de dinero que cruza fronteras nacionales) es clave acá. Es este tipo de desregulación la que supuestamente hace más fácil y factible la llegada de recursos frescos (dineros del extranjero) para los cuales los bancos pueden competir canalizándolos hacia la inversión productiva" (Akram, 2020, p. 41).

de empréstimos, as empresas poderiam expandir a produção e o emprego, beneficiando tanto consumidores quanto trabalhadores. É uma fonte crucial de instabilidade, elevando a volatilidade da taxa de câmbio e a incerteza, o que historicamente culmina em repetidas crises financeiras. Além disso, ela confere à economia um caráter pró-cíclico, ou seja, tende a amplificar os ciclos de expansão e recessão, em vez de neutralizá-los, dificultando a eficácia das políticas estabilizadoras do Estado.

A desregulamentação impulsiona a especulação, que se manifesta em diversos setores, “sendo o mercado imobiliário um dos mais notórios”. A especulação ocorre quando investidores buscam lucros rápidos através da compra e revenda de ativos por um preço mais alto, sem qualquer plano de desenvolver um projeto produtivo ou gerar mudanças na produção real⁴⁴ (Akram, 2020, p. 45-46).

O problema central de uma bolha especulativa é a sua insustentabilidade. Quando os participantes do mercado percebem o deslocamento entre o preço do ativo e seu valor fundamental/econômico, a expectativa de ganhos futuros desaparece. Nesse momento, inicia-se uma venda em massa, um comportamento de manada, que leva ao colapso dos preços. Em um cenário de pânico generalizado os preços caem de forma indiscriminada. Tornando-se extremamente difícil para os credores distinguir entre investimentos produtivos e ativos especulativos, a queda generalizada gera um aumento massivo de dívidas impagáveis no setor, deflagrando uma crise de crédito sistêmico (Akram, 2020, p. 45-46).

⁴⁴ Akram (2020) exemplifica a lógica especulativa por meio do *boom* imobiliário da Flórida na década de 1920, onde terrenos pantanosos eram negociados a preços exorbitantes visando apenas a revenda rápida, sem interesse na viabilidade construtiva. No original: “La especulación ocurre en muchos diferentes sectores, el más notorio de ellos el inmobiliario. Ilustra bien el punto el famoso caso del boom de la venta de tierras en Florida, Estados Unidos, en los años veinte, cuando se vendía por precios siderales parcelas de pântano, algunas bajo el agua y otras infestadas de caimanes. Los compradores de esas propiedades no creían que fuera posible construir casas bajo el agua entre los caimanes: de hecho, muchos ni siquiera sabían de las condiciones de la tierra que estaban comprando. Solo sabían que los precios de la tierra floricana estaban subiendo y así comprándola y revendiéndola en unas semanas o meses, tendrían una ganancia segura” (Akram, 2020, p. 45-46). Tradução livre.

Exemplos históricos dessa dinâmica incluem a crise chilena de 1982, a crise asiática de 1997, o colapso argentino de 2002 e a crise financeira global de 2008, embora detonada pelo setor imobiliário nos EUA, está profundamente ligada à mesma dinâmica de desregulamentação financeira neoliberal⁴⁵ (Akram, 2020, p. 47).

A crise econômica dos anos 1980 que afetou fortemente os países latino-americanos, provocada pela estagnação econômica, em meio de incontrolável processo inflacionário, pela crescente fuga de capitais estrangeiros e nacionais, acrescida pelo aumento da dívida externa, passou a afetar os interesses dos EUA.

Como condicionamento de renegociação da dívida externa, reversão do quadro de estagnação, inflação, e para novas liberações de recursos das agências internacionais, como o BID e o BIRD, cujos investimentos prioritariamente voltaram para a reforma urbana e políticas compensatórias e focalizadas no alívio da pobreza, ampliando sua capacidade de instalar uma reforma de Estado.

Nos anos de 1980, caracterizados pela contraofensiva estadunidense, sob o governo de Ronald Reagan, e o desmoronamento do socialismo europeu, essa situação se modificou drasticamente. Junto a isso, os golpes da crise internacional agravaram os problemas latino-americanos. Os Estados Unidos substituíram o Departamento de Estado e o Pentágono, como instrumentos de intervenção nos assuntos da América Latina, por seus departamentos do Tesouro e do Comércio, atuando estes em sintonia com o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial. Os acordos referentes ao pagamento dos serviços da dívida externa e aos empréstimos e financiamentos, particularmente os realizados com o FMI e o BM, aprisionaram nossos governos, fixando em detalhes, por longos períodos, a política orçamentária, os planos de inversão, as verbas sociais, os níveis da taxa de juros. Ao assinarem os acordos, os governos latino-americanos renunciaram a qualquer pretensão de independência na formulação de suas políticas e passam a dispor de um grau de autonomia praticamente nulo (Marini, 2022a, p. 272).

A crise econômica de 1982 foi a mais severa enfrentada pelo Chile nas últimas décadas, que resultou em uma catástrofe econômica para os trabalhadores. Somente no primeiro ano, o PIB despencou 14,3%, o desemprego disparou 30% e a pobreza

⁴⁵ [...] eliminar impuestos que son parte de un sistema de controles de capital, como hace la desregulación financiera neoliberal genera una creciente tendencia a la crisis financiera porque incentiva la especulación y hace el valor de la moneda muy volátil. El problema con esta volatilidad es que, entre otras cosas, cuando baja el valor del peso relativo al dólar las empresas chilenas con deudas en dólares, pero ganancias en pesos (liability mismatch) se encuentran repentinamente con deudas impagables. Esto no solo afecta a los especuladores financieros, sino que puede quebrar el sector productivo nacional entero, como pasó en Chile en 1982. Algo bastante similar fue la raíz de la crisis asiática de 1997 y el colapso argentino de 2002. La Crisis Financiera Global de 2007 (gatillada por el sector inmobiliario en Estados Unidos) también responde a esta dinámica de desregulación financiera neoliberal y nociva (Akram, 2020, p. 47).

ultrapassou os 45%. Em resposta, o regime desvalorizou o peso em 18%, ao mesmo tempo em que socorria o sistema bancário privado através de nacionalização da dívida e iniciava uma nova onda de privatizações de empresas estatais como a Chilectra e a Companhia Telefônica. O custo dessa crise atingiu 35% do PIB, elevando a dívida pública externa, que já em 1987 atingiu 86% do PIB (Torres; Suárez, 2019).

Ainda que entre 1990 e 1997, o crescimento médio anual foi de 7,7%, um PIB médio de crescimento inédito no país. Já em 1998, as condições pré-crise nem terminaram de se recuperar e os golpes da crise asiática afetaram o país. Porém, isso não significou um "milagre econômico" para a classe trabalhadora, significou mais uma "recuperação" (Torres; Suárez, 2019).

De 1990 a 2017, nos anos de transição democrática, o Chile passou de uma população de 13 para 17 milhões de habitantes. Nesse período, o PIB acumulou um crescimento de 748% e foi de 33 bilhões de dólares em produção anual de bens e serviços, para 280 bilhões de dólares. O PIB *per capita* passou de 4.500 para 23.500 dólares, sendo atualmente o maior da América Latina. O velho trauma da inflação ficou para trás e as crises externas, como a asiática de 1998 ou a crise de 2008, golpearam, mas nenhuma terminou em catástrofe, como na maioria das vezes ao longo do século XX. A pobreza oficial reduziu de 38,6% em 1990 para 14,4% em 2015, e emergiu uma nova classe média, que eles chamam de "crescente" (Torres; Suárez, 2022).

Segundo Akram (2020), o projeto neoliberal promoveu a reprivatização gradual do cobre, reduzindo a participação estatal e fortalecendo a Gran Minería Privada (GMP). Atualmente, a estatal Corporación Nacional del Cobre (CODELCO) responde por apenas 31% da produção chilena, enquanto a GMP detém 57% do setor.

Estima-se que a receita de apenas 10 grandes empresas de mineração privada de grande porte somou US\$120 bilhões entre 2005 e 2014, o equivalente a 45% do PIB chileno no período. Esse montante representa um fluxo anual médio de US\$12 bilhões, valor correspondente a 5,4% do PIB e a quase um quarto de todo o gasto público do país (Akram, 2020, p. 52; Torres e Suárez, 2019). Entre essas empresas, predomina o capital estrangeiro: BHP Billiton ou AngloAmerican, junto a outros grupos nacionais, como o grupo Luksic com a Antofagasta Minerals e cerca de 71% da produção está no setor privado (Torres; Suárez, 2019).

Akram (2020) argumenta que a precarização dos serviços sociais no Chile está diretamente ligada a essa perda de receitas do Estado. A necessidade de focalizar o gasto social na extrema pobreza, a baixa qualidade dos serviços públicos e a exigência de altos pagamentos por parte da população são reflexos imediatos

dessa renúncia fiscal em favor do capital privado na mineração (Akram, 2020, p. 52).

Torres e Suárez (2019) argumentam que o lucro gerado pelo rendimento da mineração e a exploração do trabalho poderiam resolver em um ano a falta de habitação. No entanto, são recursos que fogem principalmente para o exterior e cujos preços são impostos pela bolsa de valores entre grandes empresas multinacionais. Isso também acontece com o recurso estratégico do lítio. Os recursos marítimos estão concentrados em 7 famílias, as florestas, com quase 3 milhões de hectares nos grupos Matte e Angellini, que controlam a indústria de exportação de madeira.

A abertura econômica do Chile, com 26 Tratados de Livre Comércio (TLC)⁴⁶, está diretamente ligada às exportações para a China, EUA, Europa e América Latina, principalmente de cobre e minerais; madeira e celulose; salmão, frutas e vinho; e cujo consumo de bens de serviço é fundamentalmente importado da China, EUA e Europa, e uma total dependência da importação de máquinas frente ao desenvolvimento tecnológico. Cerca de 25% do PIB se vai em importações (Torres; Suárez, 2019).

Por meio do DL 600⁴⁷ e do Investimento Estrangeiro Direto (IED), praticamente o investimento total depende de capital estrangeiro, sendo que um terço destina-se apenas à mineração e outro terço para serviços financeiros, ou seja, para o desenvolvimento das finanças e dos bancos (neste caso, o capital estrangeiro controla quase 50% do sistema bancário, liderado pelo banco espanhol Santander, que detém 20% do mercado financeiro; os grupos nacionais detém os demais, principalmente o Banco de Crédito e Inversiones (BCI) e o Banco de Chile, de propriedade de Yarur⁴⁸ e Luksic⁴⁹ (Torres; Suárez, 2019).

Assim, o “IED se tornou um dos mecanismos privilegiados de pilhagem e dependência do capital estrangeiro”. No caso da mineração, da celulose e madeira, o salmão, vinhos e frutas, quase não existe livre concorrência, mas a concentração

⁴⁶ Os TLC “disminuyen los impuestos pagados por importaciones (aranceles) y así los productos internacionales bajan de precio. Frente a la mayor competencia internacional, las empresas nacionales también ajustan su producción, tendiendo a expandir el empleo en sectores donde son relativamente más eficientes (Akram, 2020, p. 41).

⁴⁷ Decreto Ley 600, Estatuto de la Inversion Extranjera, criado em 11 de julho de 1974, permite investimentos externos para o Chile.

⁴⁸ Grupo econômico chileno com ampla participação nos setores de finanças, educação, farmacêutico, vinhedos, automobilístico.

⁴⁹ O Grupo Luksic é um consórcio empresarial chileno com a maior fortuna do país estimada em US\$ 13,7 bilhões (2017). O grupo controla um número significativo de empresas líderes em áreas como mineração, processamento de metais, agricultura, pesca, indústria florestal, manufatura em geral, finanças, alimentação, bebidas, hotelaria, telecomunicações, ferroviário, portuário, distribuição de eletricidade e meios de comunicação.

capitalista em monopólios (ou oligopólios) nos principais ramos da economia que depende fundamentalmente de investimento estrangeiro das grandes corporações imperialistas, que por sua vez impõem os preços e favorecem suas próprias exportações. Embora a balança comercial não seja deficitária, a extrema dependência da extração de mineração do cobre e do investimento estrangeiro, sem ter indústria e produção mais elaboradas, trava o crescimento sustentado e torna o Chile suscetível aos principais golpes na economia mundial (Torres; Suárez, 2019).

A segunda base da acumulação, a taxa de exploração com o pagamento da força de trabalho abaixo de seu valor, mostra as péssimas condições a que estão expostas milhões de pessoas no país, 50% dos trabalhadores ganham menos de \$380.000 (cerca de 2.047 reais) e, 7 em cada 10 trabalhadores, menos de \$550.000 líquidos (cerca de 2.963 reais) e "84,1% das mulheres que tem um trabalho remunerado ganha menos de \$700.000 líquidos (cerca de 3.771 reais)⁵⁰. O salário mínimo, de acordo com organizações internacionais como a Organização Internacional do Trabalho (OIT), é classificado como "mini salário mínimo". Enquanto entre 1998 e 2018 a produtividade do trabalho cresceu cerca de 90%, os salários reais cresceram apenas 20%, ou seja, 70% de lucro (Torres; Suárez, 2019).

Outro fator importante para entender a contradição de classes no Chile é o consumo baseado no crescente endividamento. Em junho de 2018, foram registrados 4,48 milhões de devedores inadimplentes. Segundo o INE, 70% das famílias estavam endividadas. O montante total da dívida atingiu 71,1% da renda média da classe trabalhadora, cerca de 153 bilhões de dólares. De cada 10 pesos da renda familiar, 7 pesos constituem dívida. Somente em termos de encargos financeiros, ou seja, a parcela do rendimento usada para pagar juros e amortização atinge 25% da receita. O crédito hipotecário (moradia) atingiu quase 38% da dívida, o crédito ao consumidor 18,2% e as casas comerciais, seguradoras e câmaras de compensação, 15,5% da renda disponível. Cerca de 14% do endividamento era com credores não regulamentados, amigos ou familiares (Torres; Suárez, 2019).

Nota-se que a superexploração da força de trabalho acelera o desgaste do trabalhador e limita a capacidade de seu consumo, tornando o preço de muitos bens inacessíveis. A experiência chilena exemplifica essa dinâmica ao combinar as condições favoráveis de exploração, a precarização do trabalho, a concentração de

⁵⁰ Câmbio de outubro de 2019. Ver em <https://www.real365.com.br/Peso-chileno/2019>. Acesso em: 30 de junho de 2025.

capital e abertura comercial, aumentando a desigualdade social no país.

Segundo Torres; Suárez (2019) quem se beneficiou com o modelo neoliberal foram as grandes empresas multinacionais de cobre, cuja renda e lucro são o principal saque do país, como também os grandes grupos econômicos nacionais, alguns deles de décadas de riqueza e acumulação, e muitos outros que fizeram fortuna após a ditadura militar, ou os grupos criados com a abertura comercial dos Tratados de Livre Comércio após anos 2000. “Existem três famílias: Angelini, Matte e Luksic, que controlam metade dos ativos listados na Bolsa de Valores de Santiago, e seus patrimônios representavam (2011) 12,5% do PIB” (Torres; Suárez, 2019).

O 8º Relatório da Riqueza Mundial de 2017, do banco de investimento suíço Credit Suisse, revela que, no Chile, em um total de 13 milhões de habitantes adultos, existem cerca de 57 mil pessoas que têm mais de um milhão de dólares (\$630 milhões de pesos, aproximadamente 3,5 milhões de reais). Aproximadamente 79 mil chilenos fazem parte dos 1% mais ricos do mundo, o que equivale à população total de Papudo, Zapallar, Santo Domingo, Algarrobo e Concón juntos⁵¹.

Segundo a Fundación Sol, 1% dos considerados ocupados, que são capitalistas (gerentes, diretores de empresas e empresários) ou pequena burguesia (médicos, advogados, engenheiros), têm salários superiores a três milhões de pesos (aproximadamente 16,5 mil reais), o que pode atingir até 30 milhões de pesos mensais (165 mil reais). Por outro lado, 70% dos trabalhadores têm salários abaixo de \$400 mil pesos (cerca de 2.155 reais), e mais de 1 milhão de aposentados recebem pensões de menos de \$140.000 (cerca de 754 reais). Por um lado, 76% da população acredita que o crescimento favoreceu exclusivamente os ricos, enquanto apenas 17% admitem ter se beneficiado do crescimento (Torres; Suárez, 2019).

De acordo com Torres e Suárez (2019), o cobre e a mineração constituem um quinto da produção total do país, representando quase metade das exportações. No contexto de uma economia relativamente pequena no cenário internacional, o papel desempenhado pelas exportações e, em particular, pelo cobre é fundamental. “O Chile é uma economia fundamentada centralmente em duas bases centrais na acumulação de capital favoráveis ao desenvolvimento de capital, estrangeiro e nacional: primeiro o rendimento da mineração - não é a única, mas é a principal, e segundo a alta taxa de exploração da força de trabalho” (Torres; Suárez, 2019).

⁵¹ Papudo, Zapallar, Santo Domingo, Algarrobo e Concón são cidades litorâneas e balneários na região de Valparaíso, na costa central do Chile.

Impõe-se, assim, uma política de reconversão econômica funcional aos objetivos dos grandes centros capitalistas. Nesse marco, nos colocam a obrigação de abastecer esses centros com matérias-primas e manufaturas de segunda ou terceira classe, às custas do desmonte de nossas estruturas produtivas e de nossos próprios mercados internos, pouco se importando com que isso implique dar as costas à satisfação das necessidades mais elementares da população. Paralelamente, nos obrigam à prática de uma política de privatizações, que transfere nossas empresas – criadas com fundo públicos, fundos que têm sido formados pelos nossos povos com enorme sacrifício – a preços ínfimos para as mãos dos grandes grupos, estratégicos em sua grande maioria. Ao Estado fica pouco mais que a função de reprimir as massas para garantir a consecução desses propósitos (Marini, 2022a, p. 272-273).

Essas duas bases centrais da acumulação de capital, a mineração e a superexploração da força de trabalho, podem ser constatadas em Antofagasta. Por abrigar muitas das maiores minas de cobre do mundo, atrai os migrantes que vêm em busca do “sonho chileno” sustentados pela bonança do preço do cobre.

Em síntese, um resumo ordenador do desenvolvimento do neoliberalismo no Chile é fundamental para compreender a contradição na sua produção social do espaço urbano. Embora teóricos neoliberais apresentem o Chile como modelo da eficiência privada sobre a estatal⁵², a análise histórica revela que essa transição não foi apenas econômica, mas uma reorganização social e espacial voltada à acumulação. A implementação radical das políticas neoliberais promoveu o desmonte do Estado interventor (keynesiano ou desenvolvimentista) e das iniciativas socialistas e desenvolvimentistas, resultando na focalização e privatização das políticas sociais.

Essa dinâmica revelou o Estado capitalista como um agente regulador e interventor a favor do mercado, garantindo a transferência de valor para os centros globais em detrimento da soberania nacional. Esse projeto converteu o espaço urbano em eixo de especulação e segregou a classe trabalhadora.

⁵² [...] todos los métodos aplicados indican la existencia de considerables pérdidas fiscales en la privatización de las empresas públicas entre 1986 y 1987 [...] Se llega a una transferencia total que fluctúa entre un 27% y un 69% del valor estimado de los activos transados en ambos años”. En dólares de 2010 esto sería una regalía fiscal a la élite empresarial de entre US\$285 millones y US\$1,6 mil millones (Akram, 2020, p. 51). Sin embargo, el ejemplo más claro de cómo un sector monopolizado privado puede cobrar altos precios, perjudicando con ello a la sociedad, ocurre en el sector cuprífero. Puesto que la oferta mundial de cobre es limitada, la competencia entre empresas de cobre reciben más dinero, independientemente de sus inversiones y esfuerzos (lo que los economistas llaman la renta ricardiana – un monto extra, por sobre la ganancia normal de una empresa competitiva). La existencia de estas rentas adicionales empujó a la nacionalización del cobre en 1971 con el apoyo de la derecha y el centro.

3 ESTADO CAPITALISTA E A POLÍTICA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

No capítulo anterior, observou-se que a acumulação capitalista exige, em cada tempo histórico, uma organização espacial específica. Esta, por sua vez, define as condições de acesso à moradia e fomenta a segregação socioespacial como um processo contínuo, embora com manifestações distintas nos três períodos analisados. Enquanto o século XIX caracterizou-se pela segregação de proximidade, com os cortiços próximos às fábricas, no período caracterizado pelo Fordismo/Keynesianismo marcou-se pela segregação de distância, com a expansão das periferias desprovidas de infraestruturas urbana e, no capitalismo financeiro manifesta-se uma segregação por múltiplas fronteiras e enclaves, como condomínios fechados, favelas e gentrificação. Em todas essas fases, a renda da terra atua como mecanismo fundamental, tendo o Estado capitalista como agente do processo.

A ideia central deste capítulo reside nas especificidades históricas e nas respostas estatais de ambos os países, que resultam em padrões distintos de segregação socioespacial: no Brasil, o modelo é marcado pela informalidade e pela predominância de favelas; no Chile, é caracterizado por uma segregação formal e planejada, viabilizada por conjuntos habitacionais subsidiados. Embora a estratégia chilena tenha reduzido inicialmente o déficit habitacional quantitativo, ela gerou moradias isoladas, sem acesso a serviços e oportunidades. Esse modelo culminou, em anos recentes, na inversão do déficit habitacional, evidenciando o esgotamento desse modelo de padrão habitacional.

3.1 ESTADO CAPITALISTA: AGENTE HEGEMÔNICO NA POLÍTICA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

No sistema federativo brasileiro, os municípios constituem a menor unidade político-administrativa, com autonomia para a gestão do território e de sua população. Sua sustentabilidade financeira provém de uma combinação de arrecadação própria e transferências financeiras da esfera estadual e federal. Atualmente, o Brasil possui 5.570 municípios, cuja heterogeneidade se manifesta na escala demográfica, de pequenas localidades a metrópoles globais, com destaque para as cidades médias, que se consolidam como polos regionais estratégicos e centro de atração de fluxos

migratórios e investimentos.

No Chile, o Estado configura-se como uma estrutura unitária, cuja organização político-administrativa é regida por uma hierarquia descentralizada em três níveis: as regiões, as províncias e as comunas, sendo estas últimas as unidades de menor jurisdição administrativa e maior proximidade territorial. Nesse ordenamento, destaca-se a Região de Antofagasta, situada no norte do país, que possui como principal centro administrativo e polo de gestão a comuna homônima de Antofagasta.

A variedade de concepções de Estado denota a complexidade do conteúdo deste tema controverso. De acordo com Pereira (2009), para conceituação do Estado é absolutamente necessário evitar tratá-lo linearmente e de forma parcial (ou com estereótipos) como quando se afirma, por exemplo, que ele está sempre voltado para o bem comum ou que existe para servir a uma única classe, a burguesia. Segundo a autora, o Estado é um conceito complexo e um fenômeno histórico e relacional.

Histórico porque ele não existe de forma absoluta e inalienável, ou sujeito a uma ordem cujos valores e fins estejam previamente definidos. O Estado precisa ser especificado e qualificado, porque como fato histórico, ele existe sob diferentes modalidades e configurações. Um mesmo país pode, em determinado momento, viver sob o domínio de um Estado totalitário, mas, em outro momento, conviver com um Estado democrático (Pereira, 2009, p. 144).

Brasil e Chile são exemplos dessa situação, como visto no capítulo anterior. Trata-se, portanto, de algo em movimento e em constante mutação e, por isso, um fenômeno que tem que ser pensado e tratado como um processo. Por ser um processo histórico que contempla passado, presente e futuro, além, da coexistência de antigos e novos fatores e determinações, a relação exercida pelo Estado tem caráter dialético, no sentido de que propicia um incessante jogo de oposições e influências recíprocas entre sujeitos com interesses e objetivos opostos (Pereira, 2009, p. 146).

O Estado por ser dotado de contradições internas que, dialeticamente, o impedem de servir a uma única classe, também tem índole relacional porque não é um fenômeno isolado, fechado, ou circunscrito em si mesmo, mas em constante relação. O Estado não pode estar, exclusivamente, a serviço dos interesses do capital, tem que se relacionar com todas as classes sociais para se legitimar e fortalecer a sua base material de sustentação. Ou seja, para manter as classes dominadas

excluídas do bloco no poder, ele tem de incorporar as pressões e reivindicações da classe trabalhadora sendo igualmente funcional a esta classe para preservar o próprio bloco no poder. É relacionando-se com todas as classes que o Estado assume caráter de poder público e exerce o controle político e ideológico sobre elas (Pereira, 2009, p. 147; Santos, 2020, p. 222).

É por meio da relação dialética com a sociedade que o Estado abrange todas as dimensões da vida social, todos os indivíduos e classes e assume diferentes responsabilidades, inclusive as de atender demandas e reivindicações discordantes. Por isso, apesar de ele ser dotado de poder coercitivo e estar predominantemente a serviço das classes dominantes, pode também realizar ações protetoras, visando às classes trabalhadoras, desde que pressionado para tanto, e no interesse de sua legitimação (Pereira, 2009, p. 146).

Nesse sentido, o Estado representa mais do que um conjunto de instituições com autoridade para tomar decisões e exercer poder coercitivo, é ao mesmo tempo uma relação de dominação, ou a expressão política da dominação do bloco no poder, em uma sociedade territorialmente definida, e um conjunto de instituições mediadoras e reguladoras dessa dominação, com atribuições que também extrapolam coerção. Nesse contexto, o governo ganha persona própria, jurídica, separada tanto da persona física do governante quanto da instituição estatal. E, ao mesmo tempo em que a pessoa que governa (Pereira, 2009, p. 148).

Nesta linha de raciocínio reside a originalidade do pensamento de Gramsci. Sua contribuição está na ampliação marxista do conceito de Estado (Estado ampliado), no qual inclui a sociedade. Isso difere da concepção restrita de Estado, de Marx, para quem o Estado é um instrumento de dominação da classe dominante e a Sociedade civil faz parte do terreno estrutural ou da base material (Pereira, 2009, p. 159).

A junção da sociedade política⁵³ (Estado restrito) com a sociedade civil⁵⁴ forma o Estado ampliado que pertence à esfera da superestrutura e exerce ao mesmo

⁵³ Sociedade política é o conjunto de aparelhos por meio dos quais a classe dominante detém ou exerce o monopólio legal ou de fato da violência; trata-se, portanto, dos aparelhos coercitivos, do Estado, encarnando nos grupos burocrático-executivos ligados às forças armadas e policiais e à aplicação das leis (Coutinho, 1996, p. 53).

⁵⁴ Sociedade civil é o conjunto das instituições responsáveis pela representação dos interesses de diferentes grupos sociais, bem como pela elaboração e/ou difusão de valores simbólicos, de ideologias, compreendendo o sistema escolar, os partidos políticos, as igrejas, as organizações profissionais, os sindicatos, os meios de comunicação, as instituições de caráter científico e artístico (Coutinho, 1996, p. 54).

tempo a hegemonia (atributo da sociedade civil) e a coerção (atributo da sociedade política). A sociedade política e a sociedade civil distinguem-se pela função que exercem na organização da vida social e, mais especificamente, na articulação e reprodução das relações de poder. É isso que torna o Estado uma instituição contraditória, pois ao mesmo tempo em que ele exerce a dominação em casos específicos, ele também usa de mecanismos de consenso para se legitimar perante o conjunto da sociedade, tendo, portanto, de atender demandas e necessidades das classes trabalhadoras.

A discussão conceitual de política social aqui tratada está alicerçada na concepção gramsciana de Estado e sociedade, com um significativo reforço teórico que é a concepção de Estado de Poulantzas, a qual, concordando com Gramsci, agrega mais uma reflexão a respeito da ampliação da ingerência estatal na sociedade: a forte presença do Estado na economia e a existência de contradições secundárias no seio do próprio Estado, nas quais os interesses da sociedade se fazem presentes (Pereira, 2009, p. 159-160).

Dupla característica, portanto, do Estado capitalista: por um lado, a sua autonomia relativa ao econômico implica a possibilidade, segundo a relação de forças concretas, de uma política “social”, de sacrifícios econômicos em proveito de certas classes dominadas; por outro lado, é esta própria autonomia do poder político institucionalizado que permite cercear por vezes o poder econômico das classes dominantes, sem jamais ameaçar o seu poder político. É aqui que reside, por exemplo, todo o problema do chamado Welfare State, que de fato não é senão um termo que mascara a forma da “política social” de um Estado capitalista no estágio do capitalismo monopolista de Estado. A estratégia política da classe operária depende da decifração adequada na conjuntura concreta, desse limite que fixa o equilíbrio dos compromissos, e que constitui a linha de demarcação entre o poder econômico e o poder político (Poulantzas, 1977, p. 188).

Em verdade ele é uma instituição constituída e dividida por interesses diversos, tendo como principal tarefa administrar esses interesses, mas sem neutralidade. É por isso que Poulantzas (1977) o define como uma condensação de relações de forças, isto é, uma condensação de forças identificadas como um bloco no poder ou como um pacto de dominação que exerce o seu domínio por meio de um aparato institucional (burocrático, jurídico, policial, ideológico) sobre a sociedade, embora seja influenciado por esta. Assim, o poder do Estado representa a força concentrada e organizada da sociedade, com vista a regulá-la em seu conjunto (Pereira, 2009, p. 147).

Evidenciando que o Estado não é um ente abstrato, absoluto e unívoco, mas histórico e relacional, estas dinâmicas complexas e dialeticamente contraditórias expressam a sua natureza relacional, sendo ele próprio, tal como o capital, uma “relação social” (Poulantzas, 1977; Pereira, 2009; Santos, 2020) que reflete os resultados dos conflitos sociais ou de sua ausência. Compreensão esta que rompe com uma apreensão instrumentalizada, unilateral e autossuficiente do Estado.

Desta forma, as transformações societárias que ocorreram com a emergência do capitalismo atribuíram ao Estado um papel central na gestão das cidades. O que significa reconhecer o Estado capitalista como relação social com articulação de distintas forças sociais, cuja articulação dominante é constituída pelas relações sociais de produção que consiste na exploração por meio da propriedade não socializada dos meios de produção e da força de trabalho.

Harvey (2007, p. 2) destaca que:

O papel do Estado é criar e preservar um quadro institucional apropriado a tais práticas. [...] o Estado deve preocupar-se com a qualidade e integridade da moeda. Ele também deve estruturar aquelas funções militares, de defesa, policiais e jurídicas necessárias para garantir os direitos de propriedade privada, e para apoiar o funcionamento livre dos mercados. Áreas que não há mercado elas devem ser criadas (educação, previdência, saúde) [...], mas o Estado não deve se aventurar para além dessas fronteiras. As intervenções do Estado no mercado (desde que ocorram) devem ser mantidas em um nível mínimo, pois ele não deve deter informações suficientes para antecipar os sinais do mercado (preços), e também porque os interesses poderosos inevitavelmente irão distorcer e influenciar as intervenções estatais (particularmente em democracias) em seu próprio benefício.

Os antagonismos e contradições do Estado assumem feições particulares a depender das peculiaridades das suas formações sociais. Assim, o Estado capitalista dependente possui particularidades, e não é lícito afirmar que ele apresenta as mesmas formas dos Estados capitalistas centrais. Como assevera Marini (2022a, p. 168) na América Latina “[...] o que se tem é um capitalismo “sui generis”, que só adquire sentido se o contemplamos na perspectiva do sistema em seu conjunto, tanto em âmbito nacional, quanto e principalmente, em âmbito internacional”.

Neste sentido, é necessário analisar as particularidades territoriais e para tanto, utiliza-se a categoria de formação socioespacial (Santos, 1979). Adaptada do conceito marxista de formação social, ela explica como o modo de produção se materializa em espaços específicos, marcados pelo desenvolvimento desigual e combinado. Observa-se que a totalidade do modo de produção (produção, circulação,

distribuição e consumo), constitui um fenômeno histórica e espacialmente determinado, onde diferentes espacialidades coexistem e interagem (Santos, 1979, p. 14).

Embora a lógica do capital seja universal, sua manifestação geográfica ocorre de forma diferenciada, e exige a mediação conceitual de escala. Esta não se restringe à mera fração do espaço em diferentes níveis de leitura: internacional, nacional, regional ou local. O conceito de escala é um instrumento teórico que permite avaliar como os diferentes agentes: indivíduos, grupos, instituições, empresas movimentam-se entre as escalas geográficas. Ao transitarem e interagirem, esses agentes acionam e deslocam matérias primas, produtos, ideias, valores, reconfigurando continuamente o espaço e o tempo (Estudos [...] 2021).

A América Latina revela uma desigualdade histórica manifestada em dupla dimensão: internamente, pelas disparidades entre cidades e territórios urbanos de um mesmo país, e externamente, pelas assimetrias em relação às nações líderes da economia mundial. Essa situação reflete a espacialização do capital, que intensifica as contradições e a hierarquização social dos espaços urbanos, conferindo características únicas às estruturas fundiárias da região.

Diferentemente dos países centrais, onde o capitalismo desenvolveu-se de forma endógena e orgânica, na periferia ele foi imposto de forma exógena, via colonialismo e imperialismo. Nesse processo, o capital subjugou civilizações pré-colombianas e suas urbanizações, que antes mantinham vínculos orgânicos com seus territórios e refletiam divisões sociais do trabalho local (Tonin, 2025).

Conforme Marini (2022a), os países latino-americanos assumiram um papel subordinado na divisão internacional do trabalho, atuando primordialmente como fornecedores de matérias-primas e gêneros alimentícios para os centros imperialistas industrializados. Este modelo de exportação é sustentado por um alto custo para a classe trabalhadora local.

A transição das colônias ibéricas para Estados nacionais não resultou em economias nacionais autônomas, mas na consolidação de economias dependentes. Em vez de romper com a lógica colonial, o novo ordenamento rearticulou-a para atender aos interesses do mercado mundial liderado pela Inglaterra. O resultado é um desenvolvimento desigual e combinado que submete o crescimento nacional às necessidades de acumulação do capital estrangeiro.

Portanto, a Revolução Industrial europeia subverteu a lógica colonial,

integrando a América Latina ao mercado global de forma renovada. A região deixou de ser meramente uma fonte de metais preciosos para o capital mercantil e tornou-se fornecedora estratégica de matérias primas industriais e bens salário (Tonin, 2025, p. 50). Essa mudança consolidou a dependência periférica sob a hegemonia britânica, permitindo a absorção do excedente de capital financeiro das metrópoles.

A ruptura com as metrópoles (Espanha e Portugal) não representou uma revolução estrutural, mas um ajuste de interesses. As oligarquias latifundiárias e o capital comercial local aliaram-se à burguesia britânica para eliminar a intermediação ibérica, apropriando-se integralmente do excedente. O resultado foi a implementação de um projeto liberal-exportador que aprofundou a especialização primária e promoveu, no máximo, uma “modernização conservadora”, preservando as estruturas sociais de propriedade e os privilégios da anterior aristocracia colonial (Tonin, 2025, p. 54).

As trajetórias nacionais revelam marcas distintas de exploração. O Brasil viveu quase quatro séculos de colonialismo e de escravidão. O tráfico de negros⁵⁵ escravizados foi uma fonte de riqueza, caracterizada por Marx como Acumulação Primitiva (Natal, 2015). Desde a colonização as relações sociais foram marcadas pela forma como o trabalho e a propriedade da terra se articularam instituindo um padrão de posse e propriedade que moldou as estruturas sociais, políticas e econômicas do território, deixando marcas duradouras até os dias atuais (Martins, 2013; Natal, 2015).

A propriedade privada e concentrada da terra (urbana e rural) e a superexploração da força de trabalho constitui o nó central da formação socioespacial brasileira. A ocupação e o padrão de desenvolvimento foram de natureza “colonial, exportador, escravista e socialmente excludente” com a dominação e expropriação dos povos originários, a miscigenação cultural, a industrialização tardia e concentrada⁵⁶, bem como pela exploração e pilhagem dos recursos naturais. A

⁵⁵ O tráfico negreiro não atendia apenas em termos econômicos, posto haver a necessidade política de ocupação das terras. Portugal tinha uma população relativamente escassa e ainda estava envolto em intensas e desiguais disputas coloniais com a França e Inglaterra. Essa conjuntura exigia riqueza e asseverava aos seus rivais que as terras estavam sob seu controle. O escravismo cumpria esse duplo aspecto. A colônia devido às suas dimensões e potencialidades tornou-se uma fonte externa de sustentação de uma metrópole empobrecida (Natal, 2015, p. 50-51).

⁵⁶ No Brasil cada padrão de acumulação de capital correspondeu um dado padrão de ocupação populacional: “a economia cafeeira (1870-1930) que anunciava graves problemas citadinos; a chamada industrialização restringida (1930-1955), que revelava um espaço urbano ainda apenas suportável; a industrialização pesada (do final dos anos 1950 até a década seguinte) com a produção de cidades claramente problemáticas; e o milagre econômico e o esgotamento do padrão de desenvolvimento (1970-80), que produziu cidades caóticas (Natal, 2015, p. 59).

desposseção do acesso à terra, seguido de outros “direitos sociais, políticos, econômicos e trabalhistas”, moldam a desigualdade na produção do espaço e da moradia (Natal, 2015, p. 52).

No Chile, o trabalho escravo não teve a mesma importância que no Brasil. Apesar de que tenha existido um comércio de indígenas escravizados, a principal forma de trabalho compulsório utilizada na colonização foi a “encomenda” ou a “mita”. E a forma jurídica de trabalho compulsório foi substituída pelo monopólio dos meios de produção: a terra (Tonin, 2025, p. 62).

Embora presentes, os imigrantes desempenharam um papel secundário na formação da força de trabalho chilena quando comparados ao cenário brasileiro. A principal fonte de mão de obra derivou de uma revolução demográfica, manifestada sobretudo no crescimento da população mestiça ao longo dos séculos. Foi esse contingente local que viabilizou a implantação de um regime de superexploração da força de trabalho, ao qual a burguesia nacional e estrangeira submeteu, de variadas formas, os trabalhadores livres nas minas de salitre, cobre e carvão. Entre tais mecanismos, destacava-se o uso das fichas-salário, por meio das quais dobrava-se a exploração, pois a burguesia obrigava os trabalhadores a comprar, a preços especulativos, alimentos e vestimentas nas mercearias dos próprios empresários, neste aspecto semelhante ao ocorrido no Brasil (Tonin, 2025, p. 62-62).

No contexto latino-americano, embora submetido ao marco da dependência, o Chile destacou-se pela precoce estabilização de suas instituições políticas após a independência. Essa coesão permitiu ao país expandir-se sobre áreas vizinhas e capturar uma parcela maior do espólio colonial durante a Guerra do Pacífico. Enquanto outros países enfrentavam o esgotamento de suas riquezas minerais, o Chile descobriu e explorou novas minas de salitre e cobre. Mesmo sob espoliação imperialista, o Estado chileno conseguiu absorver parcelas significativas da riqueza mineral, ao contrário de seus vizinhos.

Entre 1831 e 1861, a rápida resolução dos conflitos entre as elites permitiu que o Estado se consolidasse. Geograficamente, o país tornou-se um entreposto vital para as rotas marítimas ligadas à corrida do ouro na Califórnia e na Austrália, transformando o eixo Santiago-Valparaíso na metrópole interna e no centro econômico da nação (Tonin, 2025, p. 52). A apropriação desse excedente mineral pelo Estado teve consequências diretas na configuração espacial: o financiamento de grandes obras e serviços públicos, custeado pela riqueza das minas, viabilizou a

“metropolização prematura de Santiago”, antecipando processos de urbanização que, em outros países, seriam mais lentos (Tonin, 2025, p. 55).

Apoiado inicialmente em políticas protecionistas e incentivos à infraestrutura, o Chile utilizou sua vantagem geopolítica e desenvolveu uma marinha mercante nacional, criou bancos e expandiu sua malha ferroviária. Esse dinamismo impulsionou a exportação de trigo, fortalecendo a hegemonia política e econômica da região de Santiago. Foi essa robustez econômica interna que viabilizou a vitória na Guerra do Pacífico (1879-1884) contra o Peru e a Bolívia. O conflito, motivado pela disputa de territórios ricos em salitre e cobre, alterou definitivamente a escala da economia chilena (Tonin, 2025, p. 52).

Com a Segunda Revolução Industrial, a demanda global por fertilizante e cobre cresceu exponencialmente. Entre 1880 e 1930, sob a égide do modelo liberal-exportador em toda a América Latina, o salitre tornou-se o eixo central da economia nacional, moldando uma rede urbana fragmentada. A anexação de territórios resultou em um crescimento demográfico sem precedentes, a região do norte salitreiro cresceu 1,8 vezes entre 1885 e 1895; em 1907, Antofagasta, antes território boliviano, já registrava um aumento populacional de 2,6 vezes (Tonin, 2025). Consolidou-se uma estrutura de transporte com ferrovias ligando as minas diretamente aos portos. Essa rede era transversal e desarticulada, conectando o país mais intensamente ao exterior do que às suas próprias regiões internas.

O Estado nacional dependente consolidou-se como o instrumento político-jurídico que permitiu às elites locais exercerem sua autonomia relativa. Essa autonomia consistia em decidir a qual burguesia estrangeira se aliar e como organizar o território e a exploração do trabalho para maximizar o excedente. Ou seja, a formação do Estado nacional dependente foi uma ordenação oligárquica que preservava todos os privilégios da aristocracia colonial, ampliando-os pela apropriação dos postos civis, eclesiásticos e militares (Ribeiro, 2007, p. 344 *apud* Tonin, 2025, p. 57). Assim, os processos de urbanização de toda a América Latina tiveram uma base social e econômica comum, que imprimiu caráter semelhante nos distintos Estados nacionais.

Apesar das desigualdades de integração ao sistema capitalista mundial, é possível identificar elementos comuns entre as nações. Tal perspectiva alinha-se à constatação de Marx (2001) ao afirmar que as relações entre as diferentes nações e entre os seus territórios dependem do estágio de desenvolvimento em que cada uma

delas se encontra, no que concerne às forças produtivas, à divisão do trabalho e às relações internas (Marx, 2001, p. 11). O Estado capitalista dependente assume, portanto, características específicas: possui caráter interventivo e autoritário, atuando de forma ofensiva para mitigar crises que, em contextos dependentes, tendem a ser exógenas e de rápida propagação interna. É imperativo notar que, quanto maior for o grau de dependência, mais vulnerável e suscetível o Estado estará a crises sistêmicas de longo alcance (Brettas, 2017, p. 56).

Nesse contexto, o Estado atua como um instrumento que serve aos interesses das classes dominantes dos países centrais, ao mesmo tempo em que reflete as demandas da classe dominante local, em sua dinâmica de contradição e subordinação. Uma das manifestações dessa particularidade é o caráter autoritário do Estado nessas nações (Brettas, 2017, p. 55). O Estado capitalista dependente é um Estado classista e burguês que subsidia a economia para fortalecer o domínio do capital sobre a sociedade. E expressa os aspectos políticos integrantes da estrutura de exploração do capital sobre o trabalho tendo o neoliberalismo como resposta ofensiva por parte do capital desde a década de 1970.

A superexploração da força de trabalho, base da reprodução do capital, exige mecanismos de coerção para manter o padrão de acumulação, mesmo em regimes democráticos. A coerção se manifesta em virtude da troca desigual, onde o valor da força de trabalho é menos do que é pago por ela.

Marini (2022b, p. 269) ao tratar sobre o papel do Estado na América Latina, afirma que:

[...] na vida econômica, o projeto burguês-imperialista assume o neoliberalismo com o fim de adequar a economia latino-americana aos interesses dos grandes centros, privatizar o capital social que se encontra na esfera pública e limitar a capacidade da intervenção na economia de que dispõe o Executivo, seja transferindo parte de suas atribuições ao Congresso Nacional. Seja apropriando-se ela mesma (a burguesia) da outra parte, em nome dos supostos direitos da iniciativa privada (Marini, 2022b, p. 269).

A ofensiva neoliberal dissemina a ideia falaciosa de que o Estado se tornou ineficiente e omissor. Contudo, na realidade do capital mundializado, o Estado é cada vez mais requisitado para garantir as condições políticas e econômicas necessárias à continuidade da acumulação. Deve-se, portanto, rejeitar o conceito de Estado mínimo. Como aponta Maricato (2015), os "estados não foram diminuídos como fez crer o ideário neoliberal, mas adaptaram-se às exigências das grandes corporações e do

capital financeiro" (Maricato, 2015, p. 73). O que ocorreu foi uma reconfiguração das relações entre o Estado e o capital, na qual o Estado é um agente vigoroso na defesa dos interesses do capital.

Pode-se afirmar que o Estado atua em três dimensões interligadas para o controle da produção e consumo do espaço urbano: 1) econômica, direcionando o fundo público para infraestrutura que atendem aos interesses de localização e valorização das classes dominantes; 2) política, pelo controle sobre a localização dos serviços e equipamentos públicos e da legislação de uso e ocupação do solo (Lei de Zoneamento, Plano Diretor, Código de Obras, Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), dentre outras), uma vez que se constata a existência de um marco jurídico que reconheça e regulamenta o direito à habitação, no entanto, de cunho ideológico que mantém parte da classe trabalhadora a margem do acesso aos direitos sociais; 3) ideológica, através do desenvolvimento de ideias dominantes, no tocante à habitação a ideologização da casa própria.

Sobre essa função reguladora, Maricato (2015, p. 25) reforça que cabe ao Estado o controle do fundo público para investimentos, a regulamentação e controle sobre o uso e a ocupação do solo (seguindo, hipoteticamente, planos e leis aprovados nos parlamentos). É, portanto, o principal intermediador na distribuição de lucros, juros, rendas e salários (direto e indireto). O Estado atua como agente hegemônico que equilibra a função de maximizar a exploração da força de trabalho com o compromisso legal de mitigar, apenas superficialmente, as crises de habitação. Longe de ser omissor, o Estado é o agente da valorização do espaço urbano, transformando a cidade em um objeto de acumulação e perpetuando a desigualdade socioespacial.

Para Lojkine (1981), a urbanização representa uma forma avançada de divisão social do trabalho e constitui um dos determinantes fundamentais do Estado. A política urbana, nos países capitalistas avançados, é compreendida como resultado direto da luta de classes e do estágio de desenvolvimento das forças produtivas. No entanto, o autor ressalta que a política urbana não é uma ferramenta e planejamento neutra, mas um mecanismo de recorte ideológico que desempenha um papel decisivo na acumulação capitalista e no acirramento da contradição capital-trabalho. Nesta dinâmica, as classes dominantes articulam-se com o Estado para garantir que políticas públicas priorizem seus interesses, gerando consequências espaciais nítidas.

Ao planejar a cidade e priorizar algumas áreas para investimento, o Estado cria um processo de valorização da renda fundiária e produz a segregação residencial,

reservando as áreas providas de infraestrutura às elites, enquanto à população de baixa renda é destinado espaços longínquos e sem equipamentos públicos e serviços essenciais.

O processo de valorização da cidade passa a ser central, passando a medir sua produtividade e a sua valorização. Para Harvey (1982), o capital em cada momento histórico busca moldar as cidades aos seus interesses, ou melhor, aos interesses de um conjunto articulado de diferentes forças que podem compor uma aliança, embora não esteja isento de contradições, uma vez que os interesses dos promotores e proprietários de terras podem ser contrários, por exemplo, aos interesses dos industriais.

Segundo Maricato (2015), um conjunto de capitais que têm interesse específico na produção do espaço urbano, e disputam o fundo público, por meio do qual se reproduzem obtendo lucros, juros ou rendas são: 1) incorporação imobiliária; 2) capital de construção de edificações; 3) capital de construção pesada ou de infraestrutura; e 4) capital financeiro imobiliário; 5) os proprietários de terras que podem constituir obstáculos ao processo de reprodução desses capitais ou se associar a eles (Maricato, 2015, p. 22 - 23).

Essa mercantilização das cidades resulta da perversa política de tolerância com as formas de uso e apropriação do solo urbano, o que permitiu não somente as ocupações ilegais das favelas e loteamentos irregulares, mas também as formas ilegais de ocupação de áreas nobres pelas classes médias e pelas elites (Ribeiro; Santos Junior, 2012, p. 13).

Para os autores, a livre mercantilização permitiu a aliança entre o capital internacional, as frações locais da burguesia mercantil inseridas no complexo conformado pelo tripé ligado à produção imobiliária, as obras públicas e à concessão de serviços públicos, e o Estado.

O Brasil urbano foi desenhado pela ação dessa coalizão mercantilizadora da cidade, tendo o Estado como principal maestro, seja protegendo os interesses da acumulação urbana (proveniente da produção da cidade) da concorrência de outros circuitos, seja realizando encomendas de construção de vultosas obras urbanas, ou ainda pela omissão em seu papel de planejador do crescimento urbano. Omissão que, além de servir à mercantilização da cidade, teve papel fundamental na transformação do território para receber a massa de trabalhadores expropriados do campo (Ribeiro; Santos Junior, 2012, p. 12).

Nesse jogo de interesses, cabe um papel estratégico ao Estado Capitalista, pois, conforme explica Harvey (2005), o Estado não é um poder alheio à sociedade, mas um produto de seu desenvolvimento, originado a partir do reconhecimento dos antagonismos da sociedade, portanto, “necessário para moderar o conflito e mantê-lo nos limites da ordem; e esse poder, nascido da sociedade, mas se colocando acima dela e, progressivamente, alienando-se dela, é o Estado” (Harvey, 2005, p. 79).

A reestruturação produtiva e a reconfiguração dos processos produtivos exigiram um ajuste estrutural, ou seja, a reconfiguração do lugar, do papel da cidade, da estrutura territorial do capital e do Estado na relação com a sociedade e o capital.

Esta virada representa uma transformação na composição das forças políticas que sustentam este poder, fruto da incorporação do grupo social diretamente envolvido na acumulação do capital nas esferas dominantes. Isto vai significar concretamente que a ação do poder urbano que emerge neste processo antes de mais nada tende a favorecer a acumulação de capital nas mãos deste grupo. Por outro lado, como o próprio espaço urbano se torna campo de investimento do capital, a pressão da classe capitalista sobre a ação do Estado se dará no sentido de este beneficiar a maximização da rentabilidade e retorno de investimentos. Desde logo, assim se define a forma de ocupação da terra urbana: dividida em lotes geométricos, facilmente mensuráveis para que a eles se possa atribuir preço. A lógica capitalista passa a ser então um parâmetro essencial na condução de uma política de ocupação da cidade, que se expressa também na intervenção do Estado (Rolnik, 1995, p. 55).

Consequentemente, a parceria estabelecida entre o Estado e os que a ele controlam comumente conflita com os interesses daqueles que buscam a cidade como valor de uso e não como valor de troca. Conforme demonstra Maricato:

[...] de um lado estão os usuários da cidade, os trabalhadores, aqueles que querem da cidade condições para tocar a vida: moradia, transporte, lazer, vida comunitária, etc. Esses vêem a cidade como valor de uso. Do outro lado estão aqueles para quem a cidade é fonte de lucro, mercadoria, objeto de extração de ganhos. Esses encaram a cidade como valor de troca [...] (Maricato, 1997, p. 44).

Os representantes do capital financeiro e imobiliário lucram com a produção do espaço urbano e agem em função de seu valor de troca, para eles a cidade é uma mercadoria resultante de determinadas relações de produção (Maricato, 1997). O movimento cíclico do capital é permeado por contradições internas e o seu “crescimento harmonioso ou equilibrado é, segundo Marx, inteiramente acidental, devido à natureza espontânea e caótica da produção de mercadorias sob o capitalismo competitivo” (Harvey, 2005, p. 44).

A gestão das cidades e das políticas habitacionais também segue a lógica fragmentadora e alienante do modo de produção capitalista, apresentando medidas que não podem alterar a própria regra geral, pois, conforme assinala Mészáros (2008, p. 27), "o capital é irreformável porque pela sua própria natureza, como totalidade reguladora sistêmica, é totalmente incorrigível".

A materialização desse processo ocorre na divisão desigual do território. Lefebvre (1999) aponta que o Estado atua como agente dessa segregação ao direcionar recursos públicos em investimentos em um território em detrimento de outro. Isso aprofunda o abismo entre o seu valor de uso e seu valor de troca, resultando na separação espacial das classes sociais na cidade.

O Estado atua como agente hegemônico na produção do espaço urbano, demonstra na sua conformação as diferentes lógicas e interesses existentes. Ele tem, ao mesmo tempo, a função de maximizar a acumulação capitalista, criando condições para maior exploração da força de trabalho, e o compromisso legal de promover respostas efetivas às condições precárias de habitabilidade e enfrentar a desigualdade socioespacial por meio das políticas sociais. O espaço urbano e suas transformações estão sempre conectadas às dinâmicas econômicas e sociais.

Em síntese, a integração dessas perspectivas revela que a segregação socioespacial se caracteriza como um projeto político e econômico. Enquanto Lojkin (1981) aponta a seletividade ideológica do Estado, Maricato (2015) expõe as coalizões de classes que operam o território e, Harvey (2005, 2013) desvela a lógica macroeconômica que exige a mercantilização total do espaço. A cidade capitalista, portanto, consolida-se como a expressão material da desigualdade, onde o direito à moradia é sistematicamente subordinado à financeirização.

3.2 POLÍTICA SOCIAL NO ESTADO CAPITALISTA: FINANCEIRIZAÇÃO DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO

A política social possui uma intrínseca relação com o Estado capitalista, sendo este o agente protagonista no processo de sua implementação. Essa análise é fundamental para a compreensão da complexidade da política de habitação, especialmente no contexto contemporâneo, no qual ela não está imune à crescente tendência de financeirização das políticas públicas transformada em ativos financeiros, via fundos imobiliários e securitização.

Brettas (2017), explica que o atual padrão de reprodução do capital tem na financeirização um de seus pilares fundamentais que se estende para diversos aspectos da vida social no cotidiano da classe trabalhadora (Brettas, 2017, p. 53). No processo de financeirização o Estado assume um papel central e multifacetado, agindo não apenas em sua função tradicional de regulador e legislador, mas também como um agente fundamental na estruturação do mercado imobiliário (Abreu; Barcella; Melazzo, 2024, p. 91).

No que tange a política de habitação, Rolnik (2015a) argumenta que o principal determinante da ampla produção de moradias é a era de hegemonia das finanças, do capital fictício e do domínio crescente da extração de renda sobre o capital produtivo que resulta na desconstrução da habitação como um bem social e de sua transmutação em mercadoria e ativo financeiro (Rolnik, 2015a, p. 26).

Para compreender a política social na sua totalidade situando as relações entre as orientações macroeconômicas e as alternativas de políticas sociais no marco da sociedade capitalista, requer, também, evidenciar a indissociabilidade da função política e econômica da política de habitação de interesse social. Os diversos conceitos e concepções de política social e as respostas do Estado para o enfrentamento da questão habitacional evidenciam que os objetivos não são alheios às demandas do capital em cada momento histórico.

Portanto, é imperativa uma crítica da crítica da política social. Essa abordagem é fundamental para apreender a conjuntura em que a política social é concebida, evitando uma legitimação invertida de seus propósitos (Vieira, 1997).

Neste sentido, Behring e Boschetti (2007) analisam a construção da política social a partir de uma multicausalidade complexa. Na perspectiva dialética, essa análise exige a consideração de aspectos como a natureza do capitalismo, seus diferentes graus de desenvolvimento e as estratégias de acumulação predominantes.

A dimensão histórica da política social demonstra que sua gênese está intrinsecamente relacionada às expressões da questão social que exercem papel determinante na origem da política social e, por sua vez, é dialeticamente influenciada por ela (Behring; Boschetti, 2007). Do ponto de vista econômico, é necessário estabelecer as relações entre a política social e as questões estruturais da economia, bem como seus impactos nas condições de produção e reprodução da vida da classe trabalhadora. Ou seja, relacionar as políticas sociais às determinações econômicas que, em cada momento histórico, atribuem um caráter específico ou uma dada

configuração ao capitalismo (Behring; Boschetti, 2007).

Isto implica considerar, inclusive, o papel desempenhado pelo Estado no interior da luta de classes.

[...] Segundo a concepção materialista da história, o fator que, em última instância, determina a história é a produção e a reprodução da vida real. [...] A situação econômica é a base, mas os diferentes fatores da superestrutura que se levanta sobre ela - as formas políticas da luta de classes e seus resultados, as constituições que, uma vez vencida uma batalha, a classe triunfante redige, etc., as formas jurídicas, e inclusive os reflexos de todas essas lutas reais no cérebro dos que nelas participam, as teorias políticas, jurídicas, filosóficas, as ideias religiosas e o desenvolvimento ulterior que as leva a converter-se num sistema de dogmas - também exercem sua influência sobre o curso das lutas históricas e em muitos casos, determinam sua forma, como fator predominante (Engels, 1890, p. 284).

A questão social e a política social são, portanto, resultantes das contradições do modo de produção capitalista e formam uma unidade, não são apenas instâncias complementares. Elas são elementos imbricados e articulados que constituem a totalidade do problema.

Um segundo aspecto é o papel do Estado na regulamentação e implementação das políticas sociais e o terceiro ponto é o papel das classes sociais. Assim, não é possível explicar a gênese e desenvolvimento das políticas sociais sem compreender sua articulação com esta e a luta de classes (Behring; Boschetti, 2007).

Behring e Boschetti (2007), Pereira (2009) e Netto (1996) ao se referirem a sociedade brasileira compreendem que as políticas sociais se gestaram na passagem do capitalismo concorrencial para o monopolista, em especial na sua fase tardia, após a II Guerra Mundial, em 1945. O processo de desenvolvimento do capitalismo no país, acelerado pelo período intensivo de substituição de importações conduzindo a uma efetiva industrialização de uma nação até então agrária, incrementou a luta de classes, mas, também, a necessidade da intervenção estatal.

Tais condições gestadas pelo Estado na formação da classe trabalhadora incidiram no sentido de que as desigualdades deixassem de ser entendidas como caso de polícia, o Estado passa a ser requisitado para a implementação de políticas sociais, entendidas como o “conjunto de programas e ações continuadas no tempo, que afetam simultaneamente várias dimensões das condições básicas de vida da população” (Draibe, 1997, p. 14).

Neste sentido, não cabe a denominação protoformas de política social para as ações isoladas e pontuais que não se caracterizaram como conjunto de ações

sistemáticas e contínuas por parte do Estado. No entanto, as políticas sociais e a formatação de padrões de proteção social são desdobramentos e até mesmo respostas e formas de enfrentamento em geral setorializados e fragmentados ainda persistentes (Behring; Boschetti, 2007).

Pereira (2009) respaldada na literatura inglesa e pautada metodologicamente na categoria contradição promove o debate sobre a disputa entre reformadores sociais e liberais no desenho das políticas sociais. Parte do princípio que a política social é um processo complexo, multideterminado, contraditório e dinamicamente relacional. Portanto, não está isenta de ingerências econômicas e correlação de forças políticas. Assim, não há como tratar de política social de forma linear sem problematizações.

Pereira (2009), argumenta que a existência de políticas sociais pode ser considerada como um fenômeno associado à constituição da sociedade burguesa, ou ao modo capitalista de produzir e reproduzir-se. Afirma, também, que a política social como produto da conflituosa relação entre Estado e sociedade, no marco das formações sociais de classe, vai sempre lidar com interesses opostos, já que ela resulta da pressão simultânea de sujeitos distintos.

O Estado implementa políticas sociais de acordo com as exigências da classe trabalhadora, mas condicionado os interesses do capital. Estas políticas têm caráter de regulamentação do proletariado, evitando que os conflitos sociais aconteçam. Logo, a política social passou: [...] a ser vista nas melhores análises marxistas como um fenômeno contraditório, porque ao mesmo tempo em que responde positivamente aos interesses dos representantes do trabalho, proporcionando-lhes ganhos reivindicados na luta constante contra o capital, também atende positivamente a interesses do capital (Pereira, 1999, p. 54).

Pereira (2009) reconhece a dificuldade em conceituar política social, mas destaca que se deve considerá-la não somente por parâmetros científicos, mas também éticos e cívicos. É mediante a política social que direitos sociais se concretizam e as necessidades sociais são atendidas na perspectiva da cidadania ampliada.

Na literatura as diferentes definições para política social demonstram a inexistência de neutralidade, ao contrário, traduzem no seu processo de elaboração, implementação, implantação, e, sobretudo em seus resultados o embasamento teórico e o projeto societário em que está pautada, suas ideologias, valores e perspectivas teóricas competitivas. Desta forma, deve se identificar a perspectiva

teórica pela qual a compreensão da política social se pauta. Mas não se pode negar que a política social é uma política de mediação entre: a) as necessidades de valorização e concentração do capital; b) as necessidades e interesses da classe trabalhadora (Pereira, 2009).

Na perspectiva de Pereira (2009), uma política social, como fruto de uma sociedade constituída na contradição, busca, muitas vezes, a realização de mais de um objetivo, serve a numerosos propósitos. Assumindo aspectos contraditórios é a ação política de ambas as classes em relação a suas necessidades que possibilita que esta se concretize.

De acordo com Netto (1996), a questão social é o alvo das políticas sociais. Elas são mecanismos de intervenção do Estado de caráter fragmentado, cuja função fundamental é a manutenção e reprodução da força de trabalho em níveis aceitáveis e pertinentes às necessidades do capitalismo monopolista.

Netto (1996), explica ainda que, no capitalismo monopolista, por meio das políticas sociais, o Estado passa a intervir sistematicamente na economia, imbricando a função política e econômica das políticas sociais, garantindo o consenso da classe trabalhadora. Isso permite a estruturação de um Estado capitalista que potencializa o capital para o controle do mercado e a contínua expansão de seus lucros.

Deste modo, diferentemente do capitalismo concorrencial cuja intervenção do Estado, normalmente, se caracterizava de forma pontual e emergencial por meio de ações repressivas às ameaças externas. No capitalismo monopolista a intervenção do Estado pode se tornar contínua e sistemática por meio de políticas sociais, mas não é de abrangência total.

A concepção de Netto (1996) não compartilha da ideia de que mediante políticas sociais os direitos sociais são concretizados na perspectiva da cidadania ampliada. Para o autor, o capital monopolista com sua exacerbada exploração gera sucessivas crises que se constituem como ameaças internas à sua sobrevivência. No capitalismo dos monopólios o Estado passa a assumir também funções econômicas, diretas, quando o Estado age como um capitalista; indiretas, quando o Estado dá subsídios ao capitalista e age como um grande consumidor. E estratégica, quando o Estado atua como administrador da economia em favor do capital.

Na linha argumentativa de Netto (1996), Mota (2014) destaca que essa dimensão econômica pode ser identificada no desenho das políticas sociais. Os anos 2000 foram um período de grande importância para consolidação e a experimentação

das políticas sociais baseadas na concepção do Banco Mundial⁵⁷.

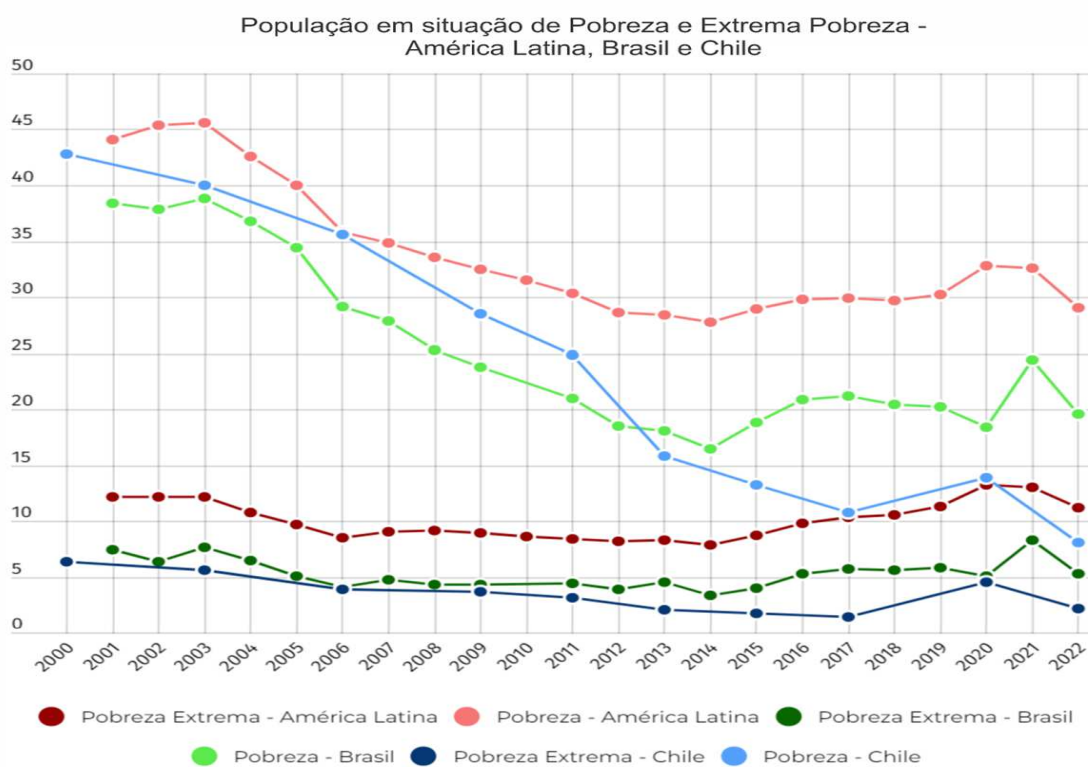
A abordagem da pobreza e as recomendações para as políticas sociais propostas pelo Banco Mundial é uma formatação global de um modelo de acumulação que tem por base a financeirização da economia e a flexibilização das relações de trabalho, e, conseqüentemente, o agravamento das expressões da questão social. À medida que o foco se restringe ao alívio da pobreza sem questionar a concentração de riqueza e propor formas de mitigar as desigualdades estruturais, as políticas sociais podem ser instrumentalizadas para atrair investimentos privados e gerar lucros.

Na América Latina, o destaque foi a expansão das políticas e programas de transferência de renda com foco na extrema pobreza, em detrimento da redução da desigualdade e da redistribuição da riqueza social. Essas políticas assumem um caráter "neodesenvolvimentista cujas bandeiras são o equilíbrio entre crescimento econômico com desenvolvimento social" (Mota, 2014, p. 33). Silva (2010), argumenta que no modo de produção capitalista, a pauperização decorre da não socialização da acumulação privada de capital, um processo intrínseco à exploração na relação entre capital-trabalho. Essa dinâmica acarreta uma profunda concentração de renda, que, por sua vez, acentua a pobreza.

⁵⁷ A partir da década de 1990, o Banco Mundial consolidou-se como um agente central na elaboração de diretrizes para políticas na América Latina. O tema da pobreza foi abordado nos Relatórios sobre o desenvolvimento mundial de 1990 e de 2000-2001 (Ugá, 2004). No relatório de 1990, a pobreza foi definida como a incapacidade de atingir um padrão de vida mínimo, mensurado pelo consumo. Esse padrão envolvia a despesa necessária para adquirir nutrição e outras necessidades básicas, além de uma quantia que permitisse a participação da pessoa na vida cotidiana da sociedade. Indivíduos com renda inferior a esse valor mínimo, calculado para cada país ou região, eram considerados pobres, desprovidos de condições para uma vida digna (Ugá, 2004, p. 58). Sob influência das ideias de Amartya Sen, os relatórios de 2000-2001 expandiram a compreensão de pobreza para um fenômeno multifacetado, resultante de múltiplas privações produzidas por processos econômicos, políticos e sociais que se relacionam entre si. Além da forma monetária, a pobreza passou a ser concebida como ausência de capacidades, acompanhada da vulnerabilidade e exposição ao risco. Dessa forma, a pobreza foi ressignificada como um fenômeno multidimensional e uma privação de capacidades humanas. Apesar do conceito de capacidades humanas ser mais abrangente que o de capital humano, ele não reconhece a pobreza como inerente ao modo de produção capitalista. Conseqüentemente, as proposições do Banco Mundial visam o combate à pobreza e não a transformação da estrutura social que a origina. As recomendações do Banco Mundial são focalizadas nos pobres vistos como incapazes e necessitados de ajuda para aumentar sua capacidade. A lógica subjacente é que, uma vez capacitados, busquem individualmente seu desenvolvimento no mercado, reduzindo a necessidade da intervenção do Estado. Em síntese, a perspectiva do Banco Mundial preconiza um Estado mínimo, que atua de forma complementar ao mercado, prestando serviços sociais apenas àqueles que não conseguem pagar por eles. Essa abordagem distancia o Estado da premissa de garantir proteção social universal, independente de renda e tende a culpabilização da pobreza. Desde então diferentes abordagens conceituais e analíticas vêm sendo empregadas na literatura para o estudo da pobreza, como, pobreza monetária, pobreza multidimensional, pobreza relativa e pobreza subjetiva. Considera-se que as abordagens são complementares e que há uma predominância do estudo da pobreza de renda nos estudos acadêmicos e para a gestão das políticas públicas.

Essa é uma questão importante para a América Latina que possui uma parcela significativa de sua população em situação de pobreza. Em 2022, a porcentagem de pessoas em situação de pobreza diminuiu para 29% da população da América Latina (181 milhões de pessoas), 1,2 ponto percentual a menos do que antes do início da pandemia de Covid-19, enquanto a pobreza extrema⁵⁸ diminuiu para 11,2% da população da região (70 milhões de pessoas), mantendo-se em níveis semelhantes aos de 2019 (CEPAL, 2023a, 2023b).

Gráfico 1 – População em situação de pobreza e extrema pobreza na América Latina, Brasil e Chile – 2000 a 2022



Fonte: CEPAL (2024).

⁵⁸ A literatura conceitua que estão em situação de pobreza aqueles que têm um poder de compra mais reduzido comparado aos padrões da sociedade que vivem. E estão em situação de pobreza extrema aqueles que estariam privados da satisfação de necessidades vitais como alimentação, saúde, moradia, e exposto à risco da própria vida.

A redução da pobreza é um fenômeno observado na América Latina nos últimos anos. No Brasil e no Chile, essa redução foi mais o resultado da combinação de políticas sociais e econômicas específicas: como programas de transferência de renda e aumento de salário mínimo, junto a um período de crescimento favorável na conjuntura internacional. Ambos os países buscaram, com abordagens diferentes, garantir uma renda mínima e o acesso a serviços essenciais, mostrando que a redução da pobreza não foi um resultado automático de políticas protecionistas, mas sim de intervenções estatais focalizadas, mas sem alterar a desigualdade.

Um estudo sobre a medição da pobreza em que se considera exclusivamente o rendimento do mundo do trabalho, renda do trabalho e pensões, baseado na Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) 2017, aponta que a pobreza no Chile excede em muito o indicador oficialmente divulgado. “No caso das mulheres, a pobreza passa de 9% para 31,7%, enquanto para os homens, de 8,2% para 26,8%. No total, a pobreza passa de 8,6% para 29,4%” (Torres; Suárez, 2019).

Em 2022, o Chile atingiu um marco histórico ao registrar a menor taxa de pobreza desde o início da série histórica: 6,5%. Este índice representa o reestabelecimento da trajetória descendente iniciada com o retorno à democracia em 1990, período em que o indicador atingia 40%, e supera a reversão temporária causada pela pandemia em 2020, quando o índice subiu para 10,7% (CASEN, 2022).

A retração da pobreza é atribuída à convergência de dois fatores principais: a) recuperação da renda autônoma impulsionada por políticas de crescimento econômico e pela reativação do mercado de trabalho; b) expansão estratégia de subsídios e transferência direta de renda, voltadas prioritariamente aos domicílios de maior vulnerabilidade social (CASEN, 2022).

Contudo, Mota (2014) argumenta que embora as medidas que aparentemente seriam o afastamento do neoliberalismo, como expansão dos programas sociais, são na realidade uma formatação de política social cujo principal objetivo é impulsionar o consumo da classe trabalhadora. Essa estratégia contribui, em última instância, para aumentar os lucros dos capitalistas. Na prática, a distribuição da riqueza permanece altamente concentrada, e a pobreza, embora em declínio, ainda afeta uma parcela significativa da população, expondo as fragilidades dos sistemas de proteção social.

A redução ocorreu em um ano de forte pressão inflacionária, com o índice de preços atingindo 12,8%, o maior patamar em três décadas. Em termos absolutos, a taxa de 6,5% equivale a aproximadamente 1,3 milhão de pessoas, das quais 2% (388

mil) encontram-se em situação de pobreza extrema. A disparidade regional é evidente: enquanto a média nacional se mantém como uma das mais baixas da América Latina, a região metropolitana de Santiago, que abriga cerca de 37% da população total do país, apresentou um indicador ainda mais reduzido, fixado em 4,4%. Em Antofagasta a incidência de pobreza foi de 7,6% e de extrema pobreza foi de 2,8%, ambas superando a média nacional que ficaram em 4,5% e 2,0% (CASEN, 2022).

Paralelamente, Antofagasta é a única região do Chile onde os dados da pesquisa CASEN revelam um crescimento da pobreza multidimensional, situação ainda mais crítica entre a população migrante, frequentemente associada à falta de oportunidades de emprego. Essa conjuntura resulta na formação de territórios com dinâmicas populacionais distintas, embora muitas de suas causas possam ser atribuídas a fatores comuns. Entre eles, destacam-se os indicadores de pobreza que afetam famílias cuja renda não alcança a média regional e que se encontram marginalizadas, tanto territorial quanto economicamente, dos benefícios gerados pela forte atividade de mineração da região.

Em síntese, a pobreza é um fenômeno estrutural e social e não uma condição individual e transitória. Ela reflete as contradições da sociedade e as desigualdades sociais, resultado da lei geral de acumulação capitalista. Nas palavras de Netto (2001, p. 45) “a questão social (a pobreza) está elementarmente determinada pelo traço próprio e peculiar da relação capital/trabalho - a exploração”. Por isso, deve ser tratada como um fenômeno complexo, multifacetado, originado a partir de uma sociedade dividida em classes e moldado por fatores históricos, sociais, políticos e com influências externas na América Latina. Sendo mais importante compreender um fenômeno do que medi-lo (Santos, 1979, p. 9).

Nesta perspectiva analítica não cabe a tese da explosão demográfica como causa da pobreza e desigualdade social como argumentam os adeptos da teoria dualista, na qual as teorias sobre o desenvolvimento ou o subdesenvolvimento foram apresentadas como diretrizes para a correção de desigualdades entre indivíduos, regiões ou países ⁵⁹.

Brettas (2017) argumenta que o processo de financeirização no Brasil cresceu de modo significativo, ao ponto de o Banco Central possuir um programa de Cidadania Financeira voltado para “promover a educação, a proteção, e a inclusão financeira da população” (Brettas, 2017, p. 54). A reconfiguração das políticas sociais, observada nas últimas décadas, desempenhou um papel crucial na difusão em questão. Essa reconfiguração facilitou a integração de beneficiários ao sistema bancário e creditício, sustentada por um duplo argumento: a importância da inclusão bancária para o exercício da cidadania e o reconhecimento do crédito e dos programas de transferência de renda como meios para melhorar as condições de vida.

⁵⁹A historiografia marxista, a partir do final dos anos 1920, estabeleceu uma visão etapista do desenvolvimento histórico, postulando que todas as nações seguiriam linearmente as mesmas fases observadas na Europa Ocidental. Formalizada por Stalin em 1938 com a teoria da sucessão dos modos de produção, essa perspectiva teleológico-evolucionista considerava o desenvolvimento como um processo interno e linear. Consequentemente, a América Latina, devido a um diferente desenvolvimento das forças produtivas em comparação com a Europa e os Estados Unidos, foi categorizada como “atrasada”, com o entendimento de ser necessário evoluir suas forças produtivas para alcançar o estágio capitalista. Essa teoria fundamenta a classificação de nações com trajetórias distintas como “atrasadas”, “coloniais”, “subdesenvolvidas” ou “periféricas”, todas compartilhando a ideia de um caminho histórico unívoco. Entre as décadas de 1950 e meados de 1960, essa visão foi hegemonicamente influenciada pela perspectiva analítica dualista e pelas propostas políticas etapistas dela decorrentes. Essa abordagem concebia a estrutura brasileira como dual, segmentada entre um setor “atrasado” e um “moderno”. A persistência de estruturas arcaicas, especialmente na agroexportação, era vista como um entrave ao crescimento do setor moderno industrial, restringindo o desenvolvimento nacional. A teoria dualista atribuiu o subdesenvolvimento à prevalência de estruturas pré-capitalistas, defendendo a necessidade de uma revolução democrático-burguesa liderada pela burguesia nacional em articulação com a classe trabalhadora. Essa etapa seria um pré-requisito para o desenvolvimento das forças produtivas capitalistas, possibilitando, em um momento posterior, uma revolução socialista. Adicionalmente, a teoria dualista cepalina interpretava o subdesenvolvimento latino-americano como resultado de uma relação externa dicotômica de subordinação ao imperialismo, opondo nações desenvolvidas e subdesenvolvidas, negligenciando a análise dialética das classes sociais dentro da totalidade social do imperialismo. Intelectuais como Nelson Werneck Sodré, Alberto Passos Guimarães (PCB), Celso Furtado, Maria da Conceição Tavares, João Manuel Cardoso de Mello (CEPAL) e Hélio Jaguaribe (ISEB) foram importantes expoentes dessa concepção dualista. Contudo, diversos intelectuais brasileiros se opuseram às leituras etapistas e dualistas. Enquanto o dualismo cepalino estabelecia uma dicotomia estanque, análises posteriores demonstraram suas limitações. A teoria da dualidade básica de Ignácio Rangel representou uma alternativa teórico-metodológica radicalmente distinta. Sua análise superou a visão não dialética da coexistência do arcaico e do moderno, explicando a progressividade histórica sob a lógica do desenvolvimento desigual e combinado, característico da periferia capitalista. O objetivo central de Rangel era investigar o desenvolvimento latino-americano como uma alternativa às abordagens circulacionistas e cepalinas, transcendendo a primazia dos fatores externos e articulando as esferas da produção e da circulação (Rangel, 2005).

Esse modelo de política, ao integrar o mundo das finanças no cotidiano da classe trabalhadora (Brettas, 2017, p. 54), transforma a cidadania ampliada em cidadania financeira (Lima, 2017). Isso significa que o foco muda de cidadão para consumidor. Essa lógica de políticas sociais vai muito além das transferências de renda. A financeirização se espalha por todas as políticas sociais, e isso inclui a habitação, com forte influência na formulação das políticas de habitação de interesse social.

É necessário distinguir financiamento de financeirização, conforme aponta Melazzo (2024). Enquanto o financiamento é a operação bancária de oferta de crédito, a financeirização representa um novo paradigma de acumulação. No Brasil, a CEF exemplifica essa relação, ao securitizar sua carteira de recebíveis, a instituição transforma a dívida imobiliária do trabalhador em títulos negociáveis no mercado de capitais. Assim, o Estado desempenha um duplo papel: é o regulador que abre caminho para ativos financeiros e o provedor que alimenta o estoque desses títulos através da produção habitacional de massa.

Observa-se uma marcante presença de diretrizes de organismos internacionais na implementação das políticas habitacionais em ambos países, que sob tais diretrizes buscam solucionar o déficit habitacional. A orientação para políticas urbanas pode ser identificada desde os anos 1970, quando o então Secretário de Defesa dos Estados Unidos, Robert McNamara, em 1975, em discurso direcionado aos acionistas para investirem em políticas urbanas e habitacionais nos países em desenvolvimento, argumentou que o investimento em políticas urbanas e habitacionais em países em desenvolvimento era crucial em um contexto de aparente fortalecimento e expansão da influência comunista em novas áreas no sul do planeta. Afirmou:

Historicamente, violência e convulsão civil são mais comuns na cidade do que no campo. Frustrações que se acumulem nos pobres urbanos são rapidamente exploradas por extremistas políticos. Se as cidades não começarem a tratar da pobreza de forma mais construtiva, a pobreza poderá igualmente começar a tratar as cidades de forma mais destrutiva (Arantes, 2006, p. 5).

Ele destacava a maior incidência histórica de violência e agitação civil em áreas urbanas, alertando que a frustração da população pobre urbana poderia ser facilmente explorada por extremistas políticos. McNamara enfatizava que, caso as

idades não abordassem a pobreza de maneira construtiva, a própria pobreza poderia se tornar uma força destrutiva para as cidades.

A partir dos documentos fundadores, notou-se que o Banco Mundial passou a propor sucessivas agendas para as cidades dos países em desenvolvimento, voltadas para as políticas urbanas (1972) e habitacionais (1975). Essas agendas apresentavam padrões inferiores aos adotados nos países centrais. O Banco apresentava a questão nos seguintes termos:

Deve ser feita a escolha entre realizar serviços em padrões convencionais para uma porção limitada da população ou para uma larga porção, em níveis mais baixos e com menores custos unitários". [...] Sem superar evidentemente essa contradição, mas procurando responder a ela, a nova matriz urbanística formulada pelo Banco Mundial adota um ponto de partida novo, e mais pragmático: as necessidades mínimas não ditam mais o modelo de urbanização, e sim as possibilidades financeiras dos pobres urbanos. Assim, no caso da habitação, o parâmetro mais importante passa a ser a renda familiar e não mais o estudo dos espaços necessários para abrigar adequadamente uma família. [...] Com isso, as instituições financeiras multilaterais foram capazes de promover, como afirmou Rod Burgess, um divórcio entre os padrões urbano-habitacionais e as considerações sociais, morais e técnicas que resultaram de 150 anos de luta dos trabalhadores e profissionais com eles comprometidos. Do ponto de vista da acumulação capitalista, a redução dos padrões habitacionais e urbanos teve como objetivo redefinir o que é necessário para o trabalhador do Terceiro Mundo reproduzir sua força de trabalho, o que, no limite, contribui para deprimir ainda mais seus baixos salários (Arantes, 2006, p. 64-65 grifo do autor).

Deste modo, a formulação das políticas nacionais, particularmente nos países em desenvolvimento, é substancialmente moldada por diretrizes de organismos internacionais, além do Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização Mundial do Comércio (OMC). Essas instituições, ao promoverem uma política de ajuste estrutural, exercem uma função estratégica de intelectual orgânico na consolidação da hegemonia do grande capital.

Essa dinâmica se manifesta na subordinação das economias periféricas a políticas macroeconômicas que operam em consonância com os interesses do grande capital. Dessa forma, o aspecto econômico revela um forte caráter político e ideológico, influenciando diretamente a gestão das políticas sociais. No contexto da mundialização do capital, o poder econômico subjuga o poder político, uma vez que os pactos internacionais, frequentemente, condicionam as ações que as nações precisam adotar para obter acesso a financiamentos e outros recursos.

Consequentemente, as metas impostas aos países tornam ineficazes as

políticas sociais, que não conseguem reduzir as desigualdades sociais intrínsecas ao modo de produção e reprodução. É neste sentido Kowarick é enfático ao afirmar que:

[...] com o avanço do processo de acumulação, o Estado perde sua ambiguidade: converte-se em pressuposto da realização do grande capital, fornecendo insumos básicos e tornando-se ele próprio um agente produtor, o que levou à crescente exclusão das massas trabalhadoras, agora também no que se refere aos serviços de consumo coletivo (Kowarick, 1993, p. 69).

No Brasil, exemplo da imbricação da dimensão econômica com o social pode ser observado no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)⁶⁰ que inclui habitação e serviços de saneamento, cuja finalidade é promover investimentos e infraestrutura que permitam aumentar a produtividade das empresas, estimular investimentos privados e reduzir as desigualdades regionais e ao mesmo tempo contemplar demandas da população.

O PMCMV exemplifica o que Netto (1996) denomina de imbricação entre a função política e econômica das políticas sociais no capitalismo monopolista. O Estado atua ativamente na economia, com objetivo político de manter a ordem burguesa por meio de consenso, utilizando incentivos fiscais, de crédito e financiamento. A configuração do PMCMV revela a existência da luta de classes na cidade em disputa pelo fundo público, contrapondo agentes privados em busca de remuneração para o capital e aqueles que demandam por políticas públicas de moradia.

Além de seus objetivos sociais, o PMCMV foi uma resposta à crise capitalista de 2008, que teve origem nos Estados Unidos e se expandiu globalmente. O programa atuou como uma política anticíclica, aquecendo a economia por meio do estímulo ao setor da construção civil. A mobilização desse setor é recorrente em momentos de recessão, como aponta Cardoso (2011). Outro aspecto decisivo que influenciou o desenho do PMCMV, não diretamente relacionado às necessidades habitacionais, foi uma conjuntura específica do setor imobiliário na época de sua criação:

⁶⁰ O Programa de Aceleração de Crescimento (PAC), instituído pelo Decreto n. 6.025, de 28 de janeiro de 2007 e alterado pelo Decreto n. 7.470/2011, que instituiu o PAC 2 e por meio do Decreto n. 11.632, de 11 de agosto de 2023 e Decreto n. 11.855, de 26 de dezembro de 2023, é um programa do governo federal brasileiro que engloba um conjunto de políticas econômicas e que tem como objetivo acelerar o crescimento econômico do Brasil. Entre suas prioridades estão o investimento em infraestrutura, em áreas como saneamento, habitação, transporte, energia e recursos hídricos, entre outros.

Várias das principais empresas desse segmento haviam aberto seu capital na bolsa de valores nos anos anteriores à crise. Uma estratégia adotada para que pudessem captar investimentos foi a projeção de um alto valor geral de vendas (VGV) nos anos subsequentes. Para que pudessem ampliar suas carteiras de projetos, muitas dessas empresas formaram grandes bancos de terra. [...] Tendo sido formulado com intensa participação de representantes dessas empresas, para além de uma política habitacional e de um pacote econômico de caráter anticíclico, o PMCMV foi também uma saída encontrada para evitar a falência generalizada de empresas de grande porte no setor imobiliário, mantendo a oferta de crédito no patamar necessário para que o setor pudesse manter suas atividades em ritmo acelerado e, assim, dar vazão ao capital imobilizado na formação de estoques de terra no período anterior (Rolnik, 2015b, p. 131).

Mota (2014) destaca, ainda, que o modo de produção e reprodução do capital gera sucessivas crises globais, devido à própria estrutura mundializada da economia, cuja internacionalização, concentração do capital e descentralização da produção, expõe as contradições da dinâmica da acumulação expressando-se em diversas áreas. Nesta perspectiva, o capital realiza diversas reestruturações, inclusive ajustes nas políticas sociais, para aumentar seus lucros e controlar os mercados. Neste sentido, as políticas sociais podem ser compreendidas como as ações do Estado destinadas a mitigar os conflitos advindos das relações de classes, com caráter neoliberal, portanto na contramão dos direitos sociais.

A política de habitação de interesse social constituiu-se campo privilegiado de intervenção, pela ressonância social do tema, pelos aspectos ideológicos e pela sua inserção na estratégia de desenvolvimento urbano. Com escopo de promover o acesso à moradia e desenvolvimento econômico, demonstram como as relações capitalistas se materializam na produção do espaço urbano. Na prática o capital em nome de atender uma demanda da população por moradia subordina os direitos sociais às determinações econômicas.

Neste contexto, o Estado assume sua “função integradora”, manifestada pela ampliação da legislação social, uma resposta às pressões da luta de classes que, simultaneamente atende aos interesses da reprodução ampliada do capital e funciona como estratégia para a ‘administração de crises’ econômicas, reforçando o caráter econômico do Estado (Mandel, 1982).

Santos (1999) aponta que a política habitacional é um campo estratégico para o setor econômico do país e de intervenção do Estado, pois a habitação é: a) um bem muito caro, de modo que sua comercialização depende de financiamento de longo prazo; b) uma necessidade básica do ser humano, de modo que toda família é uma

demandante em potencial; c) responsável por parcela significativa da atividade do setor da construção civil, que, por sua vez, responde por parcela significativa da geração de emprego e do PIB da economia (Santos, 1999, p. 8).

A produção habitacional é um processo complexo que mobiliza uma vasta rede de agentes, incluindo os setores comercial e financeiro, e uma ampla gama de insumos. É importante destacar que as atividades econômicas ligadas à produção habitacional estão integradas à dinâmica do grande capital. Do ponto de vista da realização do capital, essa estrutura tende a priorizar a produção de habitações com padrões de qualidade e habitabilidade adequados apenas para as faixas de renda mais elevadas. Consequentemente, a maioria dos trabalhadores é excluída do mercado formal e forçada a buscar soluções alternativas para sua reprodução social e permanência nas cidades (Kowarick, 1993, p. 60).

Para Kowarick tais processos tornam plenamente transparente a questão da habitação onde o Estado "tem empregado vultosos recursos no financiamento das habitações. Contudo, a imensa parcela dos montantes empregados segue uma lógica de financiamento ditada pela lei do lucro, destinado aos estratos de renda que podem pagar o preço de mercado da construção habitacional" (Kowarick, 1993, p. 62-63).

As análises de Santos (1999) e Kowarick (1993), embora anteriores ao PMCMV, fornecem as bases para compreender a lógica subjacente à política habitacional brasileira preexistente, que persiste nas políticas atuais. Sob essa ótica, as políticas sociais são interpretadas como instrumentos de intervenção estatal alinhados à política macroeconômica neoliberal, a qual é definida por organismos internacionais.

Essa dinâmica se mantém mesmo após a implementação e ampliação de programas habitacionais com subsídios como o PMCMV.

A verticalização do programa foi um dos fatores que acentuaram a dificuldade de acesso e levam a permanência em áreas informais e a autoconstrução⁶¹ para morar, perpetuando a segregação e a desigualdade socioespacial da população de menor renda nos territórios periféricos da cidade.

Nesta perspectiva, a formulação estratégica das políticas sociais visa amenizar as contradições de classes, sem propor uma ação efetiva para acabar com a desigualdade social. Por esse motivo, elas são consideradas pontuais e fragmentadas. Deste modo, a política social no âmbito imediato pode suprir as necessidades tangentes da classe trabalhadora, pode viabilizar acessos a direitos no limite permitido e hegemônico com a globalização do capital, mas não poderá promover alterações na estrutura social que gera e reproduz as contradições de classes que demandam a intervenção do Estado.

Nesse processo, o setor imobiliário é integrado aos mercados de capitais globais, visando a extração de dividendos e a reprodução do capital. No Brasil, esse fenômeno consolidou-se a partir dos anos 2000, sustentado pela modernização do sistema financeiro e pela convergência entre a produção do espaço construído e o mercado imobiliário.

A configuração da financeirização no Brasil possui três eixos fundamentais: 1) entre os anos de 2005 e 2007, a transição de construtoras familiares para sociedades anônimas listadas na B3 alterou a gestão que passou a responder aos acionistas, impondo uma pressão por resultados trimestrais que prioriza a velocidade de vendas em detrimento do acesso à moradia como valor de uso; 2) a introdução de mecanismos como os Títulos de Dívida (securitização) como os Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRI) permitiu que dívidas de imóveis fossem vendidas no mercado financeiro. O banco ou a construtora vende a dívida para investidores,

⁶¹A autoconstrução ainda é um elemento importante na construção de moradias na América Latina. Estima-se que essa atividade representa uma variação significativa do que é construído em cada país, variando entre 30% (Chile, Uruguai, Argentina) e 80% (Peru, Equador, América Central), com situações intermediárias da ordem de 60% (Brasil, Colômbia, Venezuela). A autoconstrução de moradias é, portanto, a força motriz do setor formal, que é alimentado constantemente pela demanda por moradias e materiais. Essa relevância é histórica: os dados do Relatório de Atividades (1999) da Associação Brasileira de Cimento Portland indicam que, desde 1994, o consumo de cimento no Brasil tem sido maior no setor informal, o qual representou 58% do total consumido em 1999 (Salas Serrano, 2002). Apesar do impacto positivo de programas governamentais como o PMCMV e PAC no aumento das vendas de cimento, o consumo para a autoconstrução, incluindo reformas de casas, “puxadinhos” e novas moradias, ainda é o principal. A autoconstrução absorveu 62% das vendas em 2024. O desempenho deste segmento, no entanto, é fortemente atrelado à renda, ao baixo endividamento familiar e a taxas de juros reduzidas (Ribeiro, 2025).

antecipa o recebimento sem esperar 30 anos para receber o pagamento do seu financiamento, isso exime o risco de longo prazo e retroalimenta o ciclo construtivo de forma mais acelerada; 3) Os Fundos de Investimento Imobiliário (FII) democratizam o acesso ao lucro imobiliário, e a própria especulação imobiliária, fragmentando a propriedade em cotas. O imóvel deixa de ser uma unidade física para se tornar uma fração de rendimento diversificado (shopping, empresas e prédios residenciais).

A lógica financeira reconfigura as cidades, intensificando a segregação e a verticalização. Mesmo a habitação de interesse social foi financeirizada, em programas como o PMCMV, o subsídio estatal atua como garantidor de recurso para grandes construtoras, deslocando o objetivo da política habitacional de redução do déficit habitacional para o estímulo ao setor financeiro e imobiliário.

Nesta fase de acumulação, a extração do lucro desloca-se da venda do imóvel para a valorização das ações e dos juros da dívida; o foco da construção era suprir o déficit habitacional, agora é onde o metro quadrado rende mais para o acionista e a moradia deixa de ser o abrigo para ser uma forma de imobilizar o capital financeirizado para que ele não perca valor, esperando a valorização da terra.

O resultado é uma contradição socioespacial, a expansão da atividade construtiva coexiste com o crescimento do déficit habitacional, pois a oferta é moldada pelo que o mercado financeiro quer comprar, não pela necessidade social de moradia. Conforme teorizado por Harvey (2013), esse processo é uma forma de supressão do tempo pelo espaço do mercado financeiro.

3.3 URBANIZAÇÃO BRASILEIRA E CHILENA: SIMILITUDES E DISPARIDADES

No Brasil e no Chile, a urbanização desigual, estimuladas pela concentração de produção e propriedade e aprofundada pelas políticas neoliberais que incentivaram a privatização e a especulação imobiliária a partir do terceiro quarto do século XX, geraram cidades com profundas desigualdades. O resultado concreto são cidades com grandes contrastes entre áreas centrais e periféricas, com impacto direto na questão habitacional, elevado déficit habitacional, crescimento de ocupações irregulares, segregação socioespacial e uma desigualdade que se manifesta tanto na distribuição de renda e oportunidades quanto no acesso a serviços públicos e infraestrutura básica, expressões diretas da subordinação da moradia à lógica do capital.

A urbanização é um fenômeno global que tem demonstrado uma tendência irreversível, acompanhada das transformações socioeconômicas, demográficas e das relações sociais. Na América Latina, esse processo complexo e multifacetado gera profundas mudanças sociais e espaciais. Suas particularidades decorrem de fatores históricos, econômicos, políticos e culturais que interagem singularmente em cada cidade, intensificando as desigualdades sociais no contexto da globalização e do neoliberalismo na região.

Se por um lado, a urbanização fomenta o desenvolvimento econômico e a inovação tecnológica, científica e cultural, reconfigurando a organização social e as relações de trabalho, permitindo avanços inéditos na modernização, por outro, o fenômeno urbano expõe as contradições sociais intrínsecas ao desenvolvimento da sociedade capitalista.

Neste sentido, Santos (1979, p. 18) argumenta que a urbanização não é uma variável independente e a pobreza não é explicável pela explosão demográfica, na América Latina, ambas, estão ligadas diretamente ou indiretamente, a influências externas e experimentaram um crescimento rápido e simultâneo, manifestado de forma particular e específica em cada país e nas diferentes cidades de um mesmo país.

Portanto, compreender a complexa formação social da América Latina exige considerar as dinâmicas de colonização, a estrutura fundiária desigual, as políticas econômicas neoliberais e as relações de poder historicamente estabelecidas. Esses elementos não podem ser dissociados da própria estrutura desta sociedade, que tem na transformação contínua das forças produtivas um momento essencial. Como afirmam Marx e Engels (2008, p. 13), "a burguesia não pode existir sem revolucionar constantemente os instrumentos de produção, portanto as relações de produção, e por conseguinte todas as relações sociais".

Por isso, a compreensão da evolução populacional, no tempo e no espaço, é imprescindível para a elaboração e implementação de políticas públicas e para a gestão das cidades. As projeções populacionais, fundamentadas em hipóteses e tendências sobre a fertilidade, mortalidade e migração, fornecem informações essenciais para o planejamento e a tomada de decisões nos setores público e privado, permitindo antecipar demandas e enfrentar os desafios decorrentes das transformações demográficas.

No Brasil, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) é o principal

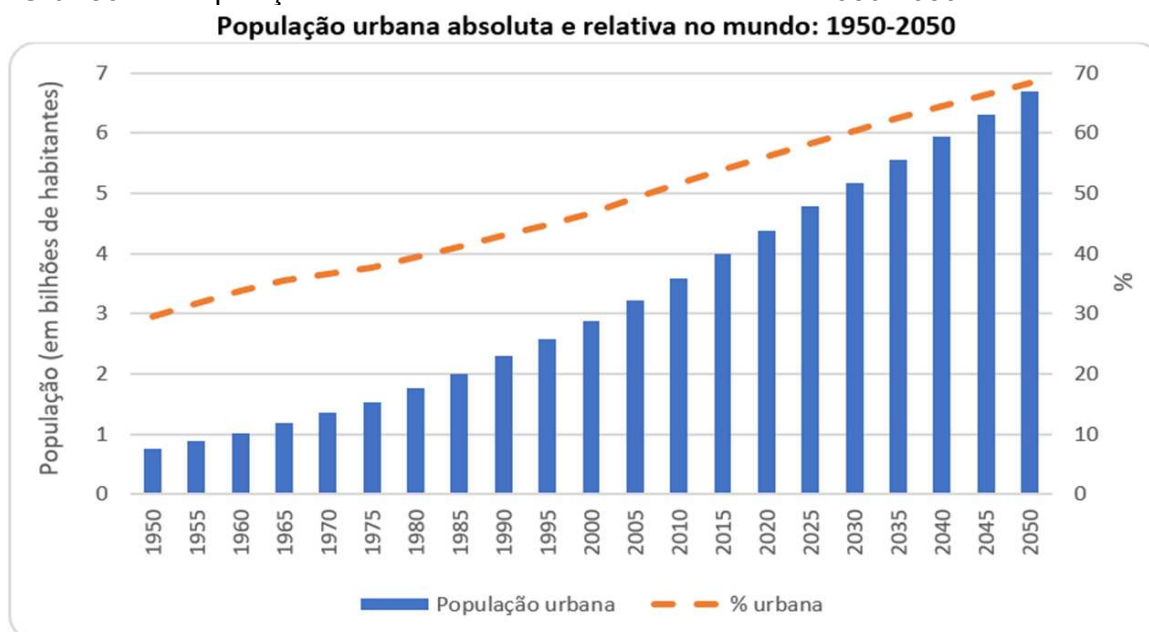
responsável pelo fornecimento de dados demográficos, obtidos por meio do Censo, realizado a cada dez anos, e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) Contínua. No Chile, o órgão responsável pelos dados demográficos é o Instituto Nacional de Estatística (INE). Já em nível internacional, o Banco Mundial (BM) e a Organização das Nações Unidas (ONU) realizam estudos e projeções populacionais. Esses indicadores são comumente consultados na implementação de políticas públicas, como a habitação.

Em novembro de 2022 a ONU declarou que a população mundial alcançou a marca de 8 bilhões de pessoas e que em 2037 chegará a 9 bilhões, isto é, um crescimento de 1 bilhão em 15 anos (ONU, 2022). Dentre a população mundial o que desperta a atenção de especialistas é o fato de que ela se torna cada vez mais urbana.

A população urbana mundial, tanto em termos absolutos⁶², quanto em termos relativos⁶³ está em ascensão desde meados do século XX. A população urbana era de 750 milhões de habitantes em 1950, representando 29,6% da população total. Em 2008, a população urbana global alcançou 3,4 bilhões de habitantes, representando 50% da população global. Em 2020, a população urbana chegou a 4,4 bilhões de pessoas, representando 56,2% da população total. Em 2050, a estimativa é de alcançar 6,7 bilhões de habitantes urbanos, representando 68,4% do total populacional, conforme mostra o gráfico a seguir da Divisão de População da ONU (ONU, 2021).

⁶² População absoluta: número total de habitantes em um determinado local (país, cidade, estado, continente).

⁶³ População relativa ou densidade demográfica: distribuição da população sobre o espaço. É calculada com base na divisão da população total pela área do local considerado.

Gráfico 2 – População urbana absoluta e relativa no mundo: 1950-2050

Fonte: Adaptado de United Nations.⁶⁴

Na América Latina o processo de urbanização foi particularmente dinâmico. Apresentou rápida alteração demográfica, acompanhado de situações de pobreza e desigualdades nas cidades latino-americanas. “No período de 1970-2000, a população urbana cresceu 240%” (Díaz, 2005), esta afirmação coloca a região como uma das mais urbanizadas do mundo em desenvolvimento e também a mais desigual do planeta (Díaz, 2005; Lissardy, 2020).

Salas Serrano (2001), argumenta que o processo de urbanização na América Latina é singular em sua magnitude e velocidade não encontrando paralelo em outras regiões com dimensões semelhantes. Para o autor, essa especificidade deriva da articulação atípica entre os processos de industrialização e de desenvolvimento agrário na região.

A industrialização latino-americana foi tardia e não foi acompanhada pela necessária e integral modernização do campo. As tentativas de reforma agrária implementadas na região frequentemente se mostraram incompletas e limitadas à redistribuição fundiária, sem promover uma transformação estrutural abrangente, com investimentos em tecnologia, infraestrutura e aumento de produtividade no campo. Esse processo gerou um êxodo rural, caracterizado pela expulsão da população do campo, devido à pobreza e falta de oportunidades, do que pela atração da demanda

⁶⁴ Retirado de: <https://population.un.org/>. World Urbanization Prospects – the 2018 Revision.

industrial urbana (Salas Serrano, 2002).

No Brasil, o período de 1870-1979, foi considerado de “modernização conservadora”, assinalou transformações, em especial na industrialização e na urbanização. Embora houvesse avanços sociais e trabalhistas na Era Vargas, no que concerne à questão fundiária, antes apenas rural e, naquele momento também urbana, nada de substantivo foi conquistado pelas maiorias populacionais brasileiras (Natal, 2015, p. 62).

A industrialização foi assumida, embora com nuances, como um verdadeiro projeto de Estado desde Vargas, passando por Juscelino Kubitschek, até Geisel (1974-1979). A industrialização orientada para bens primários, basicamente a economia cafeeira paulista, de 1870-1930, assentada em trabalho assalariado (Natal, 2015, p. 54), já demandava o espaço urbano, com construções de portos, casas de importação e exportação e infraestrutura para os trabalhadores e suas demandas de consumo, o que resultou no aumento populacional e na complexidade das cidades.

Nos anos de 1950 o Brasil buscou o desenvolvimento com a desconcentração industrial e a integração e ocupação do território nacional. Essa lógica intensificou a construção de rodovias, que como espaços de circulação tornou-se um elemento estruturante, conectou as áreas residenciais dispersas aos centros de emprego e serviços.

A política de rodoviarização, além de facilitar a mobilidade, fomentou a expansão da indústria automobilística e o consequente aumento do consumo e do número de automóveis nos centros urbanos. Entretanto, a adoção desta modalidade de transporte para pessoas e cargas, em detrimento de outros modais de transporte, como ferrovia e hidrovía, é amplamente debatida devido aos problemas de limitação da mobilidade e os impactos ambientais que provoca nas cidades⁶⁵.

No tocante à urbanização, o país se tornou um dos mais urbanizados do mundo, um processo que ocorreu paralelamente à transformação do Brasil em um dos países mais industrializados do planeta naquele período (Natal, 2015, p. 54). O Brasil alcançou um pico de industrialização nos anos 1970/1980, mas sua economia atual é majoritariamente de serviços, e a desindustrialização é um tema recorrente.

A rápida industrialização impulsionou um êxodo rural massivo e acelerado,

⁶⁵ Lefebvre (1972), criticamente definiu o automóvel como um instrumento de aculturação, de anticivilização extraordinariamente eficaz. É o tipo de objeto que se apresenta como de consumo durável e cuja obsolescência é planejada para que se deteriore o mais rápido possível.

que as cidades não estavam preparadas para absorver. Estabeleceu-se, assim, um país urbano, caracterizado pela presença de inúmeras cidades médias e grandes cidades. Nos anos 1970, essas cidades reuniam cerca da metade da população e influenciavam a vida urbana dos demais 30% (incluindo a população rural). O resultado foi uma urbanização desigual e a proliferação de moradias informais.

Neste contexto, emerge uma tendência ao movimento nacionalista em defesa do mercado nacional das grandes empresas do país. É ainda neste momento que teve início o processo que resultou nas chamadas regiões metropolitanas⁶⁶. Embora a maior organização e capacidade de luta da classe trabalhadora, a expansão ou reconfiguração urbano-industrial, demarca a vitória do capital (Natal, 2015, p. 34). Estabelecendo as bases para a subsequente imbricação entre Estado e capital nos processos de acumulação de capital e produção do espaço urbano (Natal, 2015, p. 33-34).

No Brasil, entre os anos 1960 e o final do século XX, observou-se uma inversão demográfica. A intensidade do processo migratório campo-cidade, impulsionado pela industrialização, fez com que a maioria da população se tornasse urbana. Enquanto aproximadamente 10% da população residia em áreas urbanas no início do século XX, tendência que começou a sofrer significativas alterações nas primeiras décadas do século, essa proporção se inverteu, com apenas 20% da população classificada como rural no final do século (Maricato, 1997).

Outro traço importante desta processualidade é a expansão do urbano. Nas primeiras décadas do século XX as cidades brasileiras eram vistas por trabalhadores rurais como espaço propício para a conquista de mobilidade na estrutura social e econômica. As migrações resultavam de fatores decorrentes da modernização do campo, bem como das possibilidades de sobrevivência oferecidas no espaço urbano. O crescimento das cidades não foi isento de contradições, embora tenha gerado riqueza para poucos, a urbanização trouxe como contraface desigualdades socioespaciais e intensificação dos problemas de habitação. Esse processo resultou em uma face da pobreza predominantemente urbana no Brasil, marcada por grandes aglomerados de pessoas em torno das cidades. A classe trabalhadora, em particular,

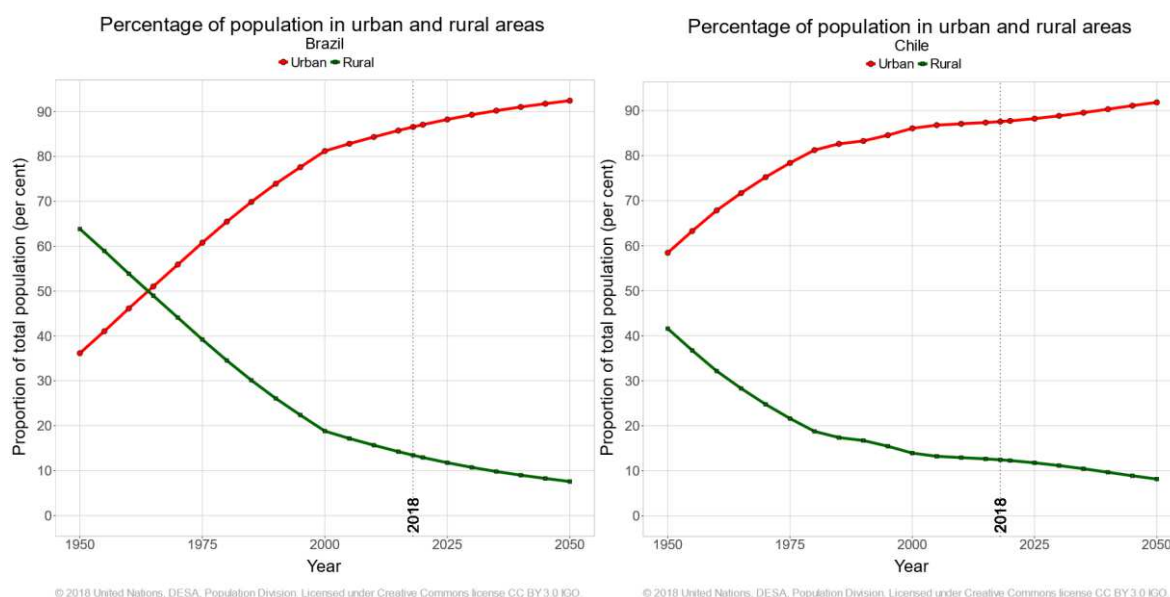
⁶⁶ As primeiras regiões metropolitanas do Brasil foram criadas em 1973 com a aprovação da Lei Complementar nº 14, que trazia em seu Artigo 1º - Ficam estabelecidas, na forma do art. 164 da Constituição, as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza.

enfrentou um aumento da pobreza, do desemprego e de privações em diversas áreas.

Em síntese, a migração do campo para a cidade nos anos 1960, impulsionada pela concentração de terras, pela mecanização agrícola e intensificada pela industrialização, elevou a demanda por trabalho e moradia nos centros urbanos, impactando a realidade das cidades. Provocou uma profunda reconfiguração do espaço urbano brasileiro, com uma expansão significativa das áreas urbanas e maior demanda por moradia.

O gráfico 3 ilustra o processo de urbanização no Brasil e no Chile, bem como a projeção de que essa tendência se mantenha em ambos os países até 2050.

Gráfico 3 – Percentagem de população urbana e rural de 1950 a 2050 - Brasil e Chile



Fonte: Da autora consultado em: <https://population.un.org/wup/Country-Profiles/Plots/Chile/ProportionUrbanRural.svg>

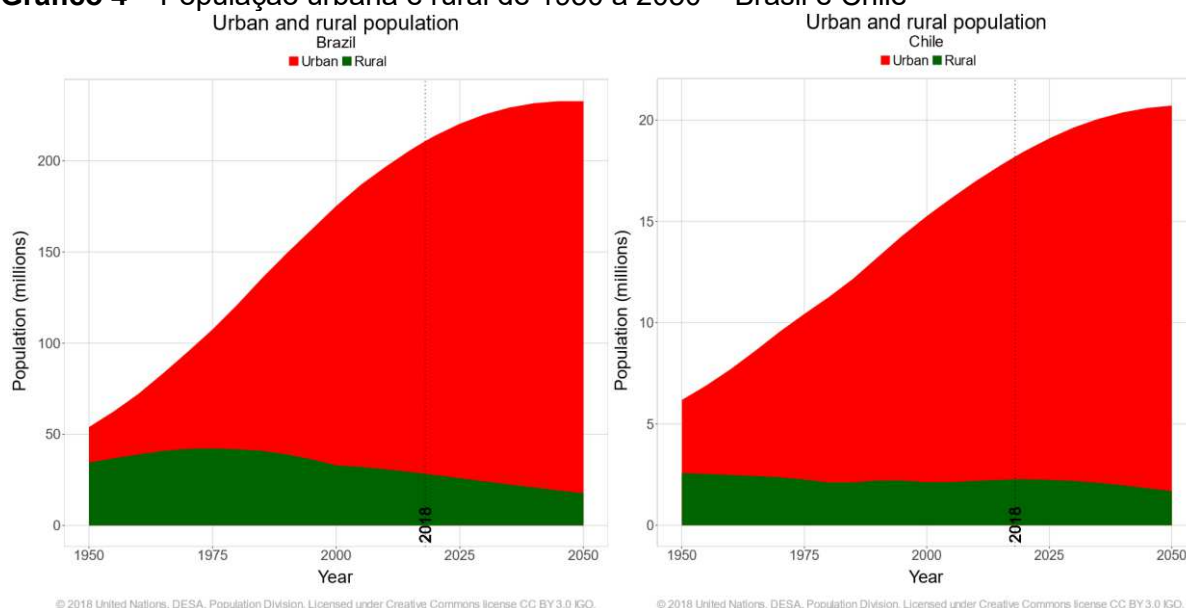
No Chile, esse processo foi mais gradual, mas resultou em uma distribuição populacional urbana e rural muito próxima dos índices brasileiros. De acordo com Pizarro (1997, p. 2), a alta taxa de urbanização da população chilena foi tão decisiva que, em meados do século XX, o crescimento urbano foi responsável por quase todo o aumento populacional do país. O processo de urbanização no Chile teve expansão no século XX. O país saiu de uma população aproximada de 2,7 milhões de habitantes no final do século XIX para 18 milhões (INE, 2024). A dinâmica urbana, demográfica e de desenvolvimento do Chile pode ser explicada em três fases.

A primeira fase, até a década de 1930, quando o crescimento populacional apresentou taxas relativamente baixas, devido ao alto nível de mortalidade. Nas

décadas de 1930 e 1940, a população concentrava-se majoritariamente na área rural, embora se observasse nesse período uma tendência de maior crescimento das áreas urbanas. Foi na década de 1950 que se registrou a predominância da população urbana sobre a rural. O ritmo de crescimento da população urbana continuou a se acentuar nas décadas seguintes, guardando profunda relação com a própria dinâmica populacional do país (Valença, 2024).

A segunda fase, que vai de 1940 a 1970, corresponde ao período de maior crescimento demográfico, alcançando seu ponto máximo nos anos 50 e 60, com taxas de ordem de 2,3% anuais. A terceira fase, a partir de 1970 iniciou-se o decréscimo do ritmo de crescimento, atingindo uma taxa anual de 1% na última década. Em 1970, a população rural já havia diminuído para 24% da população total, o que corresponde à última fase da transição demográfica (Valença, 2024).

Gráfico 4 – População urbana e rural de 1950 a 2050 – Brasil e Chile



Fonte: Da autora, consultado em: <https://population.un.org/wup/Country-Profiles/Plots/Chile/ProportionUrbanRural.svg>.

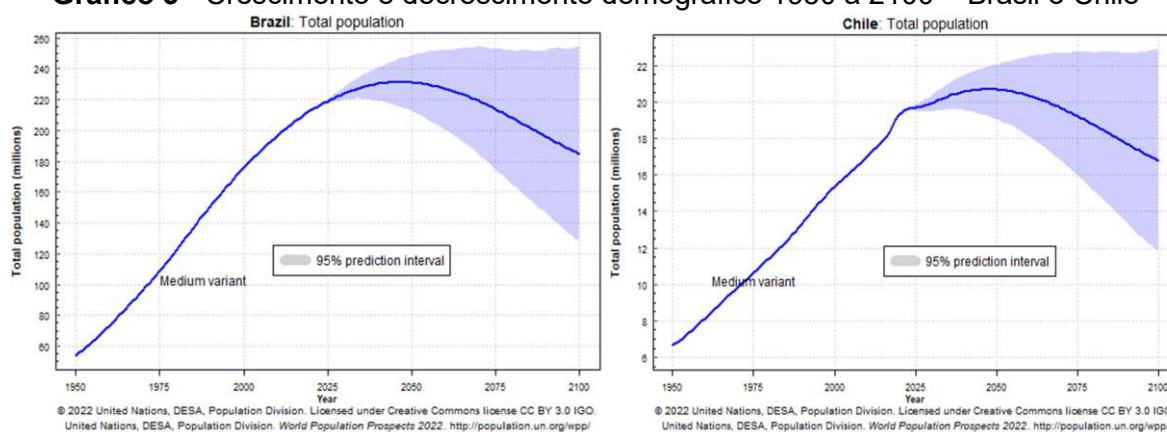
Essa concentração urbana, juntamente com o padrão de concentração territorial regional, é uma das marcas da população chilena (Pizarro, 1997, p. 2). A região metropolitana de Santiago concentra a maior parte da população do país, além da centralidade política, econômica e cultural. Outras duas grandes áreas são Valparaíso e Concepción. Em 2002, 18 cidades possuíam população superior a 100 mil habitantes; dentre elas, Antofagasta aparecia na quarta posição, tendo superado a marca dos 100 mil habitantes nos anos 1970 (Valença, 2025, p. 7).

Tabela 1 – Evolução populacional e taxa de crescimento no Chile - 1930 a 2024

Censo	População	Urbana	%	Rural	%	Taxa de crescimento
1930	4.287.445	2.119.221	43,5%	2.168.224	56,5%	1,4%
1940	5.023.539	2.928.723	58,3%	2.094.816	47,7%	1,7%
1952	5.932.955	3.601.000	60,7%	2.331.383	39,3%	1,5%
1960	7.374.115	5.028.000	68,2%	2.346.055	31,8%	2,5%
1970	8.884.768	6.675.000	75,1%	2.209.631	24,9%	2,0%
1982	11.329.736	9.316.127	82,2%	2.013.609	17,8%	2,0%
1992	13.348.401	11.140.405	83,5%	2.207.996	16,5%	1,6%
2002	15.116.435	13.090.113	86,6%	2.026.322	13,4%	1,2%
2017	17.574.003	15.424.263	87,8%	2.149.740	12,2%	1,0
2024	18.480.432	-	-	-	-	5%

Fonte: MINVU e Valença (2025); INE (2017, 2024).

No Censo Demográfico de 2017, o Chile apresentou uma desaceleração progressiva revelando uma taxa de crescimento de 1,0% em relação a 2002. Entretanto, em 2024 a taxa de crescimento foi de 5% em comparação a 2017. Conforme projeções da ONU (2022), a tendência de urbanização se manterá nas próximas décadas, tanto no Chile e no Brasil, quanto no mundo até 2050, iniciando após um decréscimo populacional até 2100, conforme demonstra o gráfico 5 (INE, 2017).

Gráfico 5 - Crescimento e decréscimo demográfico 1950 a 2100 – Brasil e Chile

Fonte: Da autora, consultado em: <https://population.un.org/wpp/Graphs/DemographicProfiles/Line/152>.

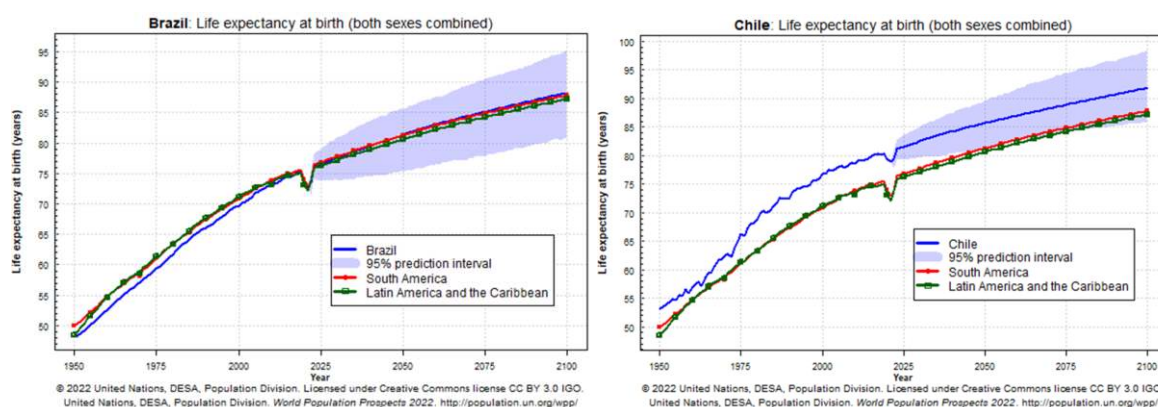
No Brasil e no Chile, o crescimento populacional, embora tenha apresentado desaceleração, ainda apresenta tendência ascendente. Essa dinâmica pode ser explicada pela redução gradativa das taxas de fecundidade⁶⁷, natalidade e

⁶⁷ Em relação à fecundidade na adolescência, o Censo de 2024 registrou 11.633 adolescentes entre 15 e 19 anos com filhos, o que representa 2% das mulheres na faixa etária. Esses números mostram um declínio na fertilidade adolescente nas últimas décadas, de 14,6% em 1992 (70.735), 15,3% em 2002 (77.291) e 8,7% em 2017 (43.571). As regiões com maior percentual de fecundidade adolescente são Tarapacá (4,1%), Antofagasta (2,9%) e Arica e Parinacota (2,8%).

mortalidade, o que diminui o crescimento vegetativo. É importante ressaltar que o crescimento populacional pode ocorrer tanto pelo maior número de nascimentos com relação às mortes (crescimento vegetativo) ou pela diferença entre nascimentos e mortes somada ao saldo migratório (crescimento absoluto).

O envelhecimento populacional também é evidenciado no Brasil e Chile. O gráfico 6 revela que o Brasil e o Chile, ao experimentarem um crescimento populacional significativo nas últimas décadas, também conseguiram elevar significativamente a expectativa de vida de sua população. Essa combinação de crescimento demográfico e melhoria na qualidade de vida, expressa também por avanços em indicadores como a taxa de alfabetização e o acesso à saúde, sugere um processo de desenvolvimento socioeconômico complexo nesses países.

Gráfico 6 – Expectativa de vida ao nascer 1950 a 2100 – Brasil e Chile



Fonte: Da autora, consultado em: <https://population.un.org/wpp/Graphs/DemographicProfiles/Line/152>.

A expectativa de vida ou esperança de vida ao nascer, em ambos países, apresenta uma projeção de crescimento. Atualmente o Brasil tem uma expectativa de 77 anos (IBGE, 2022a) e o Chile de 81 anos (INE, 2022). Isso decorre de diversos fatores relacionados à condição de vida local, como os serviços de saúde, saneamento, moradia, assistência social, educação, bem como melhores indicadores de violência e desenvolvimento econômico.

Entretanto, Antofagasta apresenta a menor expectativa de vida ao nascer de todo o Chile, cerca de dois anos abaixo da média nacional. Esse indicador é reflexo, em grande parte, da alta incidência de câncer na região. Segundo o Departamento de Estatística e Informações de Saúde (DEIS), a taxa de mortalidade padronizada por tumores malignos é de 170 por 100 mil habitantes, a mais alta do país (Roa, 2025).

Embora faltem pesquisas específicas, as evidências indicam uma forte correlação com o meio ambiente, como à exposição prolongada ao arsênio na água e à presença de metais pesados no ar que se dispersam pela cidade. Soma-se a isso outros agravantes: altos índices de tabagismo, prevalência de diabetes e o elevado custo de vida local, que torna a alimentação saudável inacessível para parte da população (Roa, 2025).

A infraestrutura de saúde também enfrenta desafios severos. Em junho de 2025, o Serviço de Saúde de Antofagasta figura entre os quatro com os maiores tempos de espera para consultas especializadas, alcançando a marca de 467 dias. Na rede privada, as opções são igualmente limitadas. Essa precariedade sistêmica força os moradores a buscarem assistência na capital, Santiago. Para exames e tratamentos complexos (Roa, 2025).

As mudanças demográficas, contudo, impõem desafios às políticas públicas. No Chile, o modelo previdenciário fundamentado na capitalização individual, revelou-se insustentável frente ao aumento da longevidade e da baixa rentabilidade dos fundos de pensão (Torrez; Suárez, 2019).

De acordo com INE (2017d), o perfil demográfico chileno tem passado por um processo de envelhecimento ao longo dos anos. O envelhecimento demográfico é resultante de dois processos coincidentes: a queda de fecundidade e o aumento da expectativa de vida. O INE (2017d) projeta um crescimento substancial da população idosa até 2050, com um aumento de mais de 3 milhões de pessoas na faixa etária acima de 64 anos em relação à conjuntura atual. Além desse expressivo crescimento, a estrutura interna dessa faixa etária também tende a evoluir, com um aumento ainda mais acentuado no número de pessoas com 80 anos ou mais, representando uma expansão significativa no topo da pirâmide populacional.

Essa tendência se manifesta na alteração da distribuição etária, com uma redução na proporção de indivíduos de 0 a 14 anos e um aumento na parcela da população com 65 anos ou mais. Consequentemente, a taxa de dependência também demonstra essa mudança: a dependência relativa à população idosa tem crescido, enquanto a dependência relacionada aos jovens tem diminuído (INE, 2017).

O Brasil, de acordo com o Censo 2022, contava com 22,2 milhões de pessoas com 65 anos ou mais, representando 10,9% da população. Esse número reflete um aumento de 57,4% em relação ao Censo 2010, quando a população idosa era de 14,1 milhões, correspondendo a 7,4% do total.

De acordo com Díaz (2005), os países latino-americanos podem ser agrupados em quatro grandes grupos conforme os níveis de urbanização que apresentam, sendo: urbanização avançada, intensa, moderada e incipiente. Brasil estaria como país de urbanização intensa e Chile estaria como urbanização avançada, conforme estimativa de classificação a seguir:

- a) Países de urbanização avançada com níveis superiores a 80% e que até 2020 superarão 90%: Argentina, Bahamas, Chile, Uruguai e Venezuela: Países de urbanização intensa, com níveis entre 70 e 80% e que até 2020 superarão este último percentual: Brasil, Colômbia, Cuba, México, Peru, Trinidad e Tobago (Díaz, 2005, p. 1).

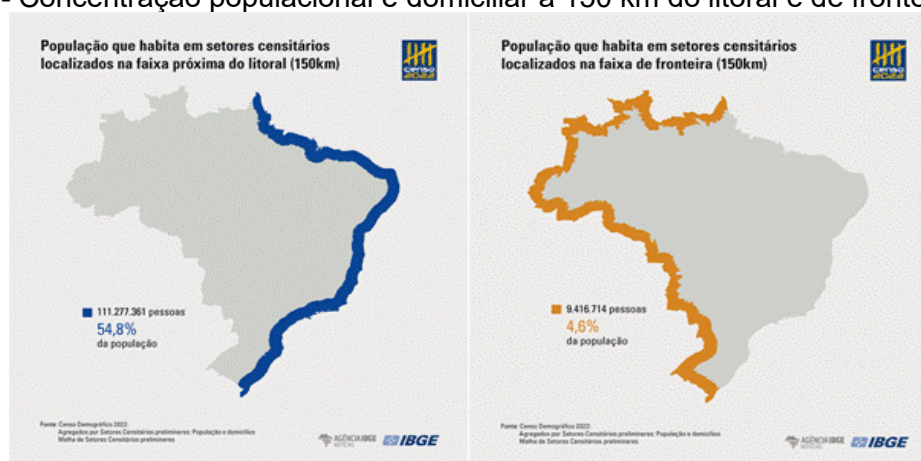
Em 2021, confirmando as projeções, o Brasil e o Chile já apresentavam um alto grau de urbanização, com 84,72% e 88% de suas populações vivendo em áreas urbanas, respectivamente.

Ainda de acordo com o Censo Demográfico de 2022, o Brasil alcançou uma população urbana de 87,4% (IBGE, 2022a) e o Chile 87,8% (INE, 2017). Embora Brasil e Chile apresentem similaridade no crescimento populacional, é importante destacar a considerável diferença no número total de habitantes. Enquanto o Chile possui 18.480.432 de habitantes (INE, 2024), com 6,856 milhões de habitantes na capital Santiago, o Brasil tem 203.080.756 habitantes, e 54,8% da população brasileira (111.277.361 pessoas) mora em Setores Censitários a uma distância máxima de 150 km do litoral. Enquanto, 4,6% dos brasileiros (9.416.714 pessoas) moram em Setores Censitários localizados até 150 km da faixa de fronteira do Brasil com outros países, conforme os dados do Censo de 2022 (IBGE, 2024a).

No Brasil, a distribuição populacional está concentrada na região costeira e sua expansão para o interior do país ocorreu de acordo com o interesse de expansão de capital conforme já apontado por Caio Prado Júnior (1961), sobre o sentido da colonização do Brasil⁶⁸.

⁶⁸ Prado Jr. demonstra que a divisão do território em capitânicas permitiu o povoamento inicialmente do litoral, expandindo-se conforme os interesses comerciais da metrópole. Em seguida o bandeirismo, na região sudeste e centro oeste, em busca de metais e pedras preciosas e escravização de índios, a exploração da mineração contribuiu para o povoamento da área central do país (Minas Gerais, Goiás e Mato Grosso), as missões católicas catequizadoras, na região norte, e consumidores de carnes que viria dos rebanhos de Bahia e Pernambuco avançaram por aquele sertão e o ocuparam, estes foram fatores que contribuíram com a expansão territorial para o interior, determinados, sobretudo por fatores econômicos. A seca nos sertões do nordeste favoreceu a migração para o sul da colônia, sobretudo, para o planalto paulista, iniciando a produção do café na economia paulista (1961).

Figura 1 - Concentração populacional e domiciliar a 150 km do litoral e de fronteira



Fonte: IBGE (2024).

A urbanização colonial mercantilista, tanto espanhola quanto a portuguesa, ocorreram conforme as necessidades produtivas, originaram uma rede urbana fragmentada, focada na expansão da costa para o interior do país para servir aos interesses metropolitanos⁶⁹. Este período estabeleceu padrões de “colonialismo interno”, com grandes cidades dominando as regiões circunvizinhas (Tonin, 2015).

No Chile, durante o primeiro século da conquista, a fundação de cidades como Quillota, La Serena, Concepción, La Imperial, Villarrica, Valdivia e Osorno seguiu a lógica da exploração mineira voltada ao mercado europeu. Localizadas sobre estruturas de civilizações anteriores, essas vilas situavam-se próximas a lavadores de ouro e em zonas com abundância de mão de obra. Santiago foi uma exceção, tendo sua ocupação motivada pela fertilidade do solo e pela disponibilidade de trabalhadores locais (Tonin, 2025, p. 47).

Nas áreas de colonização espanhola, a rede urbana expandiu-se do Caribe ao Pacífico Central, culminando no Atlântico Sul. Essa trajetória foi moldada não apenas pelos polos de extração de riqueza, mas também pela mudança da hegemonia global, que migrou da Espanha para o Reino Unido. Já a urbanização portuguesa, historicamente voltada ao Atlântico, deslocou-se da região Nordeste para o Sul,

⁶⁹ A formação urbana brasileira foi extremamente lenta. O fenômeno cidade era praticamente um não-objeto até mais ou menos o final do século XVIII. O padrão de desenvolvimento e ocupação colonial do território seguia a lógica da espacialidade limitada: a da litoraneidade, a da dispersão e a da itinerância. A metrópole portuguesa exigia dadas aglomerações populacionais para viabilizar seus interesses, como as fortificações por razões de segurança, as sedes administrativas por gestão, o terceiro tipo de aglomeração era para efeito de extração e produção dos bens de exportação, mas ainda eram mínimas em extensão e população. Graças a esse modelo o que preponderou nos primeiros quase quatrocentos anos, com exceções como Belo Horizonte e São Paulo, foi as cidades litorâneas e o território não usado (Natal, 2015, p. 52-53).

acompanhando a sucessão de ciclos econômicos mundiais: iniciou-se com a cana de açúcar, avançou com o ouro nas Minas Gerais e consolidou-se com o café no sudeste e sul, e, posteriormente no interior.

Embora as colônias espanholas tenham privilegiado o traçado em “tabuleiro de xadrez” e as portuguesas uma organização mais flexível, exceto por um núcleo rígido composto por igreja, praça, rio e rua direita, ambas compartilhavam o mesmo princípio reitor. Esse princípio estabelecia uma transmissão de poder vertical, da metrópole para a colônia, utilizando a arquitetura física da cidade como ferramenta para instaurar e conservar uma ordem social específica. Assim, independentemente da tipologia da cidade colonial, o desenho urbano funcionava como um elemento estratégico de manutenção e perpetuação do poder colonial (Tonin, 2025, p. 49).

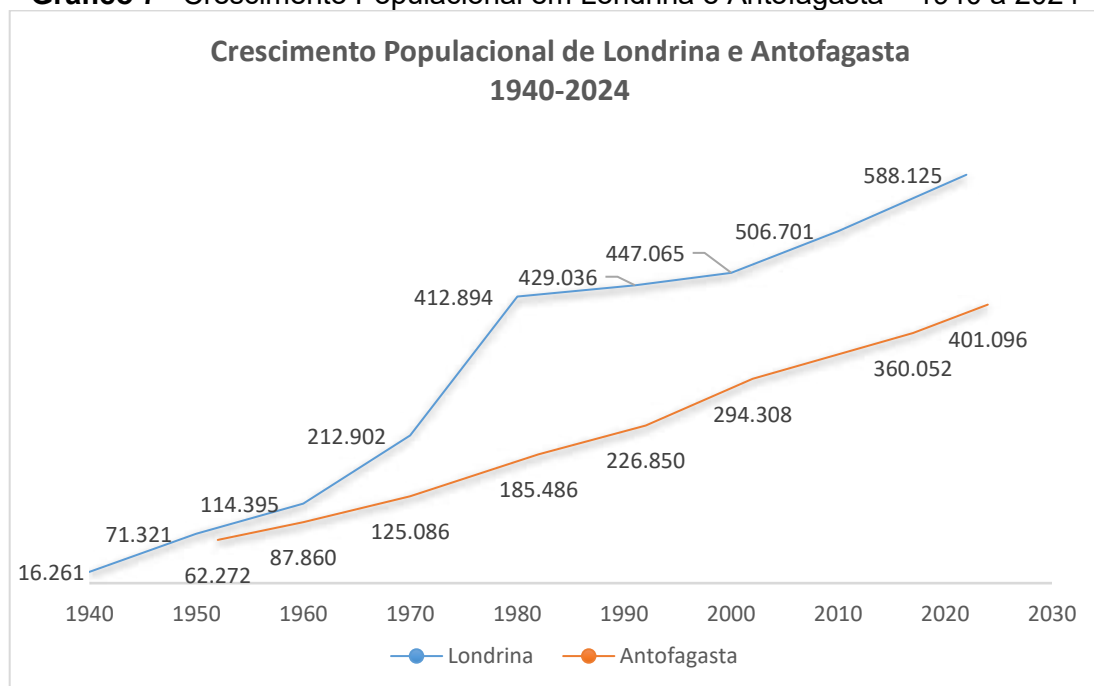
Londrina, no norte do estado do Paraná, não está localizada nos setores censitários ilustrados acima (Figura 1). Está a 388 km de Curitiba, a capital, e a cerca de 500 km do litoral, sua posição geográfica estratégica foi fundamental para seu rápido desenvolvimento. É um importante centro econômico e cultural, sendo a segunda maior cidade do estado. O rápido crescimento de Londrina, que a tornou um grande polo articulador, está ligado ao planejamento estratégico realizado na década de 1930. A estrutura da cidade foi pensada para atender às necessidades dos novos proprietários rurais que se instalavam na região, facilitando a logística e o escoamento da produção regional. Sua urbanização passou por um processo significativo na década de 1970 e com a ampliação da demanda por moradia foram construídos vários conjuntos habitacionais na região norte da cidade.

De acordo com o Censo Demográfico 2022 (IBGE, 2022a), Londrina possui uma área de 165257 km², densidade demográfica de 33642 hab/ km², e uma população de 588.125 pessoas. Fazendo jus a sua característica de cidade universitária sua maior população se encontra na faixa etária entre 20 e 44 anos, 38,43%. O crescimento demográfico de Londrina, conforme os dados do Censo de 2022, foi de 9,7% em comparação com o Censo de 2010. O índice contabilizado em Londrina supera tanto o percentual de crescimento do Brasil, que foi de 6,5%, quanto o do Paraná, que correspondeu a 9,56%. Enquanto a taxa de crescimento anual do município no período entre os Censos foi de 0,78%, a do país perfaz 0,52% (Londrina, 2024).

Em Antofagasta, a população total e a porcentagem por área geográfica demonstram uma redução contínua de moradores da área rural. Antofagasta é a

segunda região com maior população urbana do país, superada apenas pela região metropolitana de Santiago. A população urbana em Antofagasta é de 94,1% e a rural de 5,9%.

Gráfico 7– Crescimento Populacional em Londrina e Antofagasta – 1940 a 2024



Fonte: De IBGE e INE adaptado de Hidalgo, Mattos e Arenas (2009).

A comparação entre os dados do crescimento populacional de Londrina e Antofagasta demonstram que Londrina apresentou um acelerado crescimento entre as décadas de 1940 e 1980, mantendo um crescimento moderado nas décadas seguintes, porém ultrapassando Antofagasta em número total de habitantes.

Em Antofagasta a estrutura por idade populacional e a relação de dependência total é a menor no país. Proporção de menores de 15 anos 21%, de 15 a 64 anos 71,5% e maiores de 65 anos de 7,5%, alcançando o índice de 39,9% de dependência total⁷⁰. Está entre as cinco regiões do país em que o índice de população masculina é superior (51,9%) a feminina (48,1%) (INE, 2017).

Uma particularidade de Antofagasta que contribui com o processo demográfico, e que não se manifesta na mesma proporção em Londrina, é a imigração internacional. Antofagasta tem uma população de 11% de imigrantes internacionais. De acordo com o INE (2017) a imigração no Chile aumentou mais de seis vezes em

⁷⁰ Razão de dependência total é igual [pessoas com idade (0-14 anos) + (65+anos)] / [pessoas com idade (15-64 anos) /100. (INE, 2017).

cerca de 25 anos – de 114.597 no censo de 1992 para 746.465 em 2017, um crescimento de 0,81% para 4,35% respectivamente.

A série histórica da imigração internacional no Chile desde os anos 1990 demonstra uma regularidade até 2016, quando registrou 5,8% de chegada de imigrantes internacionais. Entre 2017 e 2019 iniciou um crescimento vertiginoso, sendo 2018 o maior índice da série histórica com 12,3%. Em 2024 esse dado já ficou próximo dos indicadores anteriores com 3,6%, mas o Chile já soma um total significativo de população imigrante. Dos imigrantes internacionais pesquisados, 66,7% declararam ter chegado ao Chile entre 2010 e 2017, principalmente a partir de 2016. Do total de imigrantes, 50,7% são provenientes de três países da América Latina: Peru (25,3%), Colômbia, (14,2%) e Venezuela (11,2%).

Em relação ao país de nascimento, a população imigrante no Chile provém principalmente da Venezuela, que representa 41,7% do total, seguida pelo Peru (14,5% e pela Colômbia (12,3%). Vale destacar que, no Censo de 2017, o principal país de origem foi o Peru, com 25,2%, enquanto nos censos de 1992 e 2002, a imigração internacional da Argentina predominou, com 30,3% e 25,8%, respectivamente (INE, 2024). A região de Antofagasta tinha 578.117 imigrantes em 2017 e 635.416 em 2024, um crescimento de 9,9%. Ainda de acordo com o Censo de 2024 em Antofagasta destaca a imigração da Bolívia com 40,2%.

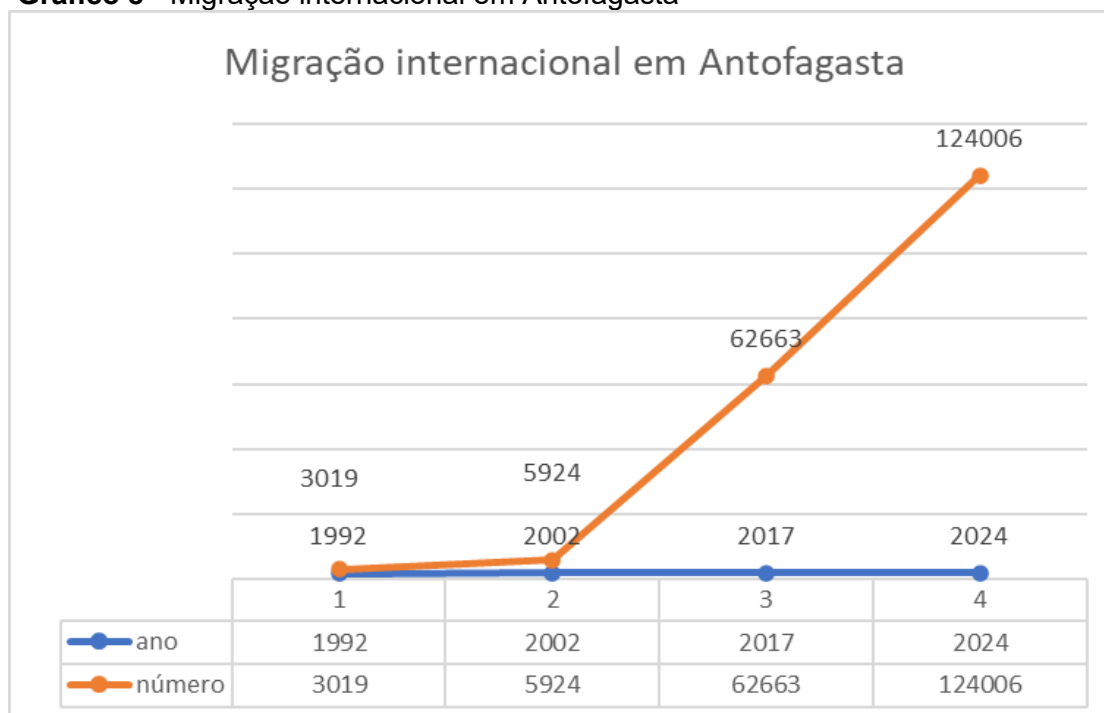
O Censo de 2024 revelou um crescimento significativo da imigração internacional, alcançando 8,8% da população, totalizando 1.608.650 pessoas. A Venezuela lidera como país de origem com 669.408 imigrantes, seguido pelo Peru com 233.432 e pela Colômbia com 197.813 (INE, 2024).

A imigração não é relevante apenas como componente do perfil demográfico. De acordo com o governo chileno, o crescimento populacional de imigrantes vindos de países da região, como Haiti, Venezuela, Colômbia, Peru e Bolívia, sobrecarrega os serviços sociais e contribui para o aumento dos assentamentos informais, elevando o custo das moradias no norte do país, incluindo Antofagasta, ponto de entrada de muitos imigrantes.

Em relação à distribuição dos migrantes, segundo os números da TECHO, 60% se estabeleceram na comuna de Antofagasta, seguida por Calama com 30%, depois Tocopilla e Mejillones com 3%, San Pedro de Atacama com 2% e o restante das comunas que não chegam a atingir 1%. Do total das famílias que moram em assentamentos 73% são migrantes estrangeiros, isto é 6% a mais que no ano de 2022

(TECHO, 2023). Esta situação é particular no norte do Chile, pois está superior à média nacional, que fica perto de 35% de famílias migrantes residindo em assentamentos (TECHO, 2023).

Gráfico 8 - Migração internacional em Antofagasta



Fonte: INE (2024).

Contudo, a imigração pode ser entendida como consequência direta e intrínseca do processo de acumulação e expropriação capitalista. À medida que o capitalismo avança, ele intensifica a expropriação da classe trabalhadora, forçando os sujeitos a buscar melhores condições de vida e trabalho em outras regiões. É essa dinâmica de expropriação e desigualdade que impulsiona os fluxos migratórios (Gráfico 8).

A imigração também está presente no Brasil, de acordo com o Censo 2022, nos últimos cinco anos, o maior grupo de imigrantes veio da Venezuela, totalizando 199.067 pessoas. Em segundo lugar estão os Estados Unidos, com 27.993 imigrantes. No Chile, a imigração internacional é majoritariamente de outros países da América Latina, enquanto no Brasil, os Estados Unidos aparecem como o segundo principal país de origem, seguidos por outros países da América Latina e da Europa.

Em Londrina, a situação é semelhante à do país, com um aumento gradual da imigração internacional e uma predominância de venezuelanos. Em Londrina, de acordo com os dados do Censo Demográfico de 2022, a população de imigrantes

entre 2017 e 2022 totalizou 2.131 pessoas. A maior parte desse contingente era de venezuelanos (41%, ou 881 pessoas) que majoritariamente residem no Residencial Flores do Campo, empreendimento inacabado do PMCMV. Na sequência, as principais nacionalidades eram: Portugal (221), Estados Unidos (188), Japão (181), Reino Unido (111), Colômbia (110), Chile (86) e Haiti (86) (IBGE, 2022a).

O crescimento populacional absoluto e o aumento da população urbana no Brasil e Chile levaram a uma reconfiguração das cidades. Para Díaz (2005) mesmo com ritmos, tempos e formas de urbanização diferentes experimentados pelos países latino-americanos, é possível distinguir traços comuns na região, por exemplo, transformações econômicas-territoriais e as novas espacialidades, decorrentes da globalização econômica, que seguem e atendem às determinações do capitalismo mundial, tornando as cidades territórios centrais onde se concentram as principais atividades econômicas, sociais, políticas e culturais.

Londrina e Antofagasta compartilham semelhanças importantes. Ambas são cidades com número de habitantes semelhantes, população majoritariamente urbana, têm alta demanda habitacional e possuem um papel econômico relevante para suas respectivas regiões. Uma diferença importante entre elas está no setor econômico dominante, Londrina se destaca na área de serviços, enquanto a economia de Antofagasta é impulsionada pelo setor da mineração.

O Chile é uma das economias mais prósperas e estáveis da América Latina, destacando-se globalmente por sua liberdade econômica, competitividade e estabilidade política. O país lidera o ranking do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)⁷¹, ocupando a 45ª posição mundial com uma pontuação de 0,878 (Relatório de Desenvolvimento Humano de 2023/2024,). Em comparação, o Brasil ocupa a 84ª posição, com IDH de 0,786 (PNUD, 2024).

Apesar dos indicadores positivos, a realidade chilena revela uma contradição estrutural: a desigual distribuição de renda e riqueza. Embora possua o maior PIB⁷² per capita da América do Sul, o país enfrenta uma acentuada desigualdade na

⁷¹ Índice utilizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento desde 1993. O IDH varia de 0 a 1, sendo considerados de baixo desenvolvimento os países que atingem menos de 0,499 pontos, de médio desenvolvimento os que possuem notas de 0,500 até 0,799, e de alto desenvolvimento os países que atingem pontuação superior a 0,800. Os parâmetros são educação: considera taxa de alfabetização e matrícula; longevidade considera-se a expectativa de vida ao nascer; e renda considera-se o Produto Interno Bruto (PIB) per capita medido em dólares.

⁷² Produto Interno Bruto: indicador que consiste no valor monetário total que resulta da soma de todos os bens e serviços finais produzidos por um país (ou estado/cidade) em um determinado período, e sua variação é, portanto, a indicação do ritmo de crescimento econômico (IBGE, 2024a).

distribuição de renda e riqueza, figurando como uma das nações mais desiguais do continente.

A coexistência de alta produção de riqueza com condições precárias para grande parte da população reside na lógica da acumulação de capital. Esta dinâmica econômica tende a gerar a concentração da riqueza em um polo da sociedade, em detrimento do bem-estar social, ou seja, a pobreza absoluta da maioria no outro.

A desigualdade é um traço central na sociedade chilena, manifestada pela concentração de renda e riqueza no 1% mais rico. Essa concentração aumentou consideravelmente após os anos 2000, tornando o Chile um dos países mais desiguais do mundo. Essa realidade se reflete em dois indicadores cruciais: a) maior participação de seus bilionários como porcentagem do PIB em escala global; b) maior desigualdade entre os membros da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (Akram, 2020, p. 34). Mesmo quando comparado a nações de renda similar ou mais pobre, os resultados de desigualdade permanecem desfavoráveis.

Dados do Banco Mundial corroboram essa disparidade. Em nível global, o Chile é o nono país desigual segundo o Índice de Gini, embora o índice tenha diminuído de 54,9 em 2000 para 47,6 em 2015. É o sexto país mais desigual em termos da proporção de renda capturada pelos 10% mais ricos. Esses dados apontam para uma estrutura econômica onde o crescimento não resultou em distribuição equitativa. “El 5% más pobre de Chile tiene un nivel de ingresos similar al 5% más pobre de Mongolia, mientras que el 2% más rico tiene un nivel de ingresos similar al 2% más rico de Alemania” (Akram, 2020, p. 35).

O Coeficiente de Gini⁷³ é um indicador que quantifica a desigualdade na distribuição de renda (ou, em algumas análises, de gastos com consumo) entre os indivíduos ou famílias de uma economia. Alternativamente, o índice pode variar de 0 (igualdade perfeita) a 1 (desigualdade máxima). No Brasil, o menor valor registrado para o índice de Gini foi em 2022, atingindo 0,518. Esse patamar se manteve em 2023,

⁷³ O Índice de Gini, criado pelo matemático italiano Conrado Gini, é um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Ele mensura o quanto essa distribuição se distancia de uma igualdade absoluta. Numericamente, varia de zero a um (alguns apresentam de zero a cem). O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um (ou cem) está no extremo oposto, isto é, indica uma desigualdade máxima. Na prática, o índice de Gini costuma comparar os 20% mais pobres com os 20% mais ricos. No Relatório de Desenvolvimento Humano 2004, elaborado pelo Pnud, o Brasil aparece com índice de 0,591, quase no final da lista de 127 países. Apenas sete nações apresentam maior concentração de renda. (IPEA).

configurando o menor índice da série histórica. Já o Chile apresenta um índice de Gini que tem variado ao longo do tempo, situando-se geralmente entre 0,4 e 0,5, o que denota uma desigualdade de renda que varia de moderada a elevada.

Os altos indicadores chilenos de PIB per capita e IDH, quando descontextualizados, parecem comprovar um sucesso macroeconômico. No entanto, a alta taxa do Coeficiente de Gini e a persistência da superexploração da força de trabalho, evidentes no caso da mineração em Antofagasta, revelam um sucesso excludente. O discurso da eficiência neoliberal é, portanto, falacioso em sua promessa de distribuição de bem-estar, atuando efetivamente apenas para a continuidade do processo de acumulação e concentração de riqueza.

Exemplo dessa contradição pode ser analisada na condição dos trabalhadores (incluindo migrantes) das minas de cobre na região de Antofagasta. Localidade que congrega os maiores grupos empresariais do segmento no país e ao mesmo tempo possui uma classe trabalhadora superexplorada.

As reformas implementadas entre 1978 e 1989 mergulharam o Chile em anos de dificuldades, crises e deterioração das condições de trabalho. Os indicadores sustentam a hipótese de que a alta desigualdade do país é uma consequência direta e fundamental da implementação e consolidação do modelo neoliberal, iniciado nos anos 1970 e mantido após a transição democrática em 1990.

Enquanto nos anos 1970 e 1980, os elevados níveis de desigualdade eram justificados como um preço a pagar em troca de maior eficiência econômica e crescimento acelerado. Atualmente, instituições como o FMI, nada antineoliberal, reconhecem que maior desigualdade, na verdade, gera menos crescimento econômico, tornando a situação social e macroeconômica indesejável (Akram, 2020, p. 35).

Até 2019 o Chile apresentava os melhores indicadores de pobreza da América Latina. Mesmo com bons indicadores já existia tamanha concentração de renda, essa condição se agravou após a pandemia de Covid-19. Concomitante com o grave cenário mundial de contágio, óbitos e busca por imunização contra a Covid-19, Brasil e Chile, tiveram como protagonistas a pobreza, a desigualdade, o desemprego ou trabalho informal de significativa parcela da sua população. Como consequência dessa conjuntura a crise habitacional foi agravada, atingindo a economia e o mercado de trabalho. Segundo dados do Banco Mundial, 2,3 milhões de pessoas saíram da classe média para a condição de pobreza.

Em 2020, a economia chilena caiu 5,8%, seu pior momento em 40 anos, e mais de um milhão de pessoas perderam seus empregos (Assentamentos [...], 2021). As estatísticas demonstram que a pobreza e a desigualdade de renda dobraram entre 2017 e 2020. De acordo com o INE, no primeiro semestre de 2021 a taxa de desemprego no Chile ficou em 10,3% (Las Favelas [...], 2021).

Depois de mais de três décadas de declínio sustentado, porém, esta taxa passou de 8,1% para 12,1% em pouco mais de um ano. Além disso, a desigualdade aumentou brutalmente, por exemplo, a renda do trabalho dos 10% mais ricos era de 417 vezes maior que a dos 10% mais pobres (em 2017 era 39 vezes maior). Por sua vez, o rendimento autônomo dos 10% mais ricos era 251 vezes superior ao dos 10% mais pobres (em 2017 era 31 vezes superior) (Assentamentos [...], 2021).

Em Antofagasta a pobreza extrema triplicou. Enquanto as grandes fortunas e os grandes grupos econômicos ampliaram seus ativos. Até 2020, 40% da renda é distribuída entre 80% da região de Antofagasta, ou seja, 20% da população concentra 60% da renda total, enquanto o número de domicílios com renda igual a zero pesos aumentou 660% em 2020, chegando a 13.876 domicílios na região.

Após a pandemia, os investidores retiraram mais de US\$50 bilhões do país, de acordo com dados do Banco Central, até setembro de 2022. Isso equivale a cerca de um sexto do PIB anual do Chile. O peso perdeu mais de um quinto de seu valor desde o início de junho de 2022, atingindo repetidas baixas recordes, com uma moeda americana forte, preços do cobre definido pelo mercado mundial sofreu redução (Thomson, 2023).

Pode-se constatar que o chamado milagre chileno, pelos economistas neoliberais, não atinge a todos igualmente, representa em princípio lucros para os capitalistas. Assim, como os custos da retração econômica tende a afetar mais os trabalhadores, evidenciando como a pobreza e a desigualdade são a materialização das contradições da relação capital-trabalho, da propriedade privada dos meios de produção, do trabalho assalariado, da alienação e da exploração, indissociáveis do capitalismo.

Entonces, mientras la liberalización comercial neoliberal deja una matriz productiva poco diversificada, sin complejidad tecnológica y concentrada en sectores con rentas de recursos naturales, la privatización neoliberal entrega estas rentas a una pequeña élite. Finalmente, la desregulación financiera hace más inestable la economía, incrementando la vulnerabilidad de los más pobres (los menos protegidos frente a los vaivenes del mercado). [...] los altos niveles de desigualdad son caldo de cultivo para el malestar y la rabia, y el aumento en la desigualdad está claramente relacionado con las políticas públicas implementadas por gobiernos neoliberales (Akram, 2020, p. 53).

Akram (2020) resume bem o impacto das diretrizes neoliberais, liberalização econômica, privatização e desregulamentação financeira. Em décadas de políticas neoliberais, a manifestação social e a pandemia evidenciaram uma das faces mais visíveis da pobreza: o crescimento vertiginoso da demanda por moradias e de assentamentos.

Na América Latina a ausência de moradia digna é compreendida pelo BID como uma das manifestações mais contundentes da pobreza multidimensional. Em 2025, estima-se que 45% das famílias da região não disponham de uma moradia digna. Esta situação é agravada pela intensa urbanização, com 82% da população residindo em cidades, e estar severamente exposta aos impactos das mudanças climáticas. Além disso, transformações demográficas, como o aumento de famílias monoparentais e de lares chefiados por mulheres, impõem novos desafios que aprofundam a crise de moradia (BID, 2012).

Historicamente, o déficit habitacional tem apresentado variações significativas entre os países: em 2012, pesquisas realizadas pelo BID com 18 países da região, revelaram que o Brasil apresentava um déficit habitacional de 33%, enquanto o Chile registrava 23%. Conforme o Anuário da Habitação na América Latina (2025) os dados do déficit qualitativo destacam a magnitude do problema na região (Figura 2).

O estudo revelou que a região possui um déficit habitacional (quantitativo e qualitativo) considerável e crescente, com uma incidência maior de favelas do que outros países com níveis de renda semelhantes. 1 em cada 3 famílias vive em uma moradia inadequada ou construída com materiais de baixa qualidade, com carência de infraestrutura, sem titulação e muitos instalados em áreas de favelas.

Os dados mostram, ainda, que mais de dois terços das famílias da Nicarágua, Peru, Bolívia e Guatemala vivem em moradias precárias. Em números absolutos, o Brasil e o México são os países com maiores déficits habitacionais. Na região, além do déficit quantitativo, o déficit qualitativo é expressivo. Sendo que: 21% não dispõe de eletricidade e saneamento; 12% usam materiais de construção de baixa qualidade;

11% não possui regularidade de titulação; 6% tem piso de terra e vivem em casa com excesso de moradores, o que pode ter impacto negativo sobre a saúde (BID, 2012).

Figura 2 - Déficit habitacional qualitativo América Latina 2025



Fonte: Adaptado de BID 2012 com base em Anuário da Habitação da América Latina e do Caribe (2025).

O estudo destaca que somente com recursos governamentais seria necessário um investimento correspondente a 7,8% do PIB regional para erradicar o déficit habitacional, sendo, portanto, necessário mobilizar recursos privados. Diante dessa realidade, o (BID, 2012) defende ampliar a oferta de moradias adequadas com preços acessíveis com títulos de propriedade legalizados e acesso aos serviços básicos. Para isso, sugere aos governos da região implementar incentivos para o uso misto do terreno, melhorar a regularização e titulação fundiária, financiamento de hipotecas, incentivar financiamentos, incentivar o mercado de aluguéis para casa de baixo custo, incentivar técnicas mais eficientes de construção para diminuir os custos das novas moradias. Além do aprimoramento dos marcos regulatórios para atrair o setor privado, revisão e ampliação dos subsídios estatais, fomento a novos sistemas

construtivos que aumentem a resiliência das habitações frente às mudanças climáticas, melhor gestão do déficit habitacional junto com institutos nacionais de estatísticas e melhorar a divulgação de conhecimento entre os agentes (BID, 2024).

O estudo retrata a inadequação habitacional, principalmente para as famílias de baixa renda, no Brasil e Chile. Observa-se que as políticas de habitação constituem um desafio complexo e multifacetado que exige uma intervenção dos Estados-Nacionais na formulação e implementação de políticas habitacionais, mas sua contradição reside no fato de que o capital necessita do espaço como espaço produtivo.

Contudo, as políticas habitacionais implementadas por diferentes governos revelam uma heterogeneidade significativa, caracterizadas por distintas abordagens e diferentes níveis de eficácia, refletindo as particularidades de cada contexto e as diferentes prioridades políticas locais.

Quadro 2 – Política de habitação no Brasil e Chile

País	Características
Brasil	Protagonismo dos capitais privados nacionais Coordenação maior entre os mecanismos de subsídio e financiamento às populações que historicamente esteve apartada dos principais programas estatais.
Chile	Protagonismo dos capitais privados subsídio público aluguel social e financiamento alto preço da terra

Fonte: Elaborado pela autora com base em Miotto (2015) e Hidalgo Dattwyler (2016).

As principais diferenças entre os programas são: condição de subsídio e de financiamentos; a política fundiária e a relação do Estado com as frações de capital que determinam, em maior ou menor medida, o padrão das políticas dos países. O Chile constitui versão mais acabada do que os organismos multilaterais determinam como padrão de política neoliberal e, em função da aposta nos mecanismos de mercado para resolução do problema, têm enfrentado limites no que tange o acesso da população mais pobre ao subsídio/financiamento. Ambos países têm produzido resultados espaciais contestáveis, como o aumento da periferização, falta de acesso

à infraestrutura urbana e pior qualidade dos imóveis (tanto no tamanho, quanto nos materiais).

No Brasil, o conceito de déficit habitacional é classificado em quantitativo e qualitativo. O déficit habitacional qualitativo indica as especificidades e inadequação dos domicílios, enquanto, o déficit habitacional quantitativo está relacionado ao dimensionamento do estoque de moradias, indicando a necessidade de construção de novas moradias para atender à demanda habitacional.

O déficit qualitativo também possui sua classificação e componentes, conforme quadro abaixo. Para um domicílio ser enquadrado em situação de déficit qualitativo, nos grupos relacionados à infraestrutura e melhoria habitacional, deve haver neste domicílio a presença de um ou mais componentes de déficit que se relacionam àquele grupo.

Para ser enquadrado no déficit qualitativo total, a regra é, da mesma forma, que o domicílio se enquadre em ao menos um dos problemas relacionados ao déficit qualitativo. Desta forma, a soma simples dos componentes não é igual ao total dos grupos, pois um mesmo domicílio pode estar enquadrado em mais de um componente.

O quadro a seguir indica a classificação do déficit habitacional quantitativo e qualitativo e seus respectivos componentes (Quadro 3).

Quadro 3 – Classificação e subcomponentes do déficit habitacional brasileiro quantitativo e qualitativo

Déficit quantitativo	
Habitação precária	Domicílios rústicos: aqueles sem paredes de alvenaria ou madeira aparelhada; Domicílios improvisados: locais e imóveis sem fins residenciais e lugares que servem como moradia alternativa (imóveis comerciais, embaixo de pontes e viadutos, veículos abandonados, barcos, cavernas, entre outros)
Coabitação	Cômodos: famílias que vivem em cômodo (cômodos, cortiço, cabeça de porco, etc.), exceto os cedidos pelo empregador; Famílias conviventes: famílias conviventes secundárias que vivem junto à outra família no mesmo domicílio e têm intenção de se mudar;
Ônus excessivo com aluguel	Famílias urbanas com renda familiar de até três salários mínimos que moram em casa ou apartamento e que despendem mais de 30% de sua renda com aluguel;
Adensamento excessivo em domicílios alugados ⁷⁴	Domicílios alugados com número médio de moradores superior a três pessoas por dormitório
Déficit habitacional qualitativo	
Carência de infraestrutura urbana	Esgotamento sanitário: ausência de rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica no domicílio; Abastecimento de água: ausência de rede geral de abastecimento de água com canalização interna; Coleta de lixo: ausência de coleta de lixo; Energia elétrica: ausência de iluminação elétrica;
Inadequação fundiária	Refere-se aos casos em que pelo menos um dos moradores do domicílio tem a propriedade da moradia, mas não, total ou parcialmente, a do terreno ou da fração ideal de terreno (no caso de apartamento) onde ela se localiza;
Adensamento excessivo em domicílios próprios:	Domicílios próprios com número médio de moradores superior a três pessoas por dormitório;
Cobertura inadequada:	Domicílios que, embora possuam paredes de alvenaria ou madeira aparelhada, têm telhado de madeira aproveitada, zinco, lata ou palha;
Ausência de banheiro exclusivo:	Inexistência de unidade sanitária domiciliar exclusiva.

Fonte: Elaborado pela autora com base em (CMAP, 2020).

Até 2015 o déficit habitacional brasileiro era elaborado pela FJP a partir de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Após a instituição da PNAD Contínua, foram feitas modificações na amostra e no questionário que inviabilizam o cálculo das estimativas de acordo com a metodologia instituída pela FJP.

⁷⁴ De acordo com o Relatório Déficit Habitacional 2015, da Fundação João Pinheiro: “O adensamento excessivo de moradores era, até 2007, um componente apenas da inadequação de domicílios (e não do déficit habitacional). A partir de então, passou-se a considerar déficit habitacional um percentual dos domicílios com adensamento excessivo: os apartamentos e as casas alugadas. Como, nesses casos, o inquilino não pode ampliar o imóvel nem o vender para comprar outro maior, caracteriza-se a necessidade potencial de um novo imóvel para essas famílias. Ressalte-se que o adensamento excessivo em imóveis próprios continuou a ser considerado um caso típico de inadequação de domicílios. Ele permite ao proprietário ampliar ou negociar o imóvel para se mudar para unidade habitacional maior, ainda que, na maioria das vezes, num bairro menos valorizado” (CMAP, 2020, p. 33).

Foram mantidos na amostra apenas os domicílios particulares permanentes, de forma que a pesquisa deixou de incluir em sua amostra os domicílios improvisados e coletivos. A pesquisa não contabilizou diferentes famílias dentro de um mesmo domicílio e retirou a questão sobre se as famílias secundárias tinham a intenção de se mudar de residência, esta última questão deixou de existir já na PNAD 2015. Estas alterações impactaram diretamente no cálculo dos componentes do déficit que se refere às famílias secundárias em coabitação familiar involuntária. Há alterações menores no que tange ao déficit qualitativo, especificamente nos componentes Ausência de Banheiro Exclusivo e Esgotamento Sanitário (CMAP, 2020, p, 34).

Para compor o quadro a seguir, os dados de déficit habitacional entre 2016 a 2019 foram extraídos do Relatório de Avaliação do PMCMV- 2020.

Quadro 4 – Déficit habitacional quantitativo por componente no Brasil – 2011 a 2019

Ano	Componentes				Total
	Habitação Precária	Coabitação Familiar	Ônus Excessivo com Aluguel	Adensamento Excessivo	
2011	1.187.903	1.916.716	2.091.392	385.957	5.581.968
2012	883.777	1.865.457	2.310.642	370.686	5.430.562
2013	997.264	1.905.085	2.553.436	390.255	5.846.040
2014	863.030	1.911.598	2.926.543	366.890	6.068.061
2015	942.631	1.902.490	3.177.772	332.850	6.355.743
2016	928.892	1.793.776	2.840.299	350.860	5.913.827
2017	972.501	1.812.340	2.942.388	360.740	6.087.970
2018	884.624	1.819.093	3.023.803	324.888	6.052.408
2019	872.615	1.854.194	2.999.362	358.295	6.084.466
2019 % até 3SM	91	50	100	65	81
2019 % até R\$ 1.800	78	26	80	35	60

Fonte: Elaborado pela autora com base em FJP e (CMAP, 2020, p. 35).

O déficit habitacional brasileiro apresentou um crescimento entre 2011 e 2019, passando de 5.581 milhões para 6.084 milhões de domicílios, com um pico de 6.355 milhões em 2015. Em 2019, o ônus excessivo com aluguel, responsável por quase 50% do total do déficit habitacional, apresentou um crescimento acentuado até 2015,

estabilizando-se nos anos seguintes em aproximadamente 3 milhões de unidades. Essa tendência contrasta com o comportamento dos demais componentes do déficit, que permaneceram relativamente estáveis ao longo do período analisado.

Destaca-se que o PMCMV foi concebido tendo como um de seus objetivos reduzir o déficit habitacional entre famílias de até 3 salários mínimos. O limite da renda domiciliar para os beneficiários era de R\$1.395,00 na implantação do programa, equivalente a três salários-mínimos (R\$465,00) do ano de 2009. No entanto, devido a reajustes do limite de renda familiar para acessar a Faixa 1 do Programa terem sido inferiores às correções do salário-mínimo, o limite em 2019 era de R\$1.800,00. Por isso, as duas últimas colunas do quadro acima foram incluídas, mostrando a concentração do déficit sobre as famílias com renda de até 3 salários-mínimos mensais (R\$2.994,00 em 2019) e sobre as famílias com renda de até R\$1.800,00.

Apesar disso, a maior parte do déficit habitacional (81%) concentra-se em famílias com renda de até 3 salários mínimos, sendo que 60% desse déficit está em famílias com renda de até R\$1.800,00. Essa concentração é mais evidente em casos de habitação precária (91% até 3 salários mínimos e 78% até R\$1.800,00) e ônus excessivo com aluguel (100% até 3 salários mínimos e 80% até R\$1.800,00).

Diante dessa realidade, políticas habitacionais focadas no déficit quantitativo deveriam beneficiar, em sua maioria, famílias de baixa renda. No entanto, é importante destacar que o enquadramento no déficit não é um pré-requisito para acessar os benefícios do PMCMV Faixa 1, devido às diferenças de reajustes, o que pode limitar sua efetividade na redução do déficit habitacional.

Quadro 5 – Distribuição do déficit habitacional quantitativo urbano, por faixas de renda

Indicador	Até R\$ 2.000,00 (%)	De R\$ 2.000,01 a R\$ 4.000,00 (%)	De R\$ 4.000,01 a R\$ 7.000,00 (%)	Mais de R\$ 7.000,00 (%)	Total (%)
Déficit habitacional Quantitativo	61,8	24,2	8,4	5,6	100,0

Fonte: PNAD Contínua 2019. Elaboração: SECAP/ME.

O quadro 5 revela que 61,8% do déficit habitacional quantitativo urbano atinge famílias com rendimento domiciliar mensal de até R\$2.000,00, evidenciando a demanda de políticas habitacionais direcionadas a esse público.

Como um domicílio pode apresentar mais de um tipo de déficit habitacional (por exemplo, falta de esgotamento sanitário e inadequação fundiária), a soma

simples das variações de cada componente não reflete exatamente a variação total do déficit. Apesar disso, a diferença entre esses valores é relativamente pequena.

Do total de cerca de 13,05 milhões de unidades habitacionais enquadradas no déficit habitacional qualitativo no ano de 2019, 64% concentram-se nas famílias com renda mensal de até 3 salários mínimos mensais e, 44%, nas famílias com renda de até R\$2.000,00 ao mês.

O período entre 2015 e 2019 foi marcado por uma redução expressiva no déficit habitacional relacionado à infraestrutura pública, impulsionada principalmente pela expansão do acesso ao esgotamento sanitário. No entanto, o aumento do número de famílias em situação de inadequação fundiária reverteu essa tendência positiva, resultando em um crescimento do déficit habitacional qualitativo total.

A análise da distribuição do déficit por faixa de renda revela que enquanto a falta de infraestrutura pública afeta desproporcionalmente as famílias de baixa renda, a inadequação fundiária apresenta uma distribuição mais equilibrada. Esse cenário indica um novo desafio para as políticas públicas de habitação, uma vez que a inadequação fundiária afeta um número crescente de famílias e se configura como um obstáculo para a garantia de moradia digna. Apesar da evolução positiva no acesso ao saneamento básico, a deficiência nesse quesito continua sendo o principal componente do déficit habitacional qualitativo, destacando a necessidade de investimentos contínuos nesse setor.

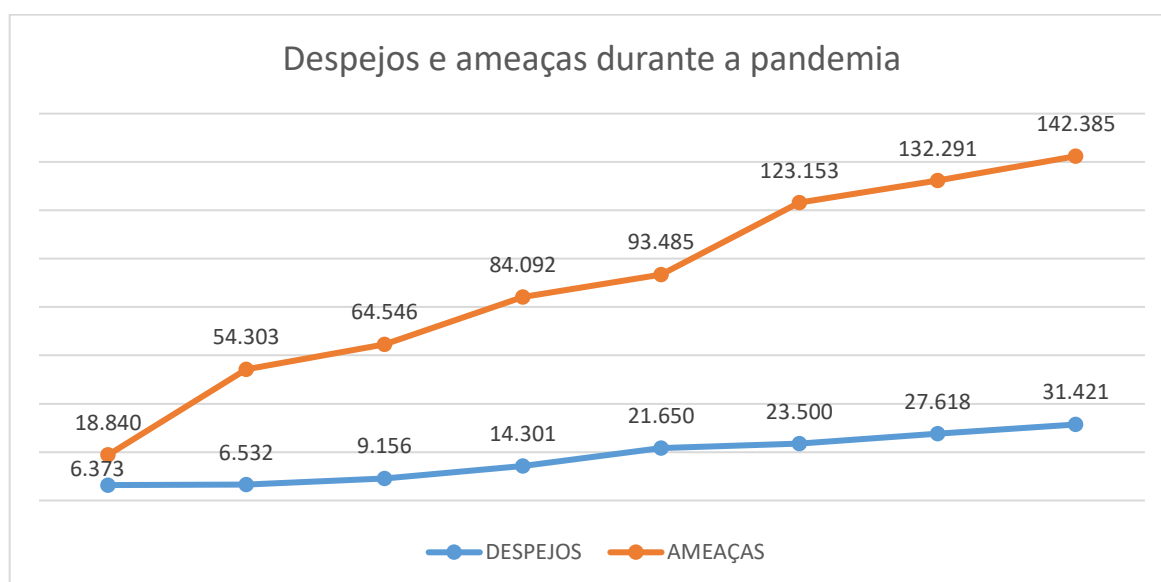
A inadequação fundiária é o componente do déficit qualitativo com menor participação relativa das famílias com rendimentos mais baixos: 45% do déficit está presente nas famílias com renda domiciliar de até 3 salários mínimos mensais e 30% nas famílias de rendimento de até R\$2.000,00 ao mês, enquanto nos demais componentes a participação é pelo menos superior a 65%, que é o caso da cobertura inadequada.

No grupo de melhoria habitacional, a participação é de 69% e 51% das famílias, respectivamente. O grupo relacionado à inadequação da infraestrutura pública é o mais concentrado nas faixas menores de renda, com 74% e 51% de participação, respectivamente. A deficiência no esgotamento sanitário segue como o componente importante do déficit habitacional qualitativo, embora tenha observado redução expressiva no período, passando de 7,5 milhões de domicílios em 2011 para 5 milhões em 2019.

Constata-se que, no Brasil, os indicadores também são preocupantes. Pós-

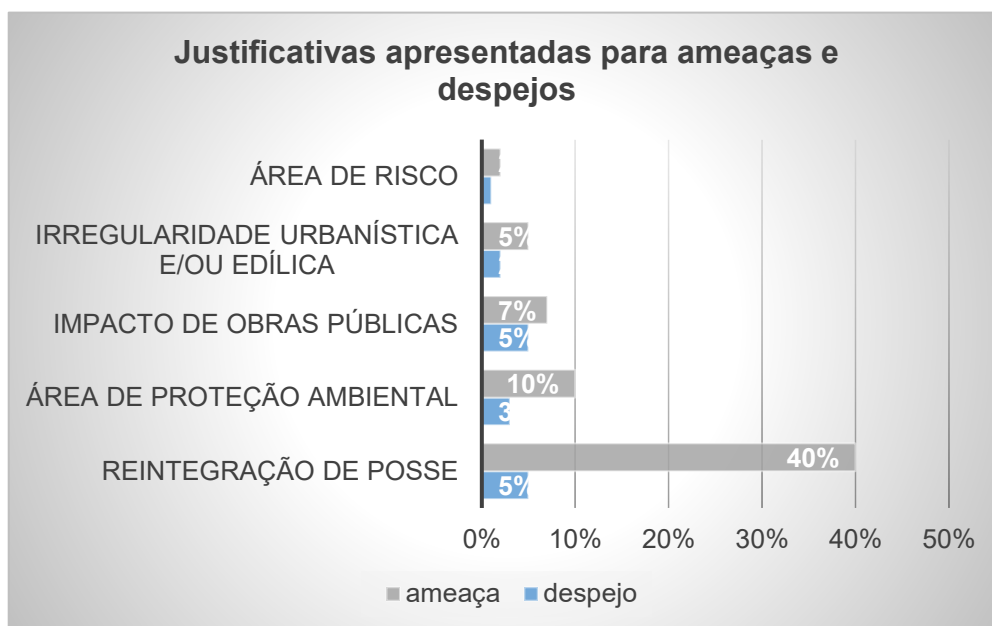
pandemia, o país enfrenta uma crise econômica e inflação. Em 2022, o desemprego atingiu 11,9 milhões e havia 4,6 milhões de desalentados no primeiro trimestre (IBGE, 2022b). Além disso, 17,5 milhões de famílias vivem com renda per capita mensal de até R\$105,00, aumentando em 11,8% o número de famílias em extrema pobreza. Em um contexto crescente de desemprego, a pobreza e a fome o número de famílias ameaçadas de despejos no Brasil aumentou 655% desde o início da pandemia em março de 2020 até maio de 2022, são 142.385 famílias, e aumentou 393% o número de famílias despejadas no mesmo período de acordo com dados da Campanha Despejo Zero (2022).

Gráfico 9 – Despejos e ameaças durante a pandemia – de março de 2020 a maio 2022



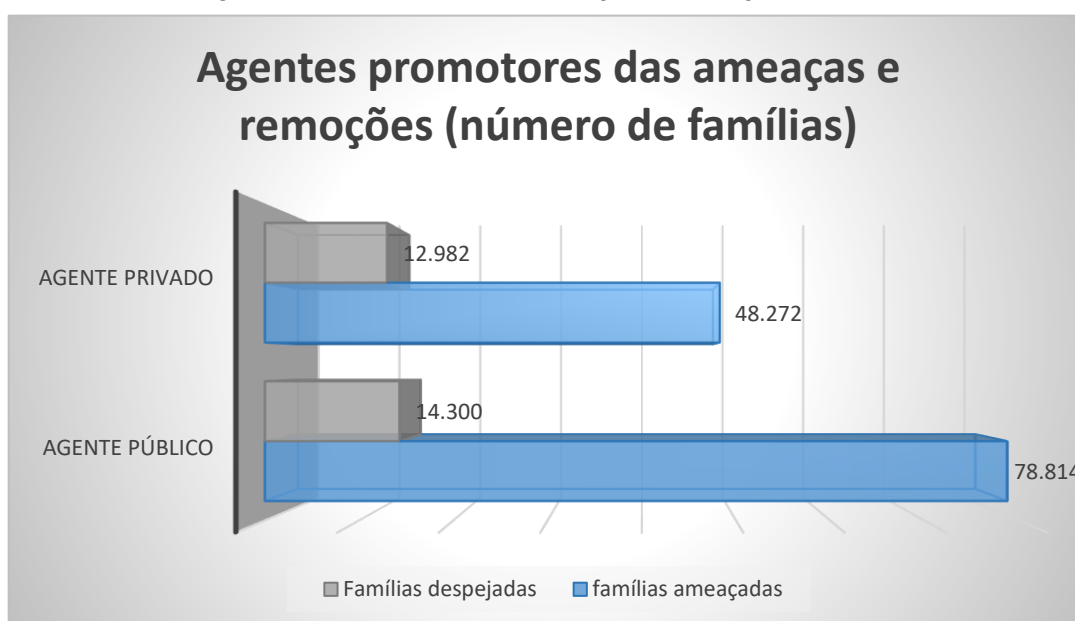
Fonte: Da autora, consultado em: <https://www.campanhadespejozero.org/> (2022).

As motivações para os despejos ou ameaças às famílias são diversas. Todavia, a principal causa reside na reintegração de posse, que consiste na defesa da propriedade privada, em conformidade com a legislação nacional. Contudo, é importante que outros instrumentos urbanísticos que assegurem a função social da propriedade também sejam considerados.

Gráfico 10 – Justificativas apresentadas para ameaças e despejos – 2022

Fonte: Da autora, consultado em: <https://www.campanhadespejozero.org/>

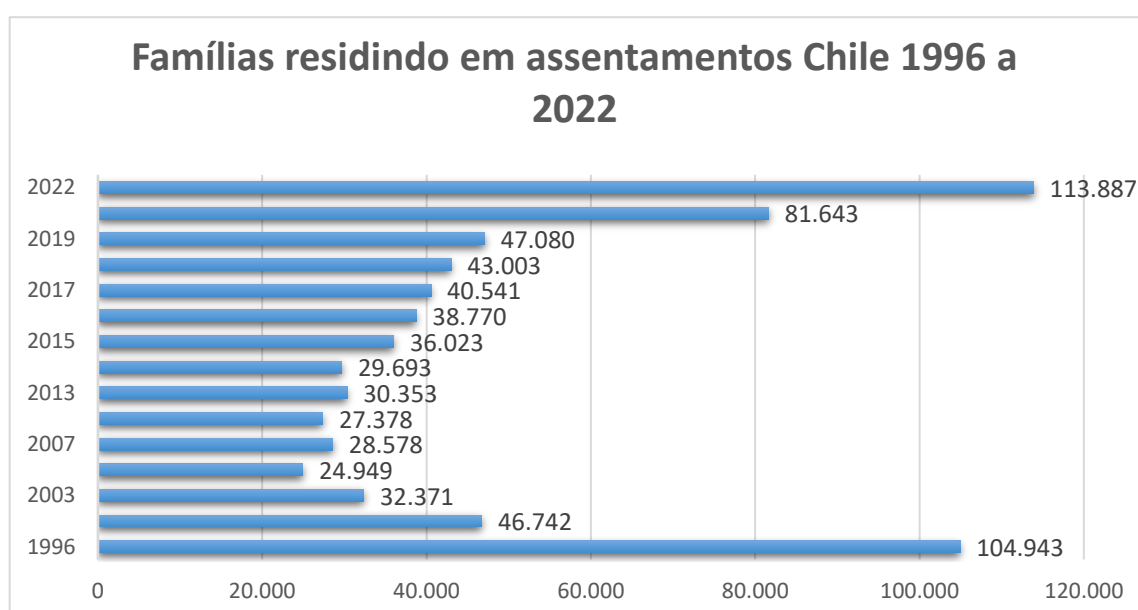
Além disso, o papel do agente público como promotor de ameaças e remoções de famílias se configura como outro fator relevante. No contexto brasileiro, torna-se especialmente notável a ausência de uma coordenação nacional com o objetivo de mitigar os riscos sanitários, sociais e econômicos que impactaram os trabalhadores durante a pandemia.

Gráfico 11 – Agentes promotores das ameaças e remoções e número de famílias

Fonte: Da autora, consultado em: <https://www.campanhadespejozero.org/>

A política habitacional chilena demonstrou uma redução significativa no seu déficit habitacional no período de 1996 a 2005, diminuindo de 104.943 para 24.949, um contraste com a dinâmica brasileira. Essa estabilidade foi mantida até 2019. Contudo, a pandemia de COVID-19 provocou uma alta demanda por moradia, elevando o déficit habitacional a patamares recordes nas últimas três décadas. As regiões com maior demanda atualmente são a Região Metropolitana de Santiago, seguida de Antofagasta.

Gráfico 12 - Número de famílias residindo em assentamentos informais no Chile – 1996 a 2022



Fonte: Adaptado de MINVU e TECHO (vários anos).

O Ministério da Habitação chileno identificou, em 2018, 822 assentamentos informais no país, um aumento de 78% em relação a 2011. Estas áreas, em sua maioria, possuem como características: localização em áreas remotas, geralmente próximos de aterros sanitários, linhas ferroviárias, rodovias ou desfiladeiros, carentes de acesso a serviços básicos, como água, saneamento e energia elétrica. São também chamadas de campamentos, conhecidos em outros países como villas miséria, cidades perdidas, favelas, ocupações irregulares. Nestas áreas somam um total de 46.423 casas, em 2018, das quais só 10% têm acesso a água potável (De La Jara, 2018; Las Favelas [...], 2021).

Conforme dados do Cadastro Nacional de março de 2021 o número cresceu

de 47.050 famílias que residiam em 802 assentamentos em 2019, para 81.643 famílias em 969 assentamentos em 2021, foram contabilizados 167 novos assentamentos. O aumento representa 74%, número que contrasta com o aumento, também de 74%, da riqueza das oito maiores fortunas do Chile, que acumulam mais de US\$40,3 bilhões.

No Chile os campamentos aumentaram 20,8% entre 2019 e 2021, e o número de famílias cresceu, são mais de 57 mil crianças menores de 14 anos entre seus membros. As pesquisas demonstram em comum que “tres de cada cuatro familias que llegan a vivir en una “favela” antes vivían outro tipo de exclusión habitacional, ya sea como allegados, hacinados o com arriendo informal, entre otras formas” (Las Favelas [...], 2021).

Para o diretor executivo da Fundación Vivienda e da Fundación Techo (presente em 19 países da América Latina), Sebastián Bowen, foi o aumento mais abrupto da população em assentamentos nos últimos 40 anos no Chile. A dificuldade de acesso à moradia e o crescente déficit habitacional no país “son la punta de ese gran iceberg que se refleja en el déficit habitacional que hoy afecta aproximadamente a 600 mil familias” (Las Favelas [...], 2021). Isto representa 10% dos domicílios da população chilena. Acrescenta que “el 30% de las familias declara que su razón para llegar allí es un aumento en el precio del arriendo, que no podían pagar” situação “muy relacionada com el aumento en el precio del suelo en Chile que se ha duplicado en 15 años” (Las Favelas [...], 2021).

Neste sentido Sabatini afirma que:

la temprana y radical liberalización de los mercados urbanos chilenos tuvo consecuencias inesperadas en los precios del suelo y en la segregación residencial en Santiago (...) Se trata de dos fenómenos de relevancia para el desarrollo urbano, en general, y que tienen un impacto directo en el grave problema de la pobreza urbana, en particular: los precios del suelo condicionan el acceso de los pobres al suelo; y el patrón de segregación residencial, sus perspectivas de integración social (*apud* Fuentes, 2017, p. 163-164)

Fuentes (2017) corrobora com a afirmação de que a alta dos preços da terra urbana possui relação direta com o custo da moradia e da configuração das cidades fragmentadas e segmentadas.

Específicamente, la erradicación forzada de pobladores a zonas periféricas de la ciudad, así como la posterior implementación de la política de subsidio habitacional dependiente de los precios en el mercado de suelo, fueron configurando ciudades fragmentadas y segmentadas, tanto en la estructura social como en el territorio" (Fuentes, 2017, p. 164).

Em contrapartida, em 2021, o ministro da Habitação e Urbanismo, Felipe Ward, declarou à imprensa local que está sendo realizado um trabalho de criação de um banco de terras, "todo el suelo público que no esta siendo utilizado y que tiene aptitud para vivienda" (Las Favelas [...], 2021).

De acordo com o Censo 2017 (INE, 2017) consta 10,7% de domicílios vagos, esse indicador que apresenta crescimento nos últimos recenseamentos, no Censo de 2024 (INE, 2025) atingiu o total de 907.933 domicílios. Estes indicadores, o número de domicílios vagos e o aumento do déficit habitacional, demonstram a contradição das relações sociais e as desigualdades no acesso à moradia e a preservação da propriedade privada.

No Brasil, a persistência do déficit habitacional, as frequentes ameaças de despejo e remoção de comunidades e ao mesmo tempo a existência de 11.400.705 domicílios desocupados, representando 12,59% do total (IBGE, 2024a), evidenciam uma contradição que se intensifica com a concentração da propriedade privada da terra urbana, que constitui um dos principais problemas estruturais para a efetivação do direito à moradia no Brasil, sendo a base da desigualdade e da segregação socioespacial.

A política de subsídios habitacionais, implementada em parceria com o mercado imobiliário, constitui uma semelhança entre as medidas adotadas pelo Brasil e pelo Chile para a habitação social. Assim como o atual e elevado déficit habitacional impõe desafios estruturais a ambos os países. Contudo, apesar dessas convergências e dos desafios compartilhados, as trajetórias históricas e as arquiteturas institucionais de suas políticas habitacionais nem sempre seguiram caminhos idênticos.

Em 2024, estudo apresentado pela Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC), com consultoria da Ecconit, por meio de dados do IBGE, aponta que o Brasil necessitaria investir R\$1,97 tri até 2033, entre recursos públicos e privados, para diminuir o déficit habitacional. Isso corresponde a um aporte anual de R\$197,5 bilhões. A estimativa considera o déficit habitacional atual de 6,26 milhões de moradias, somada à projeção de demanda por habitações nos próximos 10 anos, de 6,59 milhões (Moliterno, 2024).

Destaca-se que a maior demanda, ou seja, 75% de todas as habitações a serem construídas estariam voltadas ao público que corresponde a Faixa 1 do PMCMV. O estudo aponta que representa cerca de R\$9,63 milhões. Com aportes realizados anualmente a produção de novas moradias alcançaria um investimento total de R\$485,3 bilhões ao ano, considerando os efeitos no próprio setor, na cadeia de suprimentos e no restante da economia (Moliterno, 2024).

Segundo o estudo este movimento levaria incremento de R\$220,4 bilhões ao PIB do país. Isso corresponde a uma alta de 2,1% ao ano. A arrecadação também crescerá, cerca de R\$122,77 bilhões. Poderia gerar ao ano 2,57 milhões de novos postos de trabalho. Para erradicar o déficit habitacional, o estudo aponta uma projeção de investimento de R\$961,5 bilhões. Para fim de comparação, o volume de recursos anunciados para o PMCMV no período de 2023-2026 resulta em R\$394,1 bilhões, isto é, há um hiato financeiro de R\$567,46 bilhões (Moliterno, 2024).

O Brasil e o Chile experimentaram uma acelerada urbanização que não foi acompanhada por oferta equitativa de políticas públicas adequada à sua nova realidade social e urbana. Como resultado, as cidades brasileiras e chilenas, com infraestrutura e serviços necessários insuficientes e políticas públicas deficitárias, produziram um espaço urbano marcado pela desigualdade social, pela precariedade dos serviços públicos e pela concentração de renda.

Além da desigualdade socioespacial, são questões recorrentes em ambos os países os desafios estruturais como: a dificuldade histórica de acesso à terra e a moradia para populações de baixa renda e a persistência da pobreza. Tais fatores resultam em um expressivo déficit habitacional, levando a soluções espontâneas para o problema de moradia, como a ocupação de terras nas periferias, frequentemente sem condições de habitabilidade.

4 POLÍTICAS HABITACIONAIS DE INTERESSE SOCIAL NO BRASIL E NO CHILE: SIMILITUDES, CONTINUIDADES E RUPTURAS

Este capítulo analisa a trajetória das políticas habitacionais de interesse social no Brasil e no Chile. A investigação parte da premissa de que a produção do espaço habitacional em ambos os países é resultado de processos históricos de concentração fundiária e de uma atuação estatal frequentemente subordinada aos interesses do capital imobiliário.

No caso chileno, a análise demonstra o pioneirismo do país na institucionalização de políticas habitacionais e a centralidade do modelo de subsídio à demanda, consolidando um referencial neoliberal para a região. Quanto à experiência brasileira, o estudo faz uma breve trajetória da questão habitacional desde a Fundação Casa Popular (FCP) e o BNH, culminando na análise crítica do PMCMV, enfatizando como essas políticas operaram a transição da moradia como direito para a moradia como ativo financeiro.

4.1 POLÍTICAS HABITACIONAIS DE INTERESSE SOCIAL NO CHILE: PREVALÊNCIA DO ESTADO SUBSIDIÁRIO E O ESGOTAMENTO DO SUBSÍDIO À DEMANDA

A moradia é um direito humano fundamental que possui um sólido arcabouço legal, reconhecido nas legislações internacionais como um direito fundamental, constando na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) de 1948, ratificado no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966 e na Agenda do Habitat da Organização das Nações Unidas (ONU). A DUDH de 1948, em seu Artigo 25, item 1, consagra o direito à moradia nos seguintes termos:

Todo homem tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e nos serviços sociais indispensáveis e direito a segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez e outros casos de subsistência fora de seu controle (Assembleia Geral das Nações Unidas, 1948).

No Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, o conceito de moradia transcende a mera oferta de uma estrutura física ou abrigo. Conforme definido pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais em sua

Observação geral nº 4, o direito à moradia deve ser interpretado de forma abrangente, exigindo o cumprimento simultâneo de sete atributos interdependentes que garantem a dignidade da habitação: I) segurança jurídica da posse (proteção legal contra despejos forçados, assédio e outras ameaças); II) disponibilidade de serviços e infraestrutura (acesso essencial a recursos como água potável, saneamento, energia e gestão de resíduos); III) acessibilidade econômica (garantia de que os custos habitacionais não comprometam o acesso a outras necessidades básicas); IV) habitabilidade (existência de condições físicas que garantam segurança, proteção térmica e espaço adequado); V) acessibilidade física (adequação do espaço para pessoas idosas e/ou com deficiência); VI) localização (inserção em áreas com acessibilidade à infraestrutura e serviços públicos, oportunidades de emprego, evitando a segregação); VII) adequação cultural (respeitando à identidade cultural e às tradições das comunidades no design e nos materiais de construção).

As recomendações da Primeira Conferência Mundial das Nações Unidas sobre Assentamentos Urbanos, “Habitat I” (Vancouver, Canadá, 1976), juntamente com a liderança decisiva do emergente movimento de organizações não governamentais, teve o impacto de obrigar que os governos latino-americanos elaborassem novas políticas adequadas para administrar os retrocessos na equidade e nas conquistas sociais, que foram resultados dos “milagres econômicos” da década de 1980.

Na Segunda Conferência das Nações Unidas, “Habitat II” (Istambul, Turquia, 1996), emergiu a proposta de uma nova abordagem de governo e política, resumida na “estratégia facilitadora”, que assumiu um ritmo lento e se desenvolveu paralelo com uma descentralização de poderes para os municípios, sem orçamentos equivalentes. A Habitat II se concentrou na controvérsia do reconhecimento ou não do direito à moradia, que resultou em um enfraquecimento do termo moradia adequada.

No Chile, a moradia adequada como um direito humano fundamental está reconhecida no Artigo 5º da Constituição Política da República, que estabelece o dever dos órgãos estatais de respeitar e promover os direitos garantidos pela Carta Magna e pelos tratados internacionais ratificados e em vigor no país. Nesse sentido, o ordenamento jurídico chileno incorpora e ratifica em 1972 o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, conferindo poder constitucional à proteção do habitat humano.

A política habitacional chilena, ao alinhar-se a esses critérios, assume o

compromisso de enfrentar a crise habitacional não apenas sob uma perspectiva quantitativa, mas qualitativa, promovendo a integração social e a justiça territorial. Todavia, mesmo com legislações e a alocação de recursos orçamentários, observa-se entraves à efetivação do direito à moradia. A articulação entre o Estado, o mercado imobiliário e o capital financeiro no setor de habitação de interesse social resultam em poder estratégico sobre as localizações nas cidades e indivíduos e famílias de baixa renda enfrentam restrições no acesso a moradias dignas devido ao poder aquisitivo insuficiente em comparação aos preços cobrados no mercado imobiliário.

De acordo com Valença (2025) a política habitacional chilena pode ser dividida em duas grandes fases: a primeira entre os anos de 1830 a 1940 caracterizada por soluções precárias de moradia como contrato de arrendamento, quartos redondos e cortiços, em menor medida, pela ocupação de terras de uso público. A segunda fase abrange o período de 1950 a 1970 marcada pela ocupação ilegal de terras (Valença, 2025, p. 14).

Na América Latina, esse período foi marcado por importantes acontecimentos históricos. O deslocamento do centro do sistema capitalista mercantil, tendo como fortes representantes Espanha e Portugal, para o nascente capitalismo industrial inglês, gerou a onda de insurreições que atingiu a América Latina, como, por exemplo, as então recentes independências do Chile (1818) e do Brasil (1822) que rompeu com o regime colonial, mas consolidou a subserviência ao imperialismo.

O estrangulamento das transferências internacionais provocadas pela Crise de 1929 e pela Primeira e Segunda Guerra Mundial. A Crise de 1929, deflagrada pela crescente financeirização da economia e pela tendência à superprodução e subconsumo representou um ponto de inflexão para a América Latina ao desarticular o modelo agroexportador e enfraquecer as oligarquias ligadas ao declinante capital britânico.

Estas insurreições são interpretadas como manifestações da contradição do desenvolvimento das forças produtivas internas da América Latina com suas relações de produção externas, sobretudo os entraves dos quais o aparelho de intermediação comercial da metrópole exercia sobre a colônia.

Nesta conjuntura, o Chile se destacou no cenário latino-americano pela precocidade na institucionalização de políticas voltadas à habitação de interesse social. Conforme Held (2000), são qualificadas como políticas de habitação de interesse social aquelas cujos principais componentes proporcionam acesso

equitativo à moradia com padrões adequados para famílias de baixa renda em termos de tamanho do terreno, serviços básicos, espaço habitável, materiais e acabamentos (Held, 2000, p. 7).

Consensualmente destaca-se que a primeira regulamentação sobre moradia popular no Chile foi a de cômodos redondos, em 1843, referindo-se a habitações sem ventilação ou luz além da proveniente da porta de entrada. Posteriormente, a Lei dos Municípios de 1854 delegou às municipalidades a responsabilidade pela saúde urbana e normas sanitárias. Em 1883, a Prefeitura de Santiago concedeu benefícios a construtores de moradias operárias. Essas medidas foram incorporadas na Lei da Comuna Autônoma de 1892, que proibia cabanas de palha em áreas urbanas e incentivava a construção de cortiços higiênicos com planos e incentivos fiscais para empresas (Hidalgo Dattwyler, 2000).

Na primeira década do século XX, o Chile desenvolveu uma legislação habitacional destinada a viabilizar o acesso à moradia para as famílias de baixa renda. O contexto chileno neste período compartilhava semelhanças com o europeu e refletia as discussões dos Congressos Internacionais de Habitação Popular, que influenciaram a legislação chilena (Hidalgo Dattwyler, 2000). O autor destaca que vários países na América Latina apresentaram respostas semelhantes. No Brasil, iniciativas surgiram com a regulamentação da habitação popular em 1887⁷⁵, com incentivos a construtores. Por volta de 1900, uma nova lei isentou moradias operárias de impostos por quinze anos, aboliu tarifas de construção e permitiu empréstimos governamentais, diferentes regulamentações foram promovidas até 1926, quando o Estado se envolveu diretamente na construção de habitações.

Brasil por su parte, presentó una serie de intentos por normar las condiciones generales de la vivienda popular desde 1887, fecha en la cual se otorgaron algunas garantías para la construcción de viviendas para obreros. Hacia 1900, una nueva ley declaró exentas por quince años de contribuciones fiscales las casas para obreros, suprimió además los derechos arancelarios en materia de construcción y autorizó al Poder Ejecutivo para otorgar préstamos a las empresas constructoras. Posteriormente se siguieron promoviendo distintas normativas, hasta que el año 1926 se dictan leyes que decididamente involucran al Estado en la construcción directa de viviendas

Inicialmente, a maioria dos países incentivou a iniciativa privada, mas a demanda crescente levou o Estado a intervir mais diretamente na construção de

⁷⁵ Decreto n. 9.725, de 19 de fevereiro de 1887. <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-9725-19-fevereiro-1887-543061-norma-pe.html>

moradias. Assim, as primeiras ações no Chile foram “La acción de los Privados y de la Iglesia Católica” algumas instituições católicas tinham a finalidade de construir casas para trabalhadores casados que eram alugadas pelo valor máximo de 10% do valor do terreno e do prédio, tendo o arrendatário trabalhador a possibilidade de se tornar proprietário após dez anos de pagamento pontual do aluguel (Arteaga, 1985, p. 40 *apud* Valença, 2025, 18).

A escassez de moradia para a classe trabalhadora persistia, mesmo com as ações de caridade e a construção de habitações higiênicas por empresas privadas. Simultaneamente, o movimento social e sindical ganhava força no Chile, com greves e manifestações de partidos de esquerda que questionavam o sistema de governo, um fato reconhecido pelos grupos de poder.

Hidalgo Dattwyler (2000) destaca que antes de 1906, as tentativas de implementar uma legislação habitacional foram frustradas. Para os defensores da lei, a estabilidade social estaria condicionada à moradia digna, embora vissem a desigualdade e a propriedade como leis naturais. O Estado via na reforma dos costumes e na melhora social via habitação o principal instrumento de ordem pública para conter o avanço do socialismo e a anarquia⁷⁶.

As primeiras políticas habitacionais surgiram em resposta a principal forma de moradia que se estabelecia no período, os “conventillos” (cortiços), que eram locais superlotados e insalubres (Castillo; Hidalgo, 2007), com precárias condições vivenciadas pela classe trabalhadora. A precariedade das habitações adicionadas à superpopulação dos habitantes gerou más condições de higiene e altas taxas de mortalidade entre a população (Valença, 2025, p. 17).

Os “conventillos”, similares aos cortiços no Brasil e, da mesma forma, eram expressão da luta entre o capital mercantil de produção rentista e as normas regulamentadoras. Parte dos “arriendos de piso” foram demolidos pelos proprietários para dar lugar aos “conventillos” ou surgiram dos antigos casarões senhoriais (Tonin, 2025, p. 68).

⁷⁶ La estabilidad social depende de la sana, moral y legal constitución de la familia, base fundamental de toda sociedad, piedra angular en que descansa la paz social. El conventillo es el arma más tremenda que la sociedad esgrime contra su estabilidad, la familia no puede constituirse moralmente, no puede surgir sin que la clase obrera tenga habitaciones sanas e higiénicas. Si el interés privado puede hacerse oír en este recinto, permítaseme que diga que el interés privado de todos los capitalistas, de todos los dueños de la tierra en esta república está en que se atienda las verdaderas necesidades del obrero para que éste, pueda conformarse con la suerte y la categoría que en el mundo le ha tocado, por ley natural (Hidalgo Dattwyler, 2000). Sobre as primeiras legislações habitacionais no Chile, ler: Rodrigo Hidalgo Dattwyler (2000).

A “Ley de Habitaciones Obreras” (Lei de Moradia Operária), foi a primeira política habitacional do Estado chileno. Diferentemente de iniciativas anteriores, de caráter coercitivo, a lei de 1906 inovou ao incentivar a construção privada (Valença, 2025; Hidalgo Dattwyler, 2000). Contudo, apesar de ser um marco legal, ela não conseguiu erradicar a escassez habitacional, pois não beneficiava as classes mais pobres (Castillo; Hidalgo, 2007).⁷⁷

Concomitante à Lei de 1906, o Chile implementou uma política de promoção de poupança. De apenas uma em 1901, fundada em 1884 em Santiago, o número saltou para onze em 1906, com novas aberturas em diversas cidades, incluindo Antofagasta, culminando na criação da Caja Nacional de Ahorros, em 1910. Essa instituição unificou as Caixas existentes e futuras, criando um fundo social para a construção de moradias, com sua direção a cargo do Consejo de la Caja de Crédito Hipotecário, estabelecendo o início de um novo arcabouço legal e financeiro para a habitação social no país (Hidalgo Dattwyler, 2000).

Em 1925, foi promulgada por meio do Decreto Ley 308 Ley de Habitaciones Baratas y la construcción de viviendas obreras. Essa nova legislação revogou as antigas normas de 1906 que regulavam as habitações operárias. Uma das contribuições mais significativas dessa política é a inclusão das cooperativas de habitação como promotoras de imóveis acessíveis. Isso foi viabilizado por meio de um sistema que conjugou poupanças individuais, benefícios e garantias estatais (Valença, 2025).

Com a Criação do Conselho de Habitação Popular e das Leis de Incentivo à Construção Operária - Junta de Habitación Popular y las Leyes de Fomento de la Edificación Obrera: a principal Ley de Fomento de la Habitación Obrera, lei n. 4.931, de 6 de fevereiro de 1931, substituiu a lei de habitações baratas de 1925, voltada para regular o aluguel de imóveis e a compra e venda de terrenos a prazo.

No final dos anos 1930 e início dos anos 1940 o Estado chileno assumiu o papel de financiador da produção habitacional por meio do Fundo 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 (Tonin, 2025).

⁷⁷ Sobre a Ley de Habitaciones Baratas y la construcción de viviendas obreras, ler: Castillo e Hidalgo (2007).

La Caja de Habitación Popular (Fundo de Habitação Popular), Lei 5.950/1936, foram mais de 9.180 mil casas construídas entre 1937 e 1941, das quais 58% construídas com ação direta do Fundo de Habitação e 42% por meio de trabalho indireto. No entanto, este resultado contrasta com as previsões de construção de 13 mil casas por ano ou com as 37 mil indicadas no plano habitacional proposto pela Associação de Arquitetos do Chile (Hidalgo Dattwyler, 2000, p. 113). Em 1943, foi reestruturado, por meio da Lei nº 7.600, concedendo-lhe maiores poderes econômicos e garantindo seu financiamento por meio de contribuições de Seguridade Social e do Fundo de Crédito Hipotecário. O processo de reestruturação culminou em 1953, quando o Fundo de Habitação Popular se fundiu com a “Corporación de Reconstrucción y Auxilio (Corporação de Reconstrução e Assistência) para formar a Corporação de Habitação (CORVI).

La Corporación de Reconstrucción y Auxilio, Lei nº 6.334, de 29 de abril de 1939, criada para responder à emergência que se seguiu ao terremoto de 1939. Foi responsável pela reconstrução urbana, pelo planejamento de novas cidades e pela criação de moradias populares nas áreas afetadas, como Concepción e Chillán. Deixou um legado de importantes intervenções urbanísticas e arquitetônicas que hoje são consideradas patrimônio histórico. Sua existência foi prorrogada diversas vezes, mas em 1953, suas funções e patrimônio foram incorporados ao Fundo de Habitação para formar a CORVI.

A Lei Pereira, nº 9.135, de 12 de outubro de 1948, foi promulgada com o objetivo de eliminar o déficit habitacional, que era estimado em cerca de 300 mil unidades. A Lei introduziu um novo marco jurídico e uma maior dotação de recursos para a Caja de la Habitación Popular, transformando-a de uma agência modesta em um grande agente de desenvolvimento e habitação social com capacidade de operação em escala nacional e massiva.

A Lei Pereira contribuiu para a construção dos primeiros grandes conjuntos habitacionais e alterou a morfologia das cidades chilenas por meio da urbanização periférica. A principal inovação foi a criação de um sistema de financiamento subsidiado, baseado em: a) sistema de poupança obrigatório para a habitação; b) concessão de crédito de longo prazo e subsidiado. Além disso, a lei incentivou o setor privado a construir habitações sociais, concedendo isenções de impostos prediais e isenções de impostos de renda sobre os aluguéis dessas moradias. A lei permitiu ao Estado assumir o protagonismo na produção de moradias populares, marcando o

início da atual política de habitação social no Chile. A Lei Pereira impulsionou a reorganização institucional que resultou na criação da Corporación de la Vivienda (CORVI), formalizada em 1953.

As primeiras iniciativas do Estado no setor habitacional até os anos de 1950, compreenderam uma série de leis municipais destinados a regular as condições de higiene, saúde e construção de habitações de baixo preço para as famílias dos trabalhadores, assim como auxiliar na reconstrução de moradias afetadas pelo terremoto de Chillan de 24 de janeiro de 1939.

Entre 1944 e 1953 a Caja de la Habitación Popular construiu 53.174 moradias no país. Segundo dados do Censo, em 1952 o estoque habitacional urbano era de 940 mil casas, o que demonstra a limitação da ação estatal. Embora insuficiente para responder às necessidades do período, as mudanças na forma de produção demonstram o surgimento de um pequeno mercado imobiliário (Tonin, 2025).

Os circuitos imobiliários do Chile, similar aos do Brasil, foram profundamente marcados por uma lógica rentista na qual o objetivo central era a extração máxima de renda fundiária. No cenário brasileiro, essa dinâmica consolidou o cortiço e a casa de cômodos como formas arquitetônicas dominantes, priorizando o ganho com aluguéis em detrimento de melhorias construtivas. Essa estratégia buscava o aproveitamento exaustivo do solo em localizações centrais, próximas aos postos de trabalho, definindo a questão habitacional muito mais pela precariedade extrema das condições de moradia do que por um déficit quantitativo (Tonin, 2025, p.67).

De maneira análoga, o modelo chileno baseou-se no domínio da renda sobre edifícios deteriorados e quartos alugados, conhecidos como “cuartos redondos”. Os conventillos chilenos assemelhavam-se aos cortiços brasileiros na sobreposição do lucro rentista à qualidade edilícia, enquanto o sistema de “arriendo de piso” revelava uma forma ainda mais específica de exploração: proprietários de terras rurais periféricas loteavam seus terrenos e os alugavam a famílias que, além de pagarem uma renda fixa baseada na metragem do solo, assumiam inteiramente a responsabilidade e os custos pela construção de suas próprias habitações (Tonin, 2025, p. 68).

Entre 1930 e 1980, a América Latina vivenciou seu ciclo de crescimento mais intenso, sustentado por um Estado de orientação desenvolvimentista que atuou como agente do processo de Industrialização por Substituição de Importações (ISI). Este período foi marcado pela institucionalização de agências de planejamento e fomento,

muitas vezes articuladas a organismos internacionais que, sob a tensão geopolítica da Guerra Fria, buscavam ordenar a rápida urbanização e o subdesenvolvimento periféricos de modo a integrá-los à dinâmica de acumulação global.

Neste período, consolidaram-se o planejamento e o financiamento econômico estatal, com a criação de importantes instituições de fomento e pesquisa: a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) em 1948; o Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES) no Brasil em 1952, e a Corporação de Fomento Andino (CAF) em 1970. Além da implantação e expansão de grandes estatais em áreas estratégicas, como o setor petrolífero: YPF, PEMEX, Petrobrás, PDVSA (Mamigonian, 2006, p. 2).

O planejamento urbano ascendeu entre as décadas de 1960 e 1970. Lefebvre (1972), argumenta que embora promettesse uma organização científica da vida social, resultou em um fracasso epistemológico. Na prática, reduziu-se a uma mistura de considerações ideológicas e medidas administrativas entre governos e interesses privados (Lefebvre, 1972). Apesar desse contexto, Lefebvre (1972) adverte que a ideia de uma ciência do espaço não deve ser abandonada. Contudo, sua construção exige um profundo desenvolvimento teórico sobre os conceitos de espaço e tempo (Lefebvre, 1972).

O subdesenvolvimento, a marginalidade e a urbanização se tornaram agendas de pesquisa, debate e políticas no nível internacional. O pensamento crítico latino-americano aflorou na repulsa à visão funcionalista e etapista do subdesenvolvimento, da urbanização e da marginalidade e às políticas que esta visão sustenta (Tonin, 2025, p. 74-75).

No Chile, com a Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) criada desde 1939, o Estado aprofundou sua intervenção no desenvolvimento econômico. O objetivo central da instituição era coordenar e impulsionar o processo de industrialização nacional. Apoiada por recursos fiscais e financeiros externos, a CORFO promoveu setores estratégicos da infraestrutura e da indústria de base, tais como: energia elétrica, petróleo, siderurgia, química, mecânica, metalurgia, cimento, açúcar, têxteis e madeira (Tonin, 2025).

Esse processo reorientou o centro dinâmico de acumulação para a industrialização interna, alterando os fluxos migratórios e consolidando um novo padrão industrial de reprodução do capital na América Latina, sob a hegemonia financeira dos Estados Unidos (Mamigonian, 2000, p. 2).

Esse contexto favoreceu o surgimento de uma fração do capital dedicada exclusivamente à produção do espaço urbano. O capital incorporador, oriundo do setor mercantil, apresentou-se como um destino estratégico para investimento de capitais sobreacumulados, protegendo frações da classe dominante dependente durante a abertura da indústria nacional ao capital estrangeiro (Tonin, 2025).

O avanço do setor industrial atuou como um catalisador do crescimento demográfico urbano. No Chile, o período entre 1952 e 1960 marcou o auge dessa expansão, com a população das cidades crescendo a uma taxa média anual de 4,95%. Embora esse ritmo tenha desacelerado nas décadas seguintes, fixando-se em patamares próximos a 3,30%, os índices de urbanização permaneceram significativamente superior aos registrados nas décadas de 1930 e 1940, consolidando o caráter urbano da sociedade chilena (Tonin, 2025, p. 81-82). Diante o exposto, novas políticas habitacionais foram formuladas no intuito de responder à crescente demanda por moradia nos centros urbanos.

Esse foi o contexto ideal para a consolidação da política habitacional chilena estruturada no subsídio. Freitas, Magnabosco e Cunha, (2013, p. 200), esclarecem que a história do sistema de financiamento imobiliário no Chile, no século XX, pode ser dividida em três períodos, de acordo com os instrumentos de intermediação financeira que alocam recursos de poupança para investimentos imobiliário: a) até 1959; b) de 1959 a 1976; e c) após 1976.

O financiamento imobiliário ocupou um lugar de destaque na política de intermediação financeira chilena no primeiro período. Na década de 1930, os títulos hipotecários, instrumentos emitidos em pesos com taxas de juros nominais, passaram a representar 50% do crédito oferecido pelo sistema bancário. Com o aumento da inflação a partir de 1940, essas taxas caíram abaixo do aumento dos preços e se traduziram em transferência de renda de investidores para mutuários hipotecários. O mercado não conseguiu suportar e o sistema reduziu consideravelmente a oferta de crédito (Freitas; Magnabosco; Cunha, 2013, p. 200).

Em 1959, o governo solucionou o problema criando incentivos fiscais para a oferta e a demanda, contidos no Decreto com Força de Lei n.º 2, de 1959. A inovação do decreto consistiu em estabelecer um regime de correção monetária para operações de longo prazo, permitindo, assim, que investimento e poupança coexistissem com altas taxas de inflação (Freitas; Magnabosco; Cunha, 2013, p. 201).

No Chile, a CORVI fundada em 1953, absorveu a Caja de la Habitación

Popular e os mecanismos financeiros que se tornaram a base de todas as políticas habitacionais subsequentes. Essa instituição assumiu amplas responsabilidades nas políticas habitacionais e desempenhou um papel significativo na produção e distribuição de moradias populares. Naquele ano, o déficit habitacional no Chile atingia mais de 145 mil unidades. A instituição atenderia tanto a classe média quanto a população de baixa renda.

Em Antofagasta destaca-se a construção do Conjunto Salar del Carmen. A CORVI também elaborou programas e projetos habitacionais, atuou como urbanista e construtora, utilizando principalmente recursos públicos, distribuiu moradias sociais para famílias e indivíduos de baixa renda e funcionou como instituição financeira, concedendo crédito habitacional às famílias e indivíduos (Held, 2000).

O superávit de 1959 transformou-se em um déficit crônico, culminando em 1962 com um saldo negativo de 240,6 milhões de dólares em conta corrente. A expansão desmedida das importações neutralizou os ganhos do cobre, gerando uma crise cambial severa (Tonin, 2025, p.84). Diferente da balança comercial, o endividamento externo manteve-se em expansão contínua. A dívida pública saltou de 7,55% do PIB em 1961 para 26,41% em 1970. Esta ampliação do capital estrangeiro foi internalizada na economia chilena por meio de dois canais principais: o aumento do gasto público e a expansão do programa de habitação (Tonin, 2025, p.84).

Em 1959, foi criado o Sistema Nacional de Poupança e Empréstimo (SINAP), que desempenhou um papel significativo na captação de poupança por meio da criação de associações de poupança e empréstimo, revitalizou a atividade imobiliária e validou o sistema de índices de ajuste, que foram a base para o sucesso subsequente dos novos sistemas de financiamento imobiliário estabelecidos a partir da década de 1970. A indexação das poupanças e dos empréstimos hipotecários, que se mantém até hoje, foi vital para eliminar o risco inflacionário e garantir a oferta de crédito a um custo mais baixo (Freitas; Magnabosco; Cunha, 2013, p. 201).

A década de 1960 marcou uma segunda fase do circuito imobiliário chileno, impulsionada pelas contradições do acelerado crescimento industrial e urbano. A economia foi dinamizada por dois fatores externos: a bonança no mercado de cobre e o crescente endividamento externo. Apesar do expressivo aumento nas exportações de cobre, que cresceram 28% entre 1958 e 1962, a política de abertura comercial do governo Jorge Alessandri comprometeu a balança de pagamentos. Enquanto as exportações subiram para 825,6 bilhões de pesos, as importações saltaram 43% no

mesmo período (Tonin, 2025, p.84).

Na década de 1960, o investimento em moradia consolidou-se como o principal mecanismo de transmissão do dinamismo externo para o território nacional. O setor habitacional assumiu uma função estratégica tanto na manutenção do crescimento econômico quanto na mitigação das pressões urbanas. Assim, o circuito imobiliário passou a mediar a relação entre o setor externo e a acumulação interna no capitalismo dependente. Nesta relação dialética, representada no balanço de pagamentos: assim como o circuito imobiliário depende dos resultados do setor externo, ele contribui para a acumulação interna (Tonin, 2025, p. 84).

Duas políticas estatais foram fundamentais para estruturar o circuito imobiliário no período: Plano Nacional de Habitação, focado na produção em larga escala, com forte protagonismo do setor público e o Sistema Nacional de Ahorro y Préstamos (SINAP), criado para captar poupança e viabilizar o crédito hipotecário, fornecendo a base financeira para a atuação do capital incorporador (Tonin, 2025, p. 85).

A proposta seguiu o modelo 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 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 (Tonin, 2025, p. 87).

O Decreto com Força de Lei nº 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 (Tonin, 2025, p. 86).

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 continuou 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% das unidades comercializadas pelo setor privado em 1973 (Tonin, 2025, p. 88).

Em 1965, com a criação do Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), o Chile institucionalizou uma demanda social (Valença, 2025, p. 28). Intensificou sua atenção às políticas habitacionais e à sua integração com o desenvolvimento urbano no âmbito nacional. Naquela época, a política habitacional era alinhada ao desenvolvimento socioeconômico nacional, fundamentada no princípio de que “a moradia é uma necessidade básica” e um direito de toda família. Além disso, essa política estabelecia prioridades regionais, definia a localização (urbana ou rural) da moradia e especificava a qualidade da construção (Castillo; Hidalgo, 2007).

A “Operación Sitio o Tiza” foi instituída em 1965 como uma política de emergência contra os danos causados por tempestades, mas apenas dois anos depois, por meio do Plano de Poupança Popular, se tornaria uma maneira formal para fornecer acesso à habitação à população de baixa renda. Era um contexto de intensa mobilização social e ocupações ilegais de terrenos, o programa constituiu uma resposta institucional às demandas dos movimentos sociais. Foi basicamente constituído de empréstimo para a compra de lotes unifamiliares (até 170m), urbanizados e ligados à cidade, onde os moradores construíam suas casas.

O programa foi apenas uma estratégia econômica e social caracterizado pela acessibilidade, a autoconstrução, a organização e participação social. O Estado subsidiava o terreno urbanizado (o sítio), isso tornava a solução mais acessível para as famílias de baixa renda, que não tinham condições econômicas para adquirir uma moradia completa no mercado. As famílias podiam adquirir o terreno com uma poupança e empréstimo estatal de longo prazo, com parcelas limitadas a 20% da renda familiar. A construção da casa ficava por conta do ritmo da própria família, permitindo que ela se desenvolvesse progressivamente de acordo com suas possibilidades econômicas e necessidades. Esses conjuntos seriam planejados com as devidas instalações educacionais, recreativas e de saúde.

A autogestão e autoconstrução, por necessidade de construir a casa por conta própria incentivava a organização em comitês, cooperativas ou grupos de ajuda mútua para realizar as tarefas de construção, como produção de materiais ou construção assistida. O programa buscou dar grande importância à participação popular, sendo apoiado pela criação de agências estatais como a “Consejería Nacional de Promoción Popular”. Entre 1965 e 1970, cerca de 71.000 moradias foram entregues, beneficiando

mais de 380.000 pessoas (Valença, 2025, p. 29).

A centralidade da habitação como política de Estado foi determinante para o surgimento do capital incorporador chileno. Entre 1960 e 1973, a força desse setor é evidenciada pelos dados: investimento médio de 6% do PIB ao ano; investimento anual médio de 22 milhões de Unidades de Fomento (UFs¹⁹) e a produção de moradias respondeu por 79,5% de toda a áreas edificada no Chile (Tonin, 2025, p. 85)⁷⁸.

Nas décadas de 1960 e início de 1970, o governo promoveu uma ampla política de subsídios para a compra de casas por pessoas de baixa renda. De 1960 a 1969, quase 68.000 famílias tiveram acesso ao subsídio para a compra da casa própria, número que aumentou para quase 150.000 famílias entre 1970 e 1979. Em apenas três anos, de 1970 a 1972, mais de 72.500 famílias tiveram acesso ao subsídio (Freitas; Magnabosco; Cunha, 2013, p. 201).

Tonin (2025), destaca que a principal fonte de dinamismo do setor foi o orçamento público. 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. O SINAP, por tanto, 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 (Tonin, 2025, p. 88).

O protagonismo estatal na produção de moradias não apenas atendeu a demandas sociais, mas organizou o mercado para o surgimento de um capital de circulação específico. Ao comandar o circuito imobiliário, o capital incorporador tornou-se o principal agente da produção do espaço urbano chileno até o início da década de 1970.

Em meados da década de 1970 o advento das novas tecnologias da informação e a hegemonia da riqueza nas suas formas mais líquidas financeira marcaram o abandono do Estado das suas anteriores responsabilidades públicas. A crise de 1973 gerou uma reação imperialista estadunidense e a subsequente política

⁷⁸ Em 1967, o Chile criou uma moeda virtual, a Unidade de Fomento (UF), que funciona como unidade de conta e é utilizada como indexador de contratos futuros corrigidos. A UF era reajustada trimestralmente pelo Índice de Preços ao 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 investimentos de longo prazo de maturação tenham sua rentabilidade anulada por processos inflacionários. Mesmo com a redução da inflação alcançada na segunda metade dos anos 1980 a UF continua sendo usada como indexador da economia chilena (Tonin, 2025, p. 87).

monetarista do Federal Reserve (Banco Central dos EUA), elevou bruscamente a taxa de juros. A arrecadação de recursos diminuiu drasticamente devido à recessão, à perda do poder de compra da população e à instabilidade política do país comprometeram a capacidade do SINAP.

O rápido crescimento populacional e altos níveis de urbanização provocaram grandes transformações na estrutura social do Chile. Em 1970 a população rural teria diminuído para 24% da população total. As cidades não conseguiram se adaptar à nova realidade social e urbana apresentada. Por falta de infraestrutura ou serviços necessários, o déficit habitacional aumentou (Valença, 2025, p. 24). Provocando o surgimento de soluções espontâneas para o problema habitacional, através da ocupação de terras nas periferias das cidades, onde não existiam condições sanitárias e de moradias. Esta forma de ocupação foi chamada “poblaciones callampas”, que eram condições precárias de habitação nascidas rapidamente, em terrenos baldios ao longo das margens de rios, canais e esgotos a céu abertos, ou faixas livres de vias públicas e encostas inexploradas (Valença, 2025, p. 24).

Até 1973 o Estado chileno assumiu a responsabilidade direta pela construção de moradias. As políticas habitacionais caracterizavam-se por subsídios à oferta, resultando em preços abaixo dos custos de construção, e por subsídios ao crédito com base em taxas de juros nominais para financiamento imobiliário, relativas à inflação corrente. Os resultados foram significativos em termos de volume, mas o déficit persistia, especialmente nas áreas urbanas com o crescimento dos “campamentos”.

Entre 1974 e 1976, o número de unidades financiadas por ano (16.100) diminuiu 28% em comparação com os quatro anos anteriores (22.400). Além disso, observou-se uma discrepância entre os prazos de implementação e de arrecadação, um problema já conhecido no sistema americano (Freitas; Magnabosco; Cunha, 2013, p. 201).

O objetivo era forçar o pagamento dos juros das dívidas externas e, simultaneamente, impor a abertura dos mercados internos latino-americanos. Isso favoreceu as empresas industriais e de serviços dos países centrais, sobretudo os EUA. A política nacional desenvolvimentista foi derrotada por um estrangulamento comercial e financeiro, através do estrangulamento da dívida na década de 1980, resultando em desindustrialização e desemprego em massa e o fluxo de capitais estrangeiros especulativos, atraídos por juros altos (Mamigonian, 1999, p. 148).

A questão habitacional foi marcada por uma forte intervenção estatal, tanto no período pré-ditadura como durante o regime militar e nos governos democráticos seguintes. No entanto, durante o regime de Pinochet o Estado se afastou da produção de habitações sociais e passou a subsidiar a demanda individual, através de subsídios habitacionais para que as famílias comprassem casas no mercado privado. Isso, na prática, levou à construção de conjuntos habitacionais padronizados e de baixa qualidade nas periferias. Embora tenha reduzido o déficit habitacional quantitativo, gerou problemas de segregação socioespacial e moradias sem acesso a serviços e oportunidades.

Em meados da década de 1970, com a ascensão neoliberal, o Chile promoveu uma reforma do sistema de financiamento imobiliário substituindo a provisão estatal por um modelo de subsídio à demanda e financiamento via mercado privado. Com objetivo explícito de ampliar os investimentos em moradias e combater o déficit habitacional (Freitas; Magnabosco; Cunha, 2013, p. 200). O déficit habitacional quantitativo já atingia 1.030.000 casas em 1978 (Held, 2000, p. 13). Isso se tornou o cerne da política habitacional chilena frequentemente citada como exemplo, tanto positivo quanto negativo, no âmbito internacional.

Em 1976, um novo quadro institucional foi introduzido por meio de reformas estruturais para a liberalização da economia, acompanhada por medidas de estabilização econômica. Resultou em uma profunda reformulação do mercado de capitais, que por sua vez, teve repercussões na intermediação financeira e no crédito imobiliário (Freitas; Magnabosco; Cunha, 2013, p. 202).

Valença (2025) aponta que esta fase se concentrou nas ocupações ilegais de terra. A principal política pública inicial da ditadura chilena concentrou-se na repressão sistemática aos movimentos de moradia, na perseguição a lideranças opositoras e no fechamento do regime político. Esse cenário de instabilidade fez com que a produção habitacional, que havia atingido seu ápice em 1972, mergulhasse em uma profunda recessão (Tonin, 2025, p. 88-89).

No entanto, as condições estruturais para a reprodução do setor imobiliário já estavam consolidadas. A casa própria havia se tornado a modalidade de moradia predominante, apresentando um avanço acelerado sobre as demais formas de ocupação. Enquanto em 1952 apenas 30% das residências eram ocupadas por seus proprietários, esse índice superou os 50% apenas 18 anos depois, atingindo dois terços da população em 1992 (Tonin, 2025, p. 88-89).

Visando uma política de liberalização do mercado de uso do solo, como resultado das políticas econômicas, a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano foi alterada em 1979, optando por critérios de liberalização do mercado de terras. Sob os slogans “A terra não é um recurso escasso” e “Uso da terra é definida por sua maior rentabilidade”, foi implementada uma nova política que desregulamentou o mercado de terras no país. Incorporando um sistema de planejamento flexível, com o mínimo de intervenção estatal, permitindo o movimento de capitais e o crescimento desregulado das cidades (Valença, 2025, p. 32).

A partir de 1979 criou-se a política de erradicação de assentamentos periféricos (favelas). Até 1984, cerca de 78.800 famílias, aproximadamente 400.000 pessoas, foram erradicadas em todo o país, sendo consideradas uma das ações de maior impacto na atual constituição socioespacial das cidades (Valença, 2025, p. 33).

Em 1985, implementou uma política de financiamento habitacional considerado exitoso e eficiente por alcançar sucessos quantitativos capazes de reduzir significativamente seu déficit habitacional, modelo que serviu de inspiração para muitos países da América Latina (Salas Serrano, 2002).

Essa política baseia-se no papel facilitador e subsidiário do Estado e atribui o papel de execução ao setor privado. O financiamento habitacional foi estruturado em três pilares: poupança (por meio do esforço dos indivíduos e poupança prévia do solicitante), subsídio (contribuição direta do Estado por meio de orçamento anual) e crédito (por meio do mercado financeiro e crédito hipotecário) (Salas Serrano, 2002).

O financiamento habitacional poderia ser obtido por meio de subsídios, crédito, autofinanciamento sem subsídios e, finalmente, por meio de uma combinação de crédito e subsídios no financiamento de imóveis, essa combinação teve efeito imediato no mercado (Freitas; Magnabosco; Cunha, 2013, p. 200).

Conforme Held (2000), a centralidade dos subsídios no atendimento à demanda habitacional exige a aplicação de regras claras e rigorosas, estruturadas sob quatro pilares fundamentais: a) transparência: implica que os critérios de pontuação sejam públicos e acessíveis, permitindo que os candidatos elegíveis acompanhem sua classificação e conheçam os patamares mínimos necessários para concessão do subsídio; b) imparcialidade: assegura que a entrega dos subsídios respeite estritamente a ordem da lista de espera, fundamentada nas pontuações dos candidatos que cumprem todos os requisitos; c) focalização: requisito para a equidade distributiva, garantindo que famílias e indivíduos de baixa renda e sem casa própria

tenham um acesso mais do que proporcional aos subsídios. No entanto, a equidade também pressupõe que diferentes faixas de renda qualificadas possam adquirir habitação de acordo com suas aspirações e capacidade de pagamento; e d) neutralidade: exige que o modelo de subsídio ofereça liberdade de escolha aos beneficiários entre diferentes modalidades para atingir o padrão desejado, seja por meio de aquisição de imóveis novos ou usados, ou ainda pela reforma e ampliação de moradia já existente (Held, 2000, p. 11-13).

A política teve legitimidade e aceitação com o sistema objetivo de acumulação de pontos que considera o cumprimento dos requisitos de poupança prévia e as características demográficas e socioeconômicas das famílias (Held, 2000, p. 11-13).

A política habitacional chilena além de constituir uma experiência de financiamento imobiliário que serviu de referência para outros países, oferece uma base empírica para analisar como uma política de subsídios pode influenciar as decisões dos participantes do mercado e o volume de investimentos imobiliários (Freitas; Magnabosco; Cunha, 2013, p. 200).

Isso se deve, entre outros fatores, ao fato de que, por se tratar de uma política em vigor há muitos anos, seus efeitos a longo prazo já podem ser observados. Além disso, a ampla variedade de métodos de aquisição de moradias permite uma melhor avaliação das relações entre subsídios, empréstimos e renda (Freitas; Magnabosco; Cunha, 2013, p. 200).

De acordo com os autores, a política habitacional chilena caracteriza-se por três dimensões: a) o sistema de financiamento; b) a política de subsídios; e c) as regulamentações sobre construção e urbanização. Cada uma dessas dimensões evoluiu em ritmo diferente ao longo dos últimos cinquenta anos, apresentando fases bem definidas (Freitas; Magnabosco; Cunha, 2013, p. 200).

A reforma da previdência social no final de 1980 foi outro fator importante que fomentou o mercado secundário de títulos e canalizou grandes recursos de longo prazo para o financiamento imobiliário. De acordo com a Superintendência de Pensões, o número de contas de previdência capitalizadas cresceu rapidamente após a reforma, passando de aproximadamente 500.000 em meados de 1981 para 5,014 milhões de contas em dezembro de 1994. Enquanto isso, os ativos dos fundos cresceram de US\$305 milhões em 1981 para US\$21,145 bilhões em 1994, um crescimento fundamental para a expansão da oferta geral de fundos nas décadas de 1980 e 1990, quando o crédito imobiliário estava em rápida expansão (Freitas;

Magnabosco; Cunha, 2013, p. 202).

Com o término do regime militar em 1992, os governos democráticos mantiveram as linhas gerais do sistema e aumentaram os recursos destinados a subsídios. Na década de 1980, foram concedidos subsídios a 330.000 mil famílias, número que aumentou para 515.000 na década de 1990. Devido ao crescimento econômico da década de 1990, o volume de crédito também se expandiu (Freitas; Magnabosco; Cunha, 2013, p. 202).

A política habitacional chilena coexistiu com inúmeros programas de subsídios que diferem de acordo com a área de atuação (urbano ou rural), a população-alvo e o tipo de habitação. No sistema de subsídios habitacionais, a poupança prévia é uma condição obrigatória, seja por meio de contribuição em dinheiro ou pela posse de terras. Uma exceção a essa exigência é feita para famílias em situação de extrema pobreza, que recebem assistência prioritária e direta do Estado (Freitas; Magnabosco; Cunha, 2013, p. 203).

Essa política tem por princípios a equidade e a progressividade: o acesso é universal e os subsídios são proporcionalmente maiores para a população de baixa renda. Em termos gerais, o sistema se baseia na concessão de subsídios para a demanda ou para a construção e doação de moradias. Na primeira modalidade, o governo concede um certificado que é utilizado como forma de pagamento de parte do valor da moradia, reduzindo a necessidade de poupança prévia e crédito. A política de construção e doação de moradias é aplicada aos setores de menor renda da sociedade, que não possuem meios para acumular poupança prévia ou obter crédito (Freitas; Magnabosco; Cunha, 2013, p. 202).

Os principais programas desse período foram: a) Programa de Vivienda Básica; b) Subsidio General Unificado (SGU); c) Programa del Subsidio Rural; d) Programa de Economía del Trabajo (PET); e) Programa de Vivienda Progressiva (Freitas; Magnabosco; Cunha, 2013, p. 203). Segundo dados da CASEN de 2006, esses cinco programas representavam mais de 75% dos subsídios concedidos entre 1976 e 2006. Os demais programas de subsídios referem-se principalmente ao aluguel social, arrendamento e aquisição de lotes urbanizados.

O Programa de Vivienda Básica foi criado em 1975 e vigorou até os anos 2000. Era destinado a famílias residentes em áreas urbanas e rurais que não possuíam moradia, viviam em condições de marginalização habitacional e pertenciam ao primeiro e segundo grupo de distribuição de renda. O programa definiu o modelo

de financiamento habitacional para pessoas de baixa renda no Chile por meio de uma combinação de poupança prévia, subsídios e crédito. O subsídio médio equivalia a 70% do preço do imóvel (Freitas; Magnabosco; Cunha, 2013, p. 203).

O Subsidio General Unificado, criado em 1978, destinava-se a famílias de baixa e média renda que não possuíam casa própria, mas tinham capacidade de pagamento suficiente para obter crédito bancário. A família deveria demonstrar sua disposição para pagar pela casa, refletida em economias anteriores depositadas em uma conta poupança vinculada. Por meio desse sistema, era possível adquirir uma moradia permanente, nova ou usada, em uma área urbana ou rural (Freitas; Magnabosco; Cunha, 2013, p. 203).

O Programa del Subsidio Rural iniciou-se em 1980 e destinava-se às famílias residentes e proprietárias de um terreno na zona rural e em situação precária de habitação. A terra era exigida como entrada, como uma forma de poupança prévia, e o restante era financiado por meio de um empréstimo bancário (Freitas; Magnabosco; Cunha, 2013, p. 203).

O Programa de Economía del Trabajo (PET) foi criado em 1985 para auxiliar famílias sem teto pertencentes a grupos sociais organizados, de preferência ligados a categorias profissionais ou associações de trabalhadores. Assim como o Programa de Vivienda Básica, o PET auxiliava famílias em áreas urbanas e rurais por meio da tríade de poupança prévia, subsídio e crédito (Freitas; Magnabosco; Cunha, 2013, p. 203).

O Programa de Vivienda Progressiva começou a operar em 1990 para atender famílias sem moradia que viviam com outras famílias ou em situação de precariedade habitacional. Prioridade foi dada às famílias de baixa renda. As casas deste programa foram projetadas para serem construídas em etapas. A primeira etapa previa uma casa de 13m² em um terreno de 100m². O terreno deveria estar totalmente urbanizado, e a casa deveria ter infraestrutura sanitária e um quarto. Após essa primeira etapa, a família poderia terminar a casa por conta própria ou solicitar apoio estatal para a próxima etapa. Para acessar o programa, era necessário ter economias prévias, e o restante do financiamento era providenciado por meio de subsídios estatais e empréstimos hipotecários concedidos pelo Serviço de Habitação e Desenvolvimento Urbano (SERVIU) (Freitas; Magnabosco; Cunha, 2013, p. 203).

O modelo baseado em subsídios, como o DS49 e DS1, é considerado como capaz de reduzir consideravelmente o déficit habitacional quantitativo. No entanto, o

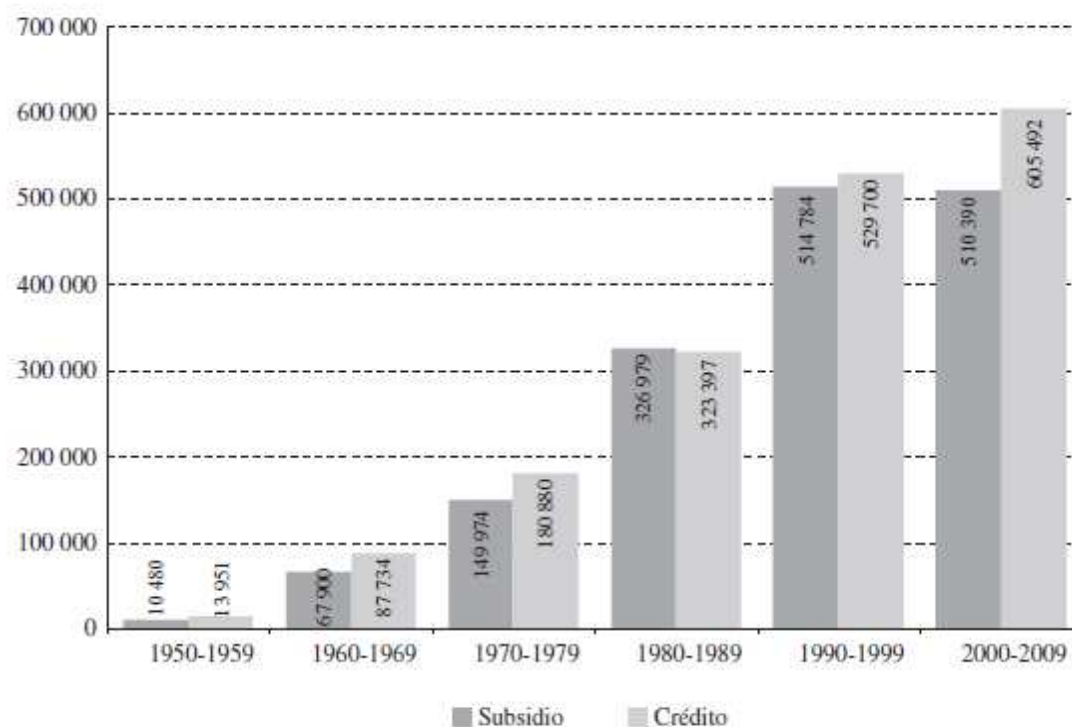
custo social foi a segregação socioespacial. O setor privado tendeu a construir moradias subsidiadas em terrenos baratos, localizados nas periferias das cidades, distantes de empregos e serviços, criando os chamados bairros “com teto, mas sem cidade”.

Esses programas foram revisados e substituídos por novos a partir da década de 2000. As principais mudanças consistiram na revisão dos valores de referência e na eliminação da modalidade de construção de moradias por doação. Os dois principais programas de subsídio estabelecidos nesse período foram o Fondo Solidario de Vivienda, de 2001 e o Subsídio Habitacional, de 2004. No entanto, cabe mencionar que, com esses novos programas, o modelo de financiamento foi mantido por meio de poupança prévia, subsídio e crédito (Freitas; Magnabosco; Cunha, 2013, p. 203).

A relação entre crédito e subsídios no Chile é demonstrada nos dados da pesquisa CASEN de 2009, na qual o subsídio se estabelece como um forte facilitador para o financiamento imobiliário. Até 2009, das 5,6 milhões de famílias chilenas, um total de 1,63 milhão obtiveram subsídios para a compra de imóveis. Deste grupo, 1.276.000 também obtiveram crédito, representando 32% do total de famílias. Mais de 70% que obtiveram crédito (cerca de 1,8 milhão) também receberam subsídio. Enquanto que 358 mil famílias utilizaram somente o subsídio, outras 527 mil famílias acessaram apenas o crédito (CASEN, 2009).

Apesar do alcance, a maior parte da população chilena, aproximadamente 3,5 de famílias, cerca de 62%, não tinha acesso a crédito nem a programas de subsídios para adquirir moradia.

O número de famílias que tiveram acesso a crédito ou programas de subsídios entre 1976 e 2009, são mais de 3,1 milhão de famílias chilenas e 72% daquelas com acesso a crédito também receberam subsídio. Metade das famílias que compraram a casa teve acesso a crédito e 35% usufruíram da combinação de crédito e subsídio. Além disso, 40% não tiveram acesso a nenhum tipo de programa para aquisição da casa. Esses números reforçam que no Chile o acesso ao crédito habitacional está amplamente condicionado pela obtenção de subsídios (Freitas; Magnabosco; Cunha, 2013, p. 203).

Gráfico 13 - Número de famílias com acesso ao crédito e subsídio entre 1950-2009

Fonte: Freitas, Magnabosco e Cunha (2013, p. 201).

Os subsídios governamentais exercem influência determinante na dinâmica do crédito e no equilíbrio do mercado imobiliário. Ao facilitar o acesso, aumentam a probabilidade de uma família de baixa renda obter financiamento e, consequentemente, conquistar a moradia própria.

O subsídio governamental representa uma transferência instantânea de recursos destinada a cobrir parte do valor do imóvel, o que influencia diretamente as condições gerais do financiamento. Esse recurso tem dupla função: minimiza o risco de financiamento percebido para os setores de baixa renda e, por sua vez, expande a oferta de empréstimos pelas instituições financeiras. Desse modo, afeta positivamente as decisões dos bancos, tornando os financiamentos mais seguros e viáveis.

O financiamento habitacional é um contrato que envolve cinco elementos: o valor do empréstimo, a taxa de juros de financiamento, a garantia subsidiada que é um bem real usado como garantia para o empréstimo (hipoteca), o valor subsidiado e o valor da entrada. A hipoteca é executada em caso de inadimplência e no financiamento habitacional, o valor da garantia é equivalente ao valor do imóvel.

À medida que os fundos para financiamento de investimentos imobiliários

aumentam, a oferta de crédito também aumenta. No entanto, essa expansão não afeta a taxa de juros do financiamento, que maximiza o retorno esperado. Além disso, o aumento dos subsídios reduz o custo do financiamento e os pagamentos iniciais, ampliando assim o número de famílias que podem solicitar e obter crédito. Portanto, os subsídios têm um efeito direto e positivo sobre a demanda por crédito (Freitas; Magnabosco; Cunha, 2013, p. 207).

Há um conjunto de variáveis que afetam a probabilidade de uma família ter acesso a crédito: acesso a programas de subsídio; renda familiar mensal; número de membros da família; idade do responsável familiar; nível de escolaridade; localização da residência em área rural ou urbana. As famílias de baixa renda estão impedidas de acessar o crédito para a compra de um imóvel, seja por falta de capital inicial, ou capacidade de autofinanciar a aquisição e arcar com as despesas de moradia (Freitas; Magnabosco; Cunha, 2013, p. 210).

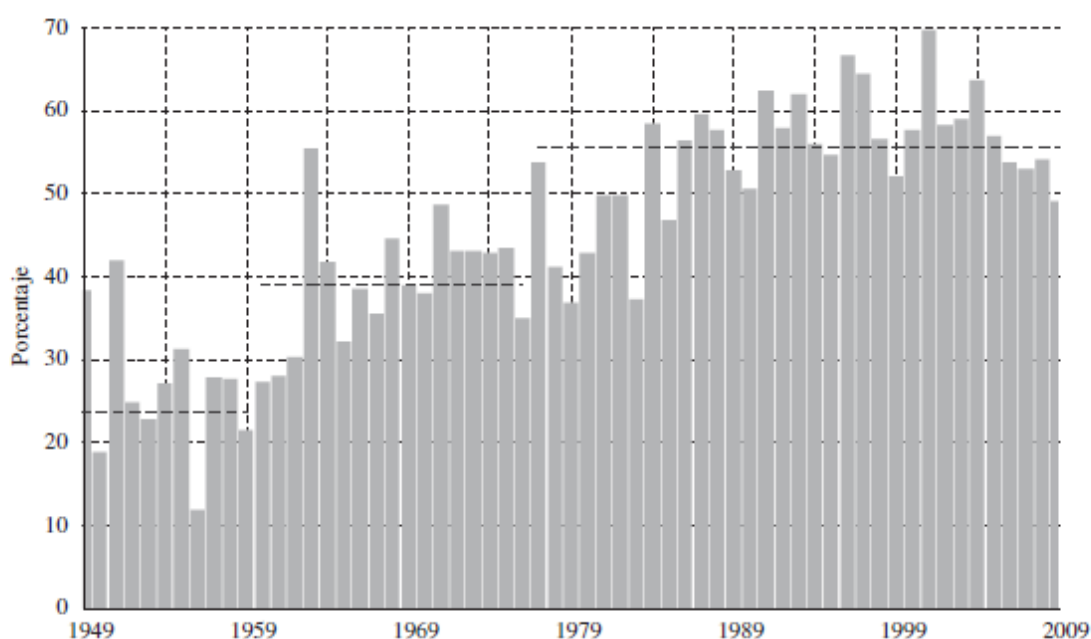
Consequentemente, a escassez de moradia e o investimento em habitação para essa parcela da população é vista pelo capital especulativo como oportunidade de geração de renda por aluguel, transformando a necessidade básica dessas famílias e o direito social em um ativo financeiro.

A dinâmica da especulação imobiliária, mesmo focada em aluguéis para famílias de baixa renda, é responsável por graves implicações sociais. Quando investidores adquirem imóveis em bairros populares, mesmo que inicialmente para aluguel acessível, a simples melhoria das unidades e a expectativa de valorização, muitas vezes ligada a futuros investimentos públicos em infraestrutura, pode elevar os preços do mercado local. Este aumento no preço do metro quadrado torna o custo de vida, incluindo novos aluguéis, impostos e serviços, insustentável para os moradores originais de baixa renda. Eles são compulsoriamente deslocados forçadamente para as periferias e com pior infraestrutura.

Com a ausência de habitação acessível o único acesso ao solo urbano para as famílias mais pobres é o mercado informal ou o aluguel precário. Mesmo quando não são despejadas, as famílias mudam para moradias em assentamentos informais, favelas ou loteamentos irregulares, onde a posse segura da terra e a infraestrutura básica são escassas. A permanência em moradias em situação de inadequação habitacional como falta de saneamento, estrutura precária, alta densidade de pessoas por cômodo, afeta diretamente sua qualidade de vida e eleva o déficit habitacional qualitativo.

A variável de regime de financiamento demonstrou um efeito positivo e estatisticamente significativo na obtenção do crédito habitacional. Após o ano de 1976, as chances de uma família obter crédito para comprar a casa própria aumentaram em quase 20 pontos percentuais em comparação com o período anterior. Esse resultado reflete a eficácia das políticas implementadas a partir de 1976, que tiveram como objetivo restabelecer e melhorar as condições de crédito imobiliário no Chile.

Gráfico 14 - Proporção de moradias adquiridas com crédito - 1949-2009



Fonte: Freitas, Magnabosco e Cunha (2013, p. 215).

Assim, o subsídio habitacional desempenhou o papel fundamental de complementar a renda das famílias e reduzir o risco de crédito dos bancos, permitindo a expansão tanto da demanda das famílias quanto da oferta de crédito com maior segurança para os bancos. No entanto, a amostra analisada pela CASEN é ampla, incluindo imóveis adquiridos entre 1930 e 2009, ou seja, comprados em condições macroeconômicas e regimes de crédito muito diferentes (Freitas; Magnabosco; Cunha, 2013, p. 215).

A análise do modelo de política habitacional chilena, especialmente após se consolidar nos 1990, frequentemente converge para a crítica de que a política, embora bem-sucedida na redução do déficit habitacional quantitativo, falhou em evitar o aumento da segregação socioespacial. A crítica central se concentra no modelo de

provisão do lado da demanda, subsídios para compra em vez de construção direta pelo Estado, que ao se apoiar no mercado, incentivou as construtoras a buscarem os terrenos mais baratos.

Como o subsídio público cobria apenas uma parte do valor do imóvel e o valor máximo da moradia social era estritamente limitado, às empresas privadas de construção, para maximizar o lucro, foram forçadas a adquirir terrenos com o menor custo possível. Os empreendimentos se localizavam invariavelmente nas periferias, com baixa qualidade construtiva, o acesso à moradia formal não foi acompanhado de acesso a empregos, serviços públicos de qualidade e redes de transporte eficientes, aumentando os custos de transporte com longos deslocamentos pendulares. Como resultado muitos conjuntos habitacionais, por falta de planejamento e articulação com a cidade, entraram em decadência, fenômeno que levou à demolição de alguns conjuntos como medida extrema para reverter a segregação e deterioração social.

Contudo, o modelo chileno de subsídio à demanda habitacional exclui uma grande parcela do segmento de famílias de baixa renda por não alcançar os níveis de poupança mínima exigidos para a qualificação para o sistema. O segmento não atendido por esse modelo cresceu significativamente quando se tentou aplicá-lo em países com níveis de renda mais baixo, maior desigualdade social e administrações públicas com menor capacidade institucional e técnica do que a do Chile, incluindo o Brasil.

O próprio Chile, após décadas de vigência deste modelo, ainda observa a persistência e o aumento do déficit habitacional em seus segmentos mais vulneráveis (tanto qualitativo quanto quantitativo), e um aumento notório da segregação socioespacial e o estímulo à especulação (Tonin, 2025).

O período entre 1978 e 1990 consolidou a estrutura financeira e institucional da política habitacional chilena, com impacto diretos no ordenamento territorial (Chile, 2024a). Subsequente, as políticas habitacionais dos governos do chamado período de “Concertación” houve uma expansão significativa na oferta. Entre 1990 e 2006, foram entregues 1.992.000 moradias, 8 em cada 10 unidades de habitação social foram subsidiadas pelo Estado (MINVU).

Entre 2000 e 2006, o modelo enfrentou uma crise, levando ao planejamento de ações compensatórias e a busca por maior abrangência e atenção às necessidades urbanas. Já no período de 2006 a 2010, reconheceu-se o sucesso financeiro da política habitacional, mas identificou-se a necessidade de mudanças

profundas baseadas em três pilares: quantidade, qualidade e abrangência com componentes redistributivos.

Entre 2010 e 2013, a nova diretriz visou eliminar descontinuidades no sistema de subsídios habitacionais, simplificar os processos de inscrição e melhorar os incentivos para que as famílias aderissem à programas adequados às suas necessidades. As caixas de poupança, que totalizaram quase 14 milhões de contas com ativos superiores a US\$130 bilhões no final de 2010, forneceram uma parcela do crédito concedido para habitação. Esses recursos representam um ativo para as famílias chilenas, que pode ser mobilizado no momento da aquisição do imóvel, reduzindo a necessidade de crédito. Da mesma forma, enquanto esses recursos permanecerem no sistema financeiro, uma parcela é aplicada na concessão de empréstimos imobiliários (Freitas; Magnabosco; Cunha, 2013, p. 202).

Posteriormente, entre 2014 e 2018, criou-se o Subsídio para o Programa de Integração Social e Territorial (DS19), permitindo que famílias de diferentes origens socioeconômicas adquirissem a casa própria em bairros bem localizados e com infraestrutura de qualidade.

No novo sistema, o financiamento habitacional passou a ser realizado por meio de diversas combinações de recursos públicos e privados. O sistema baseia-se na concessão de crédito de longo prazo, de 08 a 30 anos, em duas modalidades: a) títulos lastreados em hipotecas, emitidos ao portador; ou b) empréstimos hipotecários endossáveis (Freitas; Magnabosco; Cunha, 2013, p. 202).

Tanto as notas promissórias quanto os empréstimos são expressos em uma unidade de conta que é corrigida diariamente de acordo com a variação da UF que acompanha o comportamento do Índice de Preços ao Consumidor (IPC) e garante a manutenção do valor real dos empréstimos. Os recursos para a aquisição de notas promissórias e empréstimos provêm de fundos de pensão, companhias de seguros de vida e investidores privados (Freitas; Magnabosco; Cunha, 2013, p. 202).

Além das hipotecas, o novo sistema de financiamento imobiliário baseia-se em duas outras fontes de financiamento: subsídios e poupanças prévias. Os subsídios explícitos constituem um mecanismo de transferência de riqueza social que canaliza recursos de impostos para lidar com a escassez de moradias e reduzir a necessidade de crédito. Poupanças prévias também diminuem a necessidade de crédito para famílias que adquirem imóveis e, além disso, os fundos gerados são usados para conceder empréstimos durante o período de formação do financiamento, ampliando a

disponibilidade de crédito (Freitas; Magnabosco; Cunha, 2013, p. 202).

De acordo com dados da Superintendência de Bancos e Instituições Financeiras (SBIF) do Chile, existiam 3,36 milhões de contas de poupança prévia para a compra de imóveis, com saldos acumulados de 19.642 milhões de UF e um valor acordado de 170.859 milhões de UF em dezembro de 2010. O volume de fundos captados somente pelo sistema revela a importância das poupanças prévias na formação de fundos para crédito (Freitas; Magnabosco; Cunha, 2013, p. 202). Em março de 2020 esses valores eram de 5.332.383 milhões de contas, com saldos acumulados de 35.510 milhões e um valor acordado de 271.609 milhões (Chile, 2020).

A transição democrática chilena, liderada pelos governos da “Concertación”, operou sob as restrições de uma Constituição herdada do regime militar, desenhada para proteger o modelo econômico neoliberal e limitar reformas estruturais mais amplas. Embora tenham ocorrido ajustes para mitigar a desigualdade social, o Chile permaneceu inserido em uma lógica de mercado dominante, distante de modelos internacionais com maior intervenção estatal.

No campo da habitação de interesse social, essa limitação consolidou o “Estado Subsidiário”, onde a moradia se efetiva como ativo de mercado viabilizado por subsídios estatais e não como um direito humano fundamental. No modelo de modernização gradual da “Concertación”, o Estado abdicou do papel de planejador territorial para tornar-se um cliente do mercado imobiliário. A persistência do modelo neoliberal manifesta-se, primordialmente, na ausência de uma política de solos.

A evolução histórica das políticas habitacionais chilenas demonstra em todas as fases a forte intervenção do Estado. Todavia, a transição do modelo de subsídio à oferta para subsídio à demanda resultou na financeirização da habitação.

Quadro 6 – Evolução das Políticas Habitacionais Chilenas – 1906-2024

Período	Lei de criação	Principais resultados	Funcionamento e principais características
1906-1925	Lei das Habitações Operárias	Reconhecimento da questão habitacional como questão de saúde pública e social. Primeiras construções estatais e regulamentação	Focada em combater a insalubridade de conventillos (cortiços). Criação de Juntas de Habitações Populares e incentivo, muito limitado, à construção de moradias operárias higiênicas.
1925-1952	Criação da Caja de la Habitación (1936)	Maior intervenção do Estado na produção de moradias. Início de uma política de bem-estar social mais estruturada.	Instituições estatais como a Caja de la Habitación se tornam as principais produtoras de habitações para setores médios e baixos, por meio de fundos previdenciários e orçamentários.
1953-1973	Criação do Ministério da Habitação e Urbanismo (1965)	Período de grande produção habitacional e tentativa de solução do déficit habitacional. Fortalecimento da ação do Estado e planejamento. Operación Sitio (DC)	Ênfase na provisão direta de moradias pelo Estado. Introdução de programas de autoconstrução assistida e lotes com serviços (Operación Sitio) para a base a população de baixa renda, promovendo a participação dos “pobladores”
1973-1980	Ajuste neoliberal – Regime Militar	Desmonte do modelo anterior. Redução da intervenção direta do Estado na construção.	Transição para um modelo com foco no mercado. O papel do Estado é drasticamente reduzido, centralizando-se na regulamentação e fiscalização, com a construção sendo delegada ao setor privado.
1980-1990	Sistema de Subsídios Habitacionais (DL 2.552/1979)	Consolidação do modelo neoliberal. Aumento da produção de habitações via setor privado	Criação do subsídio direto à demanda (o Estado subsidia o comprador, não o construtor). O cidadão deve comprovar poupança prévia, obter crédito (se necessário) e usar o subsídio para aquisição do imóvel no mercado privado.
1990-2024	Consolidação do Sistema de Subsídios (Governos da Concertación e posteriores)	Expressiva redução do déficit habitacional quantitativo. Forte crítica devido à segregação socioespacial, baixa qualidade construtiva e localização periférica das moradias sociais.	O modelo de subsídio é mantido e aprimorado (DS 49 para extrema pobreza, DS1 para classe média). O Estado atua como financiador da demanda. Surgem programas como a “Habitação de Integração Social e Territorial” (DS19) e o modelo de “Habitação Progressiva” (Elemental/Aravena) para tentar reverter a segregação e melhorar a qualidade.
2022-2025	Plan de Emergencia Habitacional	Retomada do papel do Estado na produção habitacional via subsídio público com ênfase nas famílias de baixa renda	Metas quantificáveis e descentralizadas; Gestão territorial; Enfrentamento da segregação socioespacial

Fonte: Elaborado pela autora.

A política habitacional chilena tem uma forte atuação estatal e o subsídio é o elemento que destaca a política em âmbito internacional. A histórica ausência na reserva de terrenos bem localizados para habitação social de interesse social resultou

em processos de segregação socioespacial. A Gestão de Terras para a Integração Social é uma prioridade da Lei nº 21.450, o que se assemelha às novas diretrizes do PMCMV que priorizam a aquisição de terrenos em áreas consolidadas para evitar a periferização extrema observada em décadas anteriores no Brasil.

4.1.1 O Plan de Emergencia Habitacional (PEH) (2022-2025)

Em 03 de julho de 2022, durante o mandato presidencial de Gabriel Boric Font (2022-2026), a Câmara dos Deputados aprovou a Lei nº. 21.450, que estabelece normas sobre Integração Social no Planejamento Urbano, Gestão Territorial e o Plano Emergencial de Habitação.

A medida surge em um contexto no qual o déficit habitacional, estimado em 650 mil famílias, retrocedeu a patamares comparáveis aos do início dos anos 1990, exigindo uma reafirmação do papel do Estado na garantia do direito à moradia. O plano estabeleceu a meta de construir 260 mil unidades habitacionais até 2025.

Para conter a segregação socioespacial e a especulação imobiliária, o plano propõe uma gestão estatal mais ativa, reconhecendo que o acesso à moradia é viabilizado a partir de uma convergência entre diferentes agentes. Assim, o modelo abrange desde subsídios estatais, parcerias público-privadas até o fomento direto a cooperativas habitacionais e organizações do terceiro setor, em conformidade com suas atribuições institucionais (Chile, 2022).

Ao dotar o MINVU de instrumentos de gestão urbana avançados, a legislação viabiliza modelos alternativos de produção e gestão habitacional. Nesse contexto, o PEH configura-se como um mecanismo estratégico para a recuperação do planejamento territorial, fundamentado na articulação intersetorial entre as esferas ministerial, regional e municipal (Chile, 2022c).

Desenvolvido pelo MINVU, o PEH estabelece como premissas fundamentais o atendimento à população de baixa renda, a celeridade nos processos de concessão e a promoção de cidades mais justas, sustentáveis e inclusivas. O diagnóstico institucional revela que a precariedade habitacional é reflexo de barreiras econômicas estruturais como: aproximadamente 60% das famílias residentes em assentamentos informais devido a dificuldades financeiras e entraves no acesso ao mercado formal de trabalho. Essa realidade é agravada pela baixa oferta de financiamento, o que amplia a pressão sobre os programas de subsídios estatais (Chile, 2022c, p. 13).

O PEH reconhece que a crise habitacional é indissociável da regulação insuficiente do mercado imobiliário e da desarticulação entre o planejamento urbano e as metas de interesse público. Consequentemente, as políticas pautadas exclusivamente na alocação de subsídios individuais revelaram-se insuficientes para mitigar o déficit habitacional e promover a qualificação do entorno urbano (Chile, 2022c, p. 14).

O déficit habitacional quantitativo, que compreende a soma de domicílios superlotados, precários ou irrecuperáveis, manifesta-se de forma heterogênea no território. A vulnerabilidade é intensificada por fatores interseccionais, tais como a composição familiar, a localização geográfica e o tempo de exposição à precariedade.

Em virtude das disparidades socioeconômicas, cabe ao Estado priorizar grupos submetidos a vulnerabilidades específicas e potenciais violações de direitos, abrangendo mulheres, idosos, crianças e adolescentes, povos indígenas, migrantes, pessoas com deficiência e diversidade de gênero e orientação sexual. Além dos critérios demográficos, a eficácia da política habitacional pressupõe uma priorização estratégica organizada em dois eixos: territorial, focada em área de risco ambiental, contaminação ou ausência de serviços e temporal, priorizando famílias em listas de espera prolongadas ou em assentamentos consolidados (Chile, 2022c, p. 15).

No contexto regional de Antofagasta, o Relatório do PEH aponta um descompasso entre as metas e a execução das obras. Do objetivo governamental de viabilizar 17.400 moradias até março de 2026, constatou-se que apenas 35,70% (6.212 unidades) haviam sido concluídas até novembro de 2025. Com 7.056 unidades em estágio de construção e 855 ainda não iniciadas, a projeção de apenas 14.153 casas entregues até o prazo final, ficando aquém da meta estabelecida (Chile, 2025b).

Em escala nacional, o plano apresentou melhores resultados ao final de 2025, totalizando 236 mil unidades entregues, o equivalente a 91% da meta estipulada. Em todo o país foram 123.422 casas em execução e 69.954 unidades prestes a ter suas obras iniciadas. Embora as metas tenham sido superadas nas regiões de Maule, Ñuble, Biobío, Araucania, Los Lagos, Aysén e Magallanes, a região de Antofagasta apresenta o maior atraso na execução da política habitacional.

Diante da complexidade, o Congresso Nacional aprovou, em dezembro de 2025, por unanimidade a prorrogação das iniciativas e construções promovidas no âmbito do PEH até 31 de dezembro de 2029. Tal medida enfatizou que o enfrentamento do déficit habitacional e a criação de cidades mais equitativas constitui

uma política de Estado que deve transcender mandatos governamentais. O projeto de lei mantém a prioridade na Gestão de Terras para a Integração Social e Urbana, visando viabilizar empreendimentos de interesse social (Chile, 2025a).

Importante destacar como dois modelos distintos de capitalismo dependente buscam, simultaneamente, enfrentar déficits históricos e readequar o setor imobiliário. Embora as ferramentas institucionais diverjam, as metas atuais de ambos os países revelam uma tentativa de reafirmar o papel do Estado na produção do espaço urbano. Enquanto o Chile foca na entrega de 260 mil, com prorrogação do PEH para 2029, o Brasil estabeleceu a meta de contratar 3 milhões de unidades pelo PMCMV até 2026.

O reconhecimento institucional chileno de que a habitação é uma política de Estado encontra ressonância no esforço brasileiro de transformar o PMCMV em uma política pública. O objetivo é desvincular o programa de ciclos políticos imediatos e garantir segurança ao mercado imobiliário, sem interrupções como aconteceu em 2020, com a substituição do programa pelo Programa Casa Verde e Amarela.

A partir dos estudos de Tonin (2025) e Hidalgo Dattwyler (2000), pode-se identificar que essa fase de políticas públicas em ambos os países enfrenta o mesmo desafio estrutural. Ao manterem a estrutura de propriedade do solo intacta, esses planos operam sob o risco de serem reduzidos a mecanismo de transferência de renda pública para o capital rentista e imobiliário.

Os resultados do Censo 2024 demonstram que o Chile contabilizou 7.642.716 domicílios. A análise da tipologia revela que 99,9% (7.638.396) são de natureza particular e 0,1% (4.320) são classificados como coletivos. Observa-se um incremento de 17,8% no número de domicílios particulares em relação ao levantamento de 2017, e uma variação de 30,4% quando comparado ao Censo de 1992 (INE, 2024h).

O tipo de moradia predominante no Chile continua sendo a casa, embora sua porcentagem do total tenha diminuído ligeiramente entre 2002 e 2017. Os apartamentos representam 5% a mais do total de moradias e houve uma diminuição significativa no número e na porcentagem de casas geminadas e benfeitorias.

Em relação à condição dos materiais de construção, as residências se dividem em duas categorias principais: 83% possuem um índice de materialidade⁷⁹ aceitável em paredes externas, teto e piso, enquanto 2% são consideradas irrecuperáveis devido à precariedade desses elementos ou à ausência de estruturas básicas como cobertura sólida ou piso adequado. Os demais 15% estão classificados como condição possível de recuperação.

Do total de domicílios particulares ocupados 93% obtém água da rede pública de abastecimento, uma parcela de 4% obtém água de poços ou rodas d'água, e outros meios representam 3%. Essa distribuição varia significativamente entre áreas urbanas e rurais. Nas cidades, 98,8% é abastecida pela rede pública. No entanto, no rural, o cenário é diverso: 27,7% dependem de poços ou rodas d'água, 7,2% de caminhões-pipa e 12,2% utilizam rios, nascentes, estuários, canais ou lagos.

A proporção de lares superlotados apresentou uma melhora significativa entre 2002 e 2017, caindo de 17,2% para 7,3%. Considera-se superpopulação domicílios particulares ocupados com moradores presentes onde a média de pessoas por cômodo utilizado exclusivamente para dormir é igual ou superior a 2,5. Antofagasta, acima da média nacional, representa uma redução de 19,6% em 2002 para 9,1% em 2017. Em contrapartida, o tamanho médio desses domicílios apresentou uma queda, passando de 4,4 pessoas por domicílio em 1982 para 3,1 em 2017.

Em 2017, a chefia dos domicílios era predominantemente masculina, representando 58,4% do total, enquanto a feminina correspondia a 41,6%. Analisando lares monoparentais, observa-se uma forte concentração de mulheres como chefes de família, alcançando 85%. Em contraste, nos domicílios biparentais, a chefia masculina é majoritária, atingindo 78%.

⁷⁹ O Índice de Materialidade (IM) é aceitável quando as pessoas declaram que suas paredes externas são feitas de concreto armado; alvenaria: bloco de cimento, pedra ou tijolo, ou parede divisória revestida em ambas as faces (madeira ou aço); A cobertura do telhado pode ser de barro, metal cimento, madeira, asfalto ou telhas plásticas; laje de concreto, ou chapas metálicas de zinco, cobre ou fibrocimento (tipo ardósia), e o piso é construído com parquet, piso flutuante, cerâmica, madeira, carpete, flexit, revestimento para piso ou outro similar; em vigas ou caibros de madeira. O IM é recuperável se as paredes exteriores forem declaradas como divisórias sem revestimento interior (madeira ou outro) ou de adobe, taipa, quinchá, pirca ou outro material artesanal tradicional; Se a cobertura do telhado for indicada como fonolito ou manta de feltro coberta de alcatrão ou palha, coirón, totora ou cana, (tipos de vegetação) e se o piso for declarado como vigamento sem revestimento, telha de cimento ou camada de cimento sobre terra. O IM é irrecuperável se as paredes exteriores apresentarem materiais precários (lata, cartão, plástico, etc.), a cobertura do telhado é declarada como sendo de materiais precários (lata, papelão, plástico e etc.), ou sem cobertura sólida, e quando no chão é declarada como sendo de terra. As regiões com maior percentual de domicílio com IM aceitável são a Região Metropolitana, com 88,6%; Magalhães, com 84,2%, e Antofagasta, com 83,7% (INE, 2017k).

No que tange à tipologia habitacional predominante em escala nacional, o Chile apresenta uma estrutura composta por 78,65% de casas e 19,85% de apartamentos. Ao analisar o contexto específico de Antofagasta, observa-se 126.861 domicílios, dos quais 71,28% correspondem a casas. Nota-se, que a participação de apartamentos nesta região de 26,49% supera a média nacional, indicando um processo de verticalização mais acentuado em comparação ao restante do país.

Entretanto, quando comparada à realidade brasileira, a intensidade da verticalização chilena revela-se distinta. No Brasil, embora o IBGE (2022) registre 82,32% de casas e 14,86% de apartamentos em nível nacional, a dinâmica municipal de Londrina apresenta uma configuração singular: 68,04% das unidades são casas e 29,61% são apartamentos.

Estes dados revelam que, enquanto Antofagasta apresenta uma densificação vertical superior à média de seu país, Londrina exibe um processo de verticalização ainda mais consolidado, ultrapassando tanto os índices regionais chilenos quanto às médias nacionais de ambos os países. Essa disparidade evidencia as diferentes trajetórias de ocupação do solo e as distintas pressões do mercado imobiliário que moldam o espaço urbano de cada localidade.

4.2 POLÍTICAS HABITACIONAIS DE INTERESSE SOCIAL NO BRASIL: DA FUNDAÇÃO CASA POPULAR AO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA

No Brasil, a moradia foi reconhecida como direito social por Emenda Constitucional nº 26/2000 integrando o artigo 6º da Constituição Federal de 1988, que trata dos direitos fundamentais sociais, que passou a vigorar com a seguinte redação “são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados” (Brasil, 1988).

A casa própria continua a ser um dos bens mais desejados por famílias e indivíduos brasileiros, e geralmente um dos mais importantes, de acordo com pesquisa realizada pela Febraban (2023)⁸⁰. A pesquisa aponta que permanece inalterado no ideário brasileiro a ideologia da casa própria, 31% dos entrevistados têm como maior aspiração a compra da casa própria, que aparece à frente de outras opções como: aplicação em investimentos bancários (poupança: 19%; outros: 25%) e reformar a casa (21%)⁸¹.

A justificativa da pesquisa teve como argumentos que a moradia, representa um investimento material, estabilidade, segurança, e, sobretudo, qualidade de vida, observando que a moradia digna transcende as fronteiras do conforto físico e reflete diretamente na saúde, no emocional e convívio social, por constituir-se um alicerce para muitas famílias e comunidades.

A política de habitação brasileira é complexa e se desenvolveu de forma não linear e contínua. Podendo ser dividida em três períodos marcantes e distintos que, embora didaticamente separados, apresentam continuidades e rupturas, com ênfase no atendimento à população de baixa renda e o enfrentamento do déficit habitacional, a saber: Fundação Casa Popular (FCP) de 1946 a 1964; Banco Nacional de Habitação (BNH) de 1964 a 1985 e o PMCMV criado em 2009 e relançado em 2023, após ser substituído pelo Programa Casa Verde e Amarela em 2020.

De acordo com Bolaffi (1980), até a consolidação da sociedade industrial durante o século XIX, as ações estatais limitavam-se, em geral, às camadas com papel decisivo no processo de acumulação capitalista, voltadas para proprietários e

⁸⁰ Em 1960, uma pesquisa realizada por Loyd A. Free sob patrocínio do Institute for International Social Research, sobre aspirações pessoais e as atitudes políticas da população brasileira, “revelou que a casa própria era a principal aspiração das populações urbanas brasileiras. O mesmo estudo mostrou também que havia uma elevada correlação estatística entre a propriedade da habitação e atitudes políticas conservadoras”, conforme relata Bolaffi (1982, p. 43). Em 1975, Bolaffi já destacava que para a pequena classe média e o operariado urbano a casa própria assumia um papel central, tornando-se a principal aspiração, tanto por razões subjetivas quanto objetivas. Subjetivamente, adquirir um imóvel representava a prova máxima de sucesso e a conquista de um status social superior. Era a materialização do progresso pessoal e familiar. Objetivamente, a casa própria melhorava o acesso a crédito e liberava o orçamento familiar da despesa fixa do aluguel, que era considerada uma “obrigação inexorável” (Bolaffi, 1982, p. 43).

⁸¹ A pesquisa foi realizada entre os dias 29 de novembro a 02 de dezembro de 2023, pelo IPESPE – Instituto de Pesquisas Sociais, Políticas e Econômicas para a FEBRABAN. Amostra nacional de 2.000 entrevistados, maiores de 18 anos, de todas as regiões do país, sendo norte 8%; nordeste 27%; centro-oeste 7%; sudeste 43%; sul 15%. Dentre os entrevistados 47% são do sexo masculino e 53% feminino. A renda familiar: até 2SM 46%; de 2 a 5SM 32% e mais de 5SM 22%. Pergunta realizada: “Se no ano que vem melhorar a sua situação econômica e houver sobras no orçamento doméstico, no que o(a) Sr(a) gostaria de investir?”. <https://cmsarquivos.febraban.org.br/Arquivos/documentos/PDF/radar%20dez%202023.pdf>.

contribuintes, deixando de fora aqueles que não possuíam bens ou não pagavam impostos, uma realidade que persistiu até por volta de 1850.

Durante a Primeira República no Brasil (1889-1930), as informações sobre habitações populares vinham, em grande parte, de técnicos da saúde pública. Os higienistas consideravam a precariedade das moradias como um perigo sanitário iminente. Por isso, defendiam a intervenção do poder público para criar uma legislação que rompesse com as posturas liberais e a privacidade do domicílio, a fim de combater os surtos de epidemia. Desse modo, as medidas governamentais adotadas para controlar as condições sanitárias e impedir a propagação de epidemias foram de três tipos:

1) criação da Diretoria de Higiene, com poderes de polícia e inspeção sanitária, isto é, podia entrar nos domicílios para controlar a vida, as regras de asseio, higiene e de saúde de seus habitantes; 2) promulgação de vasta legislação de controle sanitário e de produção das habitações, com destaque para o Código Sanitário de 1894; e 3) participação do Estado na gestão e obras de saneamento e de abastecimento de água e de coleta de esgotos (Bonduki, 2004, p. 30).

Entretanto, as condições econômicas estruturais da época, marcadas por baixos salários e regras mercantis que regiam a produção de aluguéis tornaram o higienismo incapaz de impedir a proliferação de cortiços e habitações precárias. Ao analisar a habitação popular na cidade de São Paulo ainda no final do século XIX Bonduki (2004) afirma que:

O problema da habitação popular no final do século XIX é concomitante aos primeiros indícios de segregação espacial. Se a expansão da cidade e a concentração de trabalhadores ocasionou inúmeros problemas, a segregação social do espaço impedia que os diferentes estratos sociais sofressem da mesma maneira os efeitos da crise urbana, garantindo à elite áreas de uso exclusivo, livres da deterioração, além de uma apropriação diferenciada dos investimentos públicos. Até a década de 1870, com exceção das chácaras periféricas, quase não havia diferenças funcionais de um ponto a outro da cidade. As residências dos mais abastados e as da classe média muitas vezes localizavam-se no próprio "triângulo" central, junto ao comércio e as oficinas (Matos, 1958, p. 89). Essa reduzida segregação espacial explica-se pelas reduzidas dimensões da cidade e pelo fato de que "os dois grandes grupos sociais do velho burgo [os homens livres e os cativos] podem estar misturados no tecido urbano porque estão infinitamente separados no tecido social" (Rolnik, 1981, p. 6.) A partir da década de 1880, contudo, surgiram os primeiros indícios de segregação com a "diversificação das funções e o aparecimento, ao lado do velho centro, de bairros operários e de bairros residenciais finos" (Matos, 1958, p. 89 *apud* Bonduki, 2004, p. 20-21).

Desde o surgimento do problema habitacional no final do século XIX até a

década de 1930, diversas modalidades de moradia surgiram para as classes de baixa renda. Todas foram construídas pela iniciativa privada com objetivo de gerar renda. As formas mais comuns eram os cortiços-corredor, cortiços-casa de cômodos, vilas e correr de casas geminadas. Neste período, a moradia de aluguel e coletiva era a forma dominante, já que não existia um sistema de financiamento da casa própria, cuja aquisição só era possível após muitos anos de trabalho.

Os estímulos à iniciativa privada, adotados por todos os níveis do governo e regiões do país, foram bem aceitos por todos: os empreendedores que aumentariam seus lucros; o poder público, pois mesmo com resultados pífios, era uma forma de demonstrar iniciativa na melhoria da habitação para os mais pobres; e os higienistas, era a oportunidade de difundir o padrão de habitação recomendável.

De acordo com Bonduki (2004), várias leis foram propostas para estimular a construção de vilas operárias, pois era considerada o modelo de habitação ideal: unifamiliar, econômica, higiênica, salubre e de alta rentabilidade. Aliás, desde o Império, surgiram incentivos, incluindo isenção de impostos de importação de materiais para facilitar sua construção. No entanto, essas medidas beneficiavam mais os investidores do que os trabalhadores. Embora tenha havido uma melhoria nas condições de saúde no país, a contenção das epidemias deve ser atribuída mais à ampliação da rede de água e esgoto e às obras de saneamento do que às ações sanitárias (Bonduki, 2004, p. 41).

Até 1930 as intervenções do Estado liberal oligárquico eram tratadas sob controle da burguesia cafeeira, com uma perspectiva repressora, ditada pela ordem sanitária. A primeira iniciativa do Estado para propor uma política habitacional mais abrangente ocorreu durante o período de governo populista, em meio a um processo de industrialização e urbanização no país, com o surgimento de um proletariado urbano crescente reivindicando melhores condições de vida e de trabalho, e pressionando por uma nova postura estatal.

As décadas de 1920 e 1930 caracterizaram um período rentista, pois a produção habitacional foi voltada majoritariamente para o aluguel, já incluindo a construção de edifícios residenciais. A primeira Lei de inquilinato vigorou pelo curto período, entre 1921 e 1927, e foi um dos fatores que desestimularam investimentos na construção de moradias para aluguel. A crescente demanda pela intervenção do Estado e sua resposta limitada acabou impulsionando a autoconstrução por parte dos próprios trabalhadores.

Esse modelo rentista entrou em colapso na década de 1940, devido principalmente à Lei do Inquilinato (Segunda Fase - 1942), que congelou os aluguéis. Com o congelamento, o investimento em locação deixou de ser uma atividade rentável, o que impulsionou o surgimento da incorporação imobiliária e deu início ao processo de produção para venda. Esse cenário consolidou a ideologia da “casa própria” e, conseqüentemente, a expansão das periferias.

As iniciativas fragmentadas das Caixas e dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) a partir de 1937, por meio de suas carteiras prediais, atendiam à classe trabalhadora apenas quando ela estava associada. No entanto, as disposições liberais da Constituição e do Código Civil, que garantiam o direito absoluto de propriedade, prevaleciam nas relações entre locador e inquilino.

A Fundação Casa Popular (FCP), foi a primeira iniciativa do Governo Federal de instituir uma política nacional de habitação, com o objetivo de oferecer moradia popular às famílias de baixa renda. Foi criada por meio do Decreto-lei n.º 9.218, de 1º de maio de 1946 e atuou até 1964. A criação da FCP, tal como ocorreu no Chile, foi uma resposta estratégica à conjuntura política da época, marcada pelo temor da ascensão comunista pelos crescentes desafios urbanos, conforme apontam Azevedo e Andrade (1982, p. 20).

A execução frequentemente se baseava em considerações de interesse clientelístico, visto que “a casa [era] um recurso escasso e politicamente rendoso”. Embora o populismo fosse sensível ao problema da habitação para as camadas pobres, a habitação popular manteve-se em um posto modesto na escala de prioridades no uso dos recursos públicos. Conseqüentemente, a FCP e iniciativas congêneres sofreram com a escassez de recursos, resultando em um número reduzido de construções do que se propunha (Azevedo; Andrade, 1982, p. 27).

Segundo Azevedo e Andrade (1982, p. 8-9), o clientelismo imperou na atribuição das moradias, e o paternalismo autoritário caracterizou a relação do governo com os beneficiários dos conjuntos habitacionais. Desse modo, a habitação popular, durante a República Populista, não foi uma verdadeira política redistributiva, mas meramente uma política distributiva.

Os autores demonstram que, já no período populista, existia a intenção de deslocar a política de habitação popular do plano das obrigações do Estado para o plano das soluções empresariais de mercado. A proposta de criar um banco específico para moradia popular durante o governo Vargas, 1953 e a de instituir correção

monetária para os financiamentos habitacionais, no governo de Jânio Quadros, reforçam a ideia de que a habitação não era entendida como uma política social, provida pelo Estado por meio de recursos tributários.

Em dezoito anos, a FCP produziu apenas 143 conjuntos, totalizando 18.132 unidades habitacionais. Em contraste, no mesmo período, os IAPs, cujo objetivo específico não era solucionar a questão da habitação, viabilizaram a construção de 123.995 unidades habitacionais, sem contar os financiamentos para a classe média (Bonduki, 2004, p. 115). Apesar do baixo alcance, a FCP representou um importante reconhecimento da necessidade de políticas habitacionais no Brasil.

Diferentemente da experiência chilena, pioneira na formulação de políticas de habitação, o Brasil desenvolveu uma política habitacional tardia. O período anterior a 1946 caracterizou-se por ações esparsas e pontuais, cenário que se alterou com a criação da FCP. Além da gestão clientelista na seleção de localidades e candidatos, a FCP adotava uma filosofia populista, paternalista e autoritária na administração dos conjuntos, partindo do pressuposto de que os beneficiários não estavam preparados para a vida em comunidade.

Apesar do alcance limitado e do viés conservador, cuja lógica de mercantilização da moradia vigora até nos dias atuais, esse período foi importante para o reconhecimento do direito à moradia, embora tenha sido simultaneamente marcado por remoções massivas de favelas. Com o golpe civil-militar de 31 de março de 1964, desaparece a política populista e a FCP é extinta dando lugar a uma abordagem de solução empresarial.

No Brasil, a partir da década de 1950, o desenvolvimentismo baseado, sobretudo, na integração do país à economia mundial permitiu a construção de grandes obras de infraestrutura interligando as regiões pouco exploradas economicamente. Uma nova rede urbana foi esboçada com políticas estatais de descentralização, mas a urbanização cresceu à frente da indústria, subordinando a burguesia local ao capital estrangeiro e à alta tecnologia poupadora de mão de obra.

Até meados da década de 1960, a política habitacional brasileira caracterizou-se por intervenções estatais incipientes e assistemáticas. A partir de 1964, a política habitacional passou por mudanças em sua concepção e no modelo de gestão pública, se tornando um eixo programático da política urbana. Tais fenômenos derivaram do agravamento das tensões sociais nas favelas e do intenso fluxo migratório em direção às cidades que conferiram visibilidade política à crise da moradia, compelindo o

Estado a institucionalizar mecanismos de intervenção mais robustos.

Nesse contexto, durante o regime militar foi instituído o Banco Nacional da Habitação (BNH) por meio da Lei n.º 4.380, de 21 de agosto de 1964, com competência para "orientar, disciplinar e controlar o Sistema Financeiro de Habitação" (SFH)⁸², que possibilitou que as políticas habitacionais adquirissem uma sistematização. O BNH marcou a entrada do Estado como agente principal no financiamento habitacional e impulsionando o setor da construção civil. Embora representasse o reconhecimento explícito da questão da habitação, o Banco não conseguiu definir uma política de habitação capaz de atenuar o déficit das classes de baixa renda.

Em 1966, foi criado o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), que se tornou a principal fonte de recursos compulsórios dos trabalhadores para a habitação. No entanto, o foco era na produção de novas unidades, muitas vezes afastadas dos centros urbanos, e a população de baixíssima renda ficava frequentemente à margem desse sistema.

A literatura crítica aponta que o BNH foi criado para atender a requisitos políticos e econômicos dos Governos, servindo como suporte ao "milagre econômico" (Bolaffi, 1980). Sob o pretexto de gerar empregos e controlar a inflação, o BNH atuava como um orientador técnico e repassador de recursos, sem funções executivas diretas (Santos, 1980). O autor destaca que o BNH não construía, mas financiava agentes públicos (COHABs) e privados, favorecendo atividades lucrativas e a penetração do capital financeiro no setor imobiliário (Villaça, 2013).

O BNH e os vastos recursos serviram para estimular setores estratégicos da economia e beneficiar as classes de alta renda que constituíram um dos suportes sobre os quais se apoiou o pacto hegemônico que legitimou o regime brasileiro até o Governo Geisel (Bolaffi, 1980, p. 167). Para o autor, apesar dos fartos recursos e das iniciativas das instituições públicas e privadas para dinamizar tais recursos, os planos e metas habitacionais se sucederam e os problemas se agravaram em progressão exponencial, devido à ausência de diretrizes políticas consistentes e capazes de traduzir as metas e os planos em obras à medida que resultaram em confronto de valores, interesses e pressões sociais contraditórios.

⁸² Maricato (2001) observa que, embora o apartamento tenha surgido como padrão de moradia da classe média nos anos 1940 (Copacabana), sua consolidação e explosão imobiliária nos setores privado ocorreram apenas após 1964, com a criação do Sistema Financeiro da Habitação (SFH).

O BNH institucionalizou o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e o setor de Saneamento. Suas atividades eram financiadas com recursos compulsórios, como 1% da folha de pagamento de todos os trabalhadores sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Ao estabelecer o sistema financeiro como centro da política urbana, o modelo criou grupos de pressão influentes, construtoras, bancos, financeiras e associações de poupança e crédito imobiliário, cujos interesses comerciais muitas vezes colidiam com a função social da moradia (Azevedo; Andrade, 1982, p. 46).

Para Santos (1980), até por imposição do ato que o institucionalizou, o BNH deveria cumprir uma função social - a aquisição da casa própria. A propriedade de um imóvel representava simbolicamente à inserção na sociedade e no esquema produtivo moderno. Como a propriedade representaria segurança e sentimento de pertinência, ela passaria a ser um importante instrumento de manutenção do equilíbrio social e controlar o seu acesso se prestaria a propósitos políticos.

Azevedo e Andrade (1982) assinalam que o BNH surgiu com traços do populismo anterior ao mesmo tempo em que é também encarado como banco de desenvolvimento social. Seus objetivos eram incompatíveis, a ideologia e percepção dos dirigentes quanto ao papel da casa própria na cooptação das camadas populares com raízes em períodos anteriores e assumir funções macroeconômicas que relegaram as funções sociais e políticas do banco.

Na falta de mobilização política que as apoiasse, as metas redistributivas e sociais perderam terreno para as de dinamização da economia, capitalização das empresas de construção e de produção de materiais, geração de empregos, solidificação do sistema financeiro de habitação [...] (Azevedo; Andrade, 1982, p.10).

A expansão nacional da política habitacional levou à criação em cenário nacional das Companhias de Habitação por meio da Lei Federal nº. 4.830, de 21 de agosto de 1964, com a finalidade de promover e executar "a elaboração de planos diretores, projetos e orçamentos para a solução de seus problemas habitacionais" (PLHIS, 2011, p. 85). Santos (1980) afirma que o BNH em quase dez anos de atuação passou a ser um referencial para a produção de moradias e por consequência para o fenômeno de morar e para a própria definição das cidades, o que significa que o BNH teve forte influência sobre a política urbana no país.

Embora o termo "interesse social" fosse frequentemente utilizado, os dados

revelam uma profunda distorção na aplicação dos recursos. Em 1975, 68% do orçamento de interesse social do BNH foram destinados para cooperativas de classe média, de institutos privados de previdência social e de fundos creditícios militares. Os recursos realmente destinados às famílias com renda compreendida entre 1 e 5 salários mínimos não superaram 9% do total investido. E especificamente no ano de 1975 somente 3% do orçamento total de investimentos do BNH foi para população de baixa renda. Nos anos seguintes, devido à saturação do mercado de habitações de alto padrão, a tendência começou a melhorar lentamente, sendo 6,9% em 1976 e 10,8% em 1977 (Bolaffi, 1980).

Kowarick (1993) ressalta a contradição do sistema, o BNH utilizou recursos dos próprios assalariados (via FGTS) para financiar moradias destinadas a famílias com rendimentos superiores a 12 salários mínimos. 80% dos empréstimos do BNH foram canalizados para as camadas de renda média e alta, ao mesmo tempo em que naufragaram os poucos planos habitacionais voltados para as camadas de baixo poder aquisitivo (Kowarick, 1993, p. 59).

[...] o Banco Nacional da Habitação (BNH) não só se tornou um poderoso instrumento da acumulação, pois drenou uma enorme parcela de recursos para ativar o setor da construção civil - recursos por sinal advindos em grande parte de um fundo retirado dos próprios assalariados (FGTS) - como também se voltou para a confecção de moradias destinadas às faixas de renda mais elevadas. De fato, o BNH, entre 1964-77, aplicou a não desprezível soma de 135 bilhões de cruzeiros financiando 1 milhão e 739 mil habitações, que foram destinadas, de modo particular, a famílias com rendimentos superiores a 12 salários mínimos (Kowarick, 1993, p. 70).

A crise econômica e a inadimplência levaram à extinção do BNH em 21 de novembro de 1986, por meio do Decreto-Lei n.º 2.291. Essa medida reduziu a participação das COHABs e as responsabilidades foram transferidas para estados e municípios, mas sem um direcionamento claro ou recursos suficientes (Brasil, 2004. p. 11).

Com a extinção do BNH, a CEF, vinculada ao Ministério da Fazenda, assumiu o papel de principal agente financeiro do setor. A gestão da política habitacional, contudo, enfrentou um período de acentuada fragmentação institucional e descontinuidade administrativa, inicialmente vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente que em março de 1987 foi transformado em Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente, a pasta foi sucessivamente reestruturada. Em setembro de 1988, foi criado o Ministério da Habitação e do Bem

Estar Social (MBES). Em março de 1989 foi extinto o MBES e criada a Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária (SEAC) vinculada ao Ministério do Interior. E as atividades financeiras realizadas por meio do SFH e a CEF foram vinculadas ao Ministério da Fazenda. Em 1994 foi lançado o Programa Habitar Brasil e Morar Município. Em 1995 foi extinto o Ministério do Bem Estar Social no qual funcionava a Secretaria Nacional de Habitação e criada a Secretaria de Política Urbana no âmbito do Ministério do Planejamento e Orçamento.

Simultaneamente a essa instabilidade ministerial, a década de 1990 foi marcada por transformações estruturais decorrentes da redemocratização e das conquistas advindas com a Constituição Federal de 1988, entre eles no campo da política urbana. A Constituição Cidadã estabeleceu o novo marco legal da política urbana no título VII, capítulo II, artigos 182 e 183. Tais preceitos constitucionais foram posteriormente regulamentados pelo Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, após tramitar por doze anos no Congresso Nacional, consolidou princípios fundamentais como a função social da cidade e da propriedade, a gestão democrática da cidade, e o direito à cidade e cidadania.

Ao mesmo tempo, a adoção nos anos 1990 do ideário neoliberal e das chamadas medidas de ajuste estrutural preconizadas pelos organismos multilaterais com base no que ficou conhecido como o Consenso de Washington desencadeou um forte movimento de regressão dos direitos e das políticas públicas, especialmente nos países capitalistas dependentes.

No Brasil, os mecanismos de proteção social previstos na CF de 1988 foram implementados de forma tímida e incipiente diante à ofensiva neoliberal marcada por efeitos das contrarreformas macroeconômicas que incidiram tanto sobre a economia das cidades quanto sobre a sua gestão. Acentuando as contradições e as desigualdades sociais, aumentando a demanda populacional por serviços e políticas sociais públicas ao mesmo tempo em que demonstrou o contraste de acesso universal garantido por lei.

A queda do Welfare State e a ascensão do neoliberalismo tiveram consequências muito conhecidas: desregulamentações, privatizações, precariedade nas relações de trabalho, ampliação da concentração de capitais, ampliação dos mercados, ampliação da desigualdade, hegemonia do capital financeiro, enfraquecimento dos sindicatos e partidos de esquerda, mudança na geopolítica mundial, entre outras. As cidades na globalização também se tornaram objetos de estudos específicos, já que a reestruturação produtiva tem forte impacto sobre o território, e os ajustes impostos pelo

ideário neoliberal enfraqueceram os investimentos em políticas sociais; entre elas figuram as políticas urbanas estruturadas como: transporte, habitação e saneamento (Maricato, 2015, p. 13).

Em síntese, entre 1986 e 2002 ocorreram mudanças constantes na estrutura institucional da política de habitação provocando uma instabilidade que culminou na desarticulação e fragilização da política habitacional na instância federal, com escassos recursos para investimentos, redução de quadros técnicos, perda progressiva da capacidade institucional de gestão.

As atuais regulações do trabalho a partir de um novo padrão de acumulação do capital, comandado pelo processo de reestruturação produtiva e redução do investimento do Estado em políticas sociais, resultam na perda do padrão de proteção social e direitos sociais conquistados historicamente pelos trabalhadores. No que tange a questão urbana novas demandas como: o déficit habitacional, as condições precárias de moradia, a segregação socioespacial, são evidenciadas impondo novas determinações à política social.

É nessa conjuntura política e econômica que foi criado o Ministério das Cidades (MCidades), pela Lei Federal nº 10.683, de 1 de janeiro de 2003, retomando a atuação federal na política habitacional e atendendo uma das principais reivindicações de movimentos sociais de luta pela reforma urbana. Como um fato inovador, o MCidades buscou superar a fragmentação das políticas de desenvolvimento urbano ao integrar e articular as políticas de habitação, saneamento, transporte e mobilidade urbana. Essa integração considerou o uso e ocupação do solo pautados em ações democráticas, descentralizadas e com participação popular, visando assegurar o direito à cidade.

A estrutura básica do MCidades foi composta por quatro secretarias estratégicas: Habitação, Saneamento Ambiental, Mobilidade e Transporte Urbano e Programas Urbanos. A Política de Habitação compete à Secretaria Nacional de Habitação, cuja tarefa é assegurar o direito à moradia digna, ou seja, os preceitos constitucionais.

O Ministério consolidou-se como um novo marco institucional e político do setor habitacional ao articular o setor de interesse social e o mercado imobiliário, eixos importantes da política de desenvolvimento urbano, operando de forma articulada com estados e municípios, movimentos sociais, organizações não governamentais e setor privado.

Como desdobramentos da atuação ministerial, destaca-se a realização de Conferências nas três esferas federativas e a instituição do Conselho das Cidades⁸³, órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva. Tais esforços culminaram na aprovação da Política Nacional de Habitação (PNH) em 2004, cujo objetivo central é promover o acesso à moradia digna, urbanizada e integrada à cidade a todos os segmentos da população em especial para a população de baixa renda, contribuindo, assim, para a inclusão social (Brasil, 2004, p. 29).

A PNH (2004, p. 30) amplia o conceito ao considerar o direito à moradia para além de uma casa para morar, ou seja, este direito se concretiza quando o cidadão acessa também outros bens e serviços, tendo acesso à cidade. Isto implica na moradia como direito de inclusão social, garantindo padrão mínimo de habitabilidade, infraestrutura, saneamento, mobilidade, transporte coletivo, equipamentos, serviços urbanos e sociais.

Para sua operacionalização em território nacional a PNH está estruturada com um conjunto de instrumentos: Sistema Nacional de Habitação, Desenvolvimento Institucional, Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação e Plano Nacional de Habitação. O Sistema Nacional de Habitação (SNH) apresenta um desenho democrático e participativo, prevê a integração entre os três níveis de governo e com agentes públicos e privados, e define as regras que asseguram a articulação financeira, de recursos onerosos e não onerosos, através de dois subsistemas - Habitação de Interesse Social e Habitação de Mercado.

Neste sentido, em 2005, a Lei Federal nº 11.124/2005 criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), cujos recursos são provenientes do Orçamento Geral da União (OGU) e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), que tem como objetivo principal promover o acesso à moradia digna à população de menor renda.

A Lei Federal nº 11.124/2005 em seu art. 12 prevê que os estados e municípios ao aderirem ao SNHIS se comprometem a elaborar seus respectivos

⁸³ O Conselho Nacional das Cidades (ConCidades), criado em 2004, é um órgão colegiado com caráter consultivo e deliberativo, vinculado ao Ministério das Cidades. Seu objetivo central é promover o desenvolvimento urbano sustentável por meio da integração entre habitação, saneamento ambiental, transporte, mobilidade e planejamento territorial. Durante a gestão Temer (2016-2018), o Conselho sofreu um esvaziamento institucional, marcado pelo adiamento da Conferência Nacional das Cidades e pela perda de atribuições, o que enfraqueceu a participação social. Posteriormente, na gestão Jair Bolsonaro, o Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, extinguiu e limitou diversos colegiados da administração pública federal, impactando diretamente a atuação do ConCidades. Foi retomado suas atividades pelo Governo Federal em 2023.

Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS). Sendo esta uma condicionante para que os entes federados acessem recursos do FNHIS.

O PLHIS constitui um conjunto articulado de diretrizes, objetivos, metas, ações e indicadores que caracterizam os instrumentos de planejamento e gestão habitacional no enfrentamento do déficit habitacional. É a consolidação da PNH no âmbito dos estados e municípios e deve se dar de forma participativa e compatível com outros instrumentos de planejamento local, como os Planos Diretores, quando existentes, e os Planos Plurianuais Locais.

O Estatuto da Cidade (2001) e seus instrumentos urbanísticos, como o Plano Diretor, constituem o principal arcabouço jurídico nacional de garantia da função social da cidade e da propriedade, que é cumprida "quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas" (Brasil, 2001).

O FNHIS abarca os programas: Urbanização de Assentamentos Subnormais, Habitação de Interesse Social, Produção Social de Moradias e PMCMV. A PNH e criação do SNHIS e do FNHIS, buscaram organizar e financiar ações para atender à população de baixa renda.

O grande destaque desse período foi a criação do PMCMV, buscou promover o acesso à moradia com foco na produção de unidades habitacionais para diversas faixas de renda, teve grande impacto no mercado imobiliário e se tornou o maior programa habitacional da história brasileira, cuja lógica de implementação é analisada nesta tese em sua contradição com o arcabouço legal.

No Brasil há um conjunto de alternativas para provisão habitacional que inclui dois subsistemas: o de Habitação de Interesse Social e o de Habitação de Mercado. A construção de moradias e a propriedade da casa tornaram-se a regra habitacional, como é o caso de Londrina, realidade esta que corresponde a uma tendência nacional.

Este diagnóstico ressalta a importância de abordagens alternativas e mais inclusivas, como a adotada pelo PMCMV em sua Faixa 1, que oferece isenção integral da prestação (subsídio de 100%) para as famílias beneficiários do Benefício de

Prestação Continuada (BPC)⁸⁴ e Programa Bolsa Família (PBF)⁸⁵. Tal mecanismo garante o acesso à moradia digna sem o pré-requisito de poupança prévia ou esforço financeiro, superando a principal barreira do modelo chileno para a população de baixa renda.

Para evitar a segregação socioespacial, descrita por Harvey como resultado da acumulação de capital que utiliza o espaço urbano para maximizar a renda da terra em detrimento das necessidades sociais, as disposições incluídas nos Planos Regulatórios (Chile) e Planos Diretores (Brasil) devem promover o acesso equitativo a bens públicos. Isso inclui a proximidade aos eixos estruturantes de mobilidade, transporte público, áreas verdes, equipamentos de educação, saúde, esportes e cultura e atividades de interesse coletivo como serviços e comércio.

Dessa forma, a política habitacional deve transcender a visão puramente técnica de produção de unidades e consolidar-se como uma estratégia de equidade socioespacial, garantindo o que Lefebvre, ao cunhar o termo “Direito à Cidade”, descreve como a apropriação do espaço pela sociedade em oposição ao valor de troca imposto pelo mercado.

Os estudos de Rolnik (2015a) e Cardoso (2017) apontam para as similaridades entre as políticas habitacionais do Brasil e do Chile, ressaltando o papel central do mercado na produção de moradias e o processo de desigualdade socioespacial como resultado observado nas cidades de ambos os países, apesar de se desenvolverem em contextos distintos.

⁸⁴ É um benefício de 01 (um) salário mínimo mensal, assegurado pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), pago às pessoas idosas com 65 anos ou mais, conforme o estabelecido no Art. 34 da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 - Estatuto do Idoso, e às pessoas com deficiências incapacitadas para a vida independente e para o trabalho cuja renda per capita não seja superior a 1/4 de salário mínimo.

⁸⁵ Programa destinado às ações de transferência de renda com condicionalidades, previsto em Lei Federal nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004 e regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004. É resultado da unificação dos programas federais: "Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás, Cartão alimentação, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil e o Agente Jovem". Objetiva o combate à fome e a pobreza de modo articulado entre os níveis de governo e as políticas sociais. (Yazbek, 2012, p. 308).

4.2.1 Programa Minha Casa, Minha Vida: Financeirização da Habitação Social no Brasil

O Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) foi originalmente lançado na gestão do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, e instituído pela Medida Provisória nº. 459, de 25 de março de 2009, convertido na Lei Federal nº 11.977, de 07 de julho de 2009 e regulamentado pelo Decreto nº 6.962, de 17 de setembro de 2009⁸⁶.

Em consonância com os objetivos da PNH (2004), o PMCMV busca a universalização da moradia digna, promover a urbanização, regularização e inserção dos assentamentos precários à cidade, fortalecer o papel do Estado na execução da política habitacional, incentivar a geração de emprego e renda e contribuir com parcela significativa do Produto Interno Bruto (Brasil, 2004, p. 31).

O PMCMV institui-se como parte constitutiva do Programa de Aceleração de Crescimento (PAC), cuja finalidade precípua era promover investimentos e infraestrutura para elevar a produtividade das empresas, estimular investimentos privados e reduzir as desigualdades regionais. O PAC, por sua vez, destinou-se a financiar infraestrutura econômica, abrangendo os setores rodoviário, ferroviário, portuário, aeroportuário, energético e a infraestrutura social, focada em saneamento básico, drenagem, gestão de resíduos sólidos e pavimentação.

Neste contexto, o PAC federalizou o Programa de Urbanização de Favelas, promovendo recuperação urbanística e melhorias sanitárias em diversos assentamentos precários. Maricato (2015, p. 37) pondera que, por meio do "PAC o Estado brasileiro reconheceu a existência da "cidade ilegal" e do passivo urbano. Todavia, a autora ressalta que o PMCMV retoma uma lógica empresarial na política habitacional, priorizando a construção de novas casas em detrimento de uma visão integrada do espaço urbano. Observa-se que o setor habitacional é contemplado via estímulo ao crédito e investimento em infraestrutura, enquanto a questão fundiária permanece inalterada (Royer, 2013).

O PMCMV foi concebido para amenizar os impactos da crise financeira de

⁸⁶ Houve diversas alterações legais das condições de financiamento, regulamento dos fundos e regularização fundiária que dão suporte ao PMCMV: Lei 12.249/2010, Lei 12.424/2011, Lei 12.693/2012, Lei 12.722/2012, Lei 13.043/2014, Lei 13.097/2015, Lei 13.173/2015, Lei 13.274/2016 e Lei 13.465/2017. Destaca-se também a Lei 11.124/2005 que criou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) (CMAP, 2020, p. 16).

2008 iniciada nos Estados Unidos e Europa. O objetivo era aquecer a economia nacional por meio do setor da construção civil, segmento que demanda expressiva mão de obra de baixa qualificação e é frequentemente utilizado como instrumento de política econômica anticíclica em períodos de recessão (Cardoso, 2011).

A dinâmica do mercado de trabalho da construção civil, caracterizada por altos índices de exploração, reflete-se nos empreendimentos de habitação de interesse social. Segundo Singer (1998) e Maricato (2015), a abundância de força de trabalho de baixo custo torna esses trabalhadores fontes extraordinárias de mais valia. Essa realidade desestimula a adoção de técnicas de produção em massa e retarda o avanço tecnológico e a concentração do capital, preservando o caráter concorrencial do mercado. Principalmente no setor residencial, em que o uso extenso da mão de obra de pouca qualificação e baixo preço impede a mecanização da atividade através do uso de elementos pré-fabricados e a maioria das empresas ainda adota a alvenaria estrutural. Esse sistema conta com iniciativas de racionalização, mas não prescinde do emprego abundante de mão de obra, permanecendo uma base de produção bastante tradicional.

Para viabilizar tal estrutura, o governo implementou a redução de taxas de juros em financiamentos e seguros habitacionais, instituiu o Fundo Garantidor de Habitação (FGHAB), estabeleceu incentivos fiscais e reduziu os prazos e os custos cartoriais para a produção de moradias para a baixa renda. Contudo, este modelo de programa implica a transferência de recursos públicos para a iniciativa privada. Contribuindo para que em 2013 o setor da construção civil fosse o setor em segunda posição que mais gerou riquezas para o Brasil, impulsionando simultaneamente indústrias correlatas como as de siderurgia, cimento e vidros.

A expansão e maior disponibilidade de subsídios públicos ao crédito para a produção habitacional, associada ao crescimento da economia, têm provocado um dos maiores ciclos de crescimento do setor imobiliário nas cidades já vividos no país. As dinâmicas econômicas recentes têm desafiado as cidades a absorver esse crescimento, melhorando suas condições de urbanização de modo a sustentá-lo do ponto de vista territorial. Os desafios não são poucos, já que não se trata apenas de expandir a infraestrutura das cidades para absorver um crescimento futuro, uma vez que a base - financeira, política e de gestão - sobre a qual se constituiu o processo de urbanização consolidou um modelo marcado por disparidades socioespaciais, ineficiência e grande degradação ambiental (Rolnik, 2011, p. 90).

Somado aos fatores macroeconômicos, o desenho do PMCMV foi influenciado por uma conjuntura específica do setor imobiliário: o processo de abertura de capital de grandes empresas do setor na bolsa de valores em anos anteriores à crise. Conforme aponta Rolnik (2015b, p. 131):

Para que pudessem ampliar suas carteiras de projetos, muitas dessas empresas formaram grandes bancos de terra. [...] Tendo sido formulado com intensa participação de representantes dessas empresas, para além de uma política habitacional e de um pacote econômico de caráter anticíclico, o PMCMV foi também uma saída encontrada para evitar a falência generalizada de empresas de grande porte no setor imobiliário [...].

Desta forma, o desenho do PMCMV ilustra o que Netto (1996) define como a imbricação entre as funções política e econômica das políticas sociais. O programa revela a luta de classes na disputa pelo fundo público: de um lado, agentes privados em busca de valorização para o capital; de outro, aqueles que demandam por direitos habitacionais. Embora persistam práticas patrimonialistas, é inegável que o PMCMV representou um avanço em termos de marco regulatório, aporte orçamentário, subsídio às famílias de baixa renda, superando o hiato deixado pela extinção do BNH e atingindo volumes de produção habitacional sem precedentes no país.

Deste modo, a configuração do PMCMV compreende o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR). O PMCMV voltado à área rural (PNHR) se subdivide em grupos de renda familiar anual. A faixa 1 se destina atender agricultores familiares⁸⁷ e trabalhadores rurais com o objetivo de produzir ou reformar imóveis, com recursos do Orçamento Geral da União (OGU). Nesta modalidade os beneficiários são contratados sob uma organização associativa pela CEF ou pelo Banco do Brasil. Nas faixas 2 e 3, as subvenções são arcadas exclusivamente pelo FGTS, e os beneficiários podem contratar diretamente o financiamento.

⁸⁷ O conceito de agricultor familiar abrange: silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores, povos indígenas e integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais.

O PNHU está subdividido nas modalidades: a) FAR: atende famílias de baixa renda mediante produção habitacional contratada com empresas; b) Entidades: atende famílias organizadas de forma associativa, por uma Entidade Organizadora, habilitada pelo ministério; c) Oferta Pública: focada nos municípios com até 50 mil habitantes (atualmente descontinuada) e Financiamento (ou com FGTS): fornece financiamento subsidiado a famílias de renda maior, majoritariamente com recursos do FGTS (CMAP, 2020, p. 16).

FAR: é a principal modalidade do programa. Com aumento de investimentos no setor da construção civil tem o objetivo de gerar empregos e renda, e com a ampliação das condições de acesso a novas moradias às famílias de baixa renda visa reduzir o déficit habitacional. As famílias são selecionadas de acordo com os critérios de priorização do programa, conforme Portaria MCID nº 738, de 22 de julho de 2023 que revoga a Portaria MDR, nº 2081, de 30 de junho de 2020.

Quadro 7 - Modelo operacional do PMCMV – FAR

Bloco	Insumos	Agentes	Processos	Produtos	Resultados Intermediários	Resultados
Diretrizes e normas	Recursos humanos/ opinião dos envolvidos (consultas públicas)	União	Definir normas e diretrizes do programa	Leis, Decretos, Portarias e Instruções Normativas	Regras e instrumentos de controle para a execução dos empreendimentos e da infraestrutura no local, seleção dos beneficiários, trabalho social e gestão dos condomínios direcionam com clareza a implementação do programa	Acesso e condições adequadas de moradia e redução do déficit habitacional para famílias de baixa renda
	Recursos humanos/ comunicação entre os entes	União/ Ente subnacional	Implementar a adesão dos entes subnacionais ao programa	Termo de Adesão assinado		
Execução da obra	Recursos humanos/ avaliação de mercado	Ente subnacional/ Construtora	Escolher o terreno	Contrato do terreno celebrado	Unidades habitacionais e condomínios adequados para se morar com qualidade de vida	
	Recursos humanos	Ente subnacional/ Agente financeiro	Preparar e aprovar Instrumento de Compromisso de oferta de equipamentos e serviços	Compromisso em ofertar infraestrutura urbana ao empreendimento		
	Recursos humanos	Construtora	Preparar a proposta de empreendimento	Projeto apresentado		
	Recursos humanos	Caixa/Agente financeiro/Ente subnacional	Avaliar e selecionar proposta de empreendimento	Projeto aprovado		
	Recursos orçamentários	Construtora	Executar o empreendimento	Empreendimento executado		
	Recursos humanos/recursos orçamentários	Ente subnacional	Realizar investimentos em equipamentos e serviços	Infraestrutura urbana disponível		
	Recursos humanos	Agente financeiro	Acompanhar as obras de empreendimento e infraestrutura urbana	Empreendimento e infraestrutura urbana de acordo com as diretrizes e o projeto apresentado		
Seleção dos beneficiários	Recursos humanos/meios de comunicação	Ente subnacional	Divulgar o programa	Divulgação nos meios de comunicação relevantes	Programa atinge famílias em situação de déficit habitacional	
	Recursos humanos/sistema de informação	Ente subnacional/ União/Caixa/Agente financeiro	Selecionar beneficiários	Lista de beneficiários		
Pós-entrega	Recursos humanos/recursos orçamentários	Ente subnacional/ agentes financeiros/ beneficiários	Executar o trabalho social	Trabalho social ofertado aos beneficiários	Famílias instruídas	
	Recursos humanos/recursos orçamentários	Ente subnacional/ agentes financeiros/ beneficiários	Gerir o condomínio criado	Condomínio administrado	Gestão que funciona a um custo acessível aos moradores	

Fonte: adaptado de (CMAP, 2020, p. 67).

Entidades: instituído pela Lei nº 14.620, de 13 de julho de 2023, tem a finalidade de concessão de financiamento subsidiado a famílias organizadas por meio de entidades privadas sem fins lucrativos para produção de unidades habitacionais urbanas, com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), estimulando a organização popular e a produção habitacional por autogestão.

Quadro 8 - Modelo operacional do PMCMV – Modalidade Entidades

Agentes	Processos	Produtos	Resultados intermediários	Resultados
União	Definir normas e diretrizes do programa	Leis, Decretos, Portarias e Instruções Normativas	Regras e Instrumentos de controle para execução dos empreendimentos, seleção dos beneficiários, infraestrutura no local, trabalho social e gestão dos condomínios bem definidas	Acesso e condições adequadas de moradia e redução do déficit habitacional para famílias de baixa renda.
União/Entidades Organizadoras (EO)	Habilitação da EO no MDR conforme Portaria 747/2014	Habilitação que permite à EO apresentar à Caixa projeto de intervenção, selecionar associados, tomar o financiamento e executar a obra		
EO	Escolher o terreno	Escolha do terreno próprio da EO ou a compra do terreno para realizar construção de HU	Empreendimentos entregues de acordo com as diretrizes e o projeto apresentado	
EO	Preparar a proposta de empreendimento	Projeto apresentado		
Caixa/Agente Financeiro	Avaliar e selecionar a proposta de empreendimento	Projeto aprovado		
EO	Executar o empreendimento	UH construída ou reabilitada		
União	Divulgar o programa	Divulgação nos meios de comunicação relevantes	Beneficiários escolhidos de acordo com as regras de priorização definidas	
EO	Cadastrar e selecionar os beneficiários	Cadastro efetuado no Cadúnico		
EO	Fiscalização de projeto e obra	Instituição de Comissão de Representante e Comissão de Acompanhamento de Obras, Relatórios à Caixa		
EO	Executar o trabalho social	Trabalho social ofertado aos beneficiários		

Fonte: (CMAP, 2020, p. 79).

Oferta Pública: tem como objetivo apoiar estados e municípios no desenvolvimento de ações integradas e articuladas que facilitem o acesso à moradia em áreas urbanas e era destinado a beneficiários da faixa 1. O programa está em fase de reestruturação e revisão e não tem contado com recursos orçamentários para novas contratações desde o ano de 2012. Até o último processo de contratações atendia municípios com até 50 mil habitantes, não pertencentes a região metropolitana (Brasil, 2023).

Quadro 9 - Modelo operacional Oferta Pública

Insumos	Agentes	Processos	Produtos	Resultados Intermediários	Resultados
Recursos humanos/recursos orçamentários/sistemas de TI	União	Definir as normas do programa	Decretos, Leis e Normativas	Disponibiliza crédito para as famílias dos municípios menores	Aumento da oferta imobiliária com infraestrutura adequada e redução do déficit habitacional em municípios com menos de 50 mil habitantes.
Recursos humanos	CEF	Organizar a liberação de crédito e mediação das obras	Crédito liberado e pago	Casas construídas	
Recursos humanos	Municípios	Fazer os processos administrativos para ser selecionado pelo Ministério	Seleção para o PMCMV POR	Municípios com casas construídas pelo PMCMV	
Recursos humanos/recursos orçamentários/sistemas TI	Ministério	Selecionar os critérios para escolher os municípios	Editais para seleção de municípios	Municípios selecionados	
Recursos humanos	Municípios selecionados	Divulgar o programa, selecionar e cadastrar os beneficiários	Beneficiários cadastrados	Moradias construídas para os beneficiários	
Recursos humanos/recursos orçamentários	Municípios selecionados	Fornecer infraestrutura urbana adequada nas redondezas das residências	Infraestrutura urbana melhorada	Casas construídas em locais com a infraestrutura adequada	

Fonte: (CMAP, 2020, p. 81).

O PMCMV voltado à área rural (PNHR) se subdivide em grupos de renda familiar anual, conforme a tabela a seguir.

Tabela 2 - Benefícios por faixas do PMCMV urbano (PNHU)

	Criação	Recursos	Taxas de juros
Faixa 1	2009	Somente OGU	Não há
Faixa 1,5	2016	OGU + DGTS	5%
Faixa 2	2009	OGU + FGTS	5,5 a 7,0%
Faixa 3	2009	Somente FGTS	8,16 a 9,16%

Fonte: (CMAP, 2020, p. 19).

Nota-se que a Faixa 1 do programa se diferencia das demais, por não ter taxas de juros e por contar com recursos exclusivo da União, é voltada para atender famílias de menor renda e o imóvel pode ser subsidiado. Os subsídios podem ser públicos (financeiros e tributários) e privados (FGTS) nas suas diferentes modalidades.

De 2009 a 2019, os recursos públicos corresponderam a 58,2% do total de subsídios ofertados e são operacionalizados principalmente por meio de benefícios financeiros. Em 2019, foi a maior rubrica de benefícios financeiros da União (CMAP, 2020, p. 28)⁸⁸.

O benefício financeiro do PMCMV se caracteriza de duas formas. Na Faixa 1, concentrada no público de baixa renda, o Fundo correspondente (FAR, FDS) ou a União (Oferta Pública, PNHR) oferece uma subvenção econômica ao cobrir a diferença entre o valor do imóvel sendo concedido ao beneficiário e a prestação que o mesmo deve pagar. Na prática, nesta Faixa, as prestações tendem a cobrir até 10% do valor do imóvel, ou seja, subvencionam-se 90% do valor. Para vítimas de calamidade e reassentamentos do PAC, a subvenção pode alcançar 100%. Nas faixas 1,5 e 2, a subvenção se dá na forma de complementos aos descontos concedidos pelo FGTS sobre os financiamentos contratados, reduzindo-se os custos dos mutuários (CMAP, 2020, p. 28-29).

Os subsídios privados, de 2009 a 2019, correspondem aos recursos do FGTS e representaram um total de 72,2 bilhões, em valores nominais, ou R\$93,4 bilhões em valores de 2019, o que representou 41,8% dos subsídios.

A série das proporções de 2011 a 2019 indica um crescimento na participação dos subsídios públicos até 2015, quando atingiu o pico de 72,1%. A partir desse ano, essa participação se reduz para 43,0% em 2019, com a expansão da parcela dos subsídios privados provenientes do FGTS, que termina 2019 em 57,0%.

⁸⁸ De acordo com a Lei nº. 12.024/2009, alterada pela Lei nº. 13.097/2015, a União também concede benefícios tributários às construtoras que operaram no programa. Segundo a legislação, a empresa contratada para construir unidades habitacionais de valor de até R\$ 100 mil, estava autorizada, em caráter opcional, a efetuar o pagamento unificado de tributos federais equivalente a 1% da receita mensal auferida pelo contrato de construção (CMAP, 2020, p. 29)

Quadro 10 – Subsídios e valores em proporção do PIB e das Despesas Discricionárias - (R\$ milhões correntes)

Ano	Subsídios Públicos			Subsídios Privados			Total Subsídios		
	R\$ milhões	%PIB	%Discr	R\$ milhões	%PIB	%Discr.	R\$ milhões	%PIB	%Discr.
2009	1.584	0,05%	2,3%	1.724	0,05%	2,47%	3.308	0,10%	4,7%
2010	1.870	0,05%	1,5	5.150	0,13%	4,01%	7.020	0,18%	5,5%
2011	8.144	0,19%	8,7%	6.480	0,15%	6,95%	14.624	0,33%	15,7%
2012	11.807	0,25%	11,0%	6.837	0,14%	6,34%	18.644	0,39%	17,3%
2013	14.724	0,28%	12,0%	8.365	0,16%	6,81%	23.089	0,43%	18,8%
2014	18.065	0,31%	12,4%	8.421	0,15%	5,79%	26.486	0,46%	18,2%
2015	21.227	0,35%	16,8%	8.230	0,14%	6,51%	29.457	0,49%	23,3%
2016	8.347	0,13%	5,9%	6.737	0,11%	4,77%	15.084	0,24%	10,7%
2017	3.886	0,06%	3,3%	7.076	0,11%	6,08%	10.962	0,17%	9,4%
2018	4.823	0,07%	3,8%	6.792	0,10%	5,27%	11.642	0,17%	9,0%
2019	4.851	0,07%	3,0%	6.419	0,09%	3,91%	11.270	0,16%	6,9%

Fonte: (CMAP, 2020, p. 31).

Reitera-se que os subsídios públicos, em particular os financeiros, são destinados para o atendimento da Faixa 1, 1,5 e 2, com ênfase na Faixa 1, enquanto os subsídios privados estão presentes nas modalidades de 1,5 a 3, sendo a Faixa 3 exclusivamente composta com subsídios privados.

O subsídio público ofertado na Faixa 1 corresponde aos valores que a União aporta no FAR e no Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), além dos subsídios presentes nas modalidades PNHR e Oferta Pública. Nessa faixa, o FAR e o FDS praticamente custeiam quase todo o valor do imóvel para o beneficiário. Assim, para efeitos de análise econômica, considera-se que todos os recursos aportados pela União nestes fundos são subsídios financeiros, sem se considerar os retornos dos financiamentos, os quais também apresentam elevado grau de inadimplência. O FAR tem concentrado, em média, nos últimos 10 anos, mais da metade dos subsídios públicos do PMCMV.

Os beneficiários das faixas 1,5 e 2 recebem um desconto no valor do imóvel para viabilizar o pagamento da entrada (desconto complemento) e um desconto na taxa de juros (desconto equilíbrio). Como eles têm ocorrido aproximadamente na proporção de 1/3 e 2/3, respectivamente, a maior parte desse subsídio corresponde a uma equalização da taxa de juros do financiamento. A União e o FGTS subsidiam tais descontos, até 2011, as proporções eram 25% e 75% respectivamente, conforme Portaria Interministerial, nº. 325, de 31 de agosto de 2009. Entre 2011 e 2016, as proporções eram de 17,5% e 82,5%, conforme Portaria Interministerial nº. 409, de 31 de agosto de 2011. A Portaria Interministerial nº. 98, de 30 de março de 2016 as proporções são de 10% e 90% desde 2016, respectivamente (CMAP, 2020, p. 31).

Tabela 3 – Contratações e subsídios alocados de 2009 a junho de 2020 (R\$ milhões nominais)

Faixa	Subsídio OGU	Subsídio FGTS	Valor contratações
Faixa 1	97.480	-	97.480
Faixa 1,5	586	5.846	17.455
Faixa 2	12.230	63.175	345.193
Total	110.296	69.021	460.128

Fonte: (CMAP, 2020, p. 32).

Na tabela 3 percebe-se as contratações e os subsídios por Faixa do PMCMV, excluindo a Faixa 3. A quantidade de subsídio OGU recebido pelas Faixas 1,5 e 2 em relação às contratações totais nas respectivas faixas é similar, em torno de 3%. Observa-se que a Faixa 1,5 utiliza proporcionalmente mais subsídios do FGTS, 33% das contratações totais, enquanto a Faixa 2 recebe aproximadamente 18% de subsídios do FGTS em relação às contratações totais. Além disso, é importante destacar que não há separação por Faixa dos subsídios tributários envolvidos (CMAP, 2020, p. 31).

Analisando os subsídios por modalidades (Tabela 3) os dados históricos indicam concentração no FAR e nas Faixas 1,5 e 2, que recebiam em 2012, respectivamente 56% e 39% do total destinado ao programa. Em 2019, observa-se inversão nesta participação, com o PNHU alcançando o volume de 60%. Esta inversão deve-se à relativa manutenção dos valores nominais dos subsídios ao PNHU, principalmente proveniente do FGTS, ao longo do período e a redução significativa dos valores destinados ao FAR.

Tabela 4 – Subsídios por modalidades de 2009 a 2019 (R\$ milhões correntes)

Ano	FAR	Entidades	Rural	Oferta Pública	Faixas 1,5 e 2	
					(Público – OGU)	(Privado – FGTS)
2009	847	200	75	-	450	1.724
2010	805	200	5	212	350	5.150
2011	7.003	-	101	408	0	6.480
2012	9.884	-	534	284	0	6.837
2013	11.538	67	978	644	800	8.365
2014	14.862	334	1.443	791	0	8.421
2015	8.588	404	786	442	10.489	8.230
2016	5.046	881	897	223	919	6.737
2017	2.118	301	296	61	842	7.076
2018	2.635	438	412	73	1.010	6.792
2019	3.429	349	414	1	450	6.419

Fonte: (CMAP, 2020, p. 32).

Cabe destacar que não inclui integralização de cotas no Fundo Garantidor de Habitação Popular (FGHAB), cujo benefício pode ser utilizado em mais de uma modalidade, tampouco os subsídios tributários, pela mesma razão.

Na sua primeira fase, de 2009 a 2011, o programa teve a meta de construir 1 milhão de unidades habitacionais para famílias com renda de até 10 salários mínimos. Em sua segunda fase, iniciada em meados de 2011 até o final de 2014, o programa propôs a meta de 2 milhões de unidades habitacionais. Em 2016, a terceira fase fixou a meta de 2 milhões de unidades adicionais até o final de 2018. No decorrer de 2019 o governo anunciou metas de 400 mil unidades em 2019 e de 500 mil em 2020. Até 2020 os resultados demonstravam que foram contratadas 6,1 milhões de unidades habitacionais e mais de 5,1 milhões entregues, conforme apresenta a tabela abaixo (CMAP, 2020, p. 19).

Tabela 5 – Contratações e entregas do PMCMV de 2009 a 2020, por faixa de renda

renda	Contratações (unidades)	Entregas (Unidades)	Valor Contratado (R\$ Bilhões)
Faixa 1 ⁸⁹	1.910.503	1.507.365	97,4
Faixa 1,5 ⁹⁰	156.626	156.626	19,2
Faixa 2 ⁹¹	3.130.805	3.130.805	361,4
Faixa 3 ⁹²	367.611	367.611	58,1
Em produção/estoque	510.159	0	15,1
Total	6.075.704	5.162.407	552,8

Fonte: (CMAP, 2020, p. 20).

Em pouco mais de uma década o programa se concentrou na construção de unidades habitacionais oferecendo subsídios financeiros e condições favoráveis de financiamento para a aquisição de imóvel, se tornou a principal política de atendimento às necessidades habitacionais para a população com renda de até três salários mínimos, parcela populacional onde se concentra maior parte do déficit habitacional,

⁸⁹ As unidades contratadas no âmbito do PMCMV rural estão contabilizadas na Faixa 1 - cerca de 215 mil unidades contratadas (CMAP, 2020, p. 20)

⁹⁰ A Faixa 1,5 surgiu a partir de 2016 e os recursos foram destinados principalmente à região Sudeste, que tem participação proporcional maior na Faixa 1,5 do que na Faixa 1. O fato da renda, em média, ser maior na Faixa 1,5 justifica em parte a distribuição ser maior para o Sudeste. O pico de contratações da Faixa 1,5 foi em 2018 (CMAP, 2020, p. 23).

⁹¹ Na Faixa 2, o subsídio OGU é relativamente menor em relação aos valores contratados, logo a distribuição por região é mais relacionada à distribuição da população e renda do Brasil. A região Sudeste domina o recebimento de investimentos nesta faixa, acompanhada da região Sul.

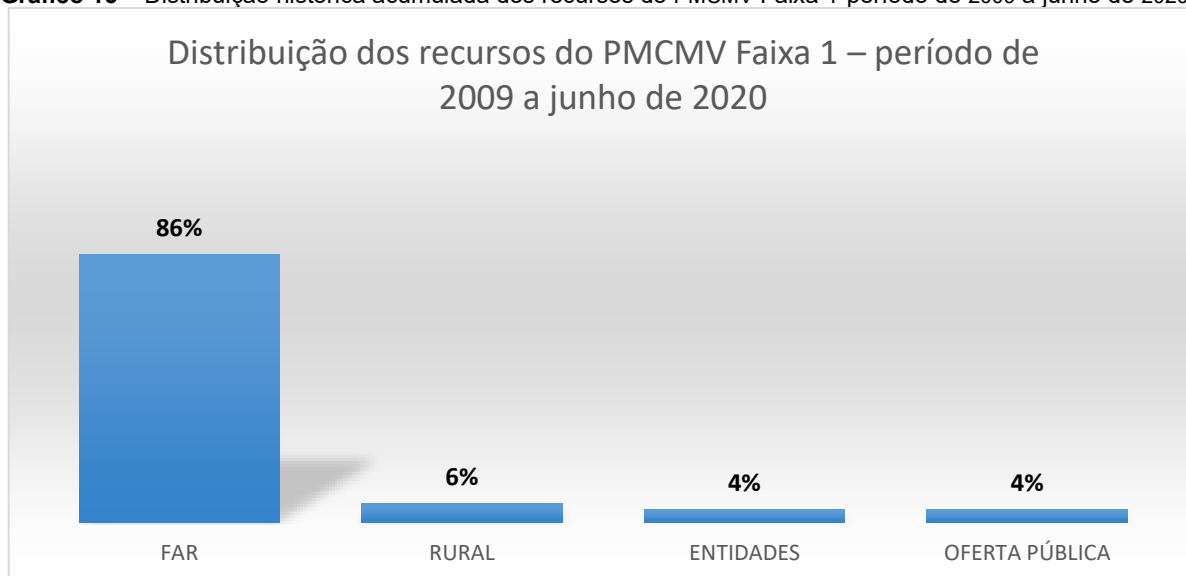
⁹² Os financiamentos concedidos para a Faixa 3 são ainda mais alocados para o Sudeste. A renda mais alta e a população mais numerosa explicam esse fato, seguindo o padrão de financiamentos imobiliários feitos por meio do SNH.

alavancando a política habitacional no país, praticamente estagnada desde a extinção do BNH.

Contudo, nota-se que a maioria das contratações, entregas e valor contratado se concentraram na Faixa 2 e representaram mais da metade dos valores do programa. Já a Faixa 1 consistiu em quase um terço das contratações e das entregas, enquanto o valor das unidades contratadas representou quase um quinto do valor das contratações. 85% das contratações foram entregues. Os dados de unidades em produção ou em estoque – unidades da modalidade FGTS – são alocados em uma faixa apenas quando o financiamento imobiliário é contratado, devido ao prazo de tramitação do financiamento esses dados ficam em suspenso até a finalização e alocação em uma faixa do programa.

A Faixa 1 é a que recebeu a maior parte dos subsídios da União. São quatro as modalidades que se caracterizam nesta faixa: FAR, Entidades, Oferta Pública e Rural (PNHU). O FAR foi responsável por 86% dos recursos com participação em todas as regiões do país. A modalidade Oferta Pública teve recursos despendidos até 2013 (Gráfico 15).

Gráfico 15 – Distribuição histórica acumulada dos recursos do PMCMV Faixa 1-período de 2009 a junho de 2020



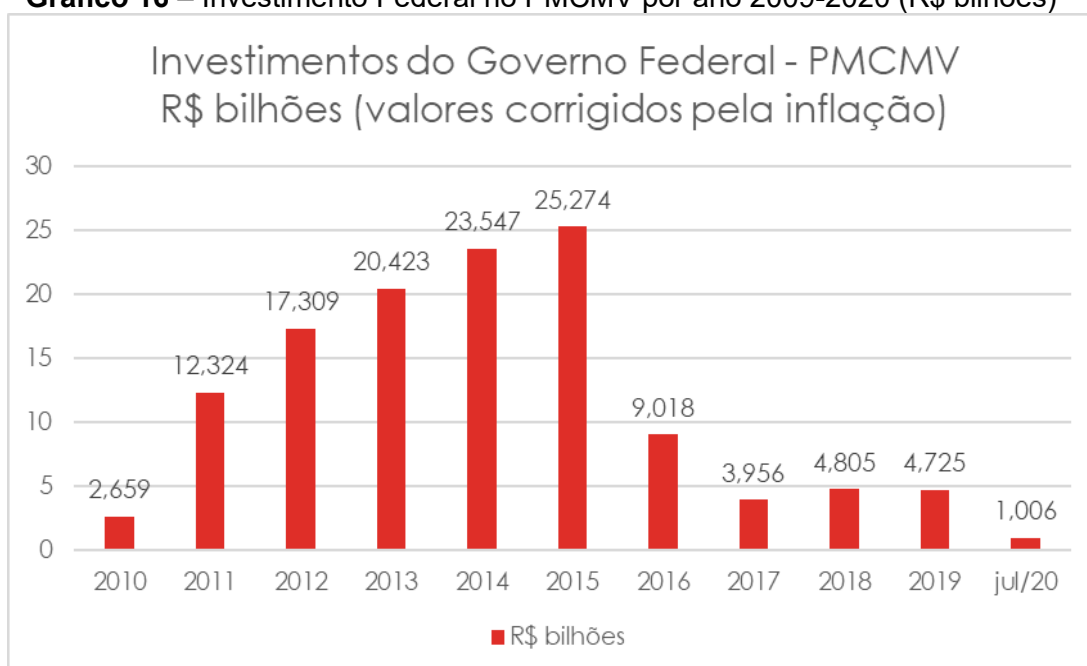
Fonte: (CMAP, 2020, p. 24).

A participação regional das modalidades da Faixa 1 é similar à observada em âmbito nacional. O FAR tem a maior participação em todas as regiões do Brasil no volume de financiamentos concedidos. A região Sul tem a menor participação relativa do FAR e maior participação relativa do Rural, com 17% das concessões de

financiamentos na Faixa 1 para esta modalidade. A região Sudeste tem a maior participação relativa do FAR, mais de 90%, e a menor participação relativa no Rural, menos de 2% do Faixa 1. A modalidade Entidades tem maior participação relativa nas regiões Sul e Centro-Oeste e a Oferta pública tem participação similar entre as regiões, em torno de 4%, exceto pela região Sudeste, na qual a Oferta Pública corresponde a somente 1% das concessões do Faixa 1 (CMAP, 2020, p. 25).

Observa-se na série histórica de investimentos do programa uma trajetória de ascensão, auge e declínio de recursos direto da União entre 2010 e julho de 2020.

Gráfico 16 – Investimento Federal no PMCMV por ano 2009-2020 (R\$ bilhões)



Fonte: Elaborado pela autora com base em dados do (CMAP, 2020).

É possível identificar três fases distintas que espelham a conjuntura política e econômica do Brasil no período: 1) a fase de expansão e consolidação entre 2010 e 2015 representa o auge do ciclo desenvolvimentista recente, com crescimento vertiginoso o investimento saltou de R\$2,6 bilhões em 2010 para o pico histórico de R\$25,2 bilhões em 2015. O ano de 2015 marca o esforço máximo de entrega da Faixa 1. Esse crescimento foi utilizado como motor de geração de emprego e manutenção do PIB no período. O gráfico mostra uma queda abrupta após 2015, coincidindo com a crise política e a mudança de governo (impeachment da presidenta Dilma Rousseff e a ascensão de Michel Temer). Essa redução orçamentária após 2015 explica o aumento de obras paralisadas observadas em diversas cidades brasileiras nos anos

subsequentes, além do crescimento de ocupações informais em centros devido à ausência de nova oferta pública. Entre 2015 e 2016, os aportes caíram de R\$25,2 bi para R\$9,0 bi.

O ano de 2017 registra o patamar mais baixo da década até então (R\$ 3,9 bi), refletindo a Emenda Constitucional do Teto de Gastos (EC 95) e a paralisação de novas contratações na Faixa 1, priorizando-se apenas a conclusão de obras remanescentes. Os dados finais revelam o desfinanciamento direto do PMCMV. Os anos de 2018 e 2019 mantiveram valores residuais próximos a R\$4,7 bi, insuficientes para a escala nacional do déficit habitacional. O dado de julho de 2020 (R\$1,0 bilhão) antecipa a transição para o PCVA, que focou mais em crédito e mercado do que em subsídio para a população de baixa renda.

Mesmo com diversos desafios estruturais e conjunturais que impactaram seus resultados e avaliações, no relatório de avaliação do programa são destacados resultados esperados e alcançados:

[...] aprimora a oferta inadequada de crédito governamental por meio do uso de recursos do Orçamento Geral da União (OGU) e do FGTS; reduz o preço elevado dos imóveis, cujos valores de mercado podem estar acima do valor social da moradia digna; melhora a disponibilidade de moradia para níveis de renda estabelecidos através da produção habitacional; atenua substancialmente o problema de risco moral (redução da insegurança jurídica quanto ao valor das prestações) e alivia o custo financeiro das construtoras (permite acesso a linhas de financiamento e a redução da carga tributária) (CMAP, 2020, p. 16).

Sob a perspectiva econômica, o PMCMV foi um motor de crescimento indiscutível desde a primeira fase, atuando como ferramenta anticíclica impulsionou a indústria da construção civil, que registrou expansão de 47,1% entre 2003 e 2013, superando o crescimento do próprio PIB nacional de 45,9%. Esse dinamismo refletiu-se na geração de 2,23 milhões de empregos formais e no aquecimento da cadeia produtiva, com altas expressivas na produção de insumos como tintas (75%) e vergalhões (72%). Essa estratégia garantiu ao programa um sólido apoio dos setores empresariais e sindicais, elevando o patamar de lançamentos financiados pelos FGTS e Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) para cerca de 1 milhão de unidades ao ano a partir de 2010 (Rolnik, 2015b).

No entanto, a eficácia econômica do programa gerou efeitos colaterais no mercado de terras. Em Londrina, a valorização imobiliária, com altas de 10,17% nos valores residenciais, criou um cenário de escassez de imóveis acessíveis. Dados do

SECOVI-PR (2014) indicavam que 74% da oferta local superava R\$200 mil, tornando as unidades enquadradas nos subsídios do PMCMV cada vez mais raras (Galiotto, 2014, p. 4).

A combinação entre o encarecimento da mão de obra e a vertiginosa alta nos preços dos terrenos inviabilizou a construção de unidades abaixo do teto do programa em áreas infraestruturadas. Essa receita econômica empurrou as famílias de baixa renda para as periferias, onde a terra é mais barata, mas a precariedade é maior. Como consequência direta dessa segregação socioespacial, Londrina registrou, já em janeiro de 2014, o surgimento de 11 novas ocupações irregulares, evidenciando que, embora o programa tenha construído moradias, ele falhou em garantir o direito à cidade para as faixas de mais baixa renda (Galiotto, 2014, p. 4).

O PMCMV manteve a visão empresarial da política habitacional, ou seja, de construção de novas casas, sem considerar o espaço urbano em seu conjunto e a cidade comprometida pela baixa qualidade urbanística (Maricato, 2015, p. 37). Essa predominância do setor privado é evidenciada pela baixa participação da modalidade Entidades, com financiamento de recursos do FDS, que prevê o protagonismo das organizações representativas de movimentos de moradia e sem teto no planejamento e construção de suas moradias.

Na sua fase inicial, apenas 1% do total de recursos destinados ao programa foi destinada para essa modalidade (Antunes, 2014). Mesmo após uma década de vigência, observa-se que o investimento nesse modelo participativo alcançou a inexpressiva marca de 4% do montante aplicado no programa.

Em 2020, na gestão do Presidente Jair Messias Bolsonaro (2019-2023), foi instituído o Programa Casa Verde e Amarela (PCVA) substituindo o PMCMV. Por meio da Medida Provisória nº 996, de 25 de agosto de 2020, convertida na Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021, com regulamentação por meio do Decreto nº 10.600, de 14 de janeiro de 2021.

O PCVA propôs expandir as ações no enfrentamento ao déficit habitacional. Sua meta era atender 1,6 milhão de famílias de baixa renda até 2024. As inovações do programa foram: a) melhoria habitacional com linhas de crédito para reformas de imóveis já construídos; b) aumento dos valores totais dos imóveis que poderiam ser financiados; c) financiamento da regularização fundiária urbana.

O programa habitacional ficou sob a gestão do Ministério do Desenvolvimento

Regional⁹³ e custeado por recursos orçamentários de fundos habitacionais: FAR, FDS, FNHIS e do FGTS. O programa possuía três faixas de renda (até R\$2 mil; de R\$2 mil a R\$4 mil; de R\$4 mil a R\$7 mil), mas somente famílias com renda mensal até R\$ 4 mil em área urbana e com renda anual de até R\$48 mil na área rural poderiam receber subsídio da União e a taxa de juro anual era de 5%. No Norte e Nordeste o percentual poderia ser de 4,5% e 4,25% conforme a renda. Os juros do financiamento das habitações do programa serão menores nas regiões Norte e Nordeste, única região em que Bolsonaro foi derrotado na eleição de 2018 (Mazui, 2020). Para financiar a construção e pequenas reformas de residências para famílias com renda mensal de até R\$7 mil na área urbana e com renda anual de até R\$84 mil para área rural.

A lei permitiu a destinação de terrenos de propriedade da União a participantes privados do programa sem necessidade de autorização legislativa, por meio de licitação. Construtoras e incorporadoras com maior nível de contrapartidas ganharam o certame. Definição dos critérios e seleção de famílias em situação de risco e vulnerabilidade, mulher como responsável pela unidade familiar ou de que façam parte pessoas com deficiência ou idosos. Em contrapartida o PCVA se afastou da Faixa 1, não propôs novas contratações, apenas o compromisso com a priorização do término das obras iniciadas com recursos do FAR, de modo que as operações de financiamento com recursos do FGTS teriam maior proporção de contratações.

Tanto o PMCMV como o PCVA anunciaram medidas para redução do déficit habitacional. Dentre os argumentos na Exposição de Motivos Interministeriais (EMI) nº. 33⁹⁴ que fundamentou o lançamento do PMCMV destacou que “o déficit habitacional se concentra no segmento populacional de baixa renda, em razão da dificuldade dessa população em acessar financiamento e outros mecanismos de aquisição de moradia que demandem comprovação, regularidade e suficiência de renda” (CMAP, 2020, p. 16).

Ambos os programas partem do macroproblema do Programa Moradia Digna elaborado para o Plano Plurianual 2020-2023. As questões fundamentais são: a) oferta imobiliária incompatível com as necessidades habitacionais, b) a dificuldade de acesso a assistência técnica e a materiais de construção, c) a inadequação de infraestrutura urbana em assentamentos precários, d) a informalidade do

⁹³ Devido a extinção do Ministério das Cidades pela gestão Bolsonaro (1 de jan. de 2019 a 31 de dez. 2022).

⁹⁴ EMI nº. 33/2009/MF/MJ/MMA/MCidades de 24 de março de 2009.

parcelamento do solo, e, e) a baixa capacidade de planejamento e articulação institucional na área de habitação (CMAP, 2020, p. 17).

Enquanto o PMCMV atuou, principalmente, para reduzir o déficit quantitativo, por meio do incremento e provimento de novas unidades habitacionais, com subsídio quase total para as famílias da Faixa 1 e com financiamentos a taxas de juros reduzidas para as demais faixas de renda. Sua atuação permitiu o atendimento da primeira causa apontada “oferta imobiliária incompatível com as necessidades habitacionais”, embora exista também atuação nas questões de assistência técnica e planejamento e articulação. O PCVA, por sua vez, propôs ampliar as ações de atendimento ao déficit qualitativo – inadequação fundiária - por meio da regularização fundiária e de melhoria habitacional (ausência de banheiro exclusivo e cobertura inadequada).

O Relatório de Avaliação do PMCMV (2020) apresenta da seguinte forma as semelhanças e diferenças entre o PMCMV e o PCVA.

Quadro 11 – Comparativo entre o PMCMV e o PCVA

	PMCMV	PCVA
Informações Gerais	• Criado com o objetivo de reduzir o déficit habitacional e estimular a atividade econômica; • Limite de renda de R\$9 mil (Faixa 3); • Recursos da União são despendidos apenas nas faixas 1 e 1,5 e 2;	• Finalidade é promover direito à moradia; • Associado ao desenvolvimento econômico, geração de trabalho e renda e à elevação dos padrões de habitabilidade e qualidade de vida; • Recurso da União para o limite de renda de até R\$ 7mil mensais em áreas urbanas e até R\$48 mil em áreas rurais; • Regularização fundiária atende com recursos da União conforme o previsto na Lei 13.465/2017: “Art. 13. A Reurb compreende duas modalidades: I - Reurb de Interesse Social (Reurb-S) – regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal; ...”
Diretrizes	• Promoção da melhoria da qualidade de vida dos beneficiários; • Promoção habitacional de acordo com os planos diretores municipais; • Criação de empregos; • Promoção de acessibilidade a pessoas com deficiência; • Promover ações inclusivas de caráter socioeducativo para o fortalecimento da autonomia das famílias e inclusão produtiva; (Portaria MDR 114 de 9 de fevereiro de 2018)	• Atender a demanda por habitações adaptando as peculiaridades regionais e socioculturais; • Promover o planejamento urbanístico e priorizar o atendimento social da moradia; • Reduzir as desigualdades sociais e regionais; • Sustentabilidade econômica e social dos empreendimentos habitacionais e transparência nos processos de escolha dos participantes • Redução de impactos ambientais, economia de recursos naturais e conservação e uso racional de energia.
Objetivos	• Reduzir o déficit habitacional; • Promover o desenvolvimento econômico.	• Ampliar o estoque de moradias, sobretudo o de baixa renda; • Promover a melhora do estoque de moradias existentes e das inadequações habitacionais em geral; • Estimular a modernização do setor de Construção civil e promover o desenvolvimento institucional dos agentes responsáveis pelo PCVA.
Recursos	• Os recursos do PMCMV são do OGU, FAR, FDS, FGTS.	• Os recursos do PCVA serão oriundos de dotações da União, do FNHIS, FAR, FDS, FGTS, operações de crédito da União firmadas com organismos multilaterais; doações públicas ou privadas, contrapartidas financeiras e outros.
Outras anotações	• Dividido em 4 faixas de renda: 1, 1,5, 2 e 3; • Envolve agentes públicos e privados; • Envolve União, Estados, Municípios, famílias, construtoras e agentes financeiros.;	• O poder executivo definirá em regulamento as regras para participação no PCVA tais como renda, limites para subvenções econômicas, metas do programa, tipos de benefício para as famílias, remuneração dos agentes operadores, entre outros. • Agentes públicos e privados serão responsáveis pelas etapas de promoção do PCVA; • O MDR será responsável pela gestão, monitoramento, e avaliação do PCVA; • A união, agentes financeiros, estados, municípios e famílias são os demais participantes do processo em suas etapas; • Permite atendimento via locação social.
Vedação de aquisição de imóveis por pessoas físicas	• Beneficiário que tenha recebido benefício de natureza habitacional oriundo de recursos orçamentários da União, do FAR, do FDS ou de descontos habitacionais concedidos com recursos do FGTS, excetuadas as subvenções ou descontos destinados à aquisição de material de construção e subvenções relacionadas a reassentamentos e para atendimento de calamidade pública.	• Seja titular de contrato do FGTS; • Tenha posse, de alguma forma, de imóvel residencial no país; • Já tenha recebido, nos últimos 10 anos, benefícios similares de subvenções econômicas do OGU, FAR, FDS ou descontos com recursos do FGTS, exceto descontos disponibilizados pelo INCRA; A MP cita casos específicos em que não se aplicam as regras acima.

Fonte: (CMAP, 2020, p. 26).

O comparativo evidencia que o subsídio financeiro para acesso à moradia foi a principal estratégia governamental adotada tanto no PMCMV quanto no PCVA, permanecendo o foco na renda familiar mensal para a área urbana e anual para a área rural. Ainda que se some ao critério de renda outros critérios de elegibilidade como: pessoas idosas, pessoas com deficiência, família chefiada por mulher e ser participante de outros programas sociais como BPC e Bolsa Família.

Embora na legislação do PCVA seja mencionado o atendimento por meio de locação social em áreas urbanas, indicando para o avanço desta modalidade de política habitacional, na prática sua operacionalização em âmbito nacional não ficou estabelecida. Tendo em vista, que o déficit habitacional quantitativo é elevado pelo ônus excessivo com aluguel é importante pensar em linhas de fomento ao setor de aluguel para reduzir a necessidade de construção de novas moradias. No entanto, o aluguel social não foi implementado como uma política estruturada de efetivação do direito à moradia. No Brasil existem experiências pontuais para o atendimento emergencial em alguns estados ou medidas para enfrentamento das situações de emergências e calamidades públicas.

Em Londrina o Programa de Auxílio Moradia Emergencial foi instituído, por meio da Lei nº 13.508/2022 e regulamentado pelo Decreto nº. 367, de 30 de março de 2023. Este atendimento não se constitui um programa por parte da política de habitação de interesse social e sim em um auxílio emergencial para prover famílias em situação de risco iminente de desocupação do espaço de moradia; cumprimento de reintegração de posse; desocupação da área e/ou imóvel, por motivo de intervenção para execução de obra pública ou que envolva programas de Regularização Fundiária.

O benefício de caráter temporário e parcial prevê o atendimento uma única vez por cada núcleo familiar em um período inicial de 6 meses podendo ser prorrogado por igual período. As famílias beneficiárias devem atender cumulativamente às condições de residir no município por no mínimo 3 (três) anos; ter renda familiar de até $\frac{1}{2}$ (meio) salário mínimo nacional per capita (família unipessoal considerado renda de até 1(um) salário mínimo nacional.); não ter recebido benefício habitacional de qualquer das esferas de governo e estar inscrito no Cadastro Único do Governo Federal (Londrina, 2022).

Tendo em vista, a atual composição do déficit habitacional, que inclui um número significativo de agregados familiares unipessoais, jovens e idosos, o aluguel

surge como uma alternativa altamente significativa para garantir o acesso à habitação para estes grupos populacionais.

Com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva para o seu terceiro mandato presidencial em 2023, o PMCMV foi reestruturado e institucionalizado por meio da Lei nº 14.620, de 13 de julho de 2023. A nova fase do programa caracteriza-se pela revisão dos marcos operacionais, incluindo o aumento dos limites de financiamento, a ampliação de subsídios e a redução das taxas de juros.

Estruturado sob o eixo Cidades Sustentáveis e Resilientes, o Novo PAC prevê investimentos de R\$345,4 bilhões, dos quais R\$316,7 bilhões serão aportados até o exercício de 2026 e R\$28,7 bilhões em períodos subsequentes. No âmbito habitacional, a estratégia governamental prioriza a retomada e conclusão de 182.960 moradias, além da contratação de 2 milhões de moradias, distribuídas entre 1 milhão na Faixas 1, 800 mil na Faixa 2 e 200 mil na Faixa 3 (Brasil, 2023).

Com a meta de contratar 2 milhões de moradias até 2026, foram estabelecidas medidas para viabilizar a alocação de recursos adicionais destinados à conclusão dos projetos iniciados e paralisados. Segundo o Ministério das Cidades (2023), o montante contempla de 1,5 milhão de moradias financiadas pelo FGTS e 500 mil unidades serão contratadas e repassadas diretamente pelo governo (Brasil, 2023).

Por decisão do Conselho Curador do FGTS, a Faixa 1 passou a contar com as menores taxas de juros já registradas no FGTS. As famílias com renda mensal de até R\$2 mil tiveram redução de 4,25% para 4% nas regiões Norte e Nordeste. Nas demais regiões do país, a taxa passou de 4,50% para 4,25%. E os juros da faixa 2 e 3 do programa tem limite máximo de 8,16% ao ano, conforme (Quadro 12). (Brasil, 2023).

Quadro 12 – Taxas de juros e financiamento por faixa de renda do PMCMV

Faixas	Renda	Taxas de juros (% ao ano)			
		Cotistas		Não cotistas	
		Norte e Nordeste	Sul, Sudeste e Centro-Oeste	Norte e Nordeste	Sul, Sudeste e Centro-Oeste
Faixa 1	Até R\$ 2 mil	4,00%	4,25%	4,50%	4,75%
	De R\$2.000,01 a R\$2.640,00	4,25%	4,50%	4,75%	5,00%
Faixa 2	De R\$2.640,01 a R\$3.200,00	4,75%	5,00%	5,25%	5,50%
	De R\$3.200,01 a R\$3.800,00	5,50%		6,00%	
	De R\$3.800,01 a R\$4.400,00	6,50%		7,00%	
Faixa 3	De R\$4.400,01 a R\$8.000,00	7,66%		8,16%	

Fonte: Brasil, (2023).

Além da redução de juros, o programa ampliou os subsídios para a entrada da aquisição do imóvel e permitiu a aquisição de imóveis novos ou usados e o fortalecimento da locação social. Na Faixa 1 subsidiada em áreas urbanas, as prestações tornam-se proporcionais à sua renda, com um valor mínimo de R\$80,00 ao longo de um período de 5 anos. Tais mudanças visam integrar as famílias, incluindo aquelas em situação de rua, o que permitiu uma localização mais próxima a comércios, serviços e equipamentos públicos, e com melhor infraestrutura no entorno.

Paralelamente, a gestão focou na retomada de conclusão das unidades habitacionais paralisadas. De acordo com o Ministério das Cidades (2023), o cenário herdado na transição de governo era de 186 mil unidades habitacionais da Faixa 1 inacabadas⁹⁵. Deste total, 83 mil empreendimentos estavam com obras totalmente paralisadas, por situações diversas, tais como: ocupadas irregularmente, com pendências de infraestrutura, abandono da construtora, indícios de vícios construtivos, e possíveis problemas executivos. Eram 170 mil nas modalidades Empresas, Entidades Urbanas e Entidades Rurais e outras 16 mil na modalidade Oferta Pública. Desse total (Brasil, 2023).

Em relação aos projetos com obras suspensas, haviam sido contratadas no período de 2009 a 2018, sendo que 80% delas foram contratadas no período de 2012 a 2014. Naquele momento a previsão era de retomar 37,5 mil unidades habitacionais em 2023, sendo 10,8 mil nos primeiros 100 dias de governo e 26,7 mil no restante do ano, enfrentando desafios complexos, como ocupações irregulares e problemas significativos de infraestrutura. Dentre as obras paralisadas está o Residencial Flores do Campo em Londrina, que em 2025 após decisão judicial definiu-se pela emoção das famílias.

A Pesquisa realizada em 2020 pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), encomendada pela Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias (ABRAINC), com dados da PNAD do IBGE, revelou que a projeção de crescimento da população brasileira e a formação de novas famílias indicaram uma demanda de mais 30,7 milhões de novos domicílios até 2030. Destes 14,4 milhões (46,9%) estavam concentrados na população com renda média, entre três e dez salários mínimos. A segunda maior demanda, 13,0 milhões (42,3%) correspondia a população com renda de até três salários mínimos. E 3,3 milhões (10,7%) eram referentes ao estrato social

⁹⁵ Sobre retomada do PMCMV ver Brasil (2023). Ver em <https://www.gov.br/cidades/pt-br/assuntos/noticias-1/conheca-o-programa-minha-casa-minha-vida>

de maior renda, acima de dez salários mínimos (Bonatelli, 2020).

Em abril de 2025, atendendo a mais uma demanda do setor imobiliário, foi aprovado a criação da faixa 4 do PMCMV – Classe Média para famílias com renda mensal bruta de até R\$12mil para financiamento da modalidade do FGTS. Sendo a evolução das faixas do programa ilustrada conforme tabela 6.

Tabela 6 - PMCMV Urbano: evolução das faixas de renda bruta familiar mensal

Renda	Fase 1 (2009)	Fase 2 (2011)	Fase 3 (2016)	Fase (2019)	Fase (2023)	Fase (2024/2025)
Faixa 1	até R\$1.395	até R\$1.600	até R\$1.800	até R\$1.800	até R\$2.640	até R\$2.850
Faixa 1,5	Não existia	Não existia	até R\$2.350	até R\$2.350	Não tem	Não tem
Faixa 2	até R\$2.790	até R\$3.275	até R\$3.600	até R\$4.000	até R\$4.400	até R\$4.700
Faixa 3	até R\$4.650	até R\$5.000	até R\$6.500	até R\$9.000	até R\$8.000	R\$8.600
Faixa 4	-	-	-	-	-	R\$12.000

Fonte: (CMAP, 2020, p. 19); Lei nº. 11.977/2009, Decretos nº. 7.499/2011 e nº. 7.825/2012 e Portarias Interministeriais nº. 96,98 e 99/2016 e nº 528/2017, MP nº 1162/2023, PLV 14/2023; Portaria nº. 786/2024 - Reajuste do PMCMV; Portaria MCidades nº 399/2025. Para o público vítima de calamidade ou reassentada devido a obras do PAC, o limite de renda é mais alto (R\$3.600).

Observa-se reajuste mais expressivo dos valores das Faixas 2 e 3 entre 2009 e 2019, 43,4% e 93,5%. Estes valores podem ser comparados ao Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) acumulado de 60,8% no mesmo período. Em 2023 houve reajuste equivalente a 10% para a Faixa 2 e uma redução de 11% no valor da Faixa 3. Por outro lado, a Faixa 1 apresentou acréscimo de 29,0%, frente ao IPCA acumulado de 52,8% no período entre dezembro de 2009 e março de 2016. O valor de até três salários-mínimos fixados como teto da Faixa 1 em 2009, representou em 2016 1,8 salários mínimos. Em 2023 o novo PMCMV estabelece o teto de R\$2.640,00, sendo em 2024 reajustado o valor para R\$2.850,00, representando 2 e 2,018 salários mínimos, ainda não atingindo o valor de três salários mínimos.

Referente a Faixa 4, o prazo para pagamento é de até 420 meses (35 anos), com taxa de juros nominal de 10% ao ano, conforme Portaria nº 399/2025. O valor máximo de compra e venda do imóvel para essa categoria pode chegar até R\$500 mil, uma ampliação de R\$150 mil em comparação ao valor limite da Faixa 3 do PMCMV, de R\$350mil.

O valor do imóvel do PMCMV pode contemplar valores diferentes de acordo com o porte da cidade que receberá o empreendimento e com a faixa de renda para qual ele está destinado. Para o PMCMV Urbano a Linha de Atendimento Subsidiada da Faixa pode chegar até R\$170 mil. A Linha de Atendimento Financiada das Faixas

1 e 2, o valor das unidades habitacionais podem chegar até R\$264 mil. E para os empreendimentos que contemplem a Faixa 3 o valor das unidades habitacionais podem chegar até R\$350 mil.

Para imóveis novos e usados, o percentual é de 60% nas regiões Sul e Sudeste, e de 80% para as demais localidades. Embora a ampliação da faixa de renda tenha o objetivo de ampliar o alcance do programa e ampliar as possibilidades de atendimento para contratação de financiamento imobiliário, é importante ressaltar que o maior déficit habitacional ainda se encontra na população com renda de até 3 salários mínimos.

Para o enquadramento nas faixas de renda não são considerados benefícios temporários de natureza indenizatória, assistenciais ou previdenciários como auxílio-doença, auxílio-acidente, seguro desemprego, Benefício de Prestação Continuada (BPC) e Bolsa Família. No atendimento de modalidades subsidiadas (faixa 1), serão isentos de prestações os beneficiários que recebam BPC ou sejam, participantes do Bolsa Família. Nestas condições o imóvel é totalmente gratuito. Portanto, os beneficiários da faixa 1 poderão ser atendidos com unidades habitacionais subsidiadas e financiadas. Já os beneficiários das faixas 2 e 3 poderão ser atendidos com unidades habitacionais financiadas (Brasil, 2023a; Brasil, 2023b).

Conforme Brasil (2023c), são sete formas de adquirir uma unidade habitacional do PMCMV:

Quadro 13 – Modalidades de Atendimentos e Critérios de Seleção (PMCMV)

Modalidade	Faixa de Renda	Critério de Indicação/seleção	Requisito Financeiro
FAR FNHIS Pró-Moradia	Faixa 1	família é indicada pelo ente público local.	Subsídio direto (fundo perdido)
Entidades	Faixa 1	família é indicada por entidade organizadora privada sem fins lucrativos	Gestão participativa
FGTS Cidades	Faixa 1 e 2	família é indicada pelo ente público que oferece a contrapartida e deve ter análise de crédito aprovada por instituição financeira para assumir financiamento habitacional;	Aprovação de crédito bancário

Fonte: Adaptado pela autora.

Nas modalidades FAR, FNHIS e Pró-Moradia, que possuem indicação do poder público local, o atendimento pode ser estendido à faixa 2 de renda em casos de reassentamento ou provenientes de área de risco, de situação de emergência ou de estado de calamidade pública reconhecidos pela União. O FGTS introduz uma lógica

de mercado subsidiado, condicionando o acesso à moradia à aprovação de crédito por instituições financeiras.

Visando garantir moradia de qualidade as novas contratações trazem melhorias como aprimoramento das especificações dos imóveis contratados pelo novo programa: a) aumento na área mínima das unidades, sendo 40m para casas e 41,50m para apartamentos; b) serão construídos com varanda nos apartamentos para oferecer um espaço adicional aos moradores; c) ganchos para redes e estrutura prevista para instalação de ar-condicionado; d) os empreendimentos deverão ser equipados com sala para biblioteca e equipamentos esportivos e de lazer; e) localização do terreno deverá estar inserido na malha urbana, com proximidade a infraestrutura urbana completa já instalada e consolidada, acesso a equipamentos públicos de educação, saúde e assistência social, acesso a comércio e serviços e transporte público coletivo (Brasil, 2023).

A retomada do programa transcende a provisão habitacional e o atendimento do déficit quantitativo, consolidando-se como um instrumento de política macroeconômica. Conforme evidenciado por levantamentos da Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias (ABRAINC)⁹⁶, entidade que congrega as principais empresas do setor e colabora com renomados institutos de pesquisa, o programa age como um vetor de geração de emprego e dinamismo econômico pautado por indicadores técnicos e estudos de mercado rigorosos.

Indicadores da ABRAINC-FIPE – Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas⁹⁷ indicam que no período de janeiro a dezembro de 2023 o volume

⁹⁶ ABRAINC foi criada em 2013 (próximo do término da primeira fase do PMCMV que foi de 2009 a 2014). Com 79 associadas, reúne as maiores incorporadoras do Brasil. Busca fomentar a oferta de melhores produtos ao público, ampliar as opções de financiamento aos compradores de imóveis, reduzir burocracias, estimular o aperfeiçoamento e a simplificação da legislação, e ser um elo de equilíbrio nas relações com os governos, empresários e consumidores. Com parcerias com renomados órgãos de pesquisa como: FIPE, FGV, Deloitte, Brain Inteligência Estratégica, produz e divulga indicadores, pesquisas, guias e estudos com dados de mercado. Pautando temas sociais como o déficit habitacional, geração de empregos e o impulso da economia, a entidade desempenhou papel fundamental na defesa dos interesses das incorporadoras, garantindo voz ativa nos mais importantes debates e discussões sobre políticas públicas e regulamentação do setor, o que modulou algumas das principais transformações urbanas no país. É coordenadora do Movimento do Mesmo Lado do Brasil que tem a participação de mais de 60 entidades de diversos elos do setor de incorporação, com o propósito de estreitar o diálogo em todas as dimensões: tecnologia, logística, inovação, desburocratização e segurança jurídica.

⁹⁷ Os Indicadores Abrainc-Fipe são calculados pela Fipe com base em dados de 20 empresas associadas à Abrainc. Teve como referência dados de janeiro a dezembro de 2023. As variações são calculadas em relação ao mesmo período do ano anterior. Os valores foram estimados a partir dos dados disponíveis sobre o valor médio das unidades lançadas e vendidas por parte das empresas associadas e corrigidos pelo IPCA/IBGE com referência a dezembro/2023. (ABRAINC, 2024a).

vendido de novos imóveis residenciais cresceram 32,6%, em comparação com o mesmo período de 2022, dado que totalizou 163.108 unidades, somando R\$47,9 bilhões, um crescimento de 34,7% no valor das vendas. Esse crescimento foi impulsionado tanto pelo desempenho do segmento de Médio e Alto Padrão (MAP) quanto pelo PMCMV, estabelecendo um maior volume de vendas desde o início da série histórica em 2014. O PMCMV apresentou aumento de 42,2% no volume de unidades comercializadas, totalizando 117.434 imóveis, e 55,1% no valor total de vendas, acumulando R\$26,0 bilhões. O segmento também registrou um crescimento significativo de 39,3% no valor de venda dos lançamentos, com crescimento de 16,7% no volume lançado. A alta de empreendimentos lançados pelo PMCMV contribuiu para a queda total do volume lançado de imóveis no país, que foi de 2,0%.

Já o segmento MAP apresentou alta de 14% de vendas nas unidades comercializadas, somando 42.997 imóveis, e o valor das vendas cresceu 18,9%. Mesmo com redução de 9,2% no valor total de lançamentos e de 38% do volume de lançamentos, o segmento, mais resiliente aos juros altos, ajudou a impulsionar o mercado imobiliário.

A ABRINC-FIPE (2024a) destaca que os números consolidados de 2023 são positivos e refletem as dinâmicas do mercado imobiliário brasileiro. A entidade atribui o bom desempenho do setor às importantes medidas de ajuste implementadas para ampliar o acesso à moradia para as famílias de menor renda e enfrentar o déficit habitacional, além, de regras estáveis para o FGTS⁹⁸, a principal fonte de recursos para o crédito imobiliário destinado à população de baixa renda, pois isso permite oferecer taxas de juros mais baixas e parcelas acessíveis para as famílias. O setor acredita que tais medidas estimularam o mercado imobiliário mesmo com a alta taxa do financiamento habitacional, impulsionada pelos juros básicos, a Selic⁹⁹, em nível elevado.

No tocante, ao desempenho do mercado de MAP a ABRINC-FIPE (2024a) explica que os números refletem o interesse crescente dos compradores em adquirir ativos imobiliários, antecipando uma valorização futura em todo o Brasil, pois há uma indicação de readequação gradual do estoque de mercado de MAP. Assinala também

⁹⁸ O FGTS rende 3% ao ano mais a TR (Taxa Referencial), mas uma ação em julgamento no STF – Supremo Tribunal Federal discute a mudança de rentabilidade, o setor argumenta que eventual alteração pode afetar o financiamento do PMCMV elevando os juros habitacionais.

⁹⁹ O setor defende a continuidade da queda da taxa Selic para que desempenhe “papel de destaque no crescimento econômico e na geração de empregos” (ABRAIN, 2024b).

a percepção de que, no Brasil, o imóvel está barato se comparado aos preços praticados em outros países, necessitando haver, em médio prazo, uma correção de preços com uma valorização para que o mercado esteja adequado aos padrões internacionais.

Como rege a lei da economia de mercado, a circulação e consumo de mercadorias são necessários para sua efetivação. Neste aspecto, outro indicador importante observado pela entidade é a duração da oferta, ou seja, quanto tempo que os empreendimentos ficam parados sem vender, que reduziu de 24 meses registrados no início de 2023 para 17 meses em 2024.

Observa-se que em julho de 2024, um ano após o retorno do programa as incorporadoras listadas na Bolsa que atuam no PMCMV tiveram recordes de vendas no segundo trimestre de 2024. As construtoras Cury, Direcional, MRV e Plano & Plano tiveram recordes de vendas de imóveis entre os meses de abril e junho. A Tenda também ampliou as vendas de forma relevante mesmo sem ter um novo recorde. Juntas, as incorporadoras acima tiveram vendas líquidas de R\$7,2 bilhões no segundo trimestre de 2024, alta de 33,4% em relação ao mesmo período de 2023. Ao todo lançaram empreendimentos avaliados em R\$7,1 bilhões, aumento de 31,8% na mesma base de comparação anual. A Moura Dubeux, com atuação no Nordeste, também fechou o trimestre com expansão dos lançamentos e de vendas. O resultado foi considerado muito positivo pelo presidente da incorporadora, Diego Villar, para ele foi um recorde de vendas quando comparado com qualquer trimestre da história da companhia. Para o diretor financeiro e de relações com investidores da MRV&Co, Ricardo Paixão, o PMCMV está em sua melhor fase com várias medidas de incentivos e que ficará ainda melhor (ABECIP, 2024a; ABRAIN, 2024b).

Somente a MRV atingiu recorde de R\$2,5 bilhões em vendas no segundo trimestre de 2024, um incremento de 14% na comparação com o mesmo período de 2023 (Ragazi, 2024).

Desde o retorno do PMCMV em 2023, o governo federal adotou várias medidas de melhorias e incrementos do programa que favoreceram o bom desempenho apontados pelas pesquisas, o Conselho Curador do FGTS aprovou a ampliação do subsídio para a aquisição de imóveis, de R\$47,5 mil para até R\$55 mil, a última revisão tinha sido em 2017; cortou os juros em 0,25 ponto percentual para o financiamento das famílias de menor renda (para o patamar de 4% a 4,25% ao ano), elevou o teto de preços dos imóveis de R\$ 265 mil para até R\$ 350 mil, medidas com

validade em todo território nacional, e a expansão do prazo de financiamento ampliou de 30 para 35 anos.

De forma geral, os novos valores ficaram definidos conforme demonstra o quadro a seguir:

Quadro 14 - Valores área urbana e rural

Urbano	Rural
Empreendimentos faixa 1 subsidiado: até R\$170 mil	Novas moradias o valor máximo passou de R\$ 55 mil para R\$ 75 mil
Empreendimentos faixa 1 e 2 financiado: até R\$264 mil	Melhorias de uma moradia o valor passou de R\$ 23 mil para R\$ 40 mil
Empreendimentos faixa 3 financiado: até R\$350 mil	

Fonte: Brasil (2023).

Desde a retomada do PMCMV em 2023 havia uma reivindicação do mercado imobiliário para a redução de impostos para o setor, pois com menor oneração tributária poderia alavancar a contratação e ampliar a geração de empregos formais no país. Ao encontro desta necessidade, em março de 2024, a Receita Federal publicou a Instrução Normativa (IN) n. 2179/2024 que dispõe sobre os Regimes Especiais de Tributação e pagamento unificado de tributos aplicáveis às incorporadoras imobiliárias e às construções de unidades habitacionais contratadas do PMCMV e Casa Verde e Amarela. A IN estabelece que as empresas que atuam na construção de unidades da faixa 1 urbano do PMCMV podem optar pelo pagamento unificado do IRPJ (0,31%), Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) (0,16%), Contribuição para o PIS/PASEP (0,09%) e Cofins (0,44%), ficando a alíquota do Regime Especial de Tributação (RET) reduzida de 4% para 1% (Brasil, 2024a)

Essa medida de incentivo esperada desde 2023 foi comemorada pelo setor. A redução da tributação sobre as receitas recebidas de projetos da faixa 1 deve beneficiar as incorporadoras e construtoras por possibilitar ampliação da margem de lucro. De acordo com ABECIP (2024b) o Itaú BBA aponta projeção de aumento de 13% a 25% nos lucros de Tenda e MRV, até 2025, e de 0,5% a 3% para as demais companhias do programa. A proporção de venda entre as cinco principais incorporadoras que atuam no programa, está assim dividida: 1) Tenda com 59% das suas vendas líquidas para clientes com renda até R\$2.640. 2) Em seguida a MRV com 35% de clientes na faixa 1. A MRV sinalizou que esse percentual poderá “subir para

até 45%, a depender de incentivos como o RET e o FGTS Futuro” (ABECIP, 2024b).

Ao comparar os rendimentos e perspectiva do setor imobiliário, identifica-se que as ações de construtoras abriram 2025 com desempenho positivo. O índice do setor, o IMOB B3, apresentou alta de 11,23% em janeiro, mas algumas de suas ações se valorizaram mais de 20% no primeiro mês do ano.

Quadro 15 - Desempenho das construtoras na Bolsa de Valores em 2025

Empresa	Desempenho em 12 meses	Desempenho em janeiro de 2025
Cury S/A	26,87	23,83
Cyrela Realt	-5,96	20,53
Plano&Plano	-3,39	19,26
Eztec	-11,60	17,27
Moura Dubeux	11,98	17,04
Tenda	46,16	15,51
Direcional	48,93	13,63

Fonte: Elaborado pela autora com base em Abecip (2024b).

Acompanhando o bom momento da bolsa brasileira (o Ibovespa subiu 4,86% em janeiro), o setor imobiliário e de construção também teve um excelente desempenho. Das 18 ações de imobiliárias e construtoras que compõem o índice setorial, 17 apresentaram rendimento positivo no mesmo mês.

Cury, Direcional e Moura Dubeux, além de se beneficiarem mais em relação ao PMCMV, estão liderando os resultados e qualidade do balanço. Além das altas no primeiro mês de 2025, as ações das companhias citadas também apresentaram desempenho positivo ao longo dos últimos 12 meses. As ações da Cury, Direcional e Moura Dubeux cresceram 26,87%, 48,93% e 11,98%, respectivamente, nos últimos 12 meses. Na sequência do ranking estão Cyrela e Plano&Plano, que subiram 20,53% e 19,26%, respectivamente (Santos, 2025).

O bom desempenho do setor também promoveu uma valorização no mercado financeiro. O Índice Imobiliário foi o que mais avançou na Bolsa de Valores entre os índices da B3¹⁰⁰ em 2023, com alta de 53%. Enquanto, o Ibovespa, principal índice da Bolsa, subiu 20% (ABRAINC, 2024b).

De acordo com ABRAINC (2024h), levantamento feito pela consultoria Elos

¹⁰⁰ Indicador de desempenho das ações das empresas listadas em Bolsa de Valores.

Ayta mostra que o valor de mercado das empresas do setor imobiliário cresceu 64,6% em 2023 na Bolsa de Valores, chegando ao total de R\$45,7 bilhões. Entre os motivos da valorização, estão a redução da taxa básica de juros ocorrida no segundo semestre de 2023 (a taxa Selic iniciou 2023 em 13,75% e terminou em 12,25% (Brasil, 2025), a retomada do PMCMV com aumento do teto do financiamento de empreendimentos (que passou de R\$264 mil para R\$ 350 mil), a ampliação do prazo de pagamento do financiamento (de 360 para 420 meses), e ajustes nas faixas de renda e taxas de juros. Esses são pontos defendidos pelo setor imobiliário junto ao governo. A pesquisa aponta que construtoras vinculadas à ABRAINC tiveram expressivo crescimento em seus valores e lideram a lista de valorização.

Conforme manifestação da entidade o esforço colaborativo e sua atuação proativa tem como destaque a articulação com os diversos setores envolvidos no mercado imobiliário, incluindo governos, instituições financeiras e sociedade civil, tem sido crucial para a implementação de políticas e medidas que fomentam um ambiente propício aos negócios imobiliários, consolidando o setor como um pilar fundamental para o desenvolvimento econômico e social do país (ABRAINC, 2024h).

Uma modalidade pela qual o Estado contribui para a financeirização é por meio da alteração do arcabouço legal e regulatório, que resultam na criação e incentivo de novos instrumentos financeiros para o setor imobiliário e financeiro. Um exemplo é o desenvolvimento de títulos lastreados em dívidas imobiliárias. Por mecanismos como este, o Estado estabelece condições para que a habitação se torne um ativo financeiro negociável no mercado de capitais.

Desta forma, ao invés de priorizar o financiamento direto por fundos públicos, o Estado adota modelos baseados no crédito bancário e no mercado de capitais, transferindo a responsabilidade da provisão habitacional para o setor privado. No setor financeiro as diversas formas de investimentos imobiliários também apresentaram um crescimento expressivo.

De acordo com a ABECIP a estrutura do funding imobiliário está dividido da seguinte forma: SBPE (34%), FGTS (26%), LCI (16%), FII(10%), CRI (9%), LIG (5%) (ABRAINC, 2024j)

Letra de Crédito Imobiliário (LCI): é um título de renda fixa emitido por instituições financeiras com o objetivo de captar recursos para o setor imobiliário. Esses recursos podem ser direcionados para o financiamento de projetos imobiliários, como construção, compra e venda de imóveis. As LCIs são emitidas por bancos e têm

como lastro os créditos imobiliários. Possui isenção de Imposto de Renda para pessoas físicas e é garantida pelo Fundo Garantidor de Crédito (FGG) até o limite de R\$250 mil.

Fundo Imobiliário (FII): são formas de investimento coletivo em empreendimentos do mercado imobiliário. Os investidores adquirem cotas de um fundo, e o dinheiro é aplicado em diversos tipos de empreendimentos, como edifícios comerciais, residenciais, shopping centers e galpões logísticos. Os rendimentos são distribuídos periodicamente aos cotistas, proporcionando uma fonte de renda passiva. Os Fundos Imobiliários permitem aos investidores uma participação do mercado imobiliário sem a aquisição de propriedade diretamente.

Certificado de Recebíveis Imobiliários (CRI): é um título de renda fixa lastreado em crédito imobiliário. Empresas securitizadoras transformam os recebíveis de contratos de financiamento imobiliário em títulos negociáveis no mercado financeiro. Os CRIs oferecem uma alternativa interessante para investidores em busca de diversificação de carteira e retorno atrativo. Os recursos obtidos por meio da emissão de CRIs são utilizados para financiar diversos tipos de empreendimentos.

Letra Imobiliária Garantida (LIG): é um título de renda fixa emitido por instituições financeiras e conta com um seguro que protege o investidor em caso de inadimplência do devedor, conferindo maior segurança ao investimento. Os recursos captados por meio da emissão de LIGs são destinados ao financiamento de empreendimentos imobiliários (ABRAINC, 2024i)

Importante destacar que a estrutura do funding imobiliário representa as modalidades de crédito e financiamento existentes no Brasil. Dados da ABECIP (2024i) mostram que os instrumentos de financiamento privado, como CRI, FII, LCI e LIG aumentaram a participação na estrutura de funding de 24% no fim de 2021, para 38% no término do primeiro semestre de 2023, com saldo total de R\$ 787 bilhões. No mesmo período, a poupança encolheu de 49% para 36%, com estoque de R\$738 bilhões (ABRAINC, 2024i).

O SBPE e o FGTS se destacam como as principais linhas de crédito imobiliário com recursos provenientes da caderneta de poupança e de contribuição compulsória dos trabalhadores, respectivamente. Vê-se que os instrumentos proporcionam uma maneira eficiente de captar recursos para o financiamento de projetos imobiliários, como também, oferecem aos investidores oportunidades de diversificação de carteira e geração de renda, tornando-se uma opção atrativa no

cenário financeiro.

O movimento dos sistemas de financiamento imobiliário demonstra que as contratações de crédito imobiliário do SBPE somaram R\$153 bilhões em 2023. Apesar de apresentar queda de 14,6% em relação a 2022, foi o terceiro melhor resultado da série histórica. O financiamento imobiliário fechou o primeiro semestre de 2024 com alta de 30% em relação ao primeiro semestre de 2023, atingindo um volume de R\$149,4 bilhões. Somente o SBPE realizou o total de R\$82,1 bilhões em financiamentos no primeiro semestre de 2024, um acréscimo de 7% sobre o primeiro semestre de 2023. Já os financiamentos realizados pelo FGTS somaram R\$67,2 bilhões, um crescimento de 75%. Mesmo com o crescimento dos financiamentos a inadimplência do SBPE segue em queda, com redução de 1,4% para 1,3% (ABECIP, 2024).

Outro resultado positivo foi a captação líquida de R\$8,9 bilhões da SBPE em junho de 2024, atingindo um saldo total de R\$763 bilhões, uma elevação de 3,3% em relação a junho de 2023. No acumulado de 2024, a captação líquida ainda está negativa em R\$8,2 bilhões.

Mesmo com os bons resultados e o aumento de faturamento, o mercado imobiliário permanece apontando ajustes necessários à tributação. O segmento argumenta que os tributos referentes ao setor imobiliário devem ser menores e se equiparar a educação e saúde. O setor defende uma reforma tributária que não iniba a construção civil, para isso propõe um desconto de 60% na alíquota de impostos em discussão dentro da Reforma Tributária, e não apenas 20% como proposto pelo governo.

É mandatório aumentar o desconto sobre a alíquota modal do mercado imobiliário para se equiparar à educação e à saúde. Trata-se de um setor essencial para o desenvolvimento do País, pois é um dos motores que puxa a economia brasileira e só assim vamos manter o ritmo da atividade imobiliária que o Brasil tanto precisa (ABRAIN, 2024m).

A entidade defende que para manter o ritmo da atividade imobiliária, é indispensável aumentar a oferta de financiamento nos anos seguintes. “Vemos ameaçadas pela falta de funding as linhas de financiamento destinadas à classe média, pois os recursos baratos oferecidos pelas contas poupança estão em declínio – e os demais financiamentos têm custo nem sempre assimilável pelos tomadores potenciais”.

Além da defesa da redução tributária, segue como reivindicação a ampliação

da oferta de crédito com ampliação do compulsório e estímulo ao programa Acredita, a securitização de ativos do setor, como pode ser observado na fala de Luiz França, presidente da ABRAINC:

[...] é mandatório avançarmos no Programa Acredita, para estimular a securitização dos créditos, de maneira a permitir a reciclagem das carteiras dos bancos e emissão de financiamento pelas incorporadoras, algo ainda pouco praticado no Brasil. Para isso é fundamental esse novo papel que será exercido pela Emgea, que foi reformulada e será uma grande protagonista nesse processo de virada de chave para que possamos avançar finalmente com a securitização (ABRAINC, 2024m).

Neste quesito, representantes dos órgãos federais reiteram a importância das linhas de financiamento. O presidente da CEF, Carlos Vieira, defende o aperfeiçoamento do modelo de financiamento imobiliário, junto com a vice-presidente da Habitação da Instituição, Inês Magalhães, defenderam a liberação de depósitos compulsórios dos bancos.

Já quanto ao crédito, o próprio ministro da fazenda Fernando Haddad afirma que o governo prepara medidas para destravar o crédito imobiliário, pois nenhum país saiu da renda baixa para a renda média sem enfrentar a questão da construção civil e que, o crédito foi o instrumento principal dessa revolução. Haddad lembrou que a oferta de crédito imobiliário é baixa, o equivalente a 9% do PIB, enquanto em países de renda média a oferta gira entre 26% a 30% do PIB (Martello, 2024). Neste sentido, em 2024 o Governo Federal instituiu duas novas medidas visando ampliar o crédito imobiliário: o Acredita e o FGTS Futuro.

O Programa Acredita, instituído por meio da Medida Provisória nº. 1.213, de 22 de abril de 2024, visa reestruturar parte do mercado de crédito no Brasil, estimular a geração de renda, emprego e promover o crescimento econômico. O conjunto de ações destinadas a diversos segmentos, com especial atenção à população de baixa renda, inscrita no Cadastro Único e com maior dificuldade de acesso a crédito. Está estruturado em quatro pilares/eixos fundamentais, dentre eles, um programa de microcrédito destinado aos inscritos no Cadastro Único (CadÚnico) e outro (Proced 360) que foca no apoio a Microempreendedores Individuais (MEIs), Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, incluindo a renegociação de dívidas vinculadas ao Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe). O terceiro pilar visa estimular a criação de um mercado secundário para o crédito imobiliário, melhorando a liquidez e o acesso ao financiamento no setor. O

último eixo instituiu o Eco Invest Brasil, que garante proteção cambial para incentivar investimentos em projetos verdes ambientalmente sustentáveis.

Acredita no crédito imobiliário: amplia o papel da Empresa Gestora de Ativos (Emgea) para atuar como securitizadora no mercado imobiliário. A Emgea poderá adquirir créditos imobiliários para incorporar em sua carteira ou vender no mercado como títulos e valores mobiliários dinamizando o mercado secundário de crédito do setor. De acordo com o setor imobiliário, isso beneficiaria as famílias de classe média, que são impactadas pela queda da oferta de crédito do SBPE e não se classificam para programas habitacionais populares, mas o financiamento a taxas de mercado é muito alto. O setor imobiliário alega que a oferta de crédito imobiliário corresponde a 10% do PIB, menor que todos os países da OCDE. Essa limitação faz com que o setor da construção civil opere aquém de suas potencialidades. Com o programa será possível estimular o setor da construção civil, promover a geração de empregos, renda e crescimento econômico, aumentar a liquidez e incentivar o financiamento no mercado imobiliário, aproximando o país das práticas observadas em nações de renda média, onde o crédito chega a representar entre 20% e 30% do PIB.

Importante destacar que a Emgea é uma estatal independente e não será utilizada para absorver créditos de má qualidade de instituições financeiras, sejam elas públicas ou privadas. Pelo contrário, vai poder adquirir ativos seguros e de boa rentabilidade, vai dinamizar o mercado imobiliário ao mesmo tempo que preservará a rentabilidade de suas operações.

A aprovação do FGTS Futuro pelo Conselho Curador do FGTS (CCFGTS) institucionaliza um mecanismo que permite aos trabalhadores da Faixa 1, comprometerem depósitos futuros de contribuição ao fundo para o abatimento de prestações ou amortizações do saldo devedor.

Diferentemente do uso convencional do saldo já acumulado na conta vinculada, esta modalidade opera sob a lógica da antecipação de recebíveis. Tal medida visa mitigar uma das principais barreiras ao crédito imobiliário: a insuficiência de renda mensal para o suporte das parcelas iniciais. Ao integrar a expectativa de depósitos futuros equivalentes a 8% do salário bruto mensal no cálculo da capacidade de pagamento, o programa amplia o poder de compra das famílias e reduz o valor da prestação líquida desembolsada diretamente pelo mutuário.

A intencionalidade do governo se manifesta também na alocação de recursos. O orçamento previsto para PMCMV em 2023, inicialmente de R\$68,1 bilhões, foi

significativamente ampliado para R\$102,4 bilhões, alcançando R\$106 bilhões em 2024. Essa medida é fortemente defendida pelo setor imobiliário, que a considera essencial para o financiamento de imóveis, argumentando que “é o desenvolvimento imobiliário que gera empregos, aumenta a renda e melhora a oferta de imóveis” (ABRAINC, 2024m).

O setor da construção civil¹⁰¹ e da incorporação imobiliária possuem ampla capilaridade econômica e os indicadores são positivos sobre a geração de empregos, diretos e indiretos. O setor foi responsável pela criação de 158,9 mil vagas de emprego formal de janeiro a novembro de 2023, o equivalente a 11% do total de postos de trabalho formais do país, de acordo com o Novo Caged. O número total de trabalhadores com carteira assinada no setor foi de 2,57 milhões. Dados que apontam a força e o protagonismo do setor para a geração de emprego, sobretudo, para a população de menor renda (ABRAINC, 2024d).

No primeiro semestre de 2024, a entidade divulgou, com base em dados do Novo Caged, que a construção criou mais de 180 mil vagas de emprego. Isso representa 14% do total de todos os empregos formais no país. O saldo positivo de 201.705 empregos formais (ABRAINC, 2024p).

O número total de trabalhadores celetistas somou 46,8 milhões, o que representa uma variação positiva de 0,43% em relação a junho de 2024. No acumulado do ano - julho de 2023 a julho de 2024 – o saldo registrado foi de 1.727.773 postos de trabalho. A construção foi o terceiro setor que mais gerou empregos em junho de 2024, com 21.449 vagas, 10,6% do total do país, o que representa um crescimento de 0,74% em relação a maio de 2024. No total de 2024, foram 159 mil vagas, representando 15% do total de vagas do país.

Além da geração de empregos diretos, o setor da construção ainda movimenta 97 atividades econômicas contribuindo para o crescimento do PIB do país; e para a arrecadação de tributos de atividades relacionadas à construção que representa 9% dos impostos gerados no país, como da compra e venda de imóveis, de impostos da propriedade (IPTU), contribuindo significativamente para a arrecadação de impostos, ou seja, é um setor essencial tanto para o setor privado quanto o público. A cadeia produtiva possui, portanto, um caráter estratégico para o

¹⁰¹ A indústria da Construção Civil compreende atividades relacionadas à construção de edificações e obras de infraestrutura, incluindo edifícios residenciais, comerciais, industriais e públicos, bem como saneamento, instalações de energia elétrica, gás, telecomunicações entre outras.

desenvolvimento econômico e social do país.

Para alcançar esses indicadores positivos, o setor contou com condições políticas favoráveis, como é reconhecido pela ABRAINC. As medidas governamentais como o PMCMV, a redução de impostos para o setor, a facilidade de crédito para os compradores, fomentaram a produção e consumo, e dinamizou o setor da construção civil. De modo que, para o setor com a atual tendência de queda da taxa de juros, é esperado um aumento nas vendas em 2024, tornando a compra de imóveis para investimento ainda mais atrativa.

Por outro lado, observou-se um incremento de 17% nos preços dos aluguéis, fortalecendo ainda mais a procura por ativos imobiliários (ABRAINC, 2024a, 2024n). A afirmação sobre o incremento dos preços dos aluguéis é constatada pelo IVAR – Índice de Variação de Aluguéis Residenciais¹⁰² apurado pela FGV. Em janeiro de 2024, houve um incremento de 4,34%, o que representa um aumento considerável em relação ao decréscimo de 1,16% verificado em dezembro de 2023. Elevação que contribuiu para que a soma da taxa anual atingisse 7,60% em janeiro de 2024, superior aos 7,46% apurados em 2023.

Esse panorama conjuntural otimista do setor imobiliário com o PMCMV e mais moderado para o MAP se repete também na pesquisa Indicador de Confiança do Setor Imobiliário Residencial¹⁰³, realizada pela ABRAINC em parceria com a Deloitte. Dentre os dados investigados na pesquisa destaca-se que a expectativa geral de planejar novos lançamentos para 2024, porém, um cenário mais moderado para o MAP quanto a aquisição de terrenos para futuros empreendimentos de imóveis residenciais, este indicador apresentou significativa retração, que registrou o menor percentual de toda a série histórica. Entretanto, o segmento do PMCMV se manteve nos mesmos patamares dos trimestres anteriores: Geral 80%, PMCMV 94% e MAP 63%.

Se, por um lado, o setor imobiliário tem contribuído significativamente para a economia nacional, como os indicadores demonstram, por outro lado, é incontestável, também, a importância do segmento na reconfiguração do espaço urbano.

¹⁰² O Índice de Variação de Aluguéis Residenciais (IVAR) mede a evolução mensal dos valores de aluguéis residenciais em quatro das principais capitais brasileiras (Belo Horizonte, Porto Alegre, São Paulo e Rio de Janeiro) com base em informações anonimizadas de contratos de locação obtidos pelo FGV IBRE junto a empresas administradoras de imóveis. O Índice Nacional é calculado como a média ponderada destas capitais. Para mais informações sobre aspectos metodológicos ver a nota metodológica no FGV IBRE.

¹⁰³ A pesquisa foi realizada com 44 empresas construtoras e incorporadoras do setor imobiliário residencial, divididas nos seguintes segmentos: 32% PMCMV, 20% MAP e 48% ambos segmentos, entre os dias 15 e 31 de janeiro de 2024.

Um exemplo decorrente desse processo é a verticalização das cidades brasileiras. As construtoras querem obter cada vez mais lucro, assim a construção vertical torna-se o modelo ideal devido a ampliação da escala de produção e consequentemente do lucro.

De acordo com o Censo Demográfico de 2022 o aumento do número de moradores em apartamentos é uma tendência expressiva e nacional, sendo registrada em todas as regiões, embora seja mais típico nos grandes centros urbanos e regiões metropolitanas. De acordo com os Censos, em 2022 foram 12,5% da população residente em apartamentos. Em 2010, esse percentual era de 8,5%. Em 2000, era 7,6% da população.

Londrina também experimenta um significativo processo de verticalização. Conforme Bridi (2022), a cidade se destaca globalmente, figurando entre as quinze mais verticalizadas do mundo. Entre 2006 e 2015, Londrina ocupou a 12ª posição no ranking mundial de cidades com maior número de edifícios em relação à sua população. Dados do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) e Sinduscon indicavam que, em números absolutos, era a 6ª cidade do Brasil com edifícios de pelo menos doze andares. Em 2019, o Sebrae apontou que mais de 20% dos domicílios londrinenses eram do tipo apartamentos, um índice superior à média nacional de 14%, conforme dados do IBGE (Bridi, 2022).

Assim, Londrina demonstra uma verticalização em detrimento da expansão horizontal. As condições legais e de mercado favoreceram essa tendência. Diante de uma crescente demanda imobiliária, leis como a de Uso e Ocupação do Solo criaram um ambiente propício para a predominância de edifícios, promovendo o adensamento urbano em vez do espraiamento. A Gleba Palhano se destaca como o bairro com a verticalização mais acelerada, com a construção de mais de 100 edifícios com média de 30 andares na década de 2010. Até 2019, mais da metade dos domicílios na Gleba Palhano e na região central eram do tipo apartamentos (Bridi, 2022).

Pesquisa revela principais tendências e comportamento do consumidor, realizado em 13 cidades brasileiras, incluindo Londrina, indica que localização e segurança motivam comprador a pagar valor acima da média por imóvel¹⁰⁴. A

¹⁰⁴ Pesquisa “O comportamento de consumo do comprador de imóveis brasileiro” foi realizada pela ABRAIN – Brain Inteligência Estratégica, em 13 grandes cidades brasileiras: Belo Horizonte, Brasília, Campinas, Campo Grande, Caruaru, Curitiba, Florianópolis, Fortaleza, Londrina, Porto Alegre, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo, no período de 27/04/2024 a 15/05/2024.

pesquisa realizada em diferentes regiões do país e abarcando diferentes faixas-etária e renda familiar indica a complexidade das preferências do consumidor, mas em todos o item segurança localização aparecem entre os dois primeiros indicados.

Sobre a motivação para pagar um valor acima da média no imóvel, permitindo múltiplas respostas 65% dos entrevistados responderam localização privilegiada e 64% maior segurança do condomínio, com variação entre classes. Outros aspectos apontados são acesso a transporte público (27%), opções de lazer diferenciadas (22%), expectativa de valorização no longo prazo (21%), exclusividade (12%), serviços agregados ao condomínio (11%), e tecnologia de ponta no imóvel (10%) (ABRAINC, 2024k).

A moradia tem no seu preço um componente caro que é a localização. Se a localização tende a levar os potenciais compradores a pagar acima do seu valor, a exclusividade do espaço, pois este é uma mercadoria não reproduzível, faz com o seu preço no mercado suba acima da média. Vê-se que o setor é um agente hegemônico na produção do espaço urbano no Brasil. Suas articulações e influências políticas e econômicas direcionam as deliberações, legislações sobre o programa e o setor econômico.

Na esteira do Governo Federal, os governos estaduais têm criado programas estaduais com subsídios adicionais aos comparadores de imóveis do PMCMV. É o caso dos programas Casa Paulista, de São Paulo, oferece subsídio entre R\$11 mil e R\$ 6 mil; o Morar Bem, de Pernambuco, aporta R\$20 mil; o Casa Fácil do Paraná, Rio de Janeiro, Goiás, Rio Grande do Sul e outros estados.

Para Leonardo Mesquita, vice-presidente comercial da Cury, uma das incorporadoras da Bolsa, que possui 65% dos seus empreendimentos comercializados no PMCMV que: “o orçamento do FGTS já está estabelecido, o teto e as condições do PMCMV já estão definidos, temos legislações municipais para habitação positivas para o setor e a taxa Selic está em processo de queda” (ABRAINC, 2024b). A taxa Selic apresentou uma leve redução entre 2023 e 2024, porém em 2025 retoma a elevação a patamares anteriores a 2023 (Brasil, 2025).

Observa-se como as legislações municipais atendem também aos interesses de lucro do setor. De tal modo que o reconhecimento da contribuição econômica do programa por parte do setor imobiliário é evidente nas falas de vários agentes.

5 DINÂMICAS ESPACIAIS EMPIRICAS: SINGULARIDADES URBANAS EM ANTOFAGASTA E LONDRINA

O presente capítulo sistematiza a análise empírica evidenciando como a financeirização da política de habitação de interesse social e a extração da renda da terra operam como vetores estruturantes da desigualdade e da segregação socioespacial em Londrina (Brasil) e Antofagasta (Chile). A análise inicia-se pela caracterização socioterritorial de ambas as cidades, revelando as especificidades de suas formações históricas e bases econômicas distintas, com ênfase no dinamismo portuário e minerador de Antofagasta e na matriz de serviços e expansão imobiliária de Londrina.

Contudo, demonstra que, apesar dessas particularidades, as duas realidades convergem em processos análogos de segregação e desigualdade socioespacial. Em Antofagasta, a crise habitacional manifesta-se predominantemente através da expansão dos assentamentos informais, como resposta à saturação do mercado formal. Em Londrina, a segregação assume a forma de uma periferação institucionalizada, acentuada por uma crescente verticalização dos empreendimentos de habitação de interesse social. Esta última tendência evidencia a estratégia dos agentes produtores de maximizar a renda diferencial II em terrenos periféricos, subordinando o valor de uso da moradia à lógica da acumulação imobiliária.

5.1 ANTOFAGASTA: A PÉROLA DO NORTE

Este capítulo dedica-se à análise empírica dos fenômenos que estruturam a produção do espaço urbano em ambas as cidades estudadas, investigando como a financeirização da política habitacional e a dinâmica da renda da terra operam de forma articulada. A partir desse cruzamento, o capítulo demonstra como tais processos aprofundam a desigualdade e consolidam a segregação socioespacial, revelando as particularidades de cada contexto urbano sob a lógica da acumulação capitalista e da reprodução das periferias.

Antofagasta vive um contraste entre a riqueza mineral e a crise habitacional. O déficit habitacional na cidade é um reflexo direto das contradições do modo de produção capitalista, caracterizado pela concentração de renda e pela precariedade das políticas públicas (Ibacache-Corante, 2021. p. 46). Embora a região seja o motor

econômico do Chile e responsável por 45% do PIB da mineração, sua população enfrenta pobreza multidimensional, vulnerabilidade social e a expansão dos assentamentos na última década.

A crise de moradia na cidade é impulsionada por dois pilares principais: custo de vida elevado, uma vez que o dinamismo da mineração inflaciona os preços locais e pela insuficiência de subsídios públicos incapazes de acompanhar os custos reais da região, resultando em poucos empreendimentos habitacionais e superlotação (Ibacache-Corante, 2021. p. 46).

Observa-se um abismo entre a projeção econômica e a realidade social. Antofagasta é frequentemente projetada como uma cidade moderna e próspera, uma vitrine do Chile chamada a “Onça da América Latina”, a “Dubai Chilena” ou a Pérola do Norte, em termos de estabilidade e crescimento (Ibacache-Corante, 2021. p. 47).

Antofagasta¹⁰⁵, a segunda maior região do Chile, caracteriza-se por sua aridez extrema e uma população predominantemente urbana, com 98%, consolidando-se como um eixo estratégico no norte do país, limitada na fronteira leste com a Bolívia e a Argentina e a oeste com o Oceano Pacífico. A região de Antofagasta é dividida em três províncias: sua capital, Antofagasta, El Loa, capital Calama e Tocopilla, capital Tocopilla. As Comunas da Região de Antofagasta inclui: Antofagasta, Mejillones, Sierra Gorda, Calama, Ollagüe, Taltal, María Elena, San Pedro de Atacama e Tocopilla.

Diferentemente das tradicionais fundações coloniais espanholas, que seguiam o plano em grade com uma praça central, o desenvolvimento urbano de Antofagasta foi moldado por uma lógica industrial e exportadora, priorizando a construção de portos e ferrovias para escoar a riqueza mineral da região.

¹⁰⁵ Esse território, historicamente disputado na Guerra do Pacífico (1879-1883), passou do domínio boliviano e peruano para a soberania chilena, resultando na perda definitiva da saída para o mar da Bolívia e na anexação da província ao Chile em 1888, e uma região em 1974. Consagrada inicialmente pelo monopólio mundial do nitrato até a Primeira Guerra Mundial, a região é atualmente, o motor produtivo do país, sendo responsável por mais de 50% da produção chilena de cobre e pela extração em larga escala de lítio, iodo e metais preciosos, tudo sustentado por uma robusta infraestrutura logística que a conecta aos mercados globais.

Figura 3 – Plano da cidade de Antofagasta - 1938



Fonte: Biblioteca Nacional Digital de Chile (1938).

Na região de Antofagasta localizam-se as reservas mais importantes de cobre do Chile. Sua produção de cobre representou em 1999-2000 45% da exportação da nação e 84% de sua produção mineral. Seu PIB per capita representa 2,7 vezes a média nacional, e é o maior do país (Rovira, 2009). De acordo com dados da Biblioteca Nacional essa região concentra 51% da produção mineral do Chile.

Com riqueza de recursos naturais e força de trabalho de baixo custo, a região tem se especializado em atividades que geram expressivas margens de lucros. No entanto, esses lucros são majoritariamente exportados pelas mineradoras e pelo Estado. Essa dinâmica é facilitada por um sistema de tributação pouco oneroso e pelas relações de dependência estabelecidas entre os fornecedores locais e as empresas estrangeiras, frequentemente através de subcontratações que impedem o acúmulo de capital e o desenvolvimento tecnológico dos negócios locais. O Estado, por sua vez, contribui para a perpetuação dessa lógica, dada sua dependência das divisas e dos excedentes financeiros gerados por essa atividade (Rovira, 2009).

Seu futuro depende de a capacidade dos agentes locais desviar a trajetória, e conduzi-la à uma economia que não dependa de recursos naturais não renováveis. Isso supõe uma produção complexa, interna e que desenvolva tecnologia. O desenvolvimento duradouro exige a diversificação produtiva e a incorporação de valor agregado com uma participação crescente dos agentes locais (Rovira, 2009).

Roa (2025), relata que nas últimas duas décadas, o modelo operacional das mineradoras sofreu uma transformação radical. Se antes as empresas buscavam fixar suas sedes e executivos na região, hoje priorizam operações controladas remotamente a partir de Santiago. Essa mudança foi acompanhada por uma alteração

estrutural nas jornadas de trabalho, que migraram da escala 4x3 (quatro dias de trabalho para três de folga) para o sistema 7x7 (sete dias de trabalho por sete de folga). Esse novo ciclo de revezamento facilitou a fixação de residência dos funcionários em outras cidades do país.

Como consequência, o número de trabalhadores pendulares, aqueles que trabalham na região, mas residem fora dela, apresentou um crescimento drástico. Após um pico de 90 mil trabalhadores em 2014 e uma subsequente queda para menos de 70 mil nos anos seguintes, a tendência inverteu-se com a pandemia, ultrapassando a marca de 100 mil trabalhadores pendulares (Roa, 2025).

Atualmente, esses profissionais representam 21% da força de trabalho regional. O impacto econômico dessa dinâmica é profundo, anualmente, estima-se que 1,61 trilhão de pesos chilenos sejam pagos a esses trabalhadores. Na prática, esse montante deixa de circular localmente. Representando uma expressiva evasão de capital que deixa de ser investida no comércio da própria região de Antofagasta (Roa, 2025).

Essa realidade complexa é agravada pelo alto custo de vida na região, ocupando a segunda posição em nível nacional, ficando atrás apenas da Região Metropolitana de Santiago (Roa, 2025). No entanto, esse alto investimento financeiro por parte dos moradores não se traduz em benefícios proporcionais em infraestrutura ou serviços públicos (Roa, 2025). O Índice de Preços da Moradia (IPRV) de 2023, elaborado pela Universidade Católica do Norte (UCN), corrobora essa situação, como uma das regiões mais caras para se viver no Chile.

Esse desempenho insatisfatório é corroborado pelo Índice de Qualidade de Vida Urbana (ICVU), da Câmara Chilena da Construção (CChC). No estudo mais recente, Antofagasta não atingiu o nível elevado em nenhuma das seis dimensões avaliadas: 1) Conectividade e mobilidade; 2) Habitação e meio ambiente; 3) Condições de trabalho; 4) Ambiente de negócios; 5) Saúde e meio ambiente e 6) Condições socioculturais (Roa, 2025).

Em suma, a região concentra as externalidades negativas da mineração em larga escala, como a degradação ambiental e a pressão sobre os serviços, sem receber as contrapartidas sociais e urbanas equivalentes. Essa contradição culmina em um mercado imobiliário inacessível, onde a aquisição da casa própria tornou-se uma meta praticamente inalcançável para as famílias de baixa renda.

A análise do déficit habitacional considera três componentes principais: déficit

quantitativo; as famílias residentes em assentamentos informais e domicílios de pessoas em situação de rua, com dados compilados a partir do Censo Nacional de Assentamentos Informais (2022-2023) e do TEcho Chile.

De acordo com a CChC (Chile, 2024a), a região de Antofagasta apresenta um déficit habitacional estimado em 50.847 moradias, representando 3,9% da necessidade habitacional nacional. Totalizando 37.123 moradias referente ao déficit quantitativo que engloba 16.811 famílias (45%) coabitam por dificuldades financeiras, 14.388 famílias (39%) residem em imóveis irrecuperáveis e 5.924 famílias (16%) vivem em condições de superlotação (com mais de 2,5 pessoas por dormitório), famílias em acampamentos (12.824) e pessoas em situação de rua (900).

De acordo Déficit Zero (2022), incluir as pessoas em situação de rua na contagem permite uma estimativa mais fidedigna da composição da demanda por moradia. Na região de Antofagasta destaca-se que seus indicadores superam a média nacional (6,6%) no componente de moradias irrecuperáveis (13,7%). E 60% das famílias em moradias precárias são chefiadas por mulheres, 5% maior que a média nacional.

De acordo com a CChC, Antofagasta concentra 31% das necessidades habitacionais na Macrozona Norte. Em comparação com a pesquisa CASEN de 2017, há um aumento de 57% na demanda total por moradia. Esses dados tornam-se mais evidentes quando analisados os números de famílias que vivem em condições de superlotação devido a dificuldades financeiras, componente que aumentou 71%, representando 6.672 novas famílias nessa situação. Para moradias irrecuperáveis, o número aumentou 108% em relação ao período anterior, e para famílias em condição de superlotação, a porcentagem diminuiu 11,3%, com 940 famílias a menos nessa situação (Chile, 2024a).

A eficácia dos subsídios também é um ponto crítico. O quadro 16 demonstra o número e valor (em UF) de subsídios concedidos na região de Antofagasta por Programa Habitacional e por ano entre 2014 e 2024.

Quadro 16 – Subsídios concedidos por Programa Habitacional e por ano (2014-2024)

Programa Habitacional	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total
Setor vulnerável												
DS 174	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
DS 49	558	718	851	948	1450	653	582	1.451	1.034	4.062	306	12.613
DS 10	0	0	22	43	1.450	0	0	0	0	0	0	1.515
DS 120	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2	3
DS 40	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
DS 01	322	473	367	290	528	488	647	563	585	526	1.126	5.915
DS 116	0	398	0	0	0	0	0	0	0	0	0	398
DS 19	0	0	0	397	316	2281	1534	528	590	899	519	7.061
Total Subsídios Novas moradias	880	1.589	1.240	1.678	3.744	3.422	2.760	2.542	2.209	5.488	1.953	27.505
DS 255	1.751	3.473	3.138	3.085	2.080	827	2.259	685	334	64	44	17.740
DS 255, Título II	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
DS 27	0	0	0	0	0	239	1.045	487	506	751	215	3.243
DS 52	31	41	140	234	278	320	330	357	351	830	428	3.340
Total melhoria e manutenção da moradia	1.782	3.514	3.278	3.319	2.358	1.386	3.634	1.529	1.191	1.645	687	24.323
Total	2.662	5.103	4.518	4.997	6.102	4.808	6.394	4.071	3.400	7.133	2.640	51.828

Fonte: Elaborado pela autora com base em Chile (2024a).

Com relação ao número de subsídios concedidos ao longo de um período comparativo de uma década, observa-se que, desde 2015, os subsídios para novas habitações têm aumentado e, desde 2017, ano de criação do Subsídio de Integração Social e Territorial DS19, atingiram o seu pico em 2018, com 3.744 subsídios, compostos em grande parte por subsídios DS49 e DS19. A partir desse período, o número tem-se mantido consistentemente acima de 2.000 subsídios, atingindo um total de 5.488 subsídios concedidos em 2023, dos quais 74% correspondem a subsídios DS49 (Chile, 2024a).

Quadro 17 – Subsídios concedidos e pagos (2014 - 2024).

	Subsídios concedidos	Subsídios Pagos	%
Subsídios setor de interesse social	14.128	5.544	60%
Subsídios setor médio e emergente	13.377	3.521	26%
Total Subsídios Moradias Novas	27.505	12.065	

Fonte: Elaborado pela autora com base em Chile (2024a).

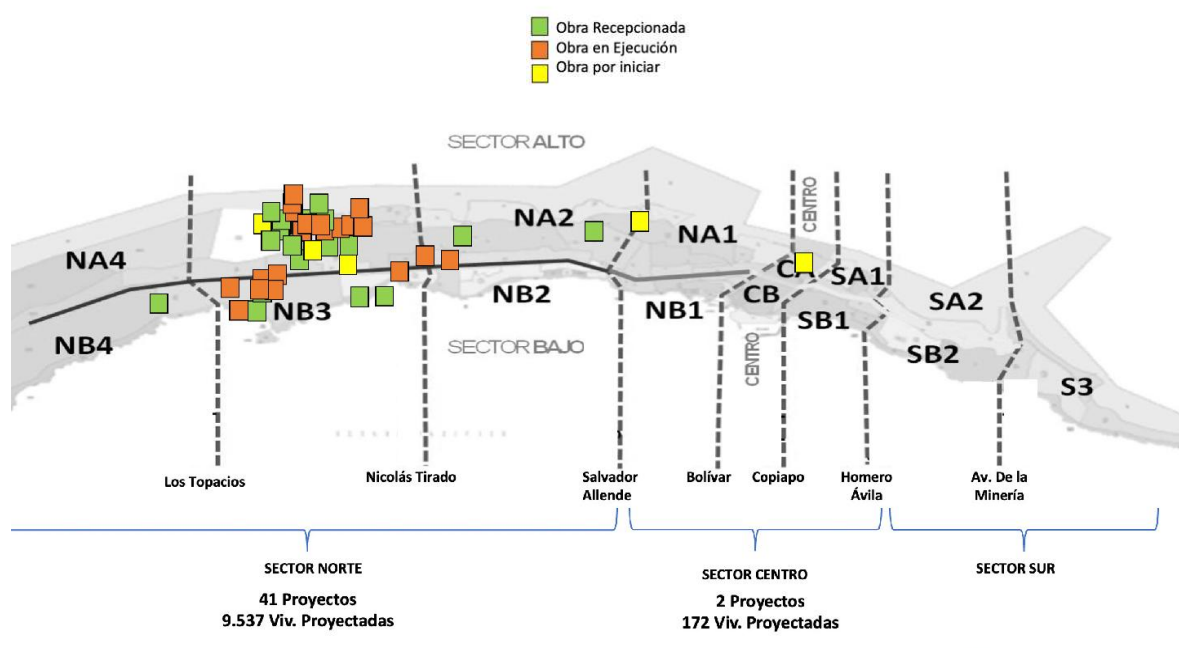
O quadro 17 mostra uma distribuição uniforme entre os setores de interesse social e médio e emergente, com 51% e 49% respectivamente. Entretanto, apenas 44% dos benefícios concedidos foram efetivamente pagos. Enquanto nos setores

vulneráveis o índice de pagamento foi de aproximadamente 60% (5.544 de 14.128), nos setores médios e emergentes esse número cai drasticamente: apenas 3.521 dos 13.377 subsídios pagos. Ao contrário dos dados de 2020, a porcentagem de distribuição diminuiu para ambos os setores, em 2020, 65% dos subsídios concedidos foram pagos (Chile, 2024a).

Esse cenário evidencia a insuficiência dos projetos de integração social (DS19) em atender às classes médias. Além disso, a localização urbana é deficitária: dos 43 projetos analisados sob os programas DS49 e DS19, cujas licenças de construção foram concedidas entre 2016 e 2024, apenas 2 estão localizados em área central, 41 situam-se na zona norte, em áreas com precária ligação rodoviária e escassez de áreas verdes, lazer e serviços, contrariando o objetivo de integrar famílias em bairros bem estruturados (Aguilera, 2025).

Na região de Antofagasta, os programas habitacionais mais frequentemente desenvolvidos são o Programa de Solidariedade para Escolha de Moradia DS49 e o Programa de Integração Social e Territorial DS19. Abaixo, encontra-se um mapa de zoneamento do município de Antofagasta, mostrando a condição dos projetos aprovados, em construção e ainda não iniciados (Figura 4). Como pode ser observado, a grande maioria dos projetos está localizada na zona norte, em contraste com apenas dois dos 43 projetos analisados, cujos alvarás de construção foram concedidos entre 2016 e 2024, localizados no centro da cidade.

Figura 4 - Projetos DS49 e DS19 por áreas em Antofagasta 2016 a 2023



Fonte: CChC Antofagasta (Chile, 2024a).

Vale destacar que, desde a promulgação do Decreto DS19, em Antofagasta 52% estão concluídas e entregues às famílias (Quadro 18). Outros 40% estão em construção em diferentes fases, desde trabalhos de escavação até vários acabamentos, e os 8% restantes ainda não tiveram início, conforme o Edital de Licitação 2024 (Chile, 2024a).

Quadro 18 – Unidades habitacionais concluídas por Programa Habitacional (2010-2024).

ANO	DS01	DS116	DS19	DS49	DS174	TOTAL
2010	-	-	-	-	1.179	1.179
2011	-	-	-	-	1.310	1.310
2012	119	-	-	-	384	503
2013	191	-	-	-	677	868
2014	64	-	-	127	864	1.055
2015	32	-	-	137	261	430
2016	44	398	-	679	36	1.157
2017	23	-	-	527	48	598
2018	28	-	-	403	27	458
2019	53	-	99	712	-	864
2020	264	-	409	316	-	989
2021	237	-	-	1.195	-	1.432
2022	183	-	-	324	-	507
2023	-	-	1.094	594	-	1.688
2024	-	-	1.587	1.068	-	2.655
Total geral	1.238	398	3.189	6.082	4.786	15.693

Fonte: Elaborado pela autora com base em Chile (2024a).

Além disso, ao analisar os últimos 5 anos, o número de casas aumentou para uma média de 1.454. Esse aumento deve-se principalmente ao número de casas entregues nos últimos dois anos, sobretudo, no âmbito dos programas DS49 e DS19. Em comparação aos dados de 2020, a média anual de residência concluídas entre 2014 e 2024 subiu para 1.078 unidades (35% a mais que o número do relatório anterior).

No âmbito dos subsídios, o programa DS49 destaca-se com a maior abrangência (6.082 unidades), enquanto o programa de integração social DS19 corresponde a 3.189 unidades. Por outro lado, o subsídio de aluguel DS52 apresentou resultados insatisfatórios em promover a mobilidade social. Apenas 649 beneficiários do total de 1.998 concedidos, apenas 32% foram efetivamente pagos, reforçando a urgência de um novo modelo de locação subsidiada que assegure acesso a moradia com melhor localização e infraestrutura (Aguilera, 2025). Cabe ressaltar que o valor do subsídio é de 4,9 UF e permite o aluguel de imóveis de até 13 UF. Isso se deve principalmente à falta de oferta no mercado e ao fato de os recursos disponíveis serem insuficientes para cobrir os custos de aluguel na região (Chile, 2024a).

O mercado imobiliário chileno apresenta uma grave crise de acessibilidade financeira. Em Antofagasta, desde 2013, observa-se uma crescente disparidade entre os preços dos imóveis e a renda familiar, reduzindo o acesso à casa própria. Segundo o Índice Relação Preço-Renda (PIR), que mede quantos anos de renda integral são necessários para adquirir um imóvel médio, a região de Antofagasta atingiu 10,9 anos em 2025, sendo classificada como “Não Acessível” (Aguilera, 2025). Considera-se acessível a moradia para a qual a família destina até três anos de sua renda total; moderadamente acessível, de três a cinco anos; e inacessível para famílias que precisam destinar mais de cinco anos de sua renda total.

A realidade do mercado imobiliário atual exclui 90% da população local do acesso ao financiamento habitacional. Uma simulação hipotecária para um projeto DS19 (valor de 2.800 UF), menos o subsídio de 650 UF e a poupança de 80 UF exigida pelo programa, resulta em parcelas mensais de aproximadamente \$560.775 por 20 anos. Como as instituições bancárias exigem que a renda seja quatro vezes o valor da prestação (cerca de \$2.243.100), apenas 10% da população regional teria condições financeiras de acessar um crédito imobiliário, deixando 90% dos habitantes sem alternativas de moradia própria pelo sistema vigente, conforme os dados de renda média do trabalho da população regional CASEN 2022 (Roa, 2025).

Esse contexto revela um paradoxo alarmante: embora a região concentre 29% do investimento nacional, impulsionado pela mineração, o aporte voltado especificamente ao setor imobiliário é praticamente nulo, conforme dados da Capital Goods Corporacion (Roa, 2025). O problema central é a escassez de terrenos, agravada por uma diretriz política adotada pelo Ministério de Bens Nacionais no início dos anos 2000. Naquele período, o órgão passou a priorizar a maximização da rentabilidade da terra, optando por vender lotes ao maior lance para aumentar a arrecadação estatal (Roa, 2025).

Como o Estado detém o monopólio das terras desérticas nos arredores da cidade, essa estratégia de lucro máximo gerou uma pressão inflacionária em todo o mercado. Ao tratar o solo como um ativo de alta rentabilidade em vez de um recurso social, o governo elevou o custo base da construção, tornando os preços finais de venda proibitivos para a vasta maioria dos habitantes (Roa, 2025).

O encarecimento do preço da terra também é identificado na pesquisa realizada pela UCN sobre os assentamentos informais, em constante aumento e expansão. O resultado aponta a direta relação com o alto preço da terra urbana na

região “el precio del suelo en Antofagasta (2015) es el más elevado del territorio nacional (55,4 UF/m²). Asimismo, este se encarece mientras más cerca de los faldeos de la Cordillera de la Costa se esté (SII, 2021)”.

As pesquisas concordam que a expansão dos assentamentos informais não é uma questão pontual, mas sim um resultado de um modelo urbano que exclui a classe trabalhadora. "A lógica de mercado encareceu a terra e obrigou as famílias a se mudarem para áreas periféricas, sem planejamento, sem infraestrutura e serviços" (UCN, 2023).

A combinação de fatores como o aumento dos preços dos terrenos urbanos, a dificuldade de acesso a subsídios de moradia e o aumento da migração forçaram milhares de famílias a viver em condições precárias. Do encarecimento do preço da terra urbana resulta um processo que perpetua um ciclo de evidente segregação residencial e falta de integração em ambientes urbanos

La segregación residencial se relaciona con los elevados costos del suelo urbano, este es una barrera de entrada para las familias más vulnerables, con baja o nula posibilidad de ahorro para participar del mercado del suelo urbano, sumado al colapso en la asignación de subsidios habitacionales por parte del Estado. Además, el precio de la tierra urbana ha experimentado una continua y fuerte alza, siendo la inversión en tierra un negocio rentable y seguro donde las unidades de suelo urbano (los lotes) no son intercambiables. Cada una tiene atributos únicos: por ejemplo, la localización es única y no podrá ser replicada (Chile, 2024a).

A financeirização da terra urbana a converteu em um ativo de alta rentabilidade. Conforme sustenta Rolnik (2015a), a lógica de mercado transforma a habitação de um direito em uma mercadoria, estabelecendo barreiras econômicas que excluem as famílias mais vulneráveis da disputa pelo espaço urbanizado. Esse cenário é agravado pelo colapso nos mecanismos de subsídios estatais que empurram a população para periferias remotas. Como observa Maricato (2001), esse crescimento periférico desprovido de planejamento e infraestrutura não é um erro de percurso, mas o resultado de um modelo de desenvolvimento que institucionaliza a segregação residencial, negando à classe trabalhadora o efetivo direito à cidade.

A demanda por habitações na região provocou aumento nos preços de moradias e alta dos preços de aluguel e uma escassez de imóveis de baixa renda. Desta forma, em algumas situações, resulta a informalidade na forma de ocupar, morar e usufruir os benefícios da vida urbana.

La dinámica de urbanización en Chile ha estado marcada históricamente por procesos de conformación y expansión de campamentos, vinculados principalmente a la atracción de la minería como polo de desarrollo. Hoy en día cerca del 35% de familias en campamentos vive de manera informal en el norte (TECHO, 2023), un 5% más de concentración en esta área del país respecto del año pasado, y principalmente influenciado por condiciones de pobreza y desigualdad regional, migración, exclusión habitacional, elevados costos del suelo urbano, medios de acceso e inversión pública en vivienda” (IPP- UCN, 2025, p. 1).

O estudo "Expansión Territorial de Asentamientos Informales en la Región de Antofagasta 2021-2023", realizado pelo IPP-UCN, aponta que os fatores predominantes que influenciam a formação e a expansão acelerada dos assentamentos, as expressões espaciais desse comportamento, bem como a urbanização informal, são o fluxo migratório, o alto custo de vida e de moradia.

No Chile, o MINVU define assentamentos informais “campamentos” como: “asentamientos de ocho o más hogares que habitan en posesión irregular un terreno, con carencia de al menos uno de los tres servicios básicos (eletricidade, agua potable y sistema de alcantarillado), cuyas viviendas son precarias, y se encuentran agrupadas y contiguas” (Chile, 2022c).

Segundo Philimon e Täger (2024), o relatório do Instituto de Políticas Públicas da Universidade Católica del Norte (IPP-UCN) do período de 2021-2023, expôs um crescimento preocupante nos últimos dois anos, tanto na extensão territorial ocupada pelos assentamentos quanto nas próprias áreas que eles ocupam. Segundo dados do SIT (2023), na região de Antofagasta, havia 233 hectares de assentamentos até 2021. Em um intervalo de apenas dois anos, esse número aumentou para 497 hectares em 2023, representando um aumento de 213% (SIT, 2023).

Além disso, observou-se um crescimento significativo no número desses assentamentos, que passaram de 89 para 135, ou seja, um incremento de 52%. A estimativa é que esse crescimento representa a inclusão de aproximadamente 6.000 mil novas famílias ou uma expansão de 75,7% dos assentamentos em toda a região (TECHO, 2021, 2023).

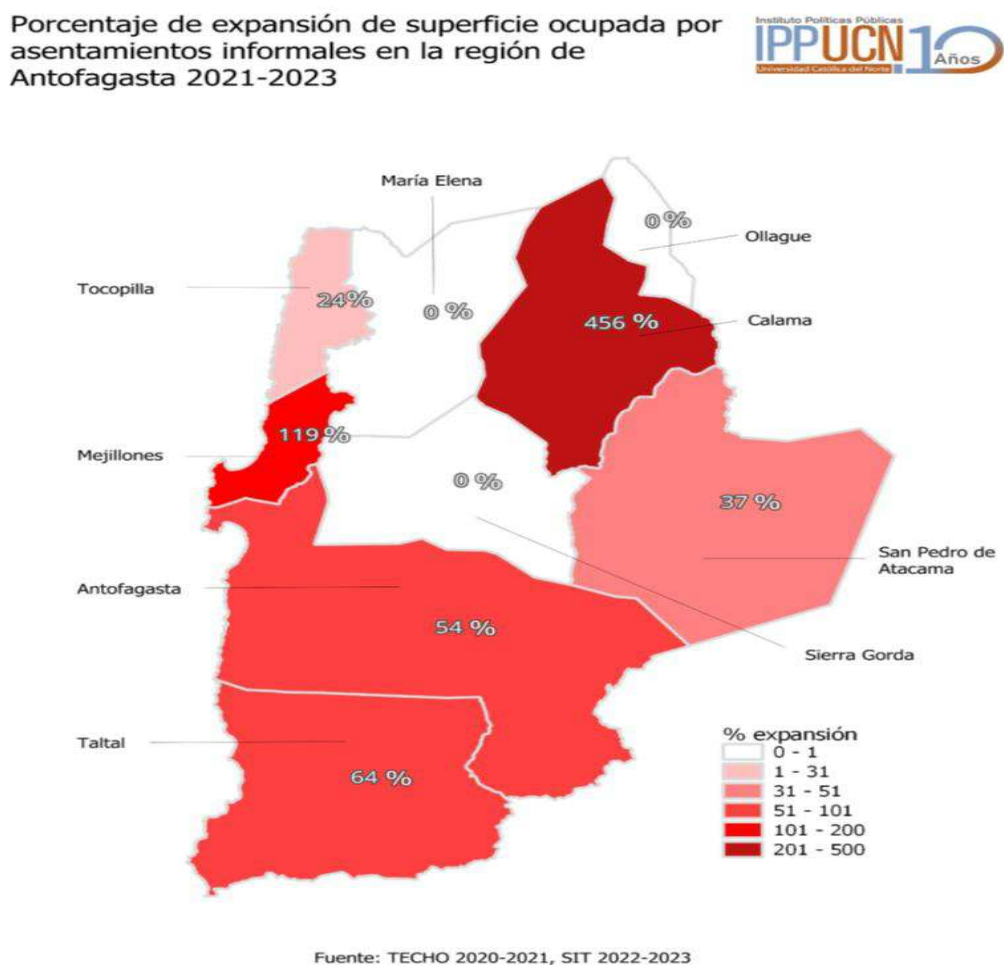
Com base nos dados fornecidos pela Fundación TECHO, é possível uma análise mais detalhada da situação específica de cada localidade que apresenta a maior expansão na área de assentamentos (Quadro 19).

Quadro 19 – Expansão de moradias informais e aumento de famílias na região de Antofagasta (2021-2023)

Comuna	Nº hectares 2020-2021	Nº hectares 2022-2023	Nº aumento de hectares	Nº aumento de moradias
Calama	91	507	416	1053
San Pedro de Atacama	16	22	6	205
Mejillones	19	41	22	1585
Sierra Gorda	3	3	0	22
Tocopilla	23	28	6	350
Taltal	18	29	11	111
Antofagasta	67	103	36	2310
Total regional	233	730	497	5636

Fonte: Elaborado pela autora com base em TECHO (2020, 2021, 2022-2023) e SIT (2022, 2023).

No que tange ao aumento da área ocupada, Calama está em primeiro lugar com uma expansão de 91 para 507 hectares, representando um crescimento de 456% em dois anos. Em 2023, Calama contabilizava 1.053 moradias em assentamentos, em comparação a Antofagasta, que registrava 2.310 moradias no mesmo ano. Mejillones figura como o segundo município com a maior taxa de crescimento em superfície (119%), seguido por Taltal (64%) e Antofagasta (54%). Esses dados revelam que seis dos nove municípios da região presenciaram um crescimento no número de assentamentos informais entre 2021 e 2023.

Figura 5 – Expansão de superfície ocupada por assentamentos informais na região de Antofagasta 2021-2023

Fonte: TECHO (2020, 2021) e SIT (2022, 2023).

Em relação aos padrões de distribuição dos assentamentos informais podem ser identificados três: a) em primeiro aqueles que se localizam em áreas de ravinas nas bordas da Cordillera de la Costa tanto em Antofagasta quanto em Tocopilla; b) em segundo aqueles erguidos nas periferias das cidades, perto de estradas de acesso como as presentes em Mejillones, Taltal e Sierra Gorda; e c) terceiro são aqueles que constituem grandes lotes delimitados na periferia dos centros populacionais como San Pedro de Atacama e Calama (IPP, 2023, p. 3).

Em Antofagasta, observou-se que a expansão dos assentamentos precários não se restringiu às tradicionais áreas periféricas nas encostas, mas se deslocou para outras localidades, notadamente na entrada norte da cidade que se tornou a região com maior número de assentamentos e concentra 26% do total de déficit da cidade

(Déficit Zero, 2022). Área impactada pela proximidade de um antigo aterro sanitário e por queimadas frequentes, que expõe as famílias a riscos graves de saúde e viola o direito ao meio ambiente equilibrado. Além da vulnerabilidade ambiental, a região sofre com a precariedade do acesso ao centro e a falta de espaços de lazer. Nessas novas áreas, extensos terrenos foram ocupados com tamanha rapidez, sugerindo um processo de crescimento tão acelerado que não foi devidamente acompanhado pelas autoridades. A vastidão dessas novas ocupações leva à inferência de que a questão não recebeu a atenção necessária em tempo hábil para evitar sua progressão (IPP-UCN, 2024).

Figura 6 - Distribuição de assentamentos informais Antofagasta (2021-2023)

Fonte: TECHO (2020-2021) SIT (2022, 2023).

Em 2025, Antofagasta enfrenta uma das situações habitacionais mais complexas do Chile, possui 10.562 famílias em 154 assentamentos, muitos deles com mais de 500 famílias organizadas (Gómez, 2025), o que representa 8,8% do total nacional. De acordo com o Cadastro Nacional de Campamentos 2024-2025, elaborado pelo Techo-Chile, nos últimos dois anos foi incorporado mais de 3 mil novas famílias aos assentamentos informais, aumentando o total regional para 15.855

núcleos familiares, o que representa um crescimento de mais de 700% em relação a 2013.

Antofagasta concentra o maior número de macrocampamentos do país, com seis grandes assentamentos como La Biblia, Villa Constancia, Balmaceda e Arenales, que juntos somam mais de 8.800 famílias. Os dados também revelam que 59,9% das famílias são migrantes, e 4,3% pertencem a povos originários, com grande presença de crianças e adolescentes (Zamarin, 2025, Gómez, 2025). De acordo com Déficit Zero (2022), no assentamento Israel, moram 670 famílias migrantes de um total de 700, juntos somam mais de 8 nacionalidades presentes no local.

Conforme CChC (Chile, 2024a) a realidade habitacional da região de Antofagasta apresenta convergência com a média nacional chilena. Dados de dezembro de 2024 (Enlace Inmobiliario) indicam que a cidade de Antofagasta possui um preço médio de 62 UF/m², com tetos de valorização atingindo 77 UF/ m². Embora esses valores sejam equivalentes a determinados setores da Região Metropolitana, eles ainda se distanciam dos bairros de alta renda da capital, onde o valor médio excede 100 UF/ m² (Chile, 2024a, p. 24).

Figura 7 – Assentamento Informal Mirador La Portada em Antofagasta (2025)



Fonte: Acervo de Pagani (2025).

Figura 8 - Assentamento Informal Balmaceda em Antofagasta (2025)



Fonte: Acervo de Pagani (2025).

Entre as principais razões que explicam a mudança para os assentamentos persistem a declaração de alto custo com aluguel e baixos salários, relatados em 96,8% e 91,2% dos “campamentos” da região, respectivamente, além do desemprego. As condições habitacionais indicam que 30,6% são improvisadas e precárias, mais da metade tem acesso irregular a serviços básicos como água e eletricidade (IPP-UCN, 2024).

Apesar de ostentar a segunda maior renda média do trabalho no país (aproximadamente \$980.000, conforme CENSO de 2017), a região de Antofagasta paradoxalmente registra um índice de pobreza de 9,2% em 2020 (CASEN, 2020) e um elevado nível de desigualdade, atingindo 50,1% no mesmo ano (CASEN, 2020). Os valores dos aluguéis praticados na região são excessivamente elevados, impactando de forma desproporcional os grupos de menor renda, que acaba dependendo uma parcela maior de seus recursos com habitação.

Conforme o levantamento do IPP-UCN (2025), o fenômeno migratório, tanto de estrangeiros quanto de pessoas de outras regiões do país, exerce uma influência significativa no aumento dos assentamentos informais. Atraídos pela busca de oportunidade de trabalho na região, esses migrantes inicialmente alugaram moradias. Contudo, confrontados com a pressão da pobreza ou pelo alto custo do aluguel,

muitos acabam buscando nos assentamentos uma alternativa de moradia.

Por otro lado, el desplazamiento de la población vulnerable hacia los campamentos viene marcado además por aquellas familias con menos posibilidades de acceder a arriendos a precio justo y acorde a su configuración familiar. El hacinamiento de las viviendas sociales, dados los reducidos metros cuadrados, el vivir de allegados, el arriendo informal abusivo, llegando a la especulación y alto valor, resultan ser las condiciones perfectas para que familias decidan ubicarse en campamentos (IPP, 2021).

De acordo com o IPP-UCN a precariedade e a informalização urbana nestas comunidades são extremamente limitadas: 7,8% das famílias estão conectadas à rede de esgoto, mais de 63% dependem de métodos informais para acessar água e 77% usam conexões elétricas irregulares, com altos riscos de falta de energia e incêndios (Gómez, 2025).

Os dados revelam como a existência de assentamentos influencia diretamente as médias sociais da região. A taxa de pobreza, excluindo as famílias em assentamentos, é de 10,6%. No entanto, quando estas são incluídas, esse número sobe para 12,2%. A pobreza de renda dentro dos assentamentos chega a 43%, refletindo a exclusão econômica persistente, com mais de 50% da população vivendo em condições de emprego informal.

A ascensão dos preços dos imóveis possui determinantes relacionados aos custos de construção com materiais e de mão de obra, até barreiras regulatórias e restrições ao crédito hipotecário. No entanto, o componente mais crítico reside na valorização do solo, o preço da terra cresceu exponencialmente na última década. Este fenômeno decorre da baixa disponibilidade de terrenos urbanizados e de restrições normativas à construção (Chile, 2024a).

Nos últimos cinco anos, o custo de materiais de construção registrou uma alta de 60%, superando significativamente a inflação geral (43%). Esse desequilíbrio foi intensificado pelas rupturas logísticas globais ocorridas entre 2020 e 2022. Desde 2004, o setor enfrenta uma reestruturação de custos derivados de novas exigências legais, tais como a Lei de Contribuição para Espaços Públicos, a Lei de Integração Social e os Informes de Mitigação de Impacto Viário.

O contexto pós-pandemia consolidou um processo de deterioração no acesso ao financiamento hipotecário. A combinação de taxas de juros em níveis históricos, similares aos de 2009, a redução dos prazos de amortização e a indexação à UF

elevou a barreira de entrada para o mercado imobiliário, restringindo a capacidade de pagamento das famílias.

As dificuldades econômicas mencionadas alteraram o perfil habitacional do país e da região. Em doze anos, o percentual de famílias proprietárias recuou de 66% para 57%, enquanto a idade média de acesso ao primeiro imóvel saltou de 32 para 39 anos e as famílias de estratos socioeconômicos mais baixos registraram um aumento médio de 8% no ônus financeiro destinado à habitação em um intervalo de cinco anos. Segundo o relatório do IPP-UCN, apenas 3% das famílias têm acesso à moradia formal.

A precariedade de serviços básicos nos assentamentos informais evidencia o descompasso entre a magnitude do fenômeno e a escala da resposta do Estado. A lentidão na implementação de soluções estruturais é agravada pelo fato de 71,8% dos assentamentos ocuparem terrenos não urbanizados, o que dificulta a consolidação permanente e a urbanização formal. Contraditoriamente, o número de moradias particulares vagas/desocupadas (abandonadas, para aluguel, para vender ou uso sazonal) cresceu de 7,1% em 1992 para 10,7% em 2017, atingindo 7.806 unidades em 2024 (INE, 2024).

Apesar da implementação do PEH (2022-2025), os resultados em Antofagasta permanecem aquém das necessidades: até agosto de 2025, três projetos habitacionais foram concluídos, beneficiando 473 famílias e sete projetos estavam em andamento (Chile, 2025a, 2025b).

Um aspecto notável é a ausência de um processo de verticalização expressivo na cidade, apesar da alta demanda habitacional, da valorização fundiária e das restrições geográficas impostas pelo confinamento da malha urbana entre o oceano Pacífico e a Cordilheira, fator que, teoricamente, poderia induzir o adensamento vertical (Figura 9).

Figura 9 - Vista panorâmica de Antofagasta (2024)



Fonte: Chile, (2024a).

Contudo, a verticalização já integra a agenda do mercado imobiliário. Segundo a CChC, a solução do déficit habitacional em Antofagasta exige uma coordenação intersetorial por meio de parcerias público-privadas (PPPs) e um planejamento urbano municipal focado em identificar terrenos em áreas consolidadas para projetos de habitação de interesse social e voltados à classe média. Entre as soluções sugeridas destacam-se: a densificação vertical com edificações de grande altura para otimização do solo; modelos habitacionais compactos adaptados às novas demandas demográficas; estímulo à renovação de áreas urbanas já estabelecidas¹⁰⁶ (Chile, 2024a).

A baixa produtividade e o encarecimento dos projetos imobiliários são, em grande medida, reflexos de entraves burocráticos. Para reverter o desinteresse das construtoras no setor de habitação social, propõe-se a otimização dos seguintes processos: na gestão de terras a agilização na transferência de terrenos do Ministério do Patrimônio Nacional para o SERVIU; redução dos prazos de análise técnica no SERVIU, na Secretaria Regional Ministerial (SEREMI) de Saúde e nas

¹⁰⁶ La crisis de vivienda en Antofagasta representa un desafío complejo que requiere ser abordado con atención y acciones urgentes coordinadas en alianza entre los sectores público-privado. Debe considerar además la planificación urbana de las comunas con foco en la identificación de suelo en zonas consolidadas para la construcción de proyectos de vivienda para sectores medios y vulnerables, ya sea densificando en altura o en modelo de micro condominios (Chile, 2024a, p. 28).

concessionárias de energia elétrica; gestão financeira mitigação dos atrasos no processamento de pagamentos contratuais (Chile, 2024a).

A eficácia das políticas habitacionais depende da descentralização das soluções, permitindo que as propostas sejam adaptadas às especificidades do território de Antofagasta. Isso pressupõe a inclusão de agentes locais na gestão e a criação de incentivos para que empresas regionais participem dos programas habitacionais estaduais.

No âmbito institucional, é imperativa a revisão do "Plan Regulador" (equivalente ao Plano Diretor Municipal) para incorporar o uso residencial em zonas estratégicas e permitir a construção de soluções subsidiadas. Recomenda-se a formalização de um Grupo de Trabalho Multissetorial composto por: Delegação Presidencial; Ministério da Habitação e Urbanismo (MINVU/SERVIU); Câmara Chilena da Construção. Este comitê teria como objetivo central fomentar a produtividade e a inovação tecnológica no setor da construção civil regional (Chile, 2024a, p. 27).

As propostas apresentadas pela CChC sinalizam menos uma solução para a precariedade do acesso à moradia e mais uma readequação da política habitacional aos interesses da expansão imobiliária. Ao delegar o protagonismo da provisão habitacional ao setor privado, reforça-se o caráter subsidiário do Estado, aprofundando a lógica da mercantilização da cidade.

Em síntese, a realidade de Antofagasta revela que embora consolidada como o principal motor econômico do Chile, possui uma conjuntura de precariedade habitacional que contradiz sua pujança estatística. No centro dessa problemática reside a atuação do Estado que, diferentemente do contexto brasileiro, marcado pela complexidade da propriedade privada da terra, o Estado chileno detém o monopólio das terras. Entretanto, por intermédio do Ministério de Bens Nacionais, essa prerrogativa é subvertida: em vez de garantir a função social da terra, o poder público atua como um agente de mercado, priorizando a alienação de lotes ao maior lance para maximizar a arrecadação. Esta diretriz institui uma escassez artificial, transformando a terra em um ativo financeiro de alta rentabilidade gerando uma renda de monopólio que inflaciona o mercado imobiliário. O valor de até 77 UF/m² não reflete apenas o custo de construção, mas a captura da mais-valia social gerada pela mineração, transmutada em renda da terra.

Essa lógica de financeirização do espaço reflete diretamente na ineficácia das políticas habitacionais, onde o valor de troca sobrepõe-se ao valor de uso. A análise

dessa dinâmica urbana, na qual o Estado age como catalisador da renda da terra, fornece os subsídios teóricos e empíricos necessários para a análise comparativa com a realidade brasileira e, especialmente, de Londrina.

5.2 LONDRINA A TERRA DA PROMISSÃO E SEU PROCESSO SINGULAR DE FORMAÇÃO E DESIGUALDADE SOCIOESPACIAL

“Aquela sonhada cidade jardim
já não mais conseguia esconder
suas ‘ervas daninhas’” (Leme, 2005, p. 41).

Londrina foi a primeira cidade fundada, em 1929, na vasta extensão territorial adquirida pela Companhia de Terras Norte do Paraná (CTNP). Há uma consolidada literatura sobre a formação da cidade e da região norte do Estado do Paraná¹⁰⁷. Joffily (1984) propõe uma revisão crítica da historiografia da colonização local, argumentando que ela está imersa em mitos e ideologias que projetam uma imagem simpática do imperialismo inglês, obscurecendo a realidade histórica. Para o autor, assim como a compreensão da colonização do Brasil remete ao sistema de capitanias hereditárias, o entendimento da ocupação do Norte do Paraná requer a análise do endividamento externo do Brasil junto à Inglaterra no início do século XX.

Nesse sentido, torna-se imperativo vincular a formação de Londrina à atuação dos banqueiros multinacionais N. M. Rothschild & Sons e de seus emissários, como Lord Lovat. A investigação das intrínsecas relações entre o contexto econômico global e o processo de colonização regional revela um período controlado por uma classe dirigente alinhada aos interesses imperialistas, politicamente dominada pelas oligarquias agrárias e liderada pela elite cafeeira.

¹⁰⁷ Para um aprofundamento sobre o processo de ocupação e formação socioespacial de Londrina e do Norte do Paraná, consultar os trabalhos de: Bernardes (1952-1953); Nakagawara (1972); Zortéa (1975); CMNP (1975); Cancian (1977); Padis (1981); Razente (1983); Monbeig (1984); Joffily (1984); Carvalho (1991); Linardi (1995); Candotti (1997); Arias Neto (1998); Fresca (2000); Tomazi (1989); Bragueto (2007), entre outros.

Tal dinâmica resultou em um distanciamento entre o rigor histórico e as narrativas presentes em diversas publicações da época¹⁰⁸ (Joffily, 1984).

No final do século XIX, a conjuntura internacional impactou negativamente a cafeicultura. Para assegurar os lucros e a sustentabilidade do setor, dada a posição do Brasil como principal produtor mundial, as elites de Minas Gerais, São Paulo e Rio de Janeiro utilizaram de sua influência sobre o Estado para firmar, em 1906, o Convênio de Taubaté¹⁰⁹. O objetivo era implementar medidas de valorização do café, incluindo a restrição da produção e o estabelecimento de preços mínimos de comercialização, em resposta à crise de superprodução e à consequente queda dos preços no mercado internacional (Fresca, 2000).

Para viabilizar o plano, foi criado um fundo especial provido pelos Bancos Rothschild e Schoeder, com garantias do Governo Federal. O acordo previa que, caso o preço do café ficasse abaixo do estipulado, os governos de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro comprariam parte da produção, estocando até a recuperação dos preços no mercado. A longo prazo, porém, os efeitos foram prejudiciais à economia do país. A intervenção estatal e a utilização de recursos públicos para manter artificialmente um setor em decadência prolongaram o ciclo do café, ampliaram a dívida pública e retardaram a diversificação da economia nacional. Como o Paraná, devido à pequena produção, não integrava o acordo, as terras situadas à margem esquerda do rio Paranapanema, divisa natural com São Paulo, tornaram-se altamente atrativas para fazendeiros paulistas em busca de expansão produtiva.

No mesmo período, a Inglaterra enfrentava crises internas e resistências em

¹⁰⁸ Com objetivo de comercializar lotes a CTNP (maior empresa colonizadora da América do Sul, cujas vendas atingiram 76.000 alqueires. Proprietária de uma área de 500.000 alqueires – 1.200.000 hectares, situada nas bacias dos rios Paranapanema, Tibagi, Pirapó e Ivaí, no norte do estado do Paraná, agosto de 1941) investiu em publicidade em jornais nacionais e do exterior. Tais anúncios tiveram grande repercussão ao exaltar a fertilidade da terra roxa, descrita sem saúvas e adequadas para toda cultura. “Construiu-se, no plano das representações, todo um ideário de que Londrina era a “Terra da Promissão”, a “Nova Canaã, a terra do trabalho, da ordem e do progresso, onde se enriquecia da noite para o dia”. Vendedores de terras viajavam pelo país e exterior buscando compradores, especialmente nos estados do Paraná, São Paulo e Minas Gerais. Utilizavam filmes e rádios para alcançar os analfabetos (Leme, 2005, p. 20-21).

¹⁰⁹ O Convênio de Taubaté expôs a contradição entre o discurso liberal da República Velha e o intervencionismo estatal na regulação do preço do café. Diante dos problemas na economia e a importância política e econômica que o setor cafeeiro representava, o Estado ao invés de deixar para o mercado a livre acomodação da crise, tanto os governos estaduais como o federal decidiram intervir. A atuação do Estado, por outro lado, deu-se às custas do seu próprio endividamento, foram contraídos empréstimos para salvar um setor em crise, sendo justificado como uma medida para conter a crise do país, e não dos produtores de café. A forte política do café-com-leite e a política dos governadores permite entender como e por que, em meio à crise, optou-se pelo fortalecimento do café, e não pela diversificação da economia brasileira (Joffily, 1984; Leme, 2005).

suas colônias, o que levou a política econômica britânica priorizar a liquidação de créditos no exterior e a captação de recursos externos em suas áreas de influência, visando à internalização de divisas (Joffily, 1984). No Brasil, as oscilações no preço do café no mercado internacional descapitalizaram os grandes fazendeiros, modificando o perfil dos compradores de terras na frente pioneira, que passou a incluir ex-colonos com pequenas economias.

Visando elevar a arrecadação o Governo do Paraná impulsionou a venda de terras devolutas por meio de empreendimentos de colonização dirigida no norte paranaense¹¹⁰. Esse contexto permitiu que diversas companhias colonizadoras, com capital privado e associadas a cafeicultores, adquirissem terras a preços reduzidos. Entre elas, a Companhia de Terras Norte do Paraná (CTNP), de capital inglês e subsidiária da Paraná Plantations Syndicate, sediada em Londres, tornou-se a maior proprietária de terras da região. Entre 1925 e 1927, a companhia adquiriu 515.017 alqueires paulista de terras férteis e cobertas por matas, entre os rios Paranapanema, Ivaí e Tibagi, buscando implementar um projeto de colonização (Tomazi, 1989; Leme, 2005, p. 16-17).

Embora o objetivo inicial da CTNP era estabelecer a região como produtora de algodão, com a intenção de complementar ou até mesmo substituir o cultivo desse produto em colônias inglesas na África, a proposta não prosperou, transformando-se, em 1925, em um projeto imobiliário inspirado em modelo implementado no Sudão (Joffily, 1984; Leme, 2005).

Neste sentido, a matriz da CTNP foi organizada em 24 de setembro de 1925 por Arthur Thomas e Antônio Moraes Barros, que dividiram as terras em lotes agrícolas para atrair colonos de todo o Brasil (Archela, 2014). A fundação de Londrina ocorreu em agosto de 1929, com a chegada de uma caravana, após uma difícil travessia do rio Tibagi e da densa mata, uma clareira foi aberta, onde as primeiras edificações foram construídas: um hotel (Hotel Campestre, primeiro da região) para acolher os primeiros compradores e um almoxarifado, logo transformado em escritório da CTNP.

¹¹⁰ A venda de terras devolutas era regulamentada pela Lei nº 1.642, de 05 de abril de 1916, cuja aplicação, sem critérios definidos, cabia à Secretaria de Estado dos Negócios de Fazenda, Agricultura e Obras Públicas do Paraná. A primeira escritura de venda do Estado à CTNP, foi lavrada em 16/10/1925, compreendia 847 mil hectares - 8.470 km quadrados, ou seja, quase 65% do total finalmente adquirido em 24/10/1952, somando 1.316.480 hectares ou 13.165 km (Joffily, 1984, p. 80).

O núcleo urbano de Londrina foi implantado estrategicamente em um espigão entre os córregos Cambé e Lindóia, escolhido pela suave topografia e disponibilidade de água. O planejamento da CTNP baseou-se na fundação de cidades objetivando o lucro com a venda de lotes urbanos e rurais. Barnabé (1989), aponta semelhanças entre o projeto urbanístico de Londrina, bem como dos traçados urbanos de várias cidades da região, que foram projetadas pela CTNP, com as propostas das cidades-jardim¹¹¹, muito utilizada na Europa e nos Estados Unidos, no início do século XX, servindo como modelo conceitual para o planejamento de várias cidades inglesas no pós Segunda Guerra Mundial.

A estratégia imobiliária consistia em priorizar a comercialização de pequenas propriedades, com preços acessíveis, direcionadas a pequenos agricultores. E a fundação de cidades sedes, para a formação de uma rede de cidades com polos estrategicamente distanciados a cada 100 km, buscando um certo isolamento político e a criação de núcleos econômicos autônomos, e pequenos núcleos urbanos entre as cidades, situados a cada 15 km, cuja função seria servir como polos de abastecimento para habitantes da zona rural.

Barnabé (1989) acredita que a distribuição espacial, a importância da pequena propriedade rural, a preocupação com as vias de comunicação, especialmente a localização estratégica da ferrovia na malha urbana, a localização das instituições públicas ligadas ao poder municipal, a delimitação e áreas para a preservação da mata nativa e o controle da densidade populacional idealizado pela CTNP para Londrina, são elementos que evidenciam a influência dos princípios conceituais de Howard sobre cidades-jardim. Assim, “Londrina nasceu [...] com a perspectiva de um espaço urbano ordenado, estratificado, hierarquizado e

¹¹¹ O final do século XIX marcou um período intenso de debate em busca de alternativas para os desafios enfrentados pelas cidades industriais inglesas. Ebenezer Howard, militante do movimento socialista, propôs o conceito de Garden-city em sua obra ‘Tomorrow: a peaceful path to social reform’. O modelo cidade-jardim consistia no produto urbanístico mais bem sucedido da época, amplamente divulgado pela Revista Garden Cities and Town-Planning. Essa cidade ideal seria planejada para abrigar uma população limitada, corrigindo a densidade excessiva das primeiras cidades industriais e direcionando de forma planejada os fluxos migratórios do campo. A concretização da proposta das cidades-jardim envolveria a criação de uma rede de cidades com controle espacial e demográfico. O crescimento dessas cidades seria limitado pela delimitação de áreas rurais circundantes, com bosque e campos. De acordo com essa concepção, o excedente populacional seria transferido para um novo centro urbano, que também teria crescimento controlado. A preocupação de Howard com a higiene da cidade era evidente. Esses núcleos urbanos seriam interligados por uma ferrovia, garantindo o abastecimento e o transporte de seus habitantes (Leme, 2005, p. 18; Suzuki, 2002, p. 29). Acredita-se que no Brasil um exemplo deste modelo de urbanização foi o da cidade de Londrina quando da sua ocupação territorial estrategicamente planejada pela CTNP (Suzuki, 2002, p. 29).

higienizado. A cidade ordenada deveria ser a casa ideal de uma sociedade perfeitamente administrada” (Leme, 2005, p. 20).

Para consolidar o projeto, entre 1926 e 1928, a CTNP projetou a construção de ferrovias com o objetivo de conectar Londrina ao Oceano Atlântico através dos portos de Santos, em São Paulo, e de Paranaguá, no Paraná. Em 1928, a CTNP adquiriu a maioria das ações da Companhia Ferroviária São Paulo – Paraná, que ligava Cambará (PR) a Ourinhos (SP) e se encontrava em estagnação por falta de recursos (Bragueto, 2007), e seus trilhos chegaram em Londrina em 1935. Além da ferrovia, a companhia assegurou a construção de extensas rodovias, incluindo a atual BR-369 que faria ligação com São Paulo, para o escoamento da produção, bem como ramificações laterais (Archela, 2014).

Apesar da infraestrutura viária, a comercialização de terras na década de 1930 foi pequena em comparação com as décadas seguintes. Essa situação pode ser atribuída a eventos econômicos globais, como a quebra da bolsa de valores de Nova Iorque em 1929 e a consequente queda dos preços do café, e a acontecimentos políticos internos, incluindo a ascensão de movimento militar de 1930 que levou Getúlio Vargas ao poder, a Revolução Constitucionalista de São Paulo em 1932, que isolou Londrina causando problemas de abastecimento e o Golpe de Estado de Getúlio em 1937, que instaurou o Estado Novo¹¹² (Leme, 2005, p. 27).

No entanto, os atrativos das propagandas, que prometiam facilidades de pagamento em prestações, assistência e transporte para as primeiras instalações, juntamente com a perspectiva de uma nova vida e de rápido enriquecimento devido à fertilidade das terras, atraíram milhares de migrantes e imigrantes. Em pouco tempo, uma vila surgiu em meio à mata. Nos primeiros anos da colonização, a pluralidade de origens e a diversidade socioeconômica dos futuros habitantes era evidente.

¹¹² A Câmara Municipal de Londrina foi instalada em janeiro de 1936. Contou inicialmente com seis vereadores, eleitos na eleição municipal de 1935, sendo fechada em novembro de 1937 com o golpe de Estado de Getúlio Vargas. Com a instauração do Estado Novo, destituíram-se os prefeitos e dissolveram as Câmaras Municipais em todo o país, passando a cidade a ser governada por interventores. Londrina teve sua Câmara Municipal dissolvida, porém o prefeito Willie Davids, eleito em 1935 foi mantido no cargo. Após sua saída, em maio de 1940, Londrina ainda foi administrada por prefeitos, indicados pelo interventor do Estado do Paraná. O ciclo de prefeitos indicados terminou com a redemocratização do país, consolidada com a realização das eleições municipais em novembro de 1947. A Câmara de Londrina retomou seu trabalho em 12 de dezembro de 1947, com a posse daquela que é considerada a primeira legislatura da cidade. Passando a contar com 15 vereadores, o legislativo londrinense teve esse número aumentado para 20 em 1951 e posteriormente, em 1969, passou a ter 21 vagas (Leme, 2005, p. 186). Na legislatura 2021-2024 são 19 vereadores.

Com a intensificação do desmatamento da densa floresta, a constatação da alta qualidade produtiva da terra e a expansão do sistema viário e ferroviário, a terra converteu-se em uma mercadoria lucrativa no norte paranaense, atingindo preços elevados. A implementação de um sistema de parcelamento para o pagamento dos lotes garantiu o sucesso do empreendimento fundiário da CTNP (Archela, 2014).

Constata-se que a formação de Londrina resultou de um minucioso projeto urbanístico e imobiliário capitaneado pela CTNP. A CTNP atuou como agente regulador, exerceu controle total sobre a divisão de lotes rurais e urbanos, a hierarquização de áreas residenciais e comerciais, dimensões e valores das propriedades, infraestrutura básica (energia elétrica, água, telefonia e saúde), além do traçado das ferrovias e rodovias, estabelecendo as bases socioeconômicas e espaciais que definiram o desenvolvimento da região.

Baseada no modelo britânico de traçado em xadrez, a urbanização e o zoneamento pautados pelo valor da terra, reservou as áreas centrais, com preços mais elevados, ao comércio e à elite econômica. A malha ferroviária, consolidada entre as décadas de 1930 e 1940, atuou como um marco simbólico e físico da segregação e da desigualdade socioespacial. Enquanto o centro e as zonas sul e sudoeste foram reservadas às classes mais abastadas, as regiões norte e frações das zonas leste a oeste, de menor valor comercial, concentraram a classe média e estratos de menor renda. Já as áreas periféricas, o sudeste e os fundos de vale tornaram-se refúgio das populações vulneráveis. A periferia rural, muitas vezes sobre antigos cafezais, viu o surgimento de loteamentos precários sem infraestrutura, destinados aos migrantes atraídos pelo ciclo econômico. A posterior integração desses núcleos ao tecido urbano alterou definitivamente a configuração planejada da planta inicial (COHAB/PLHIS, 2011).

Londrina emergiu sob a lógica da especulação imobiliária. Segundo Linardi (1995), essa estrutura de mercado estabeleceu as bases da segregação socioespacial na cidade: ao fixar preços distintos para os lotes, o plano original determinou diferentes padrões de uso e ocupação, funcionando como um zoneamento informal que selecionava os moradores de acordo com seu poder aquisitivo.

Pela sua importância estratégica e econômica para o desenvolvimento da região norte do estado, Londrina foi elevada a município, através do Decreto Estadual, no dia 03 de dezembro de 1934. A cidade teve como primeiro prefeito Willie da Fonseca Brabazon Davis, que era diretor técnico da CTNP. Nos primeiros anos da

cidade, o escritório da CTNP foi o ponto de interseção entre o público e o privado.

Monbeig (2007) aponta que a função administrativa, comercial e logística assumida por Londrina foi fundamental para o desenvolvimento e concretização do empreendimento fundiário e imobiliário da CTNP. Sua criação possuía uma racionalidade na comercialização que buscava lucratividade do capital investido. Entre os anos de 1930 e 1939, a valorização das terras comercializadas pela CTNP situava-se em média 18% ao ano, acumulando em igual período 372% de valorização real, para o capital aplicado (Razente, 1989, p. 249 *apud* Amorim, 2011).

Em 1938, a cidade foi elevada à condição de Comarca. Neste período, em contexto nacional, durante o Estado Novo, foi deflagrada por Getúlio Vargas uma política de colonização, que ficou conhecida como a Marcha para o Oeste¹¹³. Essa política buscava ocupar áreas consideradas “vazias”, porém, mais do que uma ocupação territorial carregava um forte componente de controle social. Conforme (Lenharo *apud* Leme (2005, p. 27), tal política foi implantada simultaneamente à manutenção de aliança com os grandes proprietários de terras que não foram afetados diretamente pelas obrigações trabalhistas aplicadas nas cidades. Assim, a expansão no Norte do Paraná beneficiou-se diretamente desse projeto estatal que aliava o desenvolvimento econômico à manutenção da ordem vigente.

A CTNP planejou Londrina para comportar até 30 mil habitantes. Contudo, poucos anos foram o suficiente para mostrar que a ordem e a disciplina urbana concebidas no projeto inicial seriam comprometidas pelo rápido crescimento urbano de toda a região, motivando que o Jornal Paraná Norte¹¹⁴ fizesse uma espécie de estatística do número de habitações nos anos 1930.

Em 1929, no local onde se erguia a cidade, não havia uma única habitação. [...] Em 1930, existia a Casa da Companhia e o Hotel [...] Em 1931. Erguiam-se em Londrina, sete casas. Em 1932, a cidadezinha começava a desenvolver-se: possuía 12 casas, sendo a mais importante a do Hotel Luxemburgo. Isto até junho, em dezembro, o número de habitações subiu a 150. Em 1933 passou a 400, para atingir 544 em outubro de 1934” (Leme, 2005, p. 23). Jornal Paraná Norte, 09/10/34. Em 1935 eram 700 casas, em

¹¹³ O objetivo do governo federal era eliminar focos de tensões e conflitos sociais, principalmente nas grandes cidades do país e na região nordeste, transferindo esses excedentes populacionais para estados e regiões onde houvessem os chamados espaços “vazios”. Tendo como uma de suas metas a consolidação de um processo de “pacificação social” no país, buscou-se, ainda, garantir a construção de um trabalhador dócil, despolitizado, disciplinado e produtivo (Leme, 2005, p. 28).

¹¹⁴ O Jornal Paraná Norte, que circulou entre 1934 a 1953, foi o primeiro periódico semanal da cidade. Financiado pela CTNP, atuava como veículo de propaganda da companhia, dedicando integralmente as últimas páginas das edições à promoção da qualidade e facilidade de pagamento na compra das terras paranaenses.

1936, 1.120 e em 1940 a cidade já contava com 2.224 casas (Pradini, 1954).

A estruturação de Londrina foi estrategicamente planejada para ser a capital da colonização, sede da gestão imobiliária da CTNP e para atender às demandas dos novos proprietários rurais que se estabeleceram na região na década de 1930 (Leme, 2005). A forma racional e planejada de reocupação¹¹⁵ da região, inserida na expansão do capitalismo mundial, transformou Londrina em um polo articulador regional, cuja logística facilitava o escoamento da produção e a integração com municípios vizinhos.

A conjuntura social e política do país no período intensificou o processo de migração interna contribuindo para o desenvolvimento da cidade, que apresentou rápida urbanização, acarretando mudanças sociais e territoriais, onde as áreas periféricas desenvolveram-se em todas as direções, expressando condições de moradia bastante precárias.

Nesse contexto de expansão, surgiram os primeiros núcleos populares ao norte da malha urbana: a Vila Agari, em 1936, seguida pelas Vilas Casoni, Vila Conceição e Vila Nova, entre 1937 e 1939 (Archela, 2014). Já nesse período, a cidade apresentava as contradições inerentes à lógica da produção capitalista da cidade. O conteúdo dos jornais da época demonstra a perspectiva conservadora e assistencialista que permeava a sociedade local.

Em 1939, a inauguração da nova cadeia pública da cidade foi noticiada pelo *Jornal Norte* como um símbolo de avanço civilizatório:

Está em vias de ser inaugurada a nova cadeia pública de Londrina, melhoramento e mais que isso, imperativo do nosso progresso [...] Dentro em breve, pois, com a inauguração de sua nova cadeia, Londrina terá mais um motivo a confirmar o seu carácter de cidade civilizada e *christã* (Paraná Norte, 1939 *apud* Leme, 2005, p. 31)¹¹⁶

Nas primeiras décadas, as elites locais buscaram por meio da filantropia amenizar as carências sociais. Grupos organizavam-se para realizar campanhas na

¹¹⁵ Defendemos a tese de que a partir do final do século XIX e início do século XX temos um processo de reocupação na região, tendo em vista que grupos indígenas já ocupavam a região a milhares de anos, sendo posteriormente também ocupados por caboclos e posseiros. Conforme Benatti (1997); Tomazi (1989) e Tommasino (1995). Até meados do século XIX, a área era uma extensa floresta habitada por grupos indígenas, caboclos e posseiros, sendo conhecida como os sertões Guayrá e considerada um 'vazio' demográfico. A história de sua reocupação começou pouco após 1853, na região entre os rios Itararé e Tibagi, com a chegada de sertanistas provenientes de Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo (Leme, 2005).

¹¹⁶ Uma cadeia digna de uma cidade civilizada é a que Londrina vai ter, *Paraná Norte*, (24/09/1939, p. 6).

imprensa, como as voltadas ao natal das crianças pobres.

A mesa de doces será oferecida às 14 horas do dia 24, na sede do Club Londrina. No mesmo momento se fará a distribuição de roupinhas e brinquedos [...] Pede-se às pessoas de bom coração a remessa de roupas, brinquedos e doces que, desde hoje poderão ser entregues à Comissão ou a este jornal (Paraná Norte, 1939, *apud* Leme, 2005, p. 32)¹¹⁷

A ausência de uma política de assistência social por parte do poder público motivou a criação de projetos de lei para a criação e apoio às entidades filantrópicas. O Projeto de Lei de autoria do vereador Mario Romagnolli, que buscava destinar recursos para a construção do Albergue Noturno, expunha a gravidade da questão social:

Com vistas voltadas para o progresso de Londrina, cujo crescimento está suplantando todas as expectativas, brasileiros de todos os quadrantes de nossa pátria, aqui aportaram em busca de um melhor nível de vida. Ninguém ignora as levas e levas de nordestinos que, acossados pelo rigor das secas inclementes, se despejam em nossa cidade, em estado desolador. São homens famintos, mulheres esqueléticas e criancinhas raquíticas, que emprestam a Londrina um espetáculo verdadeiramente dantesco. Qual cortejo de fantasmas, ficam perambulando pelas ruas em busca de um recanto onde possam repousar seus corpos alquebrados. Um grupo de abnegados, condoendo-se desses infelizes, agremiaram-se em comissões e lançaram-se numa tenaz campanha pró-Albergue Noturno, nesta cidade. O legislativo e o executivo, composto de homens de sentimentos altamente cristãos, não poderiam alheiar-se a esta campanha tão meritória.¹¹⁸

No tocante às políticas habitacionais, essas eram inexistentes em Londrina neste período. A análise de jornais da época revela que o poder público e a elite local priorizavam a filantropia em detrimento da formulação de políticas públicas, geração de emprego e proteção aos migrantes que chegavam iludidos pelo sonho do Eldorado. Deste modo, uma perspectiva conservadora e cristã consolidou-se na formação socioespacial da cidade, evidenciando que Londrina cresceu de forma diferente da idealizada.

A expansão de Londrina e os novos loteamentos marcaram o início de novos agentes promotores do espaço urbano que converteram áreas agrícolas limítrofes em loteamentos urbanos. Embora valorizadas pela proximidade com o centro, essas terras eram comercializadas a preços mais acessíveis, porém sem infraestrutura básica, lacuna permitida pela ausência de legislação reguladora na época. Esse

¹¹⁷ Natal das crianças pobres, Paraná Norte, (03/12/1939, p. 2).

¹¹⁸ Projeto de Lei nº. 32/52 de autoria do vereador Mario Romagnolli, 22/09/1952, Arq. da CML.

processo resultou em uma ocupação fragmentada, predominantemente ao norte da linha férrea, marcada por construções de madeira, material que era abundante na região. Em contrapartida, o setor sul, de topografia plana, consolidava-se com construções em alvenaria e alto valor agregado, simbolizado pela Avenida Higienópolis.

A CTNP manteve sua hegemonia política e administrativa até 1944. Devido ao processo de repatriamento de capitais imposto pela Inglaterra, após a Segunda Guerra Mundial, a CTNP foi vendida para um grupo nacional, sendo alterada sua razão social para Companhia Melhoramentos Norte do Paraná (CMNP), posteriormente o escritório central foi transferido para a cidade de Maringá (Joffily, 1984).

Na década de 1940 a economia cafeeira apresentou rápida recuperação no mercado internacional. As lavouras cresceram de forma acelerada fomentando a necessidade de mais trabalhadores. Criou-se uma fama de riqueza atraindo cada vez mais migrantes e imigrantes. O aumento populacional e a chegada constante de migrantes não acompanharam a abertura proporcional do número de empregos, nem no campo, nem na cidade.

Surgiram vários loteamentos populares “sem a mínima infraestrutura, atendendo mais à conveniência dos vendedores do que à dos compradores” (Leme, 2005, p. 34). A falta de uma legislação para instrumentalizar o planejamento urbano aliada à falta de recursos financeiros, deixou o poder público sem condições de atender ao crescimento da demanda por equipamentos urbanos básicos, como água, energia elétrica, calçamento e etc.

O acelerado crescimento populacional da região determinou uma significativa mudança na posição demográfica do estado no contexto brasileiro. Entre 1872 e 1970, a população paranaense passou de 126.722 para 6.997.682 habitantes, deixando a décima sexta posição para assumir a quarta, dentre os demais estados. O crescimento maior ocorreu justamente entre as décadas de 1940 e 1960, período que foi registrado maior índice de crescimento censitário, 101,7% (Leme, 2005; Paraná [...], 2023).

Londrina registrou mudanças significativas de sua população neste período. Em 1934 eram 7.500 habitantes. Em 1940 eram 75.296. De acordo com dados divulgados no jornal Folha de Londrina (Leme, 2005) o município no início da década de 1940:

[...] possuía uma área equivalente ao Estado do Sergipe. Se não houvesse sofrido nenhum desmatamento no período intercensitário, teria figurado no Censo de 1950 como o sexto município do Brasil em população. Com efeito, na área integrada por Londrina, Araongas, Apucarana, Rolândia, Mandaguari e Cambé, até 1943 uma só comunidade, viviam 373.774 habitantes, mais do que em Belo Horizonte, e pouco menos do que em Porto Alegre (Leme, 2005, p. 30).

Entre 1944 e 1948 houve redução territorial devido a desmembramentos de vários distritos e patrimônios. Em 1934 sua área territorial, que era de 23.562 km², passou para 2.081km². Em 1950 já com o território reduzido para apenas 8,83% de sua área original, apresentava o número de 72.444 habitantes. Em 1960, Londrina tinha 134.821 habitantes. Em 1970 atingia o total de 228.832 habitantes.

Conforme analisa Linardi (1995), na década de 1940 já existia uma segregação socioespacial acentuada. O crescimento era acompanhado por vastos vazios urbanos e pela expulsão das camadas populares para as periferias. O que antes era um “zoneamento espontâneo” tornava-se uma estrutura rígida, consolidando áreas nobres em localizações privilegiadas.

[...] ganhava maior dimensão, cresciam os vazios urbanos, tornava-se mais acentuada a segregação urbana, maior parcela da população sujeitando-se a conquistar um lugar na periferia. Aquele “zoneamento espontâneo” - pois não era formalizado - esboçado no momento da ocupação inicial da cidade, agora tornava-se mais vigoroso; era perceptível dentro da cidade a configuração de áreas ‘mais nobres’, localizadas em áreas privilegiadas, enquanto outras áreas definiam-se como populares. O próprio leito ferroviário constituía o divisor de águas nesta segregação espacial; as vilas populares cresciam a partir do leito, onde localizavam-se especialmente armazéns e indústrias de beneficiamento, comércio varejista expandindo-se na direção norte da cidade, transformando algumas chácaras, nas primeiras ‘vilas populares’, enquanto que a área central ficava reservada para o comércio e os negócios, e algumas avenidas e ruas privilegiadas, como reduto da classe ‘A’. Vazios urbanos, especulação, segregação espacial, expansão da periferia, entre outros problemas ou características da cidade moderna, faziam parte do repertório dessa cidade com pouco mais de uma década. (Linardi, 1995, p. 184).

A cidade projetada rapidamente percebeu os impactos sociais com tamanho crescimento populacional. Nos primeiros anos de colonização os lotes localizados nas quadras centrais da primeira planta da CTNP foram comercializados e ocupados.

A expansão da cidade deu-se de forma desordenada. Áreas inicialmente planejadas para se transformarem em reservas verdes, foram engolidas, via especulação imobiliária, pela formação e crescimento de novos bairros, situados na periferia da cidade (Leme, 2005, p. 31).

Em 1947 eram 53 vilas ocupadas pelas pessoas de baixa renda com carência de infraestrutura e serviços que começaram a pressionar o poder público em relação aos loteamentos sem padrão urbanístico. Deste modo, em 1948 a prefeitura proibiu o surgimento de novos loteamentos até a implantação de um plano urbanístico pela prefeitura e com a interrupção de novos empreendimentos os terrenos vazios na planta original da cidade foram valorizados.

No início da década de 1950 surgiram as primeiras legislações municipais para regulamentar a ocupação do solo. Neste período Londrina tinha se tornado o principal centro exportador do café, somado à expansão das culturas cerealistas rotativas e pastagens e muita mão de obra foi liberada do trabalho no campo. Esta conjuntura promoveu um expressivo crescimento econômico e populacional da cidade. Em 1950 somavam 88 vilas e ultrapassou os limites do perímetro urbano da planta original (Linardi, 1995).

Em 1951, o prefeito Hugo Cabral, sob pressão de proprietários de terras e imobiliárias, defendeu a aprovação da Lei n.º 133, de 07 de dezembro de 1951. Considerada o primeiro Plano Diretor de Londrina, essa legislação dispunha sobre o zoneamento, loteamento e arruamento da cidade. Sua elaboração contou com a consultoria do urbanista Francisco Prestes Maia, ex-prefeito de São Paulo durante o Estado Novo e responsável por projetos viários na capital paulista, conhecidos como Plano de Avenidas¹¹⁹.

A Lei incorporou experiências de planejamento de São Paulo, mas foi fortemente questionada dados os fracassos que tinham representado enquanto soluções de reconstrução do pós-guerra e de alternativas habitacionais, e principalmente na resistência de loteadores e incorporadores, pois a lei previa que os ônus do beneficiamento dos novos loteamentos, recairia sobre o agente imobiliário.

Conforme o Art. 20 da referida lei, os proprietários eram responsáveis pela execução da infraestrutura básica: terraplenagem, drenagem, saneamento, pavimentação, iluminação e arborização. Após a conclusão das obras, o agente imobiliário deveria doar as vias e os terrenos destinados a serviços públicos à

¹¹⁹ O padrão de urbanização foi orientado pelo modelo de reforma urbana internacional, com influência germânica em especial nos planos: "Os melhoramentos de São Paulo (1911), A planta de Santos (1916) e Estudos de um Plano de Avenidas para a cidade de São Paulo (1930)". (Simões Jr., 2008). Essas intervenções urbanísticas permitiram ao poder público enfrentar a questão das habitações insalubres, à moda de Haussmann e Pereira Passos: expulsando seus moradores e demolindo os cortiços, para afastá-los do centro.

prefeitura, que assumiria a manutenção futura. A comercialização dos lotes era condicionada a essa oficialização pelo poder público (Arias Neto, 1998; Leme, 2005).

Diante da resistência local, Prestes Maia defendeu a implementação imediata da lei, argumentando que as potencialidades de Londrina a tornavam “classificável numa categoria superior, de cidade regional de primeira classe, tirante as capitais”. Enfatizou a diferença entre Londrina e outras cidades do interior brasileiro:

[...] além de meramente locais, são pobres e estacionárias. Muitas destas não precisam sequer se preocupar com arruamento, loteamentos e planejamentos; outras precisam simplesmente pró-forma e para questões raras e isoladas. Londrina é um caso totalmente diferente, por que é cidade em plena prosperidade e em rápido crescimento, com possibilidades longe de esgotadas, dotada de repartições técnicas razoáveis e ainda ampliáveis. [...] Pretender fazer urbanismo sem disposição legais como estas e numerosas outras que não constam da lei 159 é o mesmo que, no ano de 1952, querer fazer agricultura só com enxada e carro de bois; construir casas com barro e soquete de taipero. É o que estão pretendendo alguns elementos de Londrina com o retorno à lei 159 (Schwartz, 1998 *apud* Leme, 2005, p. 35-36).

Deste modo, o poder público buscou normatizar a ocupação do espaço urbano por meio de rigorosa legislação. Embora o setor imobiliário pressionava o executivo e legislativo argumentando que a legislação iria estagnar o crescimento da cidade, a oposição era motivada pela obrigatoriedade de submeter seus projetos de novos loteamentos à aprovação do Poder Público e pelos custos assumidos. Para as elites, a lei representava a necessidade de ordenar o espaço urbano, mas também de segregar a pobreza em áreas distintas das zonas consideradas nobres.

Desta forma, embora representasse o início de um planejamento urbano moderno, ela também institucionalizou a desigualdade socioespacial. A legislação não apenas organizou a cidade em zonas: residencial, comercial, industrial, diversas (escolar, hospitalar, cívico-administrativo, etc.) e rural, mas utilizou o zoneamento como ferramenta de diferenciação social (Arias Neto, 1998; Bortolotti, 2007).

A zona residencial foi dividida em nove sub-zonas, variando conforme o padrão da moradia e os benefícios exigidos do loteador. Na prática, o Estado reservou os melhores espaços e a maior concentração de benfeitorias urbanísticas para as classes sociais de maior poder aquisitivo, explicitando a intenção de promover a separação espacial das diferentes classes sociais (Arias Neto, 1998; Leme, 2005).

Silveira (1998) destaca que a Lei n.º 133/1951 foi exemplar quanto ao caráter elitista que Londrina assumia. De acordo com o autor, a lei estabelecia que o

empreendedor imobiliário fosse obrigado a realizar todos os serviços de infraestrutura urbana como condição necessária à aprovação de empreendimentos de média e alta renda. Mas essa mesma lei era flagrantemente permissiva, e mesmo omissa, quando dirigida aos loteamentos de baixa renda, somente permitidos pelo zoneamento nas áreas afastadas do centro urbano sem exigências de infraestrutura. Além de que a lei estipulou zonas residenciais classificadas em: superior, média, econômica e popular.

Além da Lei nº 133/1951 (zoneamento, loteamento, arruamento) foi criado um conjunto de legislações entre 1951 e 1955 que Arias Neto (1998) denomina “Estatuto da Cidade Moderna”: Lei nº 2018 de 21/12/1953 (Regime Tributário), Lei nº 2019 de 31/12/1953 (Código de Posturas) e Lei nº 181 de 26/10/1955 (Código de Obras) ¹²⁰.

A Estação Rodoviária recebeu um tratamento especial da nova legislação que com o tempo as estratégias se mostraram ineficazes. Ficou proibida a presença de “mendigos” e ambulantes, além de ter sido vedado, em seu interior, atividades de caráter ilícito, como o de agenciador de pensões e hotéis ou o de aliciador de trabalhadores. Dessa forma, a porta de entrada da cidade, novo símbolo do progresso, ganhou um caráter de alfândega social, numa tentativa de controlar e filtrar os novos e futuros habitantes.

Concomitante ao ordenamento jurídico, os anos de 1950 colocaram Londrina na liderança de produção de café no país, proclamada como a capital mundial do café. A elite local era basicamente composta por comerciantes, pequenos industriais, cafeicultores, fazendeiros, políticos, donos de imobiliárias e profissionais liberais. Com o sucesso do café a cidade teve uma revolução arquitetônica, arquitetos de renome vinculados ao movimento modernista, inspirados nos princípios de Le Corbusier, foram responsáveis por grandes obras arquitetônicas. João Batista Villanova Artigas assinou projetos da Casa da Criança, Edifício Autolon¹²¹, Estação Rodoviária e em conjunto com Carlos Cascaldi, o Cine Ouro Verde¹²² (Leme, 2005, p. 40).

¹²⁰ Para Leme (2007), o poder público passou a exercer controle sobre os “corpos” que habitavam estes espaços por meio da Lei nº 219/1953 (Código de Posturas). Esta normativa disciplinou dois eixos principais: a Política Sanitária, com a função de fiscalizar a higienização do espaço urbano, habitações, alimentação, vias e logradouros públicos; e a Política de Ordem Pública, encarregada da manutenção da ordem, da moralidade e segurança pública, com a “prerrogativa de intervir diretamente nos costumes e divertimentos públicos” diversos aspectos da cotidianidade passaram a ser disciplinados e vigiados pelo poder público, por meio de seus órgãos de controle e repressão (Leme, 2005, p. 37).

¹²¹ O Edifício Comercial Autolon e o Edifício Residencial Santo Antônio, ambos construídos em 1951 na Avenida Paraná, marcam o início da verticalização em Londrina.

¹²² Na atualidade o prédio da Casa da Criança abriga a Secretaria Municipal da Cultura; a Estação Rodoviária foi transformada em Museu de Arte; o Cine Ouro Verde é administrado pela UEL.

A década de 1950 representou o marco inicial da verticalização em Londrina, fenômeno que se consolidou como símbolo de modernidade e marca da incorporação de inovações arquitetônicas. A verticalização da cidade derivou diretamente da acumulação de capital no auge da economia cafeeira e dos subsequentes processos de reestruturação urbana. A progressiva verticalização alterou a morfologia da cidade e refletiu o projeto político e ideológico das elites locais em alinhar a paisagem urbana aos padrões internacionais de progresso e civilidade da época.

A verticalização de uma cidade com pouco mais de duas décadas de fundação levanta questionamentos. Segundo Prandini (1952), o fenômeno não decorreu da escassez de terras, mas funcionou como um símbolo de riqueza e progresso urbano. No início dos anos 1950, a cidade já contava com três edifícios de oito andares em construção, evidenciando essa pujança econômica. Sob a perspectiva teórica, esse processo de verticalização é central para compreender a dinâmica urbana, pois, conforme Souza (1994), a construção de edifícios altera tanto a fisionomia quanto a fisiologia da cidade, sendo um reflexo direto do funcionamento do capital que, ao buscar sua autorreprodução, produz e transforma continuamente o espaço urbano.

Contraditoriamente, nesta década surgiram quatro áreas ocupadas por favelas: Pito Aceso (1953), Vila do Grilo (1955), Vila Esperança (1958) e Caixa Econômica (1959). Em 1954 foi aprovado o primeiro plano urbanístico instituído pela Lei n.º 133/1951 e foram implantados 67 novos loteamentos, alguns distantes do núcleo urbano, como o Aeroporto e Shangri-lá.

Embora a cidade tenha apresentado um crescimento em quase todas as direções, os novos loteamentos, ocorreram em grande maioria a oeste e a leste, aproveitando a rede viária, em direção a Cambé e Ibiporã respectivamente, ampliando cada vez mais, as distâncias entre os locais de trabalho e moradia. Surgem os núcleos de bairros, vilas e jardins como o Guanabara, Bom Retiro, Ouro Branco, Ouro Verde, Alvorada, Vila Yara, Industrial, Aeroporto, Jardim do Sol, Leonor, Shangri-lá, Bandeirantes, Califórnia, Igapó, Cervejaria, Marabá, Paraíso, Santa Rita, Rosicler, Tóquio, San Remo e Quebec (Archela, 2014).

De acordo com Grassiotto (2000), nas décadas de 1950 e 1960 Londrina apresentava um intenso processo de verticalização, características que de um lado a posicionava entre as mais importantes do sul do país, por outro lado, apresentava problemas comuns de cidades de rápido crescimento expressando suas contradições e desigualdade social, entre elas na forma de ocupação do espaço urbano e condições de moradia.

Na década de 1960, o esgotamento do ciclo áureo do café, aliado à diversificação agrícola e à mecanização do campo, alterou a dinâmica demográfica. A diminuição de postos de trabalho rurais impulsionou um intenso êxodo em direção às cidades. Londrina sem infraestrutura e mercado de trabalho capaz de absorver essa demanda testemunhou a expansão da malha urbana e proliferação de favelas e ocupações.

Na década de 1960 instalaram-se as favelas Cantinho do Céu (Fundo de Vale do Jardim Paulista), Vila Ricardo (Moinho de Trigo) e Vila Marísia. Além delas, muitos loteamentos realizados de forma precária configuravam uma paisagem urbana dividida sem observância às regras urbanísticas e sem continuidade da malha urbana criando os vazios urbanos (COHAB-LD/PLHIS, 2011, p. 50).

Ainda na década de 1960 o município passou por elevados índices de urbanização com a implantação de indústrias e incentivo do governo por meio de isenção de impostos e financiamento a baixo custo. Conforme Censo do IBGE, o município de Londrina registrava uma população de 134.821 habitantes, sendo que, destes, 57,4% localizavam-se na área urbana e 42,6% na área rural.

Neste contexto de elevada urbanização e aumento de favelas, a COHAB-LD foi instituída em 26 de agosto de 1965, por meio da Lei Municipal nº 1008, sob a forma de sociedade de economia mista. A autarquia iniciou o processo de regularização fundiária e a aquisição estratégica de glebas para a expansão urbana, a exemplo dos terrenos situados nas proximidades do antigo Instituto Brasileiro do Café (IBC). Embora a criação da COHAB e do Fundo Municipal de Assistência para a Casa Própria tenham sido importantes, a produção habitacional cresceu significativamente quando a COHAB se credenciou como agente financeiro do BNH, alterando definitivamente a paisagem da cidade.

Na década de 1960, a construção de moradias de interesse social foi realizada pela Companhia de Habitação do Paraná (COHAPAR), que entregou 295 unidades, distribuídas em três conjuntos habitacionais: Novo Aeroporto com 47 unidades entregues em 1967; Três Marcos com 20 unidades e o Café com 228 unidades em 1968 (Tabela 7).

Tabela 7 – Conjuntos habitacionais financiados pela COHAPAR na década de 1960

Ano	Nome	Nº UH	Região	Tipo
1967	Novo Aeroporto	47	Leste	Casa
1968	Café	228	Leste	Casa
1968	Três Marcos	20	Sul	Casa
Ano	Total	- 295	-	-

Fonte: Londrina (2001, 2018, 2021, 2025).

De acordo com Londrina (2025), no ano de 1967 foram construídas 128 unidades habitacionais com servidores, terrenos próprios e recursos provenientes do BNH/FGTS, sendo 01 na região norte, 42 na região sul, 80 na região leste e 05 na região oeste.

O IBGE registrou em 1970 uma população municipal de 228.101 habitantes, apontando um crescimento de 69% em dez anos, sendo que deste total, 71,69% moravam na área urbana e 28,31%, na área rural (Londrina, 2001). A taxa de crescimento anual de 6,6% nos anos 1950 foi repetida com pequena variação, registrando 5,4% nos decênios seguintes, ainda que com taxas menores (Silveira, 1998).

Durante as décadas de 1960 e 1970 ocorreu um aumento de área loteada superior a 40 km². Só na década 1970, foram anexados 127 novos loteamentos e a malha urbana perdeu o formato retangular, que mantinha até então, passando a exibir um formato triangular disforme. A expansão se deu de forma descontínua em vários pontos da antiga malha urbana e seus limites ultrapassaram os ribeirões Quati (norte) e Cambé (sul) expandindo-se ao norte até o ribeirão Lindóia e, a oeste-sudoeste e sul, até os interflúvios dos ribeirões Cambé e Cafezal (Archela, 2014).

A desproporção entre a provisão habitacional pública e a expansão promovida pelo setor privado evidencia que a produção de moradia foi, em grande medida, delegada às próprias famílias, que recorreram à autoconstrução em loteamentos periféricos. O contraste do período: enquanto o poder público viabilizou a construção de três conjuntos habitacionais, o mercado imobiliário lançou 127 novos loteamentos.

Na década de 1970 a COHAB-LD teve maior atuação para atendimento da demanda por habitação, a resposta foi a construção dos primeiros conjuntos habitacionais com recursos do BNH. A administração municipal, de caráter populista iniciou a formação dos conjuntos habitacionais apoiada em política habitacional do governo federal que tinha a meta de construir 1 milhão de moradias (COHAB-LD, 2016).

.Tabela 8 – Conjuntos habitacionais construídos em Londrina na década de 1970

Ano	Nome	Nº UH	Região	Tipo	Recursos
1970	Vitória Régia	134	Leste	Casa	BNH/FGTS
1970	Conjunto das Flores	90	Sul	Casa	BNH/FGTS
1971	Barravento	34	Leste	Casa	BNH/FGTS
1971	Charrua	139	Oeste	Casa	BNH/FGTS
1972	Pindorama I	116	Leste	Casa	BNH/FGTS
1973	Gávea	65	Oeste	Casa	BNH/FGTS
1973	Jerumenha	145	Sul	Casa	BNH/FGTS
1973	São José I	12	Leste	Casa	BNH/FGTS
1973	São Pedro	105	Leste	Casa	BNH/FGTS
1976	Marumbi	92	Oeste	Casa	BNH/FGTS
1976	Pindorama II	53	Leste	Casa	BNH/FGTS
1976	Presidente	75	Oeste	Casa	BNH/FGTS
1977	Engenheiro Milton Gavetti	740	Norte	Casa	BNH/FGTS
1977	Lauro G. da Veiga Pessoa (Bandeirantes)	124	Oeste	Casa	BNH/FGTS
1977	São José II	68	Leste	Casa	BNH/FGTS
1978	Ruy Virmond Carnascialli	551	Norte	Casa	BNH/FGTS
1979	Aquiles Stenguel	1.000	Norte	Casa	BNH/FGTS
1979	Chefe Newton Guimarães	287	Norte	Casa	BNH/FGTS
1979	Engenheiro João Paz	814	Norte	Casa	BNH/FGTS
1979	Parigot de Souza I e II	1.170	Norte	Casa	BNH/FGTS
1979	São Lourenço	687	Sul	Casa	BNH/FGTS
1979	Semíramis Barros Braga	871	Norte	Casa	BNH/FGTS
1979	Vivi Xavier	1.000	Norte	Casa	BNH/FGTS
Total		8.372	-	-	

Fonte: Londrina (2001, 2018, 2025).

O marco inicial da produção habitacional com recursos federais foi o Conjunto Habitacional Vitória Régia, na região leste, composto por 134 unidades. Na década de 1970 a COHAB-LD experienciou um crescimento expressivo, impulsionado pelas metas do Governo Federal de ampliar a oferta de habitação popular. Em Londrina, essa política traduziu-se na urbanização de antigas áreas rurais, com predominância absoluta de investimentos na região norte, o que explica a formação da densa mancha urbana daquela área. Aquiles Stenghel (1.000), Vivi Xavier (1.000) e a soma das duas fases do Parigot de Souza (1.170) destacam-se como os maiores empreendimentos habitacionais do período, todos localizados na região norte, sem infraestrutura, afastados da cidade consolidada.

A construção do Conjunto Ruy Virmond Carnascialli (551 unidades) na região norte e do Conjunto São Lourenço (687 unidades) na região sul precedeu a ocupação da área hoje conhecida como Cinco Conjuntos e consolidou o modelo de expansão periférica da cidade.

De acordo com Perfil de Londrina (2025), no ano de 1974 foram construídas 25 unidades habitacionais com servidores e terrenos próprios, sendo 01 na região norte, 06 na região sul, 09 na região leste e 09 na região oeste (Londrina, 2025).

Além da COHAB-LD a INOCOOP-PR (Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais do Paraná) e a COHABAN (Cooperativa Habitacional Bandeirantes) construíram quatro empreendimentos, totalizando 1.219 unidades habitacionais, sendo: 60 unidades no Santos Dumont em 1975, na região leste (apartamentos); 231 unidades no Orion em 1976, na região oeste; 340 unidades no Antares em 1978, região leste e 588 unidades no Lindóia em 1979, região leste (PML, 2025).

Enquanto na década de 1960, os três empreendimentos (COHAPAR) produziram 295 unidades habitacionais, ocuparam espaços vazios do perímetro urbano e focaram o desfavelamento, a política dos anos 1970 desenhou outra perspectiva. Dos 27 empreendimentos realizados totalizando a produção de 9.616 moradias, 6.434 (66%) localizaram-se concentradamente no extremo norte da cidade. Estes permitiram a formação dos vazios urbanos em sua área intermediária que foram valorizadas. A construção do Santos Dumont iniciou a verticalização da habitação de interesse social em Londrina.

Na década de 1980, dobrou o número de unidades produzidas e dessas mais de 40% foram implantadas na zona norte. Importa destacar que diferentemente da região hoje desenvolvida e com forte potencial econômico, nas décadas de 1970 e 1980 a região norte, onde foram construídos os primeiros conjuntos habitacionais, não possuía nenhuma infraestrutura.

Tabela 9 – Conjuntos habitacionais construídos na década de 1980

Ano	Nome	Nº UH	Região	Tipo	Recursos (continua)
1980	Avelino Antonio Vieira	600	Oeste	Casa	BNH/FGTS
1980	Engenheiro Luiz de Sá	1.000	Norte	Casa	BNH/FGTS
1980	Ernani Moura Lima	610	Leste	Casa	BNH/FGTS
1980	Novo Amparo	370	Norte	Casa	BNH/FGTS
1980	Sebastião de Mello Cesar	350	Norte	Casa	BNH/FGTS
1980	Villa Benzoni Vicentini	195	Norte	Casa	BNH/FGTS
1981	Anibal Siqueira Cabral	600	Sul	Casa	BNH/FGTS
1981	Mister Arthur Thomas	600	Leste	Casa	BNH/FGTS
1981	Ernani Moura Lima II	200	Leste	Casa	BNH/FGTS
1981	Nubar Boghossian (Semiramis II)	366	Norte	Casa	BNH/FGTS
1982	FICAM I (Terrenos próprios)	1	Norte	Casa	BNH/FGTS
1982	FICAM I (Terrenos próprios)	8	Sul	Casa	BNH/FGTS
1982	FICAM I (Terrenos próprios)	25	Leste	Casa	BNH/FGTS
1982	FICAM I (Terrenos próprios)	64	Oeste	Casa	BNH/FGTS
1982	Jácomo Violin	1.536	Norte	Casa	BNH/FGTS
1982	Manoel Gonçalves I e II	309	Norte	Casa	BNH/FGTS
1982	Maria Cecília Serrano de Oliveira	1.978	Norte	Casa	BNH/FGTS
1982	Nossa Senhora da Paz	47	Oeste	Casa	BNH/FGTS
1983	FICAM II (Terrenos próprios)	14	Norte	Casa	BNH/FGTS
1983	FICAM II (Terrenos próprios)	34	Sul	Casa	BNH/FGTS
1983	FICAM II (Terrenos próprios)	53	Leste	Casa	BNH/FGTS
1983	FICAM II (Terrenos próprios)	98	Oeste	Casa	BNH/FGTS
1983	Guilherme Braga A. Pires	210	Leste	Casa	BNH/FGTS
1983	João Baptista de A. Barros (Roseira)	402	Sul	Casa	BNH/FGTS
1983	Oscavo Gomes dos Santos	720	Sul	Casa	BNH/FGTS
1983	Tito Carneiro Leal	440	Sul	Casa	BNH/FGTS
1985	Santa Luzia	26	Norte	Casa	BNH/FGTS
1985	Três Marcos	19	Sul	Casa	BNH/FGTS
1985	União da Vitória I	479	Sul	Casa	BNH/FGTS
1985	União da Vitória II	1.573	Sul	Casa	BNH/FGTS
1986	João Turquino	591	Oeste	Casa	HBB
1986	Eugênio Manoel V. Mendes	24	Norte	Apartamento	BNH/FGTS
1986	Evaldina Almeida Silva	32	Leste	Apartamento	BNH/FGTS
1986	José Osório Galo (Ouro Verde)	40	Norte	Apartamento	BNH/FGTS
1986	Lupércio Lupi	32	Leste	Apartamento	BNH/FGTS
1986	Wladir Farias (Charrua II)	40	Oeste	Apartamento	BNH/FGTS
1987	Residencial Carlos Clementino Moreira	32	Leste	Apartamento	BNH/FGTS
1987	Garça Real	38	Oeste	Casa	BNH/FGTS
1987	Jardim Novo Perobal	209	Sul	Casa	Próprios
1988	Itaóca I	32	Oeste	Apartamento	FGTS
1988	Itaóca II	48	Oeste	Apartamento	FGTS
1988	Itaóca III	48	Oeste	Apartamento	FGTS
1988	Itaóca IV	64	Oeste	Apartamento	FGTS
1988	FICAM III (Terrenos próprios)	23	Norte	Casa	FGTS
1988	FICAM III (Terrenos próprios)	49	Sul	Casa	FGTS
1988	FICAM III (Terrenos próprios)	40	Leste	Casa	FGTS
1988	FICAM III (Terrenos próprios)	77	Oeste	Casa	FGTS
1988	FICAM V (União da Vitória I Parte I)	30	Sul	Casa	Próprios

Tabela 9 – Conjuntos habitacionais construídos na década de 1980

Ano	Nome	Nº UH	Região	Tipo	Recursos (conclusão)
1988	José Maurício Barroso	122	Leste	Casa	BNH/FGTS
1988	Parigot de Souza III	260	Norte	Casa	FGTS
1989	FICAM IV (Bárbara Daher)	264	Sul	Casa	FGTS
1989	FICAM IV (José Maurício Barroso)	59	Leste	Casa	FGTS
1989	FICAM IV (Parigot de Souza III)	281	Norte	Casa	FGTS
1989	FICAM IV (Terrenos próprios)	16	Centro	Casa	FGTS
1989	FICAM IV (Terrenos próprios)	120	Norte	Casa	FGTS
1989	FICAM IV (Terrenos próprios)	129	Sul	Casa	FGTS
1989	FICAM IV (Terrenos próprios)	182	Leste	Casa	FGTS
1989	FICAM IV (Terrenos próprios)	48	Oeste	Casa	FGTS
1989	José Maurício Barroso	469	Leste	Casa	BNH/FGTS
1989	Jardim Vila Rica	5	Oeste	Casa	BNH/FGTS
1989	Financiamentos Próprios/Terrenos vendidos	3	Norte	Casa	Próprios
1989	Financiamentos Próprios/Terrenos vendidos	2	Sul	Casa	Próprios
1989	Financiamentos Próprios/Terrenos vendidos	8	Leste	Casa	Próprios
1989	Financiamentos Próprios/Terrenos vendidos	16	Oeste	Casa	Próprios
1989	Terrenos Próprios	207	Norte	Casa	FGTS
1989	Terrenos Próprios	217	Sul	Casa	FGTS
1989	Terrenos Próprios	167	Leste	Casa	FGTS
1989	Terrenos Próprios	171	Oeste	Casa	FGTS
Total:		17.122	-	-	-

Fonte: Londrina (2001, 2018, 2025).

A década de 1980 consolidou-se como o período de maior intensidade produtiva no setor habitacional, totalizando a construção de 68 conjuntos e 17.122 unidades residenciais, sendo 40 empreendimentos financiados pelo BNH.

Mesmo com a recessão econômica do período, que impôs uma retração às políticas habitacionais, culminando na extinção do BNH em 1986 e na transferência de suas atribuições à CEF, a COHAB-LD buscou alternativas. Apesar do cenário adverso, marcado pela alta no custo das prestações e pela redução do investimento público, a companhia diversificou sua atuação e viabilizou a construção de conjuntos habitacionais em formato de edifícios residenciais em diversas regiões.

Entre 1982 e 1990, a política habitacional foi reforçada pela execução do Programa de Financiamento de Construção, Aquisição ou Melhoria da Habitação de Interesse Social (FICAM). Essa modalidade abrangia a edificação em terrenos próprios até a reforma e aquisição de moradias via empréstimos do BNH (Londrina, 2018), viabilizando 21 empreendimentos no período. Contudo, o FICAM foi objeto de críticas teóricas devido a estratégia fundamentada na autoconstrução que sob o

pretexto da viabilidade econômica e da redução de custos com mão de obra e valorização popular transferiu o ônus da execução ao trabalhador. Neste período foram construídos 21 empreendimentos com recursos do FGTS e 01 empreendimento pelo Programa Habitar Brasil (HBB).

No que tange à distribuição espacial dos empreendimentos, observa-se uma configuração distinta do padrão verificado na década de 1970 com uma distribuição mais heterogênea entre as zonas urbanas, porém a região norte manteve o protagonismo quantitativo, concentrando 7.103 unidades (41% do total), e as demais regiões seguiu as proporções: sul com 5.175 unidades (30%), leste com 2.841 unidades (16%), oeste 1.987 unidades (12%), região centro não pontuando 1%.

A parceria entre a INOCOOP-PR e COHABAN viabilizou a construção de quatro empreendimentos horizontais, totalizando 871 unidades habitacionais, sendo: Igapó (105 unidades), na região sul; Santa Rita I (245 unidades), Santa Rita II (223 unidades) e Santa Rita IV (298 Unidades), todos localizados na região oeste.

A cidade reproduziu o que aconteceu em todo o país naquele período, mas de forma mais intensa, já que os políticos locais buscaram formas de credenciar-se a um volume grande de habitações, maior que em alguns estados da federação. A desigualdade e a segregação socioespacial figuram como um elemento desde a criação da cidade como um processo histórico, espacial e social do desenvolvimento urbano.

Um marco da política de habitação em Londrina na década de 1980 foi a verticalização dos empreendimentos de habitação de interesse social. Destaca-se a partir de 1985 forte atuação dos órgãos públicos na construção de conjuntos habitacionais verticais como a COHAB-LD que construiu 10 empreendimentos (Tabela 9).

Mediante a diversificação das fontes de recursos e parcerias foram construídos novos conjuntos habitacionais verticais em sistema de condomínios destinados aos servidores públicos. A INOCOOP-PR/COHABAN construíram 1.138 unidades, o IPE (Instituto de Previdência do Estado) 794 unidades, CAAPSM (Caixa de Aposentadoria e Previdência da Prefeitura Municipal de Londrina) 564 unidades e a COHAPAR construiu 266 unidades (PML, 2025). Entre 1975 e 1998, foram construídos 20 edifícios de 4 pavimentos pelo poder público, totalizando 2.762 unidades habitacionais (Tabela 10).

Tabela 10 – Conjuntos habitacionais verticais em Londrina (1975 a 1990)

Ano	Nome	Nº UH	Região	Agente	Agente Financeiro
1975	Santos Dumont	60	Leste	INOCOOP/COHABAN	BNH
1987	Água Verde	144	Oeste	INOCOOP/COHABAN	BNH
1988	Novo Horizonte	144	Oeste	INOCOOP/COHABAN	BNH
1989	Santa Rita III	144	Oeste	INOCOOP/COHABAN	BNH
1990	Ana Carolina	80	Oeste	INOCOOP/COHABAN	BNH
1992	Daniela	80	Oeste	INOCOOP/COHABAN	BNH
1996	Santos Dumont	486	Leste	INOCOOP/COHABAN	BNH
1996	Moradias Cabo Frio	94	Norte	COHAPAR	BNH
1998	Moradias Cabo Frio	172	Norte	COHAPAR	BNH
1988	Resid. Margens do Igapó	210	Centro	IPE	BANESTADO
1988	Resid. Nova Era	96	Centro	IPE	BANESTADO
1988	Resid. Interlagos	96	Leste	IPE	BANESTADO
1988	Resid. Tietê	300	Centro	IPE	BANESTADO
1989	Resid. Arthur Thomas	92	Oeste	IPE	BANESTADO
1989	Resid. Vale do Cambézinho I	96	Sul	CAAPSMIL	COHAB-LD
1989	Resid. Vale do Cambézinho II	90	Sul	CAAPSMIL	COHAB-LD
1989	Resid. Vale do Cambézinho II	90	Sul	CAAPSMIL	COHAB-LD
1989	Resid. Vale dos Tucanos	96	Sul	CAAPSMIL	COHAB-LD
1989	Resid. Aimará I	96	Oeste	CAAPSMIL	COHAB-LD
1989	Resid. Aimará II	96	Oeste	CAAPSMIL	COHAB-LD
Ano	Total	2.762	-	-	

Fonte: Londrina (2018, 2021, 2025).

Na década de 1990, houve uma redução gradativa de produção habitacional, reflexo direto da extinção do BNH em 1986. Nesse período, parte das obras concluídas era remanescentes do período do BNH. Observa-se a continuidade da expansão do perímetro urbano consolidado em todas as regiões. Este contexto ratifica a consolidação de um padrão de segregação socioespacial, no qual a implantação dos conjuntos habitacionais atua como vetor direto de uma expansão urbana dispersa e periférica.

Quanto à localização dos empreendimentos, manteve-se a concentração na região norte, tendência que persistiu até a implantação do PMCMV, que também adotou uma estratégia de ocupação intensiva da região norte da cidade (COHAB-LD/PLHIS, 2011, p. 51).

Tabela 11 – Conjuntos habitacionais construídos na década de 1990

Ano	Nome	Nº UH	Região	Tipo	Recursos
1990	FICAM V (Antônio Marçal Nogueira)	320	Sul	Casa	FGTS
1990	FICAM V (Giovanni Lunadelli)	229	Leste	Casa	FGTS
1990	FICAM V (Terrenos próprios)	53	Norte	Casa	Próprios
1990	FICAM V (Terrenos próprios)	27	Oeste	Casa	Próprios
1991	Farid Libos	474	Norte	Casa	PAIH
1991	FICAM V (Amazonas I e II)	43	Leste	Casa	FGTS
1991	FICAM V (Antonio B Vicentini)	195	Norte	Casa	FGTS
1991	FICAM V (Armando Guazzi)	304	Leste	Casa	FGTS
1991	FICAM V (José Bonifácio e Silva)	188	Leste	Casa	FGTS
1991	FICAM V (José Mauricio Barroso)	18	Leste	Casa	FGTS
1991	FICAM V (Parigot de Souza III)	54	Norte	Casa	FGTS
1991	FICAM V (Terrenos próprios)	48	Sul	Casa	Próprios
1991	FICAM V (Terrenos próprios)	32	Leste	Casa	Próprios
1991	Jardim Alexandre Urbanas	500	Leste	Casa	PAIH
1991	Jesualdo Garcia Pessoa	151	Leste	Casa	PAIH
1991	José Belinatti	133	Norte	Casa	BNH/FGTS
1992	FICAM V (Jd. Olímpico – A)	74	Oeste	Casa	Próprios
1992	Professora Hilda Mandarinó I e II	731	Norte	Casa	PAIH
1992	Santiago II	93	Oeste	Casa	PROHAP
1992	Santiago II – A	124	Oeste	Casa	PROHAP
1992	Jardim Santa Fé	363	Leste	Casa	Próprios
1993	Quati	39	Norte	Casa	Próprios
1993	Jardim Marizia	33	Leste	Casa	Próprios
1993	Jamile Dequech	393	Sul	Casa	PAIH
1994	Parigot de Souza III	5	Norte	Casa	Próprios
1996	Jose Giordano	524	Norte	Casa	COHAPAR (parceria)
1996	Lotes de Reassentamento	20	Norte	Casa	Próprios
1996	Lotes de Reassentamento	7	Leste	Casa	Próprios
1996	Lotes de Reassentamento	6	Sul	Casa	Próprios
1996	Jardim Morar Melhor	58	Sul	Casa	Próprios
1997	Professora Hilda Mandarinó – fibrocimento	12	Norte	Casa	Próprios
1997	Residencial Cabo Frio	49	Norte	Casa	COHAPAR (parceria)
1997	Jardim São Marcos	160	Sul	Casa	Próprios
1999	São Jorge	752	Norte	Casa	Próprios
1999	Jardim Kobayashi	34	Sul	Casa	Próprios
Total		6.246			

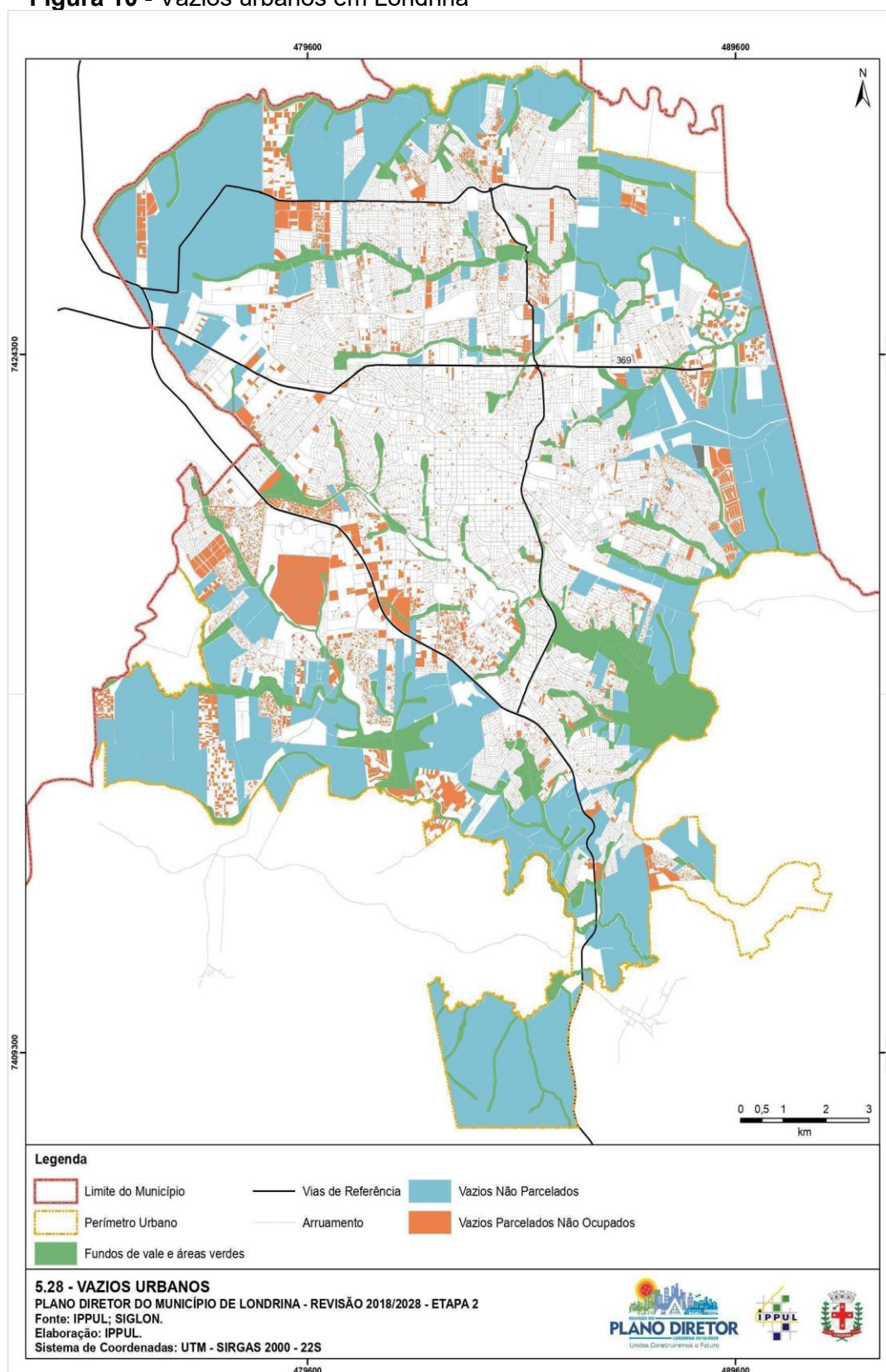
Fonte: Londrina (2018, 2025) e COHAB-LD (2025).

A instabilidade institucional que sucedeu a extinção do BNH impactou diretamente a política habitacional de Londrina. Nesse contexto, em 1996, a COHAB-LD viabilizou, com recursos próprios, o reassentamento de famílias da Vila Marizia III. A distribuição desses lotes ratificou a tendência de dispersão urbana do município, com a alocação de 20 unidades na região norte, 07 na região leste e 06 na região sul. Diferentemente das décadas anteriores, a verticalização não se configurou como uma alternativa viável.

Observa-se que, embora os conjuntos habitacionais verticais tenham sido inicialmente destinados a estratos de renda superior a baixa renda, essa tipologia consolidou-se como predominante na paisagem urbana de Londrina. A partir dos anos 2000, com o PMCMV, a construção de edifícios de 4 pavimentos tornou-se a modalidade preferencial dos agentes promotores do espaço urbano, estendendo-se, inclusive, ao atendimento da Faixa 1.

Concomitante, a permanência de vazios urbanos retidos para fins especulativos evidencia o descompasso entre a necessidade habitacional e a função social da terra. Esse cenário é intensificado pelos mecanismos de captura da renda fundiária que, articulado à especulação imobiliária, aprofundam a segregação socioespacial e as desigualdades estruturais no espaço urbano (Figura 10).

Destaca-se que localização de conjuntos habitacionais em regiões periféricas e a manutenção de vazios urbanos se apresenta na produção do espaço urbano desde os anos 1970. A partir dos anos 1980 mantem-se a mesma lógica, mas introduz o processo de verticalização dos empreendimentos habitacionais.

Figura 10 - Vazios urbanos em Londrina

Fonte: IPPUL, 2025

A análise da Figura 10, integrante do Plano Diretor Municipal (2018-2028), revela a existência de expressivos vazios urbanos em áreas dotadas de infraestrutura

consolidada. Essas áreas representam oportunidades para a implementação de habitação de interesse social em regiões centrais, o que mitigaria a necessidade de expansão de perímetro urbano e mudaria o processo histórico de periferização dos conjuntos habitacionais.

A opção deliberada pela construção de empreendimentos em áreas cada vez mais remotas em tipologias verticalizadas não responde à uma carência de terra urbanizada, mas sim à lógica rentista dos agentes promotores. Neste contexto, a persistência dessas áreas subutilizadas evidencia a hegemonia do mercado imobiliário que determina a localização da moradia pela maximização de lucros, ou seja, onde a terra é mais barata.

Observa-se que apesar da disponibilidade de terrenos com infraestruturas, a produção de habitação de interesse social dos anos 2000 em Londrina se concentrou nos limites do perímetro urbano. Essa estratégia espacial negligencia a oferta de equipamentos públicos e serviços básicos, ao passo que mantém os vazios urbanos à espera de valorização.

Visando ampliar seu retorno financeiro, a COHAB-LD também investiu no lançamento de empreendimentos voltados à Faixa 2 do PMCMV. Entre 2013 e 2014, foram construídos 03 residenciais de 4 pavimentos na região norte: Azaleias (208 unidades); Ipê (256 unidades) e Acácia (144 unidades), e Cerejeira (176 unidades) na região oeste, totalizando 784 unidades habitacionais (Londrina, 2018). Verifica-se que a atuação da COHAB-LD transcende o atendimento da habitação de interesse social voltado à Faixa 1 do PMCMV. Ao expandir seu atendimento para o público Faixa 2, a companhia passa a operar sobre uma lógica de mercado, priorizando a rentabilidade imobiliária em detrimento de sua função de gestora de políticas sociais.

Essa dinâmica de reprodução do capital reforçou-se com o PMCMV, a consolidação de grandes empreendimentos em setores extremos da malha urbana, como o Residencial Vista Bela (2011), Flores do Campo (2013) e Alegro Village (2024), todos verticalizados. Estes empreendimentos exemplificam a hegemonia da lógica de mercado sobre o planejamento urbano e o direito à moradia, perpetuando a segregação e a captura da mais-valia no contexto urbano por grupos econômicos específicos.

Tabela 12 – Conjuntos habitacionais construídos na década de 2000

Ano	Nome	Nº UH	Região	Tipo	Recursos
2000	Residencial Ilha Bela	360	Leste	Sobrado Geminado	Próprios
2001	Residencial Aurora Tropical	204	Oeste	Casa	Próprios
2001	Residencial Horizonte	344	Norte	Casa	Próprios
2003	Jamile Dequech IV	264	Sul	Casa	PSH
2003	Residencial Jerônimo Nogueira de Figueiredo	127	Norte	Casa	PAR
2004	Residencial Piazza Toscana	80	Norte	Apartamento	PAR
2004	Residencial Jardim Hirata	46	Norte	Casa	PAR
2004	Residencial São Vicente Palotti I e II	331	Leste	Casa	PAR
2004	Residencial São Vicente Palotti	11	Leste	Casa	Associativo
2005	Parque Residencial Ilha do Mel	42	Leste	Apartamento	PAR
2005	Residencial Lindóia	174	Leste	Apartamento	PAR
2005	Residencial Pioneiros	176	Leste	Apartamento	PAR
2005	Felicidade	108	Norte	Casa	BNH/FGTS
2005	Primavera	300	Norte	Casa	BNH/FGTS
2005	Maracanã	287	Oeste	Casa	HBB
2006	Residencial Barcelona	7	Norte	Casa	Próprios
2006	Jardim Monte Cristo	177	Leste	Casa	OGU
2007	Residencial Anselmo Vedoato	256	Noroeste	Apartamento	PAR
2007	Residencial Padre Carmel Benzina I e II	132	Norte	Apartamento	PAR
2007	Jardim Campos Verdes	6	Norte	Casa	Próprios
2007	Vila Romana (lotes)	4	Norte	Casa	Próprios
2008	Villa Carlos Machado	192	Noroeste	Apartamento	PAR
2008	Villa Residencial Cancun I	116	Norte	Apartamento	PAR
2008	Jardim Nova Esperança	28	Sul	Casa	Próprios
2009	Residencial Abel Chimentão	244	Noroeste	Apartamento	PAR
2009	Residencial Guilherme Viscardi	240	Noroeste	Apartamento	PAR
Total		4.256	-	-	

Fonte: Londrina (2025) e COHAB-LD (2025).

A adesão de Londrina ao PMCMV, em 2009, impulsionou a expansão de empreendimentos habitacionais de interesse social para a Faixa 1, viabilizados pela parceria entre a COHAB-LD e a Caixa Econômica Federal. Entretanto, apesar do incremento na produção, a oferta permanece aquém da demanda habitacional.

O atendimento da Faixa 1 inicialmente estabeleceu atender famílias com renda de zero a três salários mínimos, posteriormente esses valores foram atualizados por portarias do MCidades¹²³. O programa se estrutura a partir de diretrizes nacionais e municipais para fins de hierarquização e seleção da demanda. São critérios de seleção nacionais famílias: a) residentes em áreas de risco ou insalubres ou que

¹²³ Em 2026 corresponderia até R\$4.863,00, com o salário mínimo de R\$1.621,00. Em janeiro de 2026 a Faixa 1 contemplava famílias com renda até R\$2.850,00.

tenham sido desabrigadas; b) com mulheres responsáveis pela unidade familiar: c) de que façam parte pessoas com deficiência e idosas.

No âmbito municipal, destaca-se os critérios de famílias provenientes de áreas de risco¹²⁴, monoparentais e chefiadas por mulheres, em situação de vulnerabilidade¹²⁵ social e pessoal com acompanhamento das políticas públicas do município de Londrina, e tempo superior a cinco anos de moradia no município.

Conforme critérios de hierarquização o público prioritário são famílias oriundas de habitações subnormais, localizadas em áreas insalubres e de risco, sem saneamento, sem coleta de lixo, sem água tratada, sem energia elétrica e de difícil acesso. Muitas destas famílias são monoparentais, na maioria chefiada por mulheres, e de elevada vulnerabilidade social e pessoal.

O critério da territorialidade, estabelecido pela Portaria nº 610/2011 que revoga a Portaria 140/2010 do MCidades, visa reduzir excessivos deslocamentos intraurbanos, buscando preservar os vínculos de trabalho e as redes de convívio original ao restringir a seleção de famílias residentes em um raio de até 2,5 Km de distância do empreendimento.

Contudo, a aplicação prática do critério da territorialidade impõe desafios operacionais à COHAB-LD. Conforme registrado em Ata de reunião ordinária do Conselho Municipal de Habitação de Londrina (CMHL, 2015), a eficácia desse instrumento é comprometida pela própria lógica de inserção urbana dos conjuntos.

Como os novos empreendimentos são majoritariamente implantados nas franjas do perímetro urbano, o raio de abrangência de 2,5 km frequentemente incide sobre vazios urbanos ou áreas rurais, resultando em um contingente exíguo de famílias habilitadas naquele entorno imediato. Barreiras físicas e geográficas como fundos de vale, rodovias, aeroportos, parques e etc., dificultam a seleção. A

¹²⁴ São consideradas áreas de risco aquelas que apresentam risco geológico ou de insalubridade, tais como, erosão, solapamento, queda e rolamento de blocos de rocha, eventos de inundação, taludes, barrancos, áreas declivosas, encostas sujeitas a desmoronamento e lixões, áreas contaminadas ou poluídas, bem como, outras assim definidas pela Defesa Civil (Portaria n.610/2011 MCidades).

¹²⁵ O conceito de vulnerabilidade tem sido utilizado frequentemente por entidades governamentais e organismos internacionais (Nações Unidas, Banco Mundial, BIRD e outros). Conceitualmente, associa-se à presença de três componentes: exposição ao risco, incapacidade de reação e dificuldades de adaptação diante da materialidade do risco (Veras, 2010). No tocante à habitação a vulnerabilidade se expressa nos territórios pela distribuição dos domicílios segundo condição de ocupação e regularização do terreno e do imóvel, características da construção, infraestrutura inadequada, existência e acesso a serviços e estabelecimentos comerciais, fatores climáticos, deslocamento para acesso a equipamentos sociais e/ou trabalho (DIEESE, 2011).

distribuição desigual da demanda pelas regiões da cidade dificulta uma alocação equilibrada e eficiente dos beneficiários conforme as diretrizes de territorialidade do PMCMV (CMHL, 2015).

No entanto, essa configuração periférica é o resultado da convergência de dois fatores básicos: primeiro pela disponibilidade de terras detidas pelas construtoras; e segundo pela anuência do poder público municipal (executivo e legislativo), que viabiliza a incorporação desses novos territórios à malha urbana. A escassez de empreendimentos na região central decorre do elevado preço da terra urbana, que como mecanismo decisivo para a expulsão das famílias de menor poder aquisitivo para as áreas mais distantes e menos valorizadas.

Para o mercado imobiliário, a utilização de terras periféricas menos valorizadas é uma estratégia fundamental para maximizar os lucros. Uma vez que o valor repassado pelo PMCMV por unidade habitacional é fixo e independe da localização, a escolha por terrenos de baixo custo de mercado permite que as construtoras capturem uma fatia maior do financiamento público como margem de lucro.

A situação geográfica foi uma justificativa apresentada pela COHAB-LD na ocasião de implantação do Residencial Vista Bela devido ao grande deslocamento intraurbano desse empreendimento. Um exemplo do impacto dessa situação foi o fato de uma população de quase 50% de crianças e adolescentes, o Residencial Vista Bela foi construído sem unidade escolar (COHAB-LD, 2012). Nos bairros do entorno existiam 05 escolas municipais e 04 escolas estaduais que absorveram apenas parte da demanda das matrículas do novo bairro. Muitas famílias precisaram manter seus filhos matriculados em escolas dos bairros de origem nas diversas regiões da cidade. O município viabilizou o transporte aos estudantes, mediante locação de ônibus para transportar os alunos para 23 escolas municipais (SANTIN, 2012).

Foi o maior empreendimento habitacional de interesse social já construído em Londrina sendo o número e apartamentos superior aos de casas (Quadro 20).

Quadro 20 - Conjuntos habitacionais construídos na década de 2010 a 2020

Ano	Região	Nome do empreendimento	Nº Unidades	Tipo	Recursos
2010	Sul	Residencial Nova Esperança I e II	150	Casa	PMCMV
2010	Leste	Jardim Morumbi	8	Casa	Próprios
2010	Norte	Residencial Ana Terra	85	Casa	PMCMV
2010	Norte	Residencial Elizabeth	32	Casa	PMCMV
2011	Norte	Residencial Vista Bela	2712	1206 casas 1440 apartamentos	PMCMV
2011	Oeste	Residencial Columbia	21	Casa	PMCMV
2011	Sul	Santa Joana	02	Casa	OGU
2011	Norte	Vários terrenos	15	Casa	HBB-PAC resíduo
2011	Leste	Vila Romana	18	Casa	OGU-PAC
2012	Norte	Horizonte II	293	Casa	FNHIS 2009
2012	Sul	Jamile Dequech III	10	Casa	FNHIS 2008
2012	Sul	Nova Esperança	62	Casa	FNHIS 2009
2012	Norte	Felicidade	45	Casas	FNHIS 2008
2013	Sul	Cristal I e II	480	Apartamento	PMCMV
2013	Sul	Nova Esperança III	61	Casa	PMCMV
2013	Leste	Portal dos Pioneiros	15	Casa	PMCMV
2014	Norte	Jerônimo Nogueira	149	Casa	PMCMV
2014	Leste	Moradas dos Pioneiros	12	Casa	PMCMV
2014	Leste	Residencial Abussaf	54	Casa	PMCMV
2019	Leste	Vila Romana	19	Casa	PMCMV/FGTS
2020	Norte	Portal do Manacá	240	Apartamento	PMCMV/FGTS
2020	Norte	Residencial Village I e II	72	Apartamento	PMCMV/FGTS
2021	Norte	Residencial Village III e IV	56	Apartamento	PMCMV/FGTS
2022	Norte	Residencial Florata	128	Apartamento	PMCMV/FGTS
2022	Norte	Residencial Jacomo Violin	48	Apartamento	PMCMV/FGTS
2022	Norte	Residencial Trancoso	234	Apartamento	PMCMV/FGTS
2022	Norte	Residencial Flor de Lotus	288	Apartamento	PMCMV/FGTS
2022	Norte	Residencial Viver Bem	866	Casa	PMCMV/FGTS
2023	Norte	Residencial Grevilhas	240	Apartamento	PMCMV/FGTS
2023	Norte	Residencial Vittace Boulevard	160	Apartamento	PMCMV/FGTS
2024	Norte	Portal das Orquídeas	240	Apartamento	PMCMV/FGTS
2024	Sul	Residencial Alegro Village	144	Apartamento	PMCMV/FAR
2024	Norte	Residencial Évora	272	Apartamento	PMCMV/FGTS
2024	Leste	Residencial London Tower	364	Apartamento	PMCMV/FGTS
2024	Norte	Residencial Village IV	24	Apartamento	PMCMV/FGTS
Total			7.619		

Fonte: Elaborado pela autora com base em Revista Perfil Londrina (2025) e COHAB-LD (2026).

O PMCMV desempenhou um papel fundamental na retomada da produção de habitação de interesse social, preenchendo um vazio institucional e financeiro desde a extinção do BNH. O subsídio direto para a Faixa 1 foi determinante para assegurar moradia às famílias que historicamente viviam em condições de precariedade habitacional tendo em vista que Londrina priorizou as regiões de fundos de vale.

No entanto, a análise das últimas duas décadas revela uma estagnação da produção municipal, restrita a saldos remanescentes de fundos extintos e ou descontinuados, até devido a paralisação da obra do Residencial Flores do Campo

que inviabilizou o município receber recursos federais para novos empreendimentos do PMCMV. A ausência de aporte orçamentário do município em política de habitação de interesse social evidencia uma dependência de transferências federais, expondo a fragilidade institucional e a falta de autonomia do planejamento habitacional para respostas às demandas específicas da cidade.

Quadro 21 – Empreendimentos executados PMCMV – FAR 2009 a 2025

Ano de Assinatura/Entrega	Região	Unidades	Empreendimento	Construtora	Valor (continua)
2009/2009	Norte	32	Elizabeth	Bonora e Costa Construtora e Incorporadora Ltda – Epp	1.311.193,00
2009/2010	Sul	100	Nova Esperança I	Bonora e Costa Construtora e Incorporadora Ltda – Epp	4.099.997,00
2009/2010	Noroeste	85	Ana Terra	Bonora e Costa Construtora e Incorporadora Ltda – Epp	3.190.939,00
2010/2011	Oeste	21	Columbia I	Bonora e Costa Construtora e Incorporadora Ltda – Epp	860.808,00
2010/2011	Sul	50	Nova Esperança II	Bonora e Costa Construtora e Incorporadora Ltda – Epp	2.049.999,00
2009/2012	Sul	60	Maravilha	Sial Construções Cíveis Ltda	2.496.415,00
2009/2013	Sul	232	Cristal I	Sial Construções Cíveis Ltda	10.593.554,00
2013	Sul	248	Cristal II	Sial Construções Cíveis Ltda	11.324.167,00
2009/2011	Norte	305	Vista Bela I	Artenge S/A Construções Cíveis	13.053.366,00
2009/2011	Norte	208	Vista Bela II	Artenge S/A Construções Cíveis	9.406.285,00
2009/2011	Norte	208	Vista Bela III	Artenge S/A Construções Cíveis	9.407.084,00
2009/2011	Norte	431	Vista Bela IV	Terra Nova Engenharia Ltda	18.725.178,00
2009/2011	Norte	224	Vista Bela V	Terra Nova Engenharia Ltda	10.130.526,00
2009/2011	Norte	536	Vista Bela VI	Protenge Engenharia de Projetos e Obras Ltda	23.269.592,00
2009/2011	Norte	144	Vista Bela VII	Protenge Engenharia de Projetos e Obras Ltda	6.512.448,00

Fonte: Da autora com os dados da pesquisa.

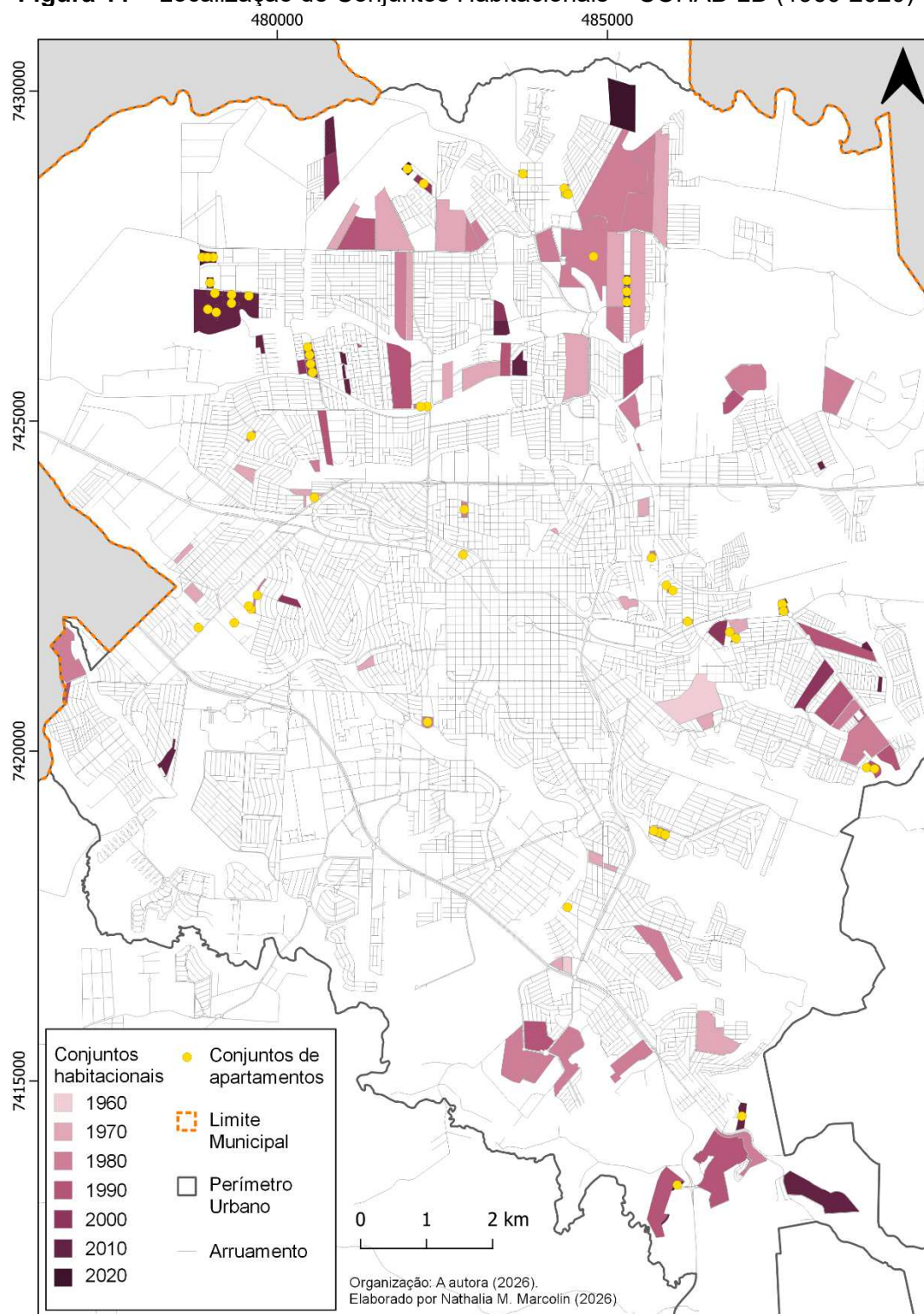
Quadro 21 – Empreendimentos executados PMCMV – FAR 2009 a 2025

Ano de Assinatura/Entrega	Região	Unidades	Empreendimento	Construtora	Valor (conclusão)
2010/2011	Norte	224	Vista Bela VIII	Protenge Engenharia de Projetos e Obras Ltda	10.749.716,00
2010/2011	Norte	224	Vista Bela IX	Artenge S/A Construções Cíveis	10.750.008,00
2010/2011	Norte	208	Vista Bela X	Terra Nova Engenharia Ltda	9.981.924,00
2012	Sul	61	Nova Esperança	Bonora e Costa Construtora e Incorporadora Ltda – Epp	3.171.792,00
2013/2024	Sul	144	Alegro Village	Construtora Camargo Rodrigues Ltda	12.743.187,23
2013 – não concluído	Norte	1.218	Flores do Campo	Fórmula Engenharia Ltda	82.846.417,00
2025	Norte	152	Residencial Girassol	Em andamento	
2025	Norte	200	Residencial Lírios do Vale	Em andamento	
2025	Norte	128	Residencial Tulipas	Em andamento	
2025	Norte	200	Hortênsias	Em andamento	

Fonte: Elaborado pela autora com base em COHAB/LD (2018) e Brasil (2025).

De acordo com Brasil (2025), o montante investido no PMCMV totalizou R\$ 383.976.545,12 desde 2009, resultando na entrega de 3.975 unidades habitacionais. Esse investimento equivale a um valor médio de R\$ 57mil por unidade habitacional repassado às construtoras. Diante dessa margem, as construtoras buscam ampliar a rentabilidade por meio de estratégias de redução de custos como a aquisição de terrenos periféricos com preço menor e a verticalização em até 4 pavimentos. Esta tipologia é amplamente adotada por dispensar instalação de elevadores, exigência técnica que elevaria significativamente o custo da edificação e reduziria a lucratividade do setor privado.

Figura 11 – Localização de Conjuntos Habitacionais – COHAB-LD (1960-2020)



Fonte: Elaborado pela autora com base em e COHAB-LD (2024) e Revista Perfil Londrina (2025).

Os Residenciais Vista Bela, Flores do Campo e Alegro Village configuram estudos de caso emblemáticos da implantação do PMCMV em Londrina. Estes empreendimentos evidenciam a reprodução de padrões históricos de segregação socioespacial, característicos do período do BNH, ao consolidarem conjuntos habitacionais em grande escala em áreas periféricas desprovidas de infraestrutura consolidada e serviços públicos essenciais. No contexto atual, essa dinâmica é acompanhada por um processo de intensificação da tipologia vertical que longe de promover o adensamento qualificado, acentua a precariedade da inserção urbana desses complexos e a dependência de maiores deslocamentos intraurbanos.

O Residencial Vista Bela é composto por 2.712 unidades habitacionais verticais e horizontais, sendo quatro tipologias: 1.440 apartamentos de 43,21m² em prédio de quatro pavimentos; 1.206 casas geminadas com área de 36,89m² em terreno de 125 m²; 46 casas adaptadas para pessoas idosas, com área de 37,24m² em terrenos de esquina; e 20 casas adaptadas para pessoas com deficiência, com área de 49,68 m² em terrenos de esquina.

Observa-se uma redução no tamanho dos imóveis e dos terrenos quando comparados aos conjuntos habitacionais construídos nas décadas de 1970 e 1980 que possuem uma média de 50m² os apartamentos, as casas 35m² e os terrenos 250m² (PEHIS, 2012; COHAB, 2025).

Está localizado no setor censitário Perobinha, no extremo norte da cidade, em uma área de expansão urbana caracterizada pela transição entre o cultivo agrícola e a malha consolidada. O empreendimento limita-se a leste com a região dos Cinco Conjuntos e a oeste com o município de Cambé. Há aproximadamente 8 km do núcleo urbano central, o conjunto apresenta um sistema de transporte público que demanda múltiplas integrações para o acesso ao centro, resultando em tempos de deslocamento excessivos que impactam negativamente a qualidade de vida e a saúde dos moradores.

Figura 12 - Vista do Residencial Vista Bela, zona norte de Londrina



Fonte: Google Earth. Londrina: Vista Bela. 14 out. 2009; Vista Bela. 19 jun. 2025.

Essa configuração espacial reflete uma nítida segregação socioespacial, materializada pela dissociação entre os locais de moradia e de trabalho. Tal distanciamento fere o princípio da localização adequada, impondo fluxos pendulares diários exaustivos, realizados majoritariamente em transporte coletivo superlotado ou sob o desgaste de um trânsito cada vez mais intenso pelo aumento de veículos particulares.

Após a implantação do residencial, o município realizou a pavimentação e duplicação da Avenida Saul Elkind até a divisa com Cambé, observa-se que essas benfeitorias transcendem o objetivo de promover a habitabilidade local.

A escolha pelo extremo norte revela uma decisão política que desconsiderou alternativas de terrenos mais integrados à malha urbana consolidada e à rede de serviços e equipamentos já disponíveis, contrariando as diretrizes do Plano Diretor Municipal. Essa lógica de expansão periférica é elucidada por Kowarick (1993), que descreve como a especulação imobiliária dita o parcelamento do solo urbano. Segundo o autor, novos loteamentos raramente ocorrem de forma contígua às áreas já infraestruturadas, ao contrário, a manutenção de vazios urbanos entre bairros permite que a terra seja valorizada passivamente pelas benfeitorias públicas que passam por ela até atender um bairro distante. Esse mecanismo transfere o investimento público diretamente para o valor da terra privada, que repercute no preço dos terrenos, empurrando a população pobre para áreas cada vez mais remotas e desprovidas de infraestruturas, o que acentua a segregação e a desigualdade

socioespacial.

A composição social do Vista Bela é marcada pela heterogeneidade de procedência, reunindo famílias de diversos assentamentos distribuídas em 90 blocos de apartamentos e residências unifamiliares. Das 2.712 famílias contempladas, 64% (1.723) eram provenientes de 80 bairros da região norte; 20% (556) advinham de 60 localidades da região leste, majoritariamente de áreas de fundo de vale; 8,9% (241) de 12 bairros da região central; 6% (171) de 33 bairros da região oeste; e 1% (21) de 6 bairros da região sul (COHAB-LD, 2013).

Segundo Pagani (2016), a análise realizada com os gestores dos serviços públicos durante a implantação do empreendimento viabilizou o exame dos impactos da política habitacional sobre a dinâmica das famílias atendidas:

[...] realmente pelo que a gente sabe houve os critérios de deslocar pessoas, famílias que tinham proximidade nos locais de origem, no final, particularmente quando começa o Vista Bela 08, 09 e o 10 que são apartamentos, essa intenção ela começa a se esgarçar e ela se acentua definitivamente no 10 que é o último empreendimento (Pagani, 2016).

Do montante total, 840 famílias residiam em áreas de ocupação irregular. Esse remanejamento forçado impacta o direito à identidade cultural e territorial, pois as famílias que carregam costumes, crenças, valores e histórias de vida construídas em seus territórios de origem. Ao serem inseridas em um novo território comum, iniciam um processo complexo de reterritorialização, em busca de uma nova identidade comunitária sob uma realidade urbana estranha às suas vivências anteriores.

Observa-se que, na região leste, áreas originalmente destinadas à habitação de interesse social foram reconfiguradas pela mediação entre o mercado imobiliário e o poder público, resultando na implementação de um complexo empresarial composto por shopping, hotel e centros comerciais. Com o tempo, essa localidade consolidou-se como área de expansão para empreendimentos de médio padrão. Simultaneamente, a área de proximidade do Residencial Vista Bela passou por um processo de valorização de infraestrutura, servindo de base para novos empreendimentos habitacionais verticais destinados à Faixa 2. Estas intervenções articulam-se aos interesses privados, o que se confirma pela instalação estratégica de um Parque Industrial nas adjacências, usufruindo da força de trabalho disponível e imobilizada naquele território.

As razões para o descumprimento do critério da territorialidade residem, primordialmente, na viabilização do empreendimento como ativo lucrativo. Em uma conjuntura de retração do mercado imobiliário pós crise de 2008, o PMCMV serviu como vetor de incremento para a política de habitação em Londrina. Segundo dados da COHAB-LD (2014), desde o início do PMCMV foram lançados 5.153 imóveis em todas as regiões do município; destas 3.635 unidades destinavam-se às famílias com renda entre 0 e 3 salários mínimos, com uma concentração de 2.974 unidades na região norte, das quais 2.712 pertenciam ao Residencial Vista Bela.

A magnitude desses números evidencia a centralidade do empreendimento para a gestão local, atendendo a uma rede de interesses do setor imobiliário que priorizou a construção das unidades em detrimento da provisão de equipamentos sociais. Esses dados ratificam a persistente concentração de habitação de interesse social na zona norte, reiterando a lógica adotada nas décadas de 1970 e 1980, sob gestão do BNH. Observa-se a repetição do papel indutor do Estado na produção da desigualdade socioespacial, entregando moradias que, embora numericamente expressivas, falham nos requisitos de habitabilidade e acessibilidade a serviços.

Embora as normativas do PMCMV tentassem mitigar a criação de grandes empreendimentos ao estabelecer o limite de 500 unidades habitacionais por projeto ou condomínios de até 250 habitações, tais regras foram contornadas por estratégias empresariais de fracionamentos de glebas. O Residencial Vista Bela exemplifica essa prática: a proposta, idealizada por três construtoras e aprovada de forma fragmentada, resultou na reprodução de erros históricos de segregação socioespacial.

Tabela 13 - Distribuição de unidades por construtora

Construtora Empreendimento	n.º unidades por construtora	Tipo de Imóvel				
		Casas 36,89 m²	Apartamentos Etapa I (Vista Bela I ao VII)	Apartamentos Etapa II (Vista Bela VIII ao X)	Casas Idosos	Casas PCD
Artenge Construções Vista Bela I, II, III, IX	945	292	416	224	0	13
Terra Nova Engenharia Vista Bela IV, V, X	863	408	224	208	23	0
Protenge Engenharia Vista Bela VI, VII, VIII	904	506	144	224	23	7
Total de unidades	2712	1206	784	656	46	20

Fonte: PML/COHAB-LD (2013) Relatório Informativo.

De acordo com dados da COHAB-LD (2012), o Residencial Vista Bela

contava, à época de seu lançamento, com uma população de 8.395 habitantes, contingente superior ao de 242 dos 399 municípios do Paraná (Santin, 2012). O empreendimento demandou um investimento de R\$120 milhões, sendo ocupado de forma gradual por meio de dez etapas de entrega iniciadas em junho de 2011 e finalizadas em 2012. À época, configurou-se como um dos maiores projetos habitacionais do Brasil em volume de unidades, permanecendo como o maior do município de Londrina, desafiando a capacidade de oferta de serviços públicos essenciais.

As etapas de entregas foram assim realizadas:

Tabela 14 - Entregas de unidades habitacionais

Ordem	Data Entrega de chaves	n.º unidades
Entrega I	27/06/2011	178
Entrega II	15/08/2011	232
Entrega III	22/08, 05/09 e 23/09/2011	324
Entrega IV	14 /10/2011	208 aptos
Entrega V	31/10/2011	161 casas e 208 aptos
Entrega VI	22/11/2011	223
Entrega VII	30/11/2011	224aptos e 298 casas
Entrega VIII	12/12/2011	224 aptos
Entrega IX	16/03/2012	224 aptos
Entrega X	27/04/2012	208 aptos
Total		2712

Fonte: PML/COHAB-LD (2013) Relatório Informativo.

Residencial Vista Bela embora resulte de uma intervenção do Estado, revela um descompasso com as diretrizes do Estatuto da Cidade, sua característica preponderante é a dimensão gigantesca em detrimento de infraestrutura e serviços. A ausência de equipamentos públicos e a dificuldade de acesso às políticas sociais configuram uma violação de direitos fundamentais previstos em tratados internacionais e na Constituição Federal do Brasil (1988).

Esse modelo de política pública negligencia o princípio da função social da propriedade urbana, que exige o ordenamento do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade. Ao priorizar a escala habitacional em detrimento da integração urbana, o poder público e as incorporadoras negligenciam o direito à cidade e promovem o confinamento territorial compulsório da pobreza.

Como aponta Kowarick (1993), a produção capitalista da habitação não se organiza para prover os meios de subsistência necessários à classe trabalhadora,

mas para a realização de um excedente econômico apropriado privadamente.

Embora o empreendimento disponha de infraestrutura básica: rede de esgoto, água encanada, iluminação e sistema de aquecimento solar para chuveiro, tais melhorias impõem novos custos fixos ao orçamento familiar. Para famílias provenientes de ocupações irregulares, a manutenção da moradia representa um desafio financeiro.

Estas práticas são reforçadas na medida em que nenhum trabalho técnico social foi realizado previamente com as famílias.

[...] não houve um trabalho prévio, educativo, [...], elas tinham uma forma de organização muito peculiar, muito delas, da forma que ela lidava com a água, com a luz, com os vizinhos, o espaço que é ocupado, e aí houve uma intervenção do Estado direta, abrupta de arrancar essa pessoa e determinar que ela tivesse um espaço, uma casa com aquecedor solar que o povo se quer sabe usar, ou nunca usaram, ou usam de uma forma irregular, e assim agora você tem que ficar aqui né então 10 anos obrigado, não pode vender, não pode negociar [...]. (Pagani, 2016).

As unidades habitacionais apresentam uma tipologia uniforme, com escassas possibilidades de alteração ou ampliação devido a limitação da área externa livre. Cabendo ressaltar que a classificação de domicílio adequado deve considerar parâmetros de habitabilidade que transcendem a mera existência física da estrutura. Conforme Rolnik (2011), fundamentada em variáveis do Censo IBGE (2000), a adequação domiciliar pressupõe uma densidade por cômodo menor ou igual a 2 (dois) moradores.

Quanto a padronização arquitetônica das unidades habitacionais de interesse social ocorre porque esses empreendimentos não obtêm os percentuais de lucro normalmente praticados pelo mercado imobiliário. Sendo o tempo de trabalho um dos determinantes do custo das mercadorias que acarreta em sua rentabilidade, busca-se celeridade na construção dos empreendimentos para assegurar lucratividade às construtoras. A padronização é importante, pois, o uso da mesma metodologia construtiva proporciona agilidade ao processo produtivo. A padronização de unidades habitacionais aponta, por um lado, para processos de produção mais racionalizados e, em alguma medida, industrializados, contudo, sem assegurar necessariamente uma qualidade arquitetônica, urbanística e construtiva.

[...] o Vista Bela é a região norte há 40 anos atrás, quem conhece sabe, então nós que já temos história aqui, [...] é igualzinho, igualzinho e pior, há 30 anos era pior, era muito pior, muito pior, não tinha asfalto, não tinha luz, não tinha

água, não tinha transporte, não tinha nada disso, (Escola tinha), não, também não, tinha Escola Municipal, algumas Escolas Municipais, Estadual não [...]. (Pagani, 2016).

[...] eu concordo com tudo isso, mas eu acho pelo o que você está falando de que há 40 anos atrás isso aconteceu, então eu volto a afirmar, 40 anos de uma coisa, é inadmissível acontecer de novo, é inadmissível (Pagani, 2016).

Quando comparado aos conjuntos habitacionais da década de 1970 e 1980, podemos perceber que anteriormente as casas possuíam na sua maioria maior privacidade. Poucas foram as construções de casas geminadas. Essa redução do espaço está diretamente ligada à acumulação de capital e obtenção de maior lucro pelo processo de otimizar a produção de moradias em um dado espaço de terra. Fator que também está presente na expansão da oferta de apartamentos para a Faixa 1 no PMCMV. No entanto, se esta percepção existe entre os gestores municipais, ela não é vinculada ao próprio processo de acumulação do capital e sim a um problema de território.

[...] quando você comprava a casa ou você tinha uma casa da COHAB, você tinha um espaço possível então ela tinha um terreno, um espaço, um quintal onde a família poderia se adequar dentro do seu tamanho da sua dinâmica e existia nela em si uma possibilidade de melhora e de ampliação que hoje não se tem nos novos conjuntos habitacionais, por conta da limitação, por mais, as casas são muito juntinhas quando são casas, não vou nem falar da questão dos apartamentos, mas não existe a possibilidade de uma ampliação, ou se ela existe ela é mínima, então aquela família que entra com 05, com 07, com 10 pessoas, elas vão ter que ocupar aquele espaço sem possibilidade nenhuma. O que a gente tinha de característica muito diferente e que é uma angústia de quem vai ocupar um espaço desse é que eu tinha um espaço que eu poderia aumentar, onde eu poderia crescer, então a própria questão do crescimento de vida dele estava ligado ao espaço que ele adquiriu, que hoje já não se tem mais, porque o espaço ele passou a ser mínimo, por conta da dinâmica de ocupação é geográfica do espaço, de terra mesmo, então hoje é muito mais difícil, essa possibilidade de esperança de crescer (Pagani, 2016).

O empreendimento em questão foi estruturado mediante o aporte de subsídios públicos, estabelecendo que o valor das prestações mensais fosse calculado proporcionalmente à renda familiar, respeitando o teto de 10% dos rendimentos totais. Contudo, para as famílias alocadas em apartamentos, a inclusão das taxas condominiais introduziu despesa fixas no orçamento familiar.

A despesa com taxa de condomínio para famílias em situação de insuficiência econômica tem contribuído para o endividamento das famílias. Isso é um fator extremamente relevante, para se pensar na provisão habitacional verticalizada,

principalmente porque as famílias que provenientes de assentamentos informais frequentemente vivem sob uma condição de subsistência na qual os custos relativos a serviços básicos são inexistentes ou irregulares.

O Residencial Vista Bela destaca-se pelo adensamento populacional periférico, pela verticalização em larga escala, configurando-se como o primeiro grande complexo a adotar a tipologia de condomínios verticais. O Vista Bela não constituiu um fenômeno isolado, mas a reiteração de um modelo aplicado nas décadas 1970 e 1980. Essa lógica de produção periférica é reproduzida novamente no Residencial Flores do Campo, extremo leste da zona norte, consolidando a persistência de estratégias segregacionistas na política habitacional do município.

O Residencial Flores do Campo representa o segundo empreendimento em maior volume construtivo do período, foi assinado em 2013 com previsão de entrega para janeiro de 2015. O empreendimento previa a construção de 1.218 unidades habitacionais: casas geminadas, sobrepostas, isoladas e apartamentos, todos com área útil entre 39,44 m² e 41,56 m². A obra com investimento de R\$ 82,8 milhões, sendo 77,9 milhões com recursos do FAR previa iluminação pública, rede de energia, água e esgoto, drenagem de águas pluviais, pavimentação em concreto betuminoso, passeio em concreto, arborização e muros de arrimo entre as casas e na divisa do loteamento.

Figura 13 - Vista do Residencial Flores do Campo, zona norte de Londrina



Fonte: Google Earth. Londrina: Residencial Flores do Campo, 06 mai. 2013; 19 jun. 2025.

Após a paralisação das obras, devido à falta de pagamento à empreiteira responsável pela execução, as casas foram ocupadas em outubro de 2016 por 400

famílias. Segundo moradores a ocupação foi motivada pela demora na entrega das moradias. A fala de uma moradora a seguir demonstra o descompasso entre a demanda por moradia e o atendimento pela COHAB-LD enquanto os aluguéis sobem progressivamente.

Não tínhamos um lugar para morar, nem condições de pagar os aluguéis, por isso ocupamos o Flores do Campo. Todos aqui possuem inscrições há anos na COHAB. Nosso sonho é formalizar esta situação e pagar a primeira prestação da casa própria. Sabemos que a 'estrada' até isso acontecer é longa, mas, além da resistência, temos muita paciência (Residencial Flores Do Campo, 2017).

Outra moradora é umas das quatro mil pessoas que vivem no Flores do Campo. Ela mora em uma das casas junto aos três filhos, de oito, sete e quatro anos de idade, conta como chegou ao Flores do Campo: *"Faz uma semana que cheguei. Fiquei desabrigada da noite para o dia. Cuidávamos de uma grande gráfica, localizada na PR-445, que faliu recentemente. Com isso, fomos colocados na rua"* (Residencial Flores Do Campo, 2017).

Outra moradora diz que seu marido desapareceu e mora com seus três filhos:

"Não tinha um teto para passar a noite e fiquei desesperada. A minha sorte foi encontrar o Flores do Campo. Hoje moro com meus três filhos pequenos com tranquilidade. Fiz a minha inscrição na COHAB há sete anos, estou até hoje aguardando" (Residencial Flores Do Campo, 2017).

Assim como o Residencial Vista Bela, o Flores do Campo foi construído afastado de área comercial da região. Com população estimada em quatro mil pessoas (novembro/2016), inúmeros estabelecimentos foram surgindo por iniciativas dos próprios moradores para suprir suas necessidades básicas de consumo, como mercearia, bazar, mecânica, assim como Igrejas, coleta de lixo, a ligação de energia e água foram realizadas pelos próprios moradores apesar da Justiça Federal determinar reintegração de posse em favor da Caixa Econômica Federal (CEF).

Uma principal característica do Flores do Campo foi a predominância de imigrantes venezuelanos. Embora já desocupado parcialmente, a paralisação da obra impediu o município de contratar novos empreendimentos do PMCMV. Conforme a COHAB-LD há capacidade para iniciar 1500 novas unidades habitacionais.

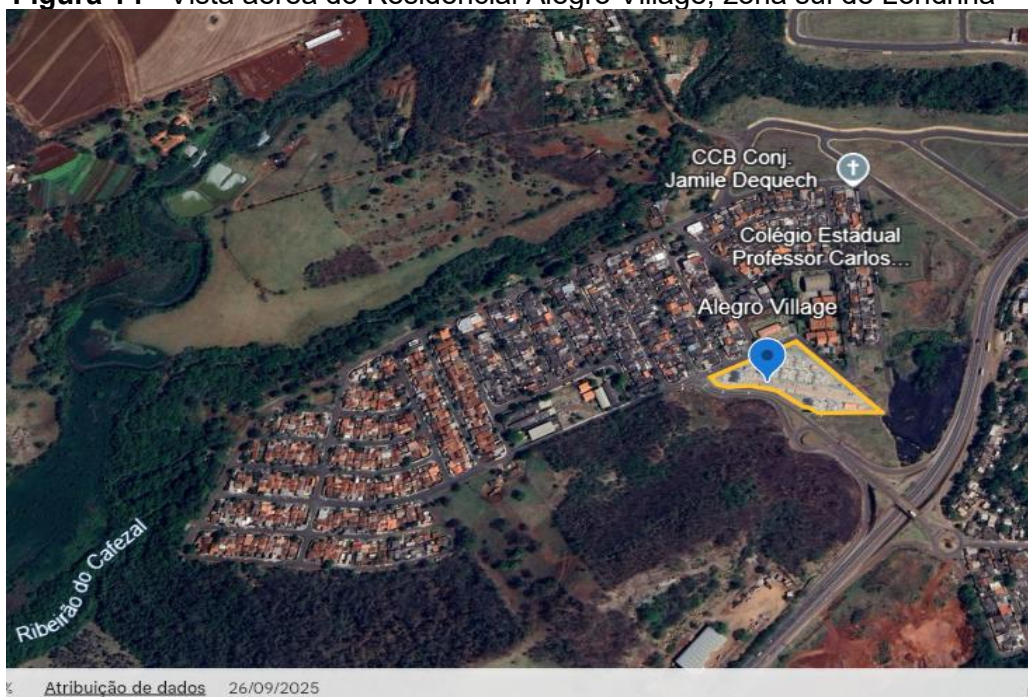
Embora já desocupado parcialmente, a paralisação da obra impediu o município de contratar novos empreendimentos do PMCMV. Conforme a COHAB-LD

há capacidade para iniciar 1500 novas unidades habitacionais.

Em 2025, tratativas entre o município e o Governo Federal resultaram em um acordo judicial que prevê a remoção das famílias e o atendimento em novas moradias a serem construídas pelo PMCMV em outra localidade, sendo que as moradias deverão ser demolidas. A destinação da área ainda é incerta, mas uma possibilidade é a utilização para a construção de novos empreendimentos habitacionais de tipologia vertical voltados à Faixa 2 do PMCMV.

O Residencial Alegro Village está localizado em uma área de 7,500 m² no extremo sul de Londrina, empreendimento do PMCMV, especificamente vinculado à linha de crédito do FAR. O complexo é constituído por 144 unidades habitacionais distribuídas em nove blocos de quatro pavimentos (térreo e três andares), com uma densidade de quatro apartamentos por andar. Cada unidade possui área de 45,50 m², compreendendo dois dormitórios, sala, cozinha, banheiro e área de serviço. O valor unitário de avaliação do imóvel é de R\$123.512,14 (CEF, 2024).

Figura 14 - Vista aérea do Residencial Alegro Village, zona sul de Londrina



Fonte: Google Earth. Londrina: Residencial Alegro Village, 26 set. 2025.

O empreendimento foi dotado de infraestrutura urbana completa, incluindo sistemas de drenagem, pavimentação, iluminação pública, transporte público, além de redes de energia elétrica, água e esgoto. A área comum dispõe de equipamentos de lazer e conveniência, como playground, salão de festas, churrasqueira, além de

estacionamento e portaria com guarita de segurança.

Sob a perspectiva do planejamento urbano, o projeto apresenta inserção consolidada, com acesso a serviços públicos essenciais, incluindo Unidade Básica de Saúde (UBS), escolas das redes municipal e estadual próximas e um CRAS em um raio de 1,5 km.

Em 2013, a viabilização do projeto demandou um investimento federal inicial de R\$9.648.000,00 (Monteiro, 2018). O histórico da construção revela a complexidade da gestão habitacional, com o início das intervenções em 2014 e duas paralisações decorrentes de insolvência ou descumprimento contratual das construtoras originais, sofrendo efeitos de deterioração com o tempo enquanto as famílias, já sorteadas para o empreendimento, veem o sonho da casa própria adiado. A conclusão foi viabilizada pela Contato Engenharia e Obras Ltda, após a retomada do programa em fevereiro de 2023 e com suplementação de R\$5 milhões (PML, 2024), totalizando R\$17,7 milhões (CEF, 2024).

Figura 15 – Vista do empreendimento Alegro Village



Fonte: CEF.

O empreendimento foi entregue em dezembro de 2024, uma década após o início das obras. O município atuou como facilitador por meio da COHAB-LD, concedendo isenções tributárias (IPTU, ITBI e ISS) fundamentadas na Lei Municipal nº 10.730/2009, que regulamenta os Atestados de Habitação de Interesse Social (PML, 2024).

O empreendimento cumpre os critérios nacionais e municipais estabelecidos para o atendimento da população da Faixa 1, com destaque para os seguintes

indicadores (COHAB-LD, 2024): 1) 76% dos domicílios (110 unidades) têm mulheres como responsáveis pela unidade familiar; 2) atendimento, no piso térreo de cada bloco, de 19 famílias que têm algum integrante com deficiência, representando 13%, superando a cota legal de 3% estabelecidos pelo Estatuto da Pessoa com Deficiência, e 12% de pessoas idosas.

Das 144 famílias, 95 são beneficiárias do Bolsa Família ou Benefício de Prestação Continuada (BPC), enquadrando-se na modalidade de doação do imóvel e terão a propriedade do imóvel após cinco anos contados da assinatura do contrato e entrega das chaves de ocupação. Os imóveis também serão doados com as mesmas regras para as famílias que incluam pessoas aposentadas ou PCDs. As demais famílias seguirão o regime de quitação em cinco anos, com parcelas limitadas a 10% da renda mensal.

Em contraste com o Residencial Vista Bela, o Residencial Alegro Village apresentou uma menor amplitude de deslocamento intraurbano. Isso decorre do fato de que parcela expressiva dos beneficiários advém de áreas de risco situadas na própria região sul, o que configura uma estratégia de reassentamento territorial. A distribuição espacial do atendimento contemplou 77 famílias da região sul, seguidas por contingentes menores das regiões centro (23), norte (14), oeste (13), leste (11) e da área rural (06).

Entretanto, o processo de reterritorialização ainda é difícil, como pode ser observado na fala a seguir:

[...] minhas crianças acostumadas né assim mais solta, a gente trabalhava lá na chácara, nosso serviço era lá igual eu tinha falado a gente trabalhava com reciclagem, não tem né o espaço da gente assim próprio, só a gente né... a gente tá se adaptando ainda..... mais feliz aqui, mais feliz agora, mesmo tendo agora mais dificuldade de trabalhar, bem mais feliz (Moradora Alegro Village, 2025).

A condição de habitabilidade para famílias que moravam em fundo vale a moradia assegura maior proteção e segurança:

[...] aqui é melhor comparando com a casa que eu morava antes era de madeira chovia dentro a gente não tinha assim um conforto, agora a gente tem um conforto ali, só é ruim o espaço né que eu morava em chácara, mas é tá bom ali onde eu que tô morando agora, a chácara era muito dificultoso todas as coisas assim, era de madeira, chovia sabe?

Melhor que a gente tá numa casa boa tá num conforto que nem eu te falei, meus filhos tá mais feliz ali, as vezes eu falo, brinco com eles, quer voltar pra

chacara? Mesmo tendo pouco espaço, eles falam não mãe a gente quer ficar aqui mesmo. Porque lá a gente não tinha conforto assim, quando chovia eu falei que molhava dentro, molhava mesmo de não ter lugar nem pra ficar direito. Fiz amizades também, a gente quase não tinha lá a gente tem aqui (Moradora Alegro Village, 2025).

A localização da nova moradia implica em maiores deslocamentos para acesso ao trabalho:

deslocar de lá assim sabe, porque lá pra baixo né ali no Dequeche não tem nada, pra conseguir as coisas é tudo aqui pra cima, é ruim o deslocamento, é longe de tudo né, se não tiver um jeito de vir, é muito longe, você tem que vir andando mesmo.

Mais difícil acho que é a parte do trabalho mesmo, porque lá a gente conseguia mais fácil né, a gente já tinha os lugares certo da gente ir fazer isso e aquilo, sabe quando se já tem as pessoas certa que vai na casa, já tá combinado, mês que vem se faz e aquilo, a gente tinha os contatos da gente ir, aqui a gente já veio pro outro lado da cidade

Então a gente se vira, faz uns bicos por aí, carpe data que nem eu falei, se tiver que limpar alguma coisa a gente limpa, vai se virando assim... A gente se vai se virando do jeito que dá. Que nem hoje eu tenho até uma cesta (cesta básica de alimentos) pra pegar, eu consegui uma Igreja ali na frente, lá perto do terminal Acapulco, eu peço ajuda pros outros também porque senão não consigo não, mas tá dando pra se virar...

[...] Tem vez que a gente vai dali do Dequeche até onde a gente morava de a pé pra trabalha. Cedinho nós vai. E é longe, é lá no Jd. Tokio. A gente vai, a gente fala vamo lá de a pé que lá a gente consegue, a gente sabe que lá a gente consegue... (Moradora Alegro Village, 2025).

Quanto a acessibilidade da moradia a fala da moradora destaca as despesas com condomínio:

O condomínio tá sem zelador, tá sem um monte de coisas né, tá em dívidas, tava até sem síndico, e agora tem nova síndica ela tá tentando coloca o condomínio em ordem, porque a que saiu deixou um estrago ali.

[...] só sei que tô com um monte atrasada, tá difícil, eu pago com o dinheiro que eu pego das crianças (Bolsa Família), mas tem vez que eu falo não vou paga se eu paga não vou compra nada pra eles come no mês, por causa que o dinheiro que eu pego a gente faz uns bicos assim, mas não é muito, porque o serviço assim que a gente faz assim não dá muito dinheiro, aí a gente já compra as coisas assim no dia a dia, aí eu falo ou faço compra ou fico o mês inteiro na dificuldade. Aí eu prefiro fazer compra. E aí fico com as conta atrasada. Não pagava nada, nem água, que a água era da mina. É difícil isso pra paga. As vezes fico pensando de mudar para uma casa. Por conta desta despesas que eu não tinha. Ali eu ganhei quitado né. Pensei assim de tenta, depois que eu pega a escritura acho que eu posso, de tenta troca com alguém numa casa. Não pra mim ficar sem nada, troca por uma casa por causa das despesas, ter meu espaço só meu assim. Esse negócio de despesas também, por que só de condomínio vem mais de 300 real. Muita gente ali, não é só eu, muita gente que eu converso assim, eu falava pro J. A (referindo-

se ao esposo) assim nossa J.A será que é só a gente que tá devendo um monte, e não é. Tem a vizinha lá minha que eu cuido do menino dela também, falo eu nem sei quanto que eu tenho ali sem pagar de boleto. É muita gente ali que deve que não tá conseguindo mante as despesas, que não pagava nada, ganho um apartamento, é uma melhora, mas só que por um lado tá todo mundo se afundando nas contas. (Moradora Alegro Village, 2025).

A contradição da política de habitação e interesse social para atendimento da Faixa 1 do PMCMV em formato de condomínios:

Se fosse casa seria bem melhor. Nossa ia se ótimo, ia se melhor, bem melhor a casa, eu prefiro a casa. Aqui é bom, é que nem eu falei, aqui é bom só que a gente as vezes não tem como fica se mantendo, fica meio atrasando as contas, é ruim de serviço, aqui é ruim de serviço, eu e o J.A a gente procura direto, assim o serviço que a gente fazia lá a gente não consegue fazer aqui. Não sei se porque o bairro é de pessoa mais humilde, a gente morava lá perto da Avenida Tiradentes é lugar de gente que tem uma condição melhor, a gente pede pra carpir uma data, mas não consegue, mas é bom aqui eu gosto, assim em partes...Eu gosto da minha casa, tô feliz aqui. Agora dá pro ce vê ... Quando chove não fico com medo, fico até lá na janela vendo a chuva, quando chovia ficava desesperada, ventava.... fora os bicos que aparecia, escorpião quase picava meus fios direto aparecia escorpião daqui dali, não sabia se dormia ou ficava olhando pros cantos [...] Se fosse casa não ia te essas despesas, água e luz é fácil paga, a luz ali vem zero zero pra mim, mas que adianta a luz vim zero zero, mais o condomínio 300, aí tem água, aí tá tudo atrasado, aí fora o juro, nossa como vou consegui paga tudo isso, tá atrasado, mas se for escolhe paga boleto ou faze compra, prefiro faze compra porque tenho 3 criança pequena, e as coisa que eu consegui lá que eu já não pagava nada e tinha ajuda das igrejas, do vicentino, ia em casa todo mês, tinha várias cesta que eu consegui pega, aqui já não tenho, aqui eu tô pagando e não tenho a ajuda que tinha lá, aí eu falo assim: eu faço compra ou fico sem come, eu pago boleto ou fico passando dificuldade. Aí to assim... (Moradora Alegro Village, 2025).

A moradora do Alegro Village revela as contradições da política de habitação de interesse social em Londrina, evidenciando um processo de desterritorialização que rompe com uma lógica de sobrevivência baseada no valor de uso do espaço. A transferência para um apartamento operou uma ruptura com o território de sobrevivência. O deslocamento geográfico das proximidades da Avenida Tiradentes para a região sul, resultou na fragilidade de acesso às redes de trabalho e de solidariedade. A distância aproximada de 12 km percorrida a pé para realizar “bicos” ilustra a face perversa da expulsão dos pobres para as “franjas” urbanas, onde a oferta de serviços é escassa.

Embora a moradora manifeste uma satisfação com a dignidade do abrigo, expressa no conforto de observar a chuva sem medo de intempéries remete à dignidade da moradia como abrigo, porém, a tipologia de apartamento ignora as especificidades do seu modo de vida. A preferência pela casa não é apenas estética,

é uma necessidade por um espaço que permita a reprodução.

A acessibilidade econômica é o ponto mais crítico da sua fala. A habitação quitada torna-se um fardo financeiro devido aos custos de manutenção do condomínio. Custos urbanos antes inexistentes impõem uma lógica de mercado a uma população cuja renda é composta majoritariamente por benefícios sociais e trabalhos esporádicos. A moradora é compelida a uma escolha difícil entre a adimplência e a subsistência, e o relato de “muita gente dever” demonstra que a inadimplência no Alegro Village não é uma situação individual, mas uma consequência de uma política que impõe uma tipologia de alto custo de manutenção às famílias de baixa renda.

O relato da moradora resume o paradoxo da política de habitação de interesse social brasileira: um ganho da casa que gera uma perda de cidade. A política habitacional cumpriu a meta quantitativa, mas continua falhando na dimensão socioespacial, ao não integrar a moradia ao trabalho e ao não considerar o custo de manutenção daquela tipologia para famílias de baixa renda. A insegurança em relação ao trabalho e o custo imposto pela vida em condomínio revelam que, embora se tenha entregue o teto, subtraiu-se o chão que sustentava a reprodução da vida.

Durante cerimônia de entrega do empreendimento, o Secretário Nacional de Habitação declarou que com o Alegro Village, foram entregues 565 unidades habitacionais desde a retomada do PMCMV em 2023. A casa própria é importante porque gera economia para as famílias, proporciona acesso aos serviços públicos e aumenta a autoestima das pessoas. E anunciou a seleção de novas mil unidades habitacionais para Londrina, sendo que 680 serão construídas a partir de janeiro de 2025, em área doada pelo município e empresa contratada pela CEF (PML, 2024).

São quatro contratos do PMCMV formalizados em 2025, sendo: Residencial Girassol (152 unidades), Residencial Lírios do Vale (200), Residencial Tulipas (128) e Hortências (200). Juntos esses empreendimentos somam 680 unidades habitacionais, todos seguem o modelo de verticalização e estão situados exclusivamente na zona norte da cidade. Somados, os investimentos nos quatro empreendimentos perfazem o valor de R\$ 110.728.748,00 (Albuquerque, 2025).

Apesar da forte atuação do mercado imobiliário desde sua gênese, Londrina tem uma trajetória de políticas habitacionais construídas com recursos provenientes de transferências federais, sem instituir uma gestão local autônoma financeira. Neste contexto, Londrina atingiu uma população predominantemente urbana (97,19%).

Os indicadores da cidade revelam sua contradição. De acordo com dados do Censo Demográfico de 2022, seus indicadores de infraestrutura são superiores às médias nacionais, mas também revelam desafios estruturais crescentes. Os domicílios particulares permanentes ocupados apresentam elevados índices de acesso a serviços essenciais: 92,78% são conectados à rede de esgoto; 95,01% com abastecimento de água; 99,95% com banheiros de uso exclusivo e 98,72% atendidos com coleta de lixo.

Um aspecto central para a análise da política habitacional é o aumento expressivo de domicílios vagos (domicílios particulares permanentes não ocupados). Em 2022, o município registrou 29.507 unidades não ocupadas, evidenciando um crescimento acentuado em relação aos períodos anteriores: em 2000, eram 15.457 domicílios não ocupados; em 2010, apresentou retração para 11.681.

A composição do estoque de domicílios não ocupados em 2022 é de: 17.640 casas; 477 casas de vila ou em condomínio; 11.108 apartamentos; 78 habitações em casas de cômodos ou cortiço; 204 estrutura residencial permanente degradada ou inacabada. A composição de domicílio particular permanente não ocupado - de uso ocasional são: 3.821 casas; 238 casas de vila ou em condomínio; 3.952 apartamentos; 10 habitação em casa de cômodos ou cortiço e 20 estrutura residencial permanente degradada ou inacabada, totalizando 8.041.

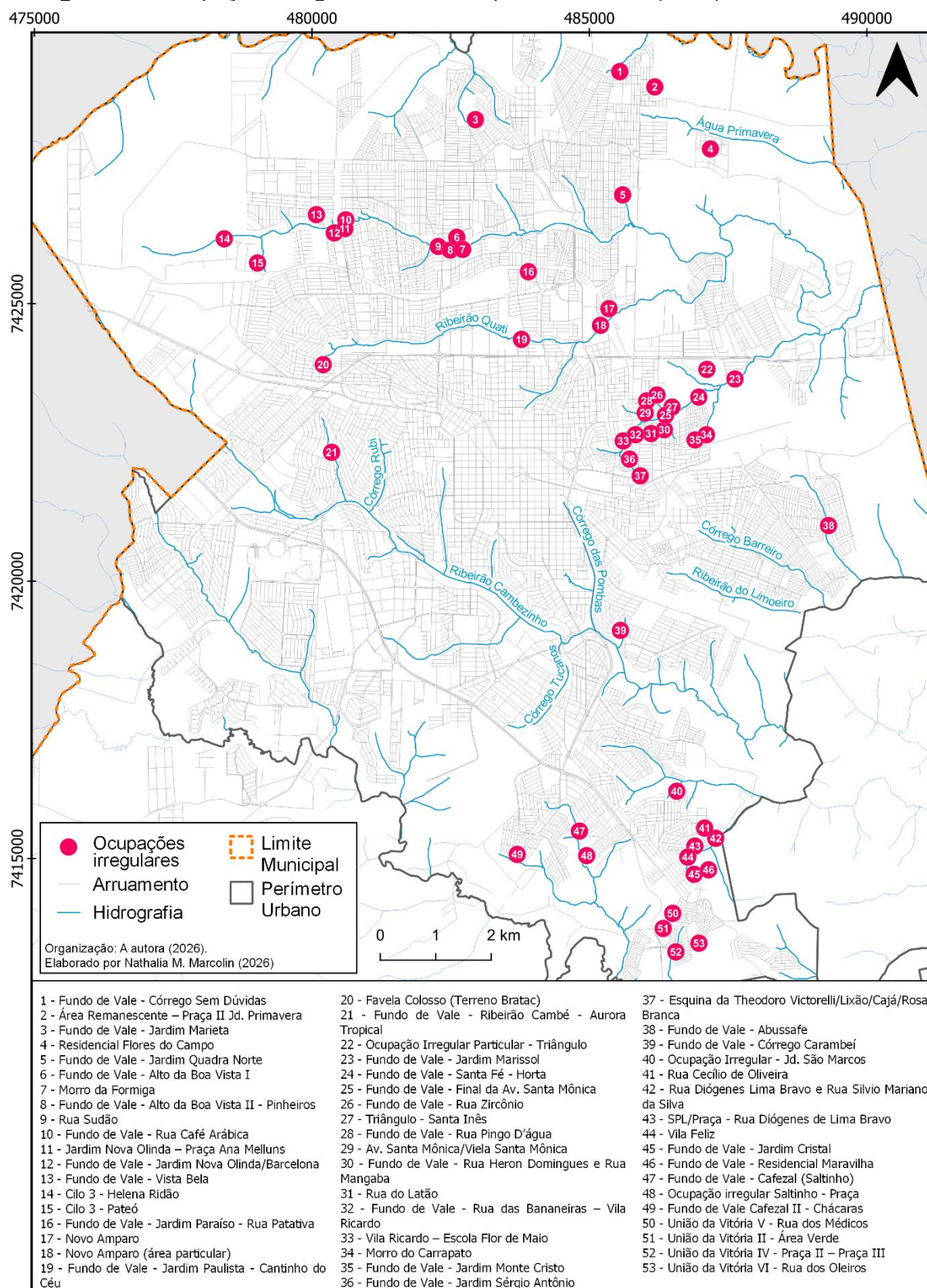
Embora a casa permaneça sendo a tipologia predominante, Londrina apresenta um processo de verticalização consolidado. Os apartamentos representam 29,61% das habitações do município, índice que corresponde ao dobro da média nacional de 14,86%, o que sinaliza uma densificação urbana superior aos padrões brasileiros¹²⁶.

¹²⁶ Casaril (2008), analisa que o processo de verticalização em Londrina iniciou na década de 1950, totalizando a construção de 1.559 edifícios com quatro ou mais pavimentos até o ano 2000. Essa evolução dividida em cinco períodos distintos, revelam mudanças significativas na paisagem e na economia local: 1) 1950 a 1959, fase embrionária, com 17 prédios (1,09% do total); 2) 1960 a 1969, registro de 45 edifícios (2,89%), momento marcado pela busca da modernidade por meio de edifícios imponentes; 3) 1970 a 1980, consolidação com 137 edifícios (8,79%). Este período alterou a paisagem urbana, sobretudo, a área central, impulsionado por mudanças econômicas na região; 4) 1981 a 1990, o auge do mercado imobiliário, somando 801 construções (51,38%); 5) 1991 a 2000, manutenção do ritmo elevado, embora com leve retração em relação à década anterior, somando 559 edifícios (35,85%). O crescimento do primeiro para o segundo período foi de 264,71% em relação ao número de edifícios; quanto à área construída, o aumento foi de 265,18%. Entre o segundo e o terceiro períodos, o aumento foi de 304,44% no total de edificações verticais e de 255,53% na área construída. Entre o terceiro e o quarto período, verifica-se um salto de 584,67% no número de edifícios e de 378,53% na área construída. Por fim, entre o quarto e o quinto período, observa-se uma diminuição de 30,21% no número de edifícios e de 17,34% na área construída (Casaril, 2008).

Os dados censitários e a dinâmica urbana de Londrina apontam para um fenômeno complexo: a coexistência de um alto número de imóveis não ocupados com uma demanda habitacional qualitativa e social. O salto de 11.681 domicílios vagos em 2010 para 29.507 em 2022, representa um aumento de aproximadamente 152%, é um indicador crítico. O fato de haver mais de 11 mil apartamentos vagos em uma cidade com verticalização acentuada sugere que parte do estoque imobiliário é tratada como ativo financeiro e reserva de valor e não como função social da propriedade.

Se esse ritmo de lançamentos e vacância se mantiver, há um risco de uma crise do mercado imobiliário. O contexto de Londrina revela uma contradição urbana: por um lado, o município possui unidades habitacionais suficientes para suprir grande parte da sua demanda habitacional, por outro lado, esse estoque está concentrado em segmentos de mercado inacessíveis à população de baixa renda. O crescimento da vacância, aliado à verticalização precoce, indica que a produção do espaço urbano está sendo guiada pela lógica do mercado imobiliário e não pela necessidade de moradia.

Os dados apontam que mesmo com a ampliação de empreendimentos habitacionais a demanda por moradia permanece crescente. O Censo 2022 identificou 17 unidades territoriais classificadas como favelas e comunidades urbanas, abrigando 10.392 pessoas (IBGE, 2024b). No entanto, conforme dados divulgados na Revista Perfil (2025), a COHAB-LD tem mapeado, nas diferentes regiões do município, 53 locais que abrigam famílias em unidades irregulares, divididas em seis (06) ocupações irregulares que estão em áreas particulares e quarenta e sete (47) encontram-se em áreas públicas (Figura 16). Em assentamentos e favelas aptas a serem regularizadas são nove (09). Ao todo residem nesses territórios 4.237 famílias, contabilizando 11.589 pessoas que se encontram em situações de risco e vulnerabilidade social.

Figura 16 - Ocupações irregulares no município de Londrina (2025).

Fonte: Elaborado pela autora com base em Londrina (2021, 2025).

A série histórica de pessoas inscritas no cadastro da COHAB-LD para aquisição de uma moradia comparada com o número de unidades habitacionais implementadas pela Companhia, ou seja, o número de pessoas atendidas, em todos os anos esteve aquém do necessário. O descompasso entre o número de famílias atendidas e o número de famílias inscritas na COHAB-LD historicamente é evidente. Em 2009, início do PMCMV, eram 35.750 famílias inscritas para programas de habitação e foram atendidas 4.269 famílias. Ou seja, aproximadamente 5% do número dessas famílias foram beneficiadas através do PMCMV. Esse comportamento se mantém quando analisamos a série histórica dos dados de inscritos e contemplados pela COHAB-LD (Tabela 15).

Tabela 15 – Número de inscritos para cadastro de aquisição de moradia e número de contemplados

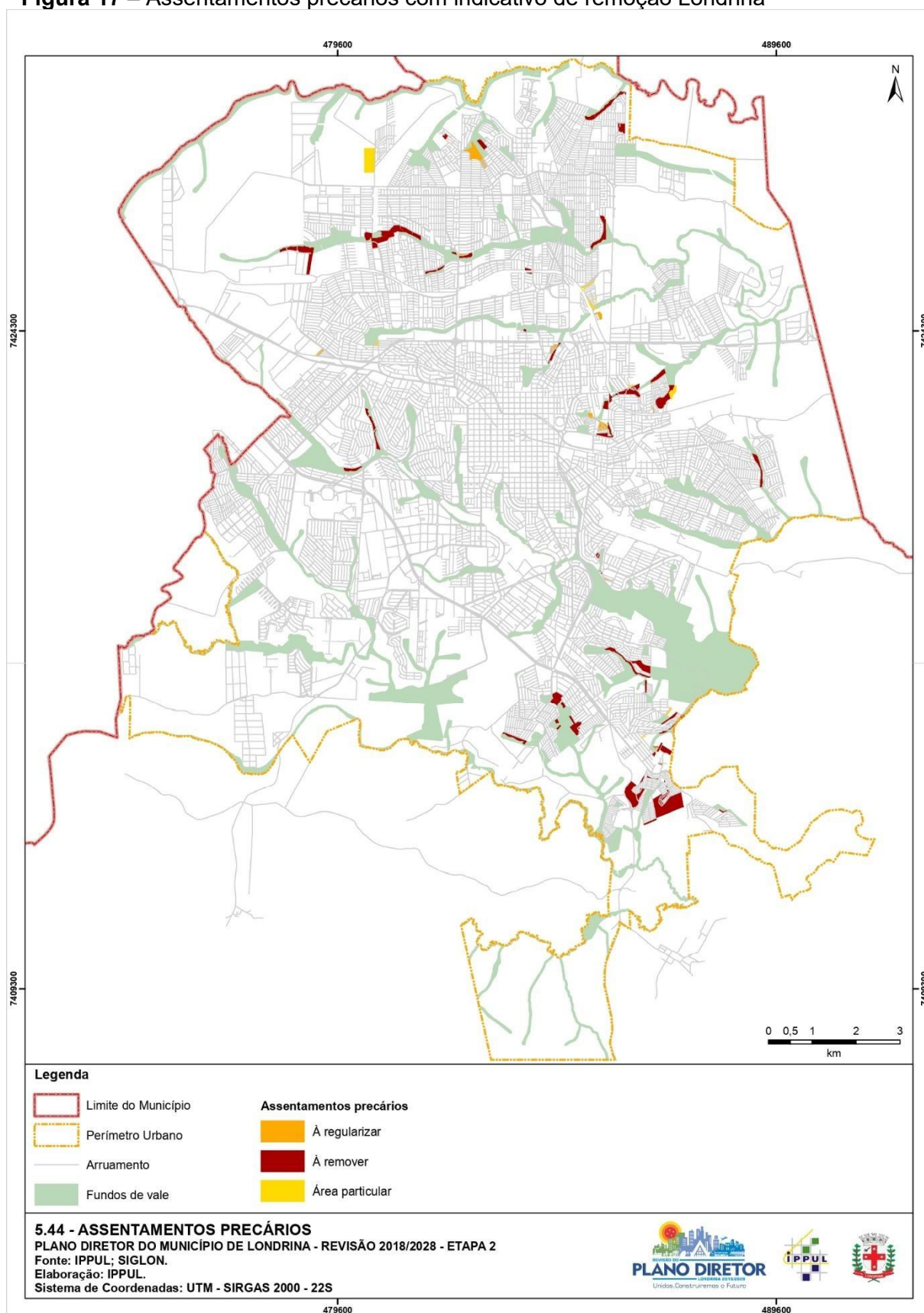
Ano	Nº inscritos	Nº contemplados	%
2006	17.056	-	
2007	19.690	2.939	14,93
2008	22.676	2.985	13,16
2009	35.750	4.269	11,94
2010	42.286	4.670	11,04
2011	6.905	2.213	32,05
2012	8.301	938	11,30
2013	3.893	17	0,44
2014	3.982	201	5,05
2015	55.354	39	0,07
2016	56.585	168	0,30
2017	57.490	142	0,25
2018	51.440	52	0,10
2019	53.214	211	0,40
2020	55.369	110	0,20
2021	57.112	179	0,31
2022	58.799	1.250	2,13
2023	59.657	536	0,90
2024	61.633	1.188	1,93

Fonte: Da autora em: Revista Perfil Londrina (2008, 2009, 2013, 2018, 2025) e COHAB-LD (2026).

Observa-se uma redução entre os anos 2011 e 2014 devido a construção dos empreendimentos do PMCMV e de atualização na base de dados da COHAB-LD, alegando mudança de município, óbitos, aquisição de moradias no mercado privado, etc. Porém, em 2015 o número de inscritos já equivalia ao ano anterior a atualização cadastral, demonstrando como é falacioso o enfrentamento do déficit habitacional por meio de política isolada de construção de casas. Entre os anos de 2015 e 2023 o total de atendimentos realizados pela COHAB-LD não atingiu 1% da demanda, dados que comprovam a dependência municipal de transferências federais para a execução da política habitacional.

A figura 17 evidencia que além do Flores do Campo no extremo norte a região sul apresenta a maior demanda habitacional, possuindo indicação de reintegração e posse com remoção (Figura 17).

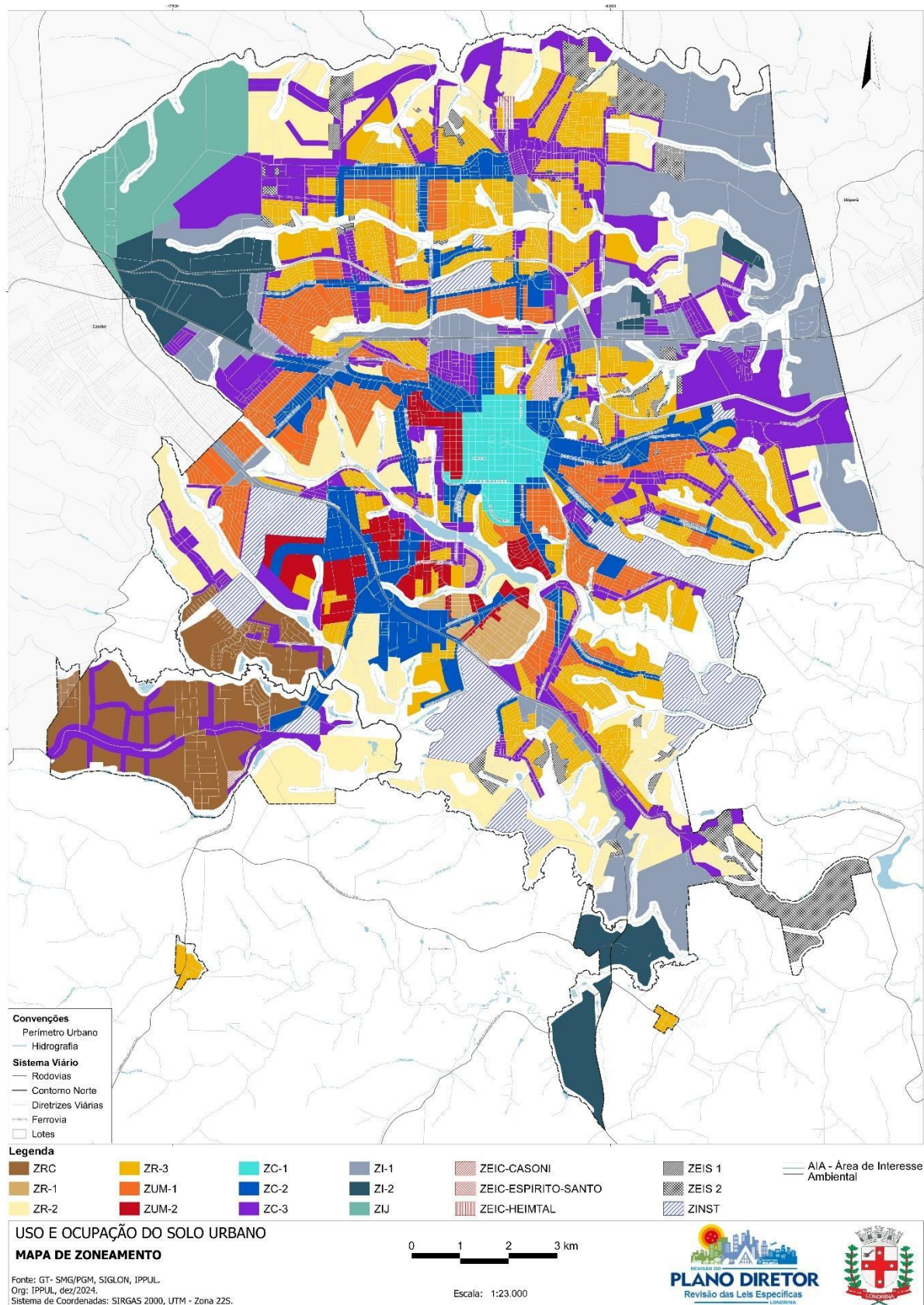
Figura 17 – Assentamentos precários com indicativo de remoção Londrina



Fonte: IPPUL.

A análise revela que a extensão territorial dos assentamentos precários passíveis de remoção supera as áreas destinadas à regularização fundiária, com uma concentração na região sul (Figura 17). Entretanto, observa-se um descompasso geográfico na oferta habitacional: embora existam ZEIS na zona sul, próximas aos núcleos consolidados, os novos empreendimentos destinados à Faixa 1 do PMCMV estão direcionados novamente para a região norte e no formato de apartamentos (Figura 18).

Figura 18 - Zonas Especiais de Interesse Social no município de Londrina (2025)



Fonte: IPPUL.

Na perspectiva de Lefebvre (2006), observa-se uma hegemonia do espaço concebido, idealizado pelos especialistas, pelo Estado e pelo capital que ignora o espaço vivido, as relações cotidianas, as redes de solidariedade, o acesso ao trabalho e à memória afetiva dos moradores. O resultado é a criação de um espaço abstrato, funcional, homogêneo e quantificável, que reproduz a desigualdade socioespacial em troca de um ordenamento urbano que prioriza a troca em detrimento do uso.

Exemplo disso são os quatro contratos do PMCMV formalizados em 2025, sendo: Residencial Girassol (152 unidades), Residencial Lírios do Vale (200), Residencial Tulipas (128) e Hortências (200). Juntos esses empreendimentos somam 680 unidades habitacionais, todos seguem o modelo de verticalização e estão situados exclusivamente na zona norte da cidade.

Diante da expansão da verticalização urbana e considerando que a segurança das edificações constitui um dos pilares fundamentais da moradia digna, esta pesquisa formalizou uma solicitação junto ao Corpo de Bombeiros da Polícia Militar do Paraná, visando à obtenção de dados estatísticos, quantitativos e qualitativos, além de registros nominais relativos ao período de 2001 a 2020¹²⁷. O levantamento objetivou mapear a conformidade técnica e a evolução das licenças de edifícios, permitindo uma análise detalhada da segurança estrutural frente ao adensamento vertical observado no município nas últimas décadas. Entretanto, o órgão respondeu informando a indisponibilidade técnicas e estruturais para viabilizar as informações.

[...] o sistema atualmente utilizado por esse órgão possui registros apenas a partir do ano de 2014, inexistindo base de dados anterior a esse período. Ademais, a plataforma não dispõe de mecanismo de filtro ou ferramenta própria para a geração de dados estatísticos consolidados por ocupação específica, impossibilitando a extração das informações nos moldes requeridos (SIGO, 2026).

¹²⁷ Conforme Ref. Atendimento nº 37688/2026 – Sigo Quantitativo de pedidos de Certificado de Licenciamento do Corpo de Bombeiros realizados para edificações residenciais; 2) Total de Autos de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB) emitidos para edifícios residenciais; 3) Total de Certificados de Licenciamento do Corpo de Bombeiros (CLCB) emitidos para edificações residenciais; 4) Número de solicitações de CLCB que permaneceram ou permanecem com status "pendente" referentes ao recorte temporal solicitado e 5) Listagem com os nomes dos edifícios residenciais e, se possível endereço, em Londrina que protocolaram solicitações de CLCB entre os anos de 2001 e 2020 (SIGO, 2026).

Embora não tenha sido possível extrair os dados solicitados, as informações disponíveis fornecem subsídios relevantes a sobre a segurança em habitações verticais.

A política de habitação de interesse social em Londrina enfrenta impasses estruturais que transcendem a dimensão técnica. No centro dessa problemática reside uma contradição socioespacial histórica: a incompatibilidade entre a localização da demanda consolidada e os setores para os quais a política pública desloca a população.

Em síntese, o impasse da habitação de interesse social em Londrina e Antofagasta reside, fundamentalmente, no preço da terra e na lógica de sua apropriação. O PEH chileno reconhece que, sem uma intervenção estatal direta no mercado fundiário, os subsídios continuam capturados pela renda da terra dos proprietários. Nesse sentido, a constituição de um Banco de Terras Públicas surge como uma estratégia necessária para mitigar futuras crises habitacionais e garantir o controle social sobre o solo.

Em Londrina, a política de habitação de interesse social exige a criação de uma Secretaria Municipal de Habitação dotada de fundo público, capaz de reduzir a histórica dependência de recursos federais. A autonomia financeira é a condição para que a municipalidade possa ampliar seu escopo de atuação, superando a lógica restrita da produção de unidades vinculadas aos imperativos do mercado imobiliário e avançando para uma política habitacional, que priorize a função social da propriedade.

Diferente do modelo chileno, centralizado no MINVU, a legislação brasileira já oferece, por meio do Estatuto da Cidade, instrumentos redistributivos, como a Outorga Onerosa do Direito de Construir e o IPTU Progressivo, que permitem captar a mais-valia urbana e reinvesti-la em territórios consolidados, priorizando o valor de uso e a permanência das famílias nos territórios de origem.

Cabe ressaltar, que a aplicação desses instrumentos não é compreendida sob uma perspectiva ilusória de extinção das desigualdades socioespaciais. Uma vez que as disparidades socioespaciais são estruturais e inerentes à lógica de acumulação capitalista, a aplicabilidade rigorosa desses mecanismos legais cumpre um papel de estabelecer limites regulatórios à expansão desenfreada do capital imobiliário. Ao condicionar o lucro da construção civil ao investimento na função social da cidade, o poder público cria canais de redistribuição que, embora não subvertam a lógica do capital, mitigam seus efeitos segregadores sobre a classe trabalhadora.

6 CONCLUSÃO

As reflexões aqui sistematizadas não pretendem esgotar a complexidade que envolve a questão habitacional no Brasil e no Chile, mas consolidar os apontamentos suscitados ao longo da investigação, indicando novas indagações para agendas de pesquisa futuras. Parte-se da premissa de que as cidades, em suas configurações espaciais e dinâmica de funcionamento, estruturam-se fundamentalmente para servir aos imperativos da valorização do capital. Especificamente, a terra urbana e as políticas habitacionais, mediadas pela propriedade privada e pela ação coordenada de construtoras, incorporadoras, proprietários de terra, fundos financeiros e o próprio Estado, articulam-se como agentes centrais da produção do espaço urbano e da acumulação capitalista.

A investigação evidencia que a questão habitacional é expressão das contradições inerentes à relação capital-trabalho. Sob essa perspectiva, a renda da terra revela-se um fenômeno social de apropriação de valor, derivado diretamente do monopólio de propriedade privada e da distribuição desigual da mais-valia social gerada. A mercantilização da terra e sua subsequente exploração especulativa convertem a política habitacional em um instrumento fundamental para a consolidação da acumulação na produção do espaço urbano.

O Brasil e o Chile experimentaram uma acelerada urbanização que não foi acompanhada por uma oferta equitativa de políticas públicas adequadas à sua nova realidade social e urbana. Como resultado, as cidades brasileiras e chilenas, marcadas por infraestrutura e serviços básicos insuficientes e deficitários, produziram um espaço urbano caracterizado pela desigualdade socioespacial, pela precariedade dos serviços públicos e pela concentração de renda.

Além da desigualdade socioespacial, são desafios estruturais recorrentes em ambos os países a dificuldade histórica de acesso à terra e à moradia pelas populações de baixa renda, bem como a persistência da pobreza. Tais fatores resultam em um expressivo déficit habitacional, o que tensiona o surgimento de soluções espontâneas para a demanda por moradia, como a ocupação de terrenos nas periferias, frequentemente sem condições de habitabilidade, e a autoconstrução, que no Brasil é o dobro do índice chileno: 60% e 30% respectivamente.

As diferentes configurações institucionais e a distribuição de competências entre o nível nacional e as administrações locais influenciam diretamente o impacto

territorial das ações estatais. O Chile destacou-se pelo pioneirismo na formulação de políticas de habitação, consolidando um robusto sistema de subsídio à demanda. Nessa conjuntura, o MINVU, por meio do SERVIU atua como o eixo regulador e supervisor das políticas habitacionais de interesse social.

Historicamente, o país consolidou o modelo de Estado subsidiário, estruturado sobre um tripé clássico: poupança prévia das famílias; subsídio direto do Estado e crédito hipotecário concedido por instituições financeiras privadas, este último, posteriormente securitizado por meio de letras hipotecárias no mercado de capitais. Embora tal modelo tenha promovido impacto econômico e reduzido temporariamente o déficit habitacional qualitativo e quantitativo, ele aprofundou a desigualdade e a segregação socioespacial. O esgotamento recente do modelo subsidiário e o crescente déficit motivaram a implementação do PEH como uma tentativa de retomar o papel do Estado como gestor.

No Brasil, a evolução histórica das políticas setoriais, que remonta à Era Vargas e culmina no PMCMV, revela que a expansão do crédito imobiliário é cíclica, acionada via bancos públicos sempre que o Estado necessita estimular o crescimento econômico interno por meio da construção civil. A partir de 2023, o PMCMV avançou ao subsidiar integralmente as famílias beneficiárias do Bolsa Família e do BPC.

Embora o PMCMV tenha-se estruturado via bancos públicos e o PEH reafirme o modelo de Estado subsidiário, ambos anunciam o compromisso do Estado em assegurar a moradia por meio de metas ambiciosas de construção de unidades habitacionais. Contudo, o tensionamento entre a defesa dos direitos sociais e a lógica financeira permanece central em ambas as realidades.

Londrina e Antofagasta compartilham semelhanças importantes: configuram-se como cidades médias inseridas na dinâmica macroeconômica de Estados capitalistas dependentes. Ambas são áreas dinâmicas e contraditórias em seus territórios nacionais, com população majoritariamente urbana e alta demanda habitacional. Sob essa condição, a produção de seus espaços urbanos reflete e reproduz as contradições estruturais de suas formações econômicas e sociais, marcadas pela histórica concentração fundiária e pela subordinação da terra urbana à lógica de espoliação e reprodução do grande capital.

Os territórios de Londrina e Antofagasta operam como eixos ativos na articulação de capitais locais e globais. No entanto, a materialização dessa dinâmica assume feições particulares em cada geografia, tensionando as determinações

nacionais com as condicionantes geológicas, econômicas e institucionais específicas de cada município.

A análise comparativa revela convergência imediata entre os discursos ideológicos de riqueza que operam para mascarar a profunda desigualdade socioespacial de ambas as cidades. Na Comuna de Antofagasta, o motor econômico é a mineração de cobre em uma topografia árida e restritiva. Configura-se, portanto, um clássico modelo industrial exportador primário, altamente dependente das flutuações dos preços internacionais das commodities e marcado pela evasão da mais-valia social para o exterior e para a capital nacional.

Historicamente, o desenho urbano de Antofagasta foi condicionado por essa vocação extrativista, estruturando-se de maneira linear e utilitária em torno de portos e ferrovias. O resultado é um paradoxo no qual a cidade é rotulada ideologicamente como a “Dubai Chilena” em virtude de seu elevado PIB per capita, mas materializa-se como uma periferia social na qualidade de vida urbana e reprodutiva de sua classe trabalhadora.

Apesar de ostentar a maior média de renda nacional do trabalho, a pobreza em Antofagasta supera a média nacional. É a única região do Chile em que os dados da pesquisa CASEN revelam um crescimento da pobreza multidimensional.

Em termos dialéticos, Londrina contrapõe-se a essa dinâmica de enclave monocultural ao estruturar-se historicamente como um polo regional de serviços, comércio e educação superior, apresentando uma circulação interna de capital comercial mais distribuída localmente. Seu plano urbanístico original, projetado na década de 1930 pela CTNP, sofreu uma expansão segregadora gerada pela retenção especulativa do solo. A opulência do “El Dorado” cafeeiro, posteriormente reconvertida na pujança do complexo agronegócio moderno, colide com a sistemática periferização da habitação de interesse social.

Tanto o cobre em Antofagasta quanto a terra roxa associada ao agronegócio em Londrina geram frentes de acumulação que enriquecem as elites locais e os fundos globais, enquanto convertem o direito à cidade em uma mercadoria restrita e segregada. Os fatores que determinam a escassez e a consequente precificação da terra em Londrina e Antofagasta operam por vias distintas para alcançar o mesmo desfecho desigual.

Em Antofagasta, impõe-se uma limitação geológica e física que não encontra paralelo na realidade de Londrina. Localizada entre a Cordilheira e o Oceano Pacífico,

a cidade chilena sofre de uma rigidez estrutural absoluta na oferta de terra urbanizável. Essa barreira natural é agravada pela concorrência direta com o próprio setor mineiro e suas cadeias logísticas, que demandam grandes extensões territoriais. Essa disputa impõe uma escassez física que eleva a renda da terra absoluta a patamares exorbitantes, inflacionando o preço da terra urbana e gerando uma barreira de entrada intransponível para famílias de baixa renda e migrantes.

Em contrapartida, Londrina possui uma topografia plana e favorável, onde a expansão horizontal é fisicamente facilitada e o mercado de terra é significativamente menos tensionado por indústrias extrativas de grande porte. Contudo, na ausência de barreiras geográficas naturais, o mercado imobiliário engendra barreiras artificiais de escassez. Isso ocorre por meio da retenção especulativa de imensos vazios urbanos estruturados por investimentos públicos. O Estado, ao financiar a infraestrutura que valoriza esses terrenos privados remanescentes sem aplicar os instrumentos urbanísticos, atua como agente desse espraiamento.

A convergência dos dois modelos capitalistas consolida-se na inviabilização do acesso à moradia formal para a classe trabalhadora, funcionando como um mecanismo de transferência de valor do salário para a renda fundiária. Em Antofagasta, o índice Relação Preço-Renda indica que são necessários quase onze anos de renda familiar integral para quitar um imóvel médio no mercado formal. Esse indicador demonstra a falência do modelo de subsídio à demanda, uma vez que exclui 90% da população local do acesso ao crédito imobiliário formal e tensiona os programas de integração social e territorial.

Em Londrina, embora as métricas e os instrumentos de financiamento, historicamente estruturados via bancos públicos e fundos como o FGTS no âmbito do PMCMV, sejam formalmente distintos, a contradição assume a mesma crônica espoliativa. A disparidade intransponível entre o salário médio real da classe trabalhadora e o custo da terra nas áreas centrais produz exatamente o mesmo efeito excludente, blindando as áreas nobres para o consumo de maior poder aquisitivo.

Nessa conjuntura, o Estado não experimentou uma redução de seu tamanho, conforme preconiza o receituário ideológico neoliberal. Ao contrário, reconfigurou suas funções normativas e institucionais para atender as exigências do capital financeiro, desenhando uma estratégia contemporânea de maximização da acumulação e de gestão dos conflitos de classe.

A relevância desta pesquisa reside na problematização do fetiche do marco

legal, demonstrando que o direito à moradia inscrito nas legislações sociais não assegura, por si só, a efetivação do habitar. O arcabouço jurídico é instrumentalizado para converter necessidades sociais em oportunidades de negócio e lucro, processo no qual o Estado frequentemente subsidia a expansão periférica para manter a rentabilidade do mercado imobiliário em detrimento da função social da cidade.

Consequentemente, a reprodução social da força de trabalho refugia-se na informalidade urbana. É neste ponto que a comparação expõe as dinâmicas de resistência e vulnerabilidade de cada território. Em Antofagasta, a rigidez do solo e o custo de vida inflacionado pela atividade mineradora resultaram na expansão dos assentamentos informais. Trata-se de uma manifestação caracterizada por uma velocidade de expansão, registrando um crescimento de 213% na área ocupada por assentamentos informais localizados em áreas de aterro sanitário e com queimadas frequentes, aumentando ainda mais o risco de saúde dos moradores. Essa dinâmica é intensificada por fluxos migratórios internacionais recentes, desafiando a capacidade de resposta emergencial do PEH.

Em Londrina, a informalidade manifesta-se na ocupação histórica de favelas e loteamentos irregulares. Diferentemente do norte chileno, a ocupação informal do solo denota um processo de consolidação de longo prazo, enraizado em décadas de resistência política, autoconstrução e menor flutuação migratória. A periferização londrinense é o resultado de uma política deliberada que, ao longo de sucessivos planos diretores, empurrou as ocupações e os conjuntos habitacionais para as áreas periféricas, sobretudo na região norte, desprovidas de infraestrutura.

Para enfrentar a crise habitacional em Antofagasta, o PEH tenta implementar três frentes prioritárias: a diversificação de programas com a aceleração de projetos sob os decretos DS49 e DS19; gestão de ativos fundiários com o fortalecimento do Banco de Terrenos mediante a transferência de solo fiscal do Ministério de Bens Nacionais para o MINVU e a urbanização de assentamentos e habitação pública para locação. Contudo, detectou-se uma contradição, o próprio Estado, por vezes, atua como um agente imobiliário ao tentar maximizar o lucro na alienação de terras públicas, elevando o custo base da construção.

Apesar do esforço estatal, observa-se um descompasso temporal, entre a velocidade de formação de novos assentamentos, impulsionados pela exclusão do mercado formal e pelos altos custos de aluguel, e a capacidade de entrega física das unidades habitacionais. O sucesso do PEH em Antofagasta não depende apenas da

construção de casas, mas da capacidade do Estado em desmercantilizar a terra urbana e implementar políticas de integração que absorvam a demanda excedente em um território marcado pela desigualdade socioeconômica extrema.

Em Antofagasta o PEH não alcançou a meta estabelecida e, em Londrina, historicamente a COHAB, dependente de recursos federais, demonstra insuficiência no atendimento à demanda habitacional. É importante mencionar uma diferença metodológica: Antofagasta apresenta maior rigor na mensuração do seu déficit habitacional ao computar formalmente pessoas em situação de rua, indicador inexistente nas métricas oficiais em Londrina.

Sob a perspectiva ideológica, identifica-se em ambas realidades nacionais a hegemonia do ideal da casa própria e da propriedade privada individual, dinâmica que converge para a produção de espaços urbanos marcados por profunda segregação socioespacial e desigualdade. A primazia quase exclusiva da construção de novas unidades habitacionais reflete a emergência da era das finanças, que transmutou a habitação de um bem de reprodução social em um ativo financeiro securitizado. Essa distorção estrutural é evidenciada pela coexistência contraditória entre o elevado contingente de imóveis desocupados para fins especulativos e uma grande demanda habitacional reprimida nas cidades investigadas.

No Brasil, o PMCMV exemplifica a sobreposição da lógica do crédito imobiliário em detrimento de uma PNH integrada. Em Londrina, isso se traduz em uma histórica dependência de repasses federais, na concentração segregada de conjuntos habitacionais na região norte e em um processo de verticalização intensiva que se desenvolve paralelamente ao persistente déficit habitacional e aos imóveis desocupados. Em contrapartida, Antofagasta apresenta essa mesma equação agravada por particularidades como o metro quadrado mais caro do Chile, intensos fluxos migratórios e o crescimento exponencial de assentamentos informais como resposta ao alto custo de vida.

A verticalização observada em Londrina e defendida pelas propostas corporativas da CChC para Antofagasta representa a atualização da acumulação por espoliação no espaço urbano. A densificação vertical, nesses moldes, não visa à otimização do solo em prol do bem comum, mas sim à maximização da renda fundiária diferencial. Observou-se um ciclo de espoliação e redução progressiva do padrão habitacional ao longo das últimas décadas, estruturado em quatro etapas consecutivas: primeiro, a periferização dos conjuntos habitacionais; segundo, a

redução gradual do tamanho dos lotes; depois a diminuição das casas; e, por fim, a transição para a verticalização intensiva, para multiplicar as unidades mercantis sobre a mesma base fundiária, extraindo a máxima rentabilidade possível do terreno e capturando os fundos públicos.

A principal divergência entre as duas realidades reside na natureza da resposta estatal e nas formas de manifestação da segregação. No Brasil, o problema reside na informalidade e na precariedade das favelas e ocupações; no Chile, a marca distintiva foi a segregação formalizada pelo próprio Estado em conjuntos subsidiados periféricos e desprovidos de atributos urbanos, resultado de políticas neoliberais que aceleraram precocemente a financeirização da moradia.

No entanto, ambos os modelos convergem ao deslocar a classe trabalhadora para regiões desprovidas de infraestrutura, reservando as áreas centrais aos fluxos do grande capital. Confirma-se, portanto, a hipótese central desta investigação: ao capturar o aparato estatal e os fundos públicos, o mercado imobiliário e financeiro subordinou a política de habitação de interesse social à lógica estrita da rentabilidade. Esse processo conformou a trajetória histórica das políticas habitacionais e produziu desigualdades socioespaciais cujas materialidades e singularidades se manifestam em Londrina e Antofagasta.

Como advertia Engels, a questão da habitação não comporta solução definitiva nos marcos do modo de produção capitalista. O resultado contemporâneo desse impasse é a consolidação de cidades onde a segurança jurídica dos contratos e a liquidez do mercado prevalecem sobre a função social da terra e da propriedade. O déficit habitacional, uma contradição do sistema, é capturado como uma oportunidade permanente para a abertura de novas frentes de expansão imobiliária e valorização de ativos financeiros.

Conclui-se que a política habitacional, nos moldes em que foi executada, contribuiu para a especulação imobiliária e a segregação socioespacial da classe trabalhadora em regiões cada vez mais distantes da área central que, consequentemente, se compõem de espaços mais valorizados para os grandes capitais. Essa segregação socioespacial vai além da mera distância geográfica, trata-se de uma relação social desigual que define condições assimétricas de acesso aos bens, serviços e riquezas produzidos coletivamente. Portanto, faz-se necessário que as políticas de habitação superem a meta estritamente quantitativa de produção de unidades habitacionais e passem a produzir, de fato, Cidade.

REFERÊNCIAS

ABECIP – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS ENTIDADES DE CRÉDITO IMOBILIÁRIO. Incorporadoras do Minha Casa, Minha Vida batem recorde de vendas e aceleram projetos. São Paulo: ABECIP, 2024a. Disponível em: <https://www.abecip.org.br/imprensa/noticias/incorporadoras-do-minha-casa-minha-vida-batem-recorde-de-vendas-e-aceleram-projetos-estado-de-s-paulo#:~:text=A%20Moura%20Dubeux%2C%20com%20atua%C3%A7%C3%A3o,hi st%C3%B3ria%20da%20companhia%E2%80%9D%2C%20disse>. Acesso em: 12 ago. 2024.

ABECIP – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS ENTIDADES DE CRÉDITO IMOBILIÁRIO. Alíquota menor de impostos para empreendimentos da faixa 1 do MCMV deve beneficiar incorporadoras. São Paulo: ABECIP, 2024b. Disponível em: <https://www.abecip.org.br/imprensa/noticias/aliquota-menor-de-impostos-para-empreendimentos-da-faixa-1-do-mcmv-deve-beneficiar-incorporadoras-valor-economico>. Acesso em: 14 ago. 2024.

ABRAINC - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INCORPORADORAS IMOBILIÁRIAS. 'Minha Casa, Minha Vida' turбина mercado imobiliário, e índice do setor lidera alta na Bolsa. São Paulo: ABRAINC, 2024b. Disponível em: <https://abrainc.org.br/mercado-imobiliario/2024/01/11/minha-casa-minha-vida-turbina-mercado-imobiliario-e-indice-do-setor-lidera-alta-na-bolsa>. Acesso em: 8 ago. 2024.

ABRAINC - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INCORPORADORAS IMOBILIÁRIAS. ABRAINC explica: investimentos imobiliários: FII, LCI, LIG e CRI. São Paulo: ABRAINC, 2024i. Disponível em: <https://abrainc.org.br/noticias/2024/03/14/abrainc-explica-investimentos-imobiliarios-fii-lci-lig-e-cri>. Acesso em: 13 ago. 2024.

ABRAINC - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INCORPORADORAS IMOBILIÁRIAS. Benefícios da utilização do FGTS futuro. São Paulo: ABRAINC, 2024g. Disponível em: <https://abrainc.org.br/noticias/2024/04/01/beneficios-da-utilizacao-do-fgts-futuro>. Acesso em: 12 ago. 2024.

ABRAINC - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INCORPORADORAS IMOBILIÁRIAS. Contratações de crédito imobiliário SBPE somam R\$ 153 bilhões em 2023. São Paulo: ABRAINC, 2024c. Disponível em: <https://abrainc.org.br/credito-imobiliario/2024/01/24/contratacoes-de-credito-imobiliario-sbpe-somam-r-153-bilhoes-em-2023>. Acesso em: 9 ago. 2024.

ABRAINC - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INCORPORADORAS IMOBILIÁRIAS. Construção abre 159,9 mil vagas de emprego formal em 2023. São Paulo: ABRAINC, 2024d. Disponível em: <https://abrainc.org.br/empregos/2024/01/30/construcao-abre-1589-mil-vagas-de-emprego-formal-em-2023>. Acesso em: 9 ago. 2024.

ABRAINC - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INCORPORADORAS IMOBILIÁRIAS. Conselho Curador aprova uso do FGTS Futuro para compra da casa própria. São Paulo: ABRAINC, 2024f. Disponível em: <https://abrainc.org.br/fgts/2024/03/26/conselho-curador-aprova-uso-do-fgts-futuro>

para-compra-da-casa-propria. Acesso em: 12 ago. 2024.

ABRAINC - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INCORPORADORAS IMOBILIÁRIAS. Com presença de Jader Filho, Summit ABRAINC reúne mais de 500 pessoas em debate de alto nível sobre o setor. São Paulo: ABRAINC, 2024m. Disponível em: <https://abrainc.org.br/noticias/com-presenca-de-jader-filho-summit-abrainc-reune-mais-de-500-pessoas-em-debate-de-alto-nivel-sobre-o-setor>. Acesso em: 19 fev. 2026.

ABRAINC - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INCORPORADORAS IMOBILIÁRIAS. Empresas do setor imobiliário apresentam crescimento de 64% no valor de mercado em 2023. São Paulo: ABRAINC, 2024h. Disponível em: <https://abrainc.org.br/abrainc-news/2024/02/06/empresas-do-setor-imobiliario-apresentam-crescimento-de-64-no-valor-de-mercado-em-2023>. Acesso em: 12 ago. 2024.

ABRAINC - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INCORPORADORAS IMOBILIÁRIAS. Financiamentos imobiliários tem alta e 30% no primeiro semestre de 2024. São Paulo: ABRAINC, 2024j. Disponível em: <https://abrainc.org.br/credito-imobiliario/2024/07/25/financiamentos-imobiliarios-tem-alta-de-30-no-1-semester-de-2024>. Acesso em 12 ago. 2024.

ABRAINC - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INCORPORADORAS IMOBILIÁRIAS. Incorporadoras do Minha /casa, Minha Vida listadas na Bolsa batem recorde de vendas no 2º trimestre. São Paulo: ABRAINC, 2024L. Disponível em: <https://abrainc.org.br/minha-casa-minha-vida/2024/07/23/incorporadoras-do-minha-casa-minha-vida-listadas-na-bolsa-batem-recorde-de-vendas-no-2-trimestre>. Acesso em: 14 ago. 2024.

ABRAINC - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INCORPORADORAS IMOBILIÁRIAS. Localização e segurança motivam comprador a pagar valor acima da média por imóvel. São Paulo: ABRAINC, 2024k. Disponível em: <https://abrainc.org.br/tendencias-do-mercado/2024/06/06/localizacao-e-seguranca-motivam-comprador-a-pagar-valor-acima-da-media-por-imovel-revela-pesquisa-abrainc>. Acesso em: 14 ago. 2024.

ABRAINC - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INCORPORADORAS IMOBILIÁRIAS. MRV atinge a marca de meio milhão de lares entregues no Brasil. São Paulo: ABRAINC, 2024e. Disponível em: <https://abrainc.org.br/associadas-abrainc/2024/01/29/mrv-atinge-a-marca-de-meio-milhao-de-lares-entregues-no-brasil>. Acesso em: 12 ago. 2024.

ABRAINC - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INCORPORADORAS IMOBILIÁRIAS. Novo Caged: construção cria 21,4 mil empregos formais em junho. São Paulo: ABRAINC, 2024p. Disponível em: <https://abrainc.org.br/empregos/2024/07/30/novo-caged-construcao-cria-214-mil-empregos-formais-em-junho>. Acesso em: 21 ago. 2024.

ABRAINC - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INCORPORADORAS IMOBILIÁRIAS. Presidente da ABRAINC diz que tributação do setor imobiliário deve se equiparar a educação e saúde. São Paulo: ABRAINC, 2024o. Disponível em:

<https://abrainc.org.br/imprensa/2024/06/05/presidente-da-abrainc-diz-que-tributacao-do-setor-imobiliario-deve-se-equiparar-a-educacao-e-saude>. Acesso em: 14 ago. 2024.

ABRAINC - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INCORPORADORAS IMOBILIÁRIAS. Venda de imóveis cresce 23,5% no acumulado de 2023, aponta indicador ABRAINC-FIPE. São Paulo: ABRAINC, 2024a. Disponível em: <https://abrainc.org.br/indicadores-publicacoes/indicadores/2024/03/14/fevereiro-2024>. Acesso em: 9 ago. 2024.

ABRAINC - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INCORPORADORAS IMOBILIÁRIAS. Vendas de novos imóveis sobem 32,6% em 2023 aponta indicador ABRAINC-FIPE. São Paulo: ABRAINC, 2024n. Disponível em: <https://abrainc.org.br/mercado-imobiliario/2024/03/13/vendas-de-novos-imoveis-sobem-326-em-2023-aponta-indicador-abraincfipe>. Acesso em: 21 ago. 2024.

ABREU, Marlon Altavini de; BARCELLA, Bruno L. S.; MELAZZO, Everaldo Santos. Entre o financiamento e a financeirização do imobiliário: a articulação Estado-mercado na condução da política habitacional. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 43, n. 01, p. 91-116, jan./abr. 2024.

AGGIO, Alberto. Brasil e Chile: uma história comparada de golpes, autoritarismo e democracia. **Caracol**, São Paulo, n. 23, jan./jun. 2022. Dossiê Cultura e Política nas relações Brasil-Chile/Chile-Brasil. Disponível em: <https://revistas.usp.br/caracol/article/view/182014/180535>. Acesso em: 21 jul. 2025.

AGUILERA, Patricio. CChC Antofagasta estima en más de 50 mil unidades el déficit habitacional de la región. **Cámara Chilena de la Construcción**. Antofagasta, 15 out. 2025. Disponível em: <https://cchc.cl/noticias/cchc-antofagasta-estima-en-mas-de-50-mil-unidades-el-deficit-habitacional-de-la-region>. Acesso em: 18 dez. 2025.

ALBUQUERQUE, Daiane. **COHAB-LD inicia construção de 680 unidades habitacionais na zona norte**. Blog Londrina, 21 mai. 2025. Disponível em: <https://blog.londrina.pr.gov.br/?p=191869>. Acesso em: 10 out. 2025.

ALMEIDA, Renan Pereira; MONTE-MÓR, Roberto Luís de Melo. Renda da terra e o espaço urbano capitalista contemporâneo. **Revista de Economia Política**, São Paulo, SP, v. 37, p. 417-436, abr./jun. 2017.

ANTUNES, André. Famílias sem casa e casas sem família. **Revista Poli**, Rio de Janeiro, RJ, ano 6, n. 35, p. 4-11, jul./ago. 2014.

ARIAS NETO, José Miguel. **O Eldorado**: representações da política em Londrina, 1930/1975. Londrina: Ed. UEL, 1998.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (resolução 217 A III), 10 dez. 1948. [New York]: - AGNU, 1948.

ASSENTAMENTOS populares: o surto abrupto de pobreza no Chile. Isto é Dinheiro, 13 maio 2021. Disponível em: <https://www.istoedinheiro.com.br/assentamentos-populares-o-surto-abrupto-de-pobreza-no-chile/>. Acesso em 26 dez. 2022.

AZEVEDO, Sérgio de.; ANDRADE, Luís Aureliano Gama de. **Habitação e poder**: da Fundação Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Taxas de juros básicas – histórico**. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/controleinflacao/historicotaxasjuros>. Acesso em: 28 jun. 2025.

BANCO MUNDIAL. **Índice de Gini**. Disponível em: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI?end=2023&locations=BR-CL&start=1981&view=chart>. Acesso em: 20 jan. 2026.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Ed. 70, 1977.

BEHRING, Elaine Rossetti. BOSCHETTI, Ivanete. **Política social**: fundamentos e história. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

BENATTI, Antônio Paulo. **O centro e as margens**: prostituição e vida boêmia em Londrina (1930-1960). Curitiba: Aos Quatro Ventos, 1997.

BERNARDES, Lysia Maria Cavalcanti. O problema das “frentes pioneiras” no Estado do Paraná. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, v. 15, n.3, p.335-381, jul./set. 1952-1953.

BIBLIOTECA NACIONAL DIGITAL DE CHILE. **Plano de la ciudad de Antofagasta con la numeración oficial de manzanas** [material cartográfico]. [Valparaíso, Chile]: Asociación de Aseguradores de Chile, 1938. Disponível em: <https://www.bibliotecanacionaldigital.gob.cl/bnd/635/w3-article-311714.html>. Acesso em 22 dez. 2025.

BID - BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **Estudo do BID revela que América Latina e o Caribe enfrentam um déficit de habitação considerável e crescente**. 2012. Disponível em: <https://www.iadb.org/pt-br/noticias/estudo-do-bid-revela-que-america-latina-e-o-caribe-enfrentam-um-deficit-de-habitacao#:~:text=Em%20n%C3%BAmeros%20absolutos%2C%20o%20Brasil,disp%C3%B5em%20de%20eletricidade%20e%20saneamento>. Acesso em: 13 mar. 2025.

BID – BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. Grupo BID propõe seis reformas estruturais para abordar o déficit habitacional na região. 2024. Disponível em: <https://idbinvest.org/pt/news-media/grupo-bid-propoe-seis-reformas-estruturais-para-abordar-o-deficit-habitacional-na-regiao#:~:text=Grupo%20BID%20prop%C3%B5e%20seis%20reformas,habitacional%20na%20regi%C3%A3o%20%7C%20IDB%20Invest>. Acesso em: 30 dez. 2025.

BOLAFFI, Gabriel. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. *In*: MARICATO, Erminia (org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. 2. ed. São Paulo: Ed. Alfa Ômega, 1982.

BOLAFFI, Gabriel. Para uma nova política habitacional e urbana: possibilidades econômicas, alternativas operacionais e limites políticos. *In*: VALLADARES, Licia do

Prado. **Habitação em questão**. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1980. p. 167-196.

BONATELLI, Circe. Abrainc: Brasil terá demanda por mais 30,7 milhões de novas residências até 2030. **Estadão**, São Paulo, 29 set. 2020. Notícias. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2020/09/29/abrainc-brasil-tera-demanda-por-mais-307-milhoes-de-novas-residencias-ate-2030.htm>. Acesso em: 28 ago. 2024.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil**: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. 4. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2004.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Emenda constitucional n.º 26, de 14 de fevereiro de 2000**. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm. Acesso em: 22 out. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 591, de 6 julho de 1992**. Atos Internacionais. Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Brasília, DF: MDH, 1992. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/atuacao-internacional/organizacao-das-nacoes-unidas-onu/convencoes-internacionais/pacto-internacional-sobre-os-direitos-economicos-sociais-e-culturais-1992/pidesc-decreto-no-591-de-6-de-julho-de-1992.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 6.025, de 28 de janeiro de 2007**. Institui o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, e seu Comitê Gestor, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6025.htm. Acesso em: 30 jun. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 6.962, de 17 de setembro de 2009**. Regulamenta as Seções, I, II, III e IV do Capítulo I e o Capítulo II da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2009a. Disponível em: [BRASIL. **Decreto nº 7.470, de 04 de maio de 2011**. Altera o Decreto nº 6.025, de 22 de janeiro de 2007, que institui o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC e o seu Comitê Gestor, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: \[https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7470.htm\]\(https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7470.htm\). Acesso em: 30 jun. 2025.](https://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6962.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%206.962%2C%20DE%2017%20DE%20SETEMBRO%20DE%202009.&text=Regulamenta%20as%20Se%C3%A7%C3%B5es%20I%2C%20II,PMCMV%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs.Acesso em: 29 ago. 2024.</p>
</div>
<div data-bbox=)

BRASIL. **Decreto nº 11.632, de 11 de agosto de 2023**. Institui o Programa de Aceleração do Crescimento - Novo PAC, o Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento e o Grupo Executivo do Programa de Aceleração do Crescimento. Brasília, DF: Presidência da República, 2023b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11632.htm. Acesso em: 30 jun. 2025.

BRASIL. Decreto nº 11.855, de 26 de dezembro de 2023. Dispõe sobre termos de compromisso relativos às transferências obrigatórias de recursos da União para a execução de ações do Programa de Aceleração do Crescimento - Novo PAC. Brasília, DF: Presidência da República 2023 d. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11855.htm. Acesso em: 30 jun. 2025.

BRASIL. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 03 jul. 2025.

BRASIL. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. 2009 b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm. Acesso em: 29 ago. 2024.

BRASIL. Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021. Institui o Programa Casa Verde e Amarela; altera as Leis nº 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.100, de 5 de dezembro de 1990, 8.677, de 13 de julho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 11.977, de 7 de julho de 2009, 12.024, de 27 de agosto de 2009, 13.465, de 11 de julho de 2017, e 6.766, de 19 de dezembro de 1979; e revoga a Lei nº 13.439, de 27 de abril de 2017. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14118.htm. Acesso em: 29 ago. 2024.

BRASIL. Lei nº 14.620, de 13 de julho de 2023. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida, altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941 (Lei da Desapropriação), a Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei dos Registros Públicos), a Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, a Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990 (Lei do FGTS), a Lei nº 8.677, de 13 de julho de 1993, a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, a Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997, a Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), a Lei nº 10.931, de 2 de agosto de 2004, a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, a Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, a Lei nº 14.063, de 23 de setembro de 2020, a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), a Lei nº 14.300, de 6 de janeiro de 2022, e a Lei nº 14.382, de 27 de junho de 2022, e revoga dispositivos da Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021. Brasília, DF: Presidência da República, 2023a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14620.htm. Acesso em: 29 ago. 2024.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.213, de 22 de abril de 2024. Institui o Programa

Acredita no Primeiro Passo [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2024a. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-1.213-de-22-de-abril-de-2024-555711402>. Acesso em: 15 ago. 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Instrução Normativa RFB nº 2179/2024, de 05 de março de 2024. Dispõe sobre os regimes especiais de tributação e pagamento unificado de tributos aplicáveis às incorporações imobiliárias e às construções de unidades habitacionais contratadas no âmbito dos Programas Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e Casa Verde e Amarela. Brasília, DF: Secretaria da Receita Federal, 2024d. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=136489>. Acesso em: 14 ago. 2024.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Painel Coronavírus**. Data da atualização 15 agosto de 2024. Brasília, DF: MS, 2024b. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/>. Acesso em: 19 ago. 2024.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Painel Coronavírus**. Data da atualização 15 agosto de 2024. Brasília, DF: MS, 2024c. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/>. Acesso em 19 ago. 2024.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Conheça o programa Minha Casa, Minha Vida**. 13 set. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2023c. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/assuntos/noticias-1/conheca-o-programa-minha-casa-minha-vida>. Acesso em: 28 ago. 2024.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Dados do Minha Casa, Minha Vida**. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2025a. Disponível em: <https://dados.gov.br/dados/conjuntos-dados/dados-do-minha-casa-minha-vida>. Acesso em: 1 fev. 2026.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Minha Casa, Minha Vida – oferta pública**. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2023e. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/habitacao/programa-minha-casa-minha-vida/mcmv-oferta-publica>. Acesso em: 1 fev. 2026.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Portaria MCID nº 1.248, de 26 de setembro de 2003**. Dispõe sobre os limites de renda e participação dos beneficiários, bem como o pagamento de prestações nos contratos de financiamento habitacional do Programa Minha Casa, Minha Vida. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2023b. Disponível em: <https://www.irib.org.br/portaria-mcid-n-1-248-de-26-de-setembro-de-2023/>. Acesso em: 17 fev. 2023.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Portaria MCID nº 399, de 22 de abril de 2025**. Dispõe sobre os limites de renda das faixas do Programa Minha Casa, Minha Vida. Brasília, DF: Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2025b. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mcid-n-399-de-22-de-abril-de-2025-626051805>. Acesso em: 17 fev. 2026.

BRASIL. Secretaria e Comunicação Social. **Portaria atualiza valores limites de renda bruta de famílias atendidas pelo Minha Casa, Minha Vida**. Brasília, DF:

SECOM, 2025c. Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/acompanhe-a-secom/noticias/2025/04/portaria-atualiza-valores-limites-de-renda-bruta-de-familias-atendidas-pelo-minha-casa-minha-vida>. Acesso em: 17 fev. 2026.

BRETTAS, Tatiana. Capitalismo dependente, neoliberalismo e financeirização das políticas sociais no Brasil. **Temporalis**, Brasília, DF, ano 17, n. 34, jul./dez. 2017.

BRIDI, Lara. Londrina está no top 15 das cidades mais verticalizadas do mundo. **Folha de Londrina**, Londrina, 28 fev. 2022. Disponível em: <https://www.folhadelondrina.com.br/folha-mais/londrina-esta-no-top15-das-cidades-mais-verticais-do-mundo-3177762e.html?d=1>. Acesso em: 05 abr. 2023.

CARDOSO, Adauto Lucio. Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. *In*: XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 14., 2011, Rio de Janeiro, RJ. **Anais** [...]. Rio de Janeiro. Arquivo digital.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **O espaço urbano**: novos escritos sobre a Cidade. São Paulo: Labur Edições, 2007.

CASARIL, Carlos Cassemiro. **Meio século de verticalização urbana em Londrina – PR e sua distribuição espacial**: 1950 – 2000. 2008. 266f. Dissertação (Mestrado em Geografia, Meio Ambiente e Desenvolvimento) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2008.

CASTILLO, María José; HIDALGO, Rodrigo (ed.). **1906/2006 Cien años de política de vivienda en Chile**. Santiago de Chile: Facultad de Arquitectura y Diseño de la Universidad Nacional Andrés Bello: Instituto de Geografía de la Facultad de Historia, Geografía y Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile, 2007.

CEF - CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Caixa e Governo Federal entregam moradias do Programa Minha Casa, Minha Vida no Paraná**. 2024. Disponível em: [https://caixanoticias.caixa.gov.br/Paginas/Not%C3%ADcias/2024/12-DEZEMBRO/CAIXA-e-Governo-Federal-entregam-moradias-do-Programa-Minha-Casa,-Minha-Vida-no-Paran%C3%A1.aspx#:~:text=Residencial%20Alegro%20Village%20recebeu%20R\\$%2018%2C6%20milh%C3%B5es%20em%20investimento%20total%20*%20PARAN%C3%81;%20*%20MCMV](https://caixanoticias.caixa.gov.br/Paginas/Not%C3%ADcias/2024/12-DEZEMBRO/CAIXA-e-Governo-Federal-entregam-moradias-do-Programa-Minha-Casa,-Minha-Vida-no-Paran%C3%A1.aspx#:~:text=Residencial%20Alegro%20Village%20recebeu%20R$%2018%2C6%20milh%C3%B5es%20em%20investimento%20total%20*%20PARAN%C3%81;%20*%20MCMV). Acesso em: 16 fev. 2026.

CEPAL - COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **Panorama Social de América Latina**, 2021 (LC/PUB.2021/17-P). Santiago de Chile: CEPAL, 2022a.

CEPAL - COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **América Latina e Caribe**: projeções de crescimento. Santiago de Chile: CEPAL. 2022c.

CEPAL - COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **Estatísticas e Indicadores**: población en situación de pobreza extrema y pobreza, por área. Santiago de Chile: CEPAL, 2023b. Disponível em: https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?indicator_id=3328&area_id=930&lang=es&link=cepal. Acesso em: 8 ago. 2024.

CEPAL - COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. Estudio Económico de América Latin y el Caribe, 2022: Dinámica de la recuperación y grandes desafíos hacia una reactivación transformadora. Santiago de Chile: CEPAL, 2022b. Disponível em: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/48077-estudio-economico-america-latina-caribe-2022-dinamica-desafios-la-inversion>. Acesso em: 06 out. 2025.

CEPAL - COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **Panorama Social de América Latina - 2020**. Santiago de Chile: CEPAL, 2021. Disponível em: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46687-panorama-social-america-latina-2020>. Acesso em: 06 jun. 2022.

CEPAL - COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **Panorama social de América Latina y el Caribe 2023**: la inclusión laboral como eje central para el desarrollo social inclusivo. Santiago de Chile: CEPAL, 2023a. Disponível em: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/68702-panorama-social-america-latina-caribe-2023-la-inclusion-laboral-como-eje-central>. Acesso em: 20 ago. 2024.

CHILE. Câmara Chilena de Construção Antofagasta (CChC). **Informe de Vivienda Pública**. Chile: CChC, 2024a.

CHILE. Centro UC Políticas Públicas. **Análisis territorial del déficit habitacional**: Boletín 2: Análisis técnico de la propuesta de déficit cero. Santiago: Centro UC Políticas Públicas, 2022d.

CHILE. Departamento De Estadística En Información De Minsal (DEIS). Ministerio De Salud. **Cifras Oficiales Covid-19**. 30ª semana epidemiologica 2024 - 21 al 27 julio. Disponível em: <https://www.gob.cl/pasoapaso/cifrasoficiales/#resumen>. Acesso em: 19 ago. 2024b.

CHILE. **Ley n 21.450**: Ley sobre Integración Social en la Planificación Urbana, Gestión Territorial y Plan de Emergencia Habitacional. Santiago: Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 2022a. Disponível em: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1176603>. Acesso em: 30 jan. 2026.

CHILE. Ministerio de Desarrollo Social y Familia. **Encuesta de caracterización socioeconómica nacional CASEN 2022**. Santiago: Observatório Social, 2022b. Disponível em: <https://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/encuesta-casen-2022>. Acesso em: 30 dez. 2025.

CHILE. Ministerio de Salud. **Informe N.º 17**. Fecha de publicación 27 de diciembre de 2023. Corte de información 26 de diciembre de 2023. Chile: Ministério de Salud, 2023. Actualización Epidemiológica Semanal de COVID-19. Semana Epidemiológica 51 de 2023. Disponível em: https://s3.amazonaws.com/gobcl-prod/public_files/Campa%C3%B1as/Corona-Virus/Reportes/Nuevos-reportes/Informe_Epidemiol%C3%B3gico_Publico_Semana_51.pdf. Acesso em: 30 dez. 2025.

CHILE. Ministério de Vivienda y Urbanismo - MINVU. **Catastro campamentos 2024**. Disponível em: <https://www.minvu.gob.cl/catastro-campamentos-2022/>. Acesso em:

18 dez. 2025a.

CHILE. Ministerio de Vivienda y Urbanismo - MINVU. **Plan de Emergencia Habitacional 2022-2025**. Santiago: MINVU, 2022c. Disponível em: <https://www.minvu.gob.cl/plan-de-emergencia-habitacional/>. Acesso em: 23 dez. 2025.

CHILE. Ministério de Vivienda y Urbanismo - MINVU. Será ley: Congreso despacha proyecto que permite prorrogar el Plan de Emergencia Habitacional por 4 años más. Santiago: MINVU, 2025b. Disponível em: <https://www.minvu.gob.cl/noticia/sera-ley-congreso-despacha-proyecto-que-permite-prorrogar-el-plan-de-emergencia-habitacional-por-4-anos-mas/>. Acesso em: 18 dez. 2025.

CHILE. Superintendência de Bancos e Instituições Financeiras (SBIF). **Ahorro para la vivienda, síntesis regional marzo 2020**. [Santiago]: SBIF, 2020. Disponível em: <https://sbif.cl/sbifweb/servlet/InfoFinanciera?indice=4.1&idCategoria=564&tipocont=0>. Acesso em: 06 nov. 2025.

CMA – CONSELHO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. **Relatório de avaliação do Programa Minha Casa, Minha Vida – ciclo 2020**. Brasília, DF: Ministério do Planejamento e Orçamento, 2020. Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/2020/subsidios/relatorio_avaliacao-cmas-2020-pmcmv.pdf. Acesso em: 29 ago. 2024.

COHAB-LD - COMPANHIA DE HABITAÇÃO DE LONDRINA. **Empreendimentos lançados**. Londrina: Cohab, 2024. Disponível em: <https://cohabld.londrina.pr.gov.br/index.php/empreendimentos-lancados#portal-siteactions>. Acesso em: 14 fev. 2026.

COHAB-LD - COMPANHIA DE HABITAÇÃO DE LONDRINA. **Faixa I - processo de seleção**. Londrina: Cohab, 2013. Disponível em: <https://cohabld.londrina.pr.gov.br/index.php/programa-minha-casa-minha-vida/faixa-i-processo-de-selecao>. Acesso em: 20 março 2024.

COHAB-LD - COMPANHIA DE HABITAÇÃO DE LONDRINA. **História da Cohab**. Londrina: Cohab, 2016. Disponível em: <https://cohabld.londrina.pr.gov.br/index.php/historia-da-cohab>. Acesso em: 14 fev. 2026.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O espaço urbano**. São Paulo: Ática, 1989.

CORRÊA, Roberto Lobato. Organização do espaço: dimensões, processo, forma e significados. **Geografia**, Rio Claro, v. 36, p. 7-16, 2011.

DE LA JARA, Antônio. Alto custo de moradias e imigração elevam número de favelas no Chile. **Extra**, Rio de Janeiro, 27 dez. 2018. Disponível em: <https://extra.globo.com/noticias/mundo/alto-custo-de-moradias-imigracao-elevam-numero-de-favelas-no-chile-23330898.html>. Acesso em: 30 abr. 2022.

DÍAZ, Laura Mota. As faces atuais da pobreza urbana: elementos para uma

reorientação da política social. *In*: CATTANI, Antonio David; DÍAZ, Laura Mota (org.) **Desigualdades na América Latina**: novas perspectivas analíticas. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2005. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/estudoslatinoamericanos/wp-content/uploads/2019/07/ELA8%C2%BA-Texto15.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2021.

DRAIBE, Sonia Miriam. Uma nova institucionalidade das políticas sociais? Reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reformas dos programas sociais. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 11, n. 4, p. 3-15, 1997.

ENGELS, Friedrich. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. Tradução de Rosa Camargo Artigas e Reginaldo Forti. São Paulo: Global, 1985.

ENGELS, Friedrich. Carta a Bloch, *In*: **Obras escolhidas**. São Paulo: Alfa-ômega, 1890. v. 3. Disponível em: <https://www.marxists.org/portugues/marx/1890/09/22-1.htm>. Acesso em: 2 abr. 2024.

ENGELS, Friedrich. **Para a questão da habitação**. Lisboa: Moscovo, 1982. Tradução em língua portuguesa reservados por Editorial "Avante!" - Edições Progresso. Disponível em: <http://www.marxists.org/portugues/marx/1873/habita/index.htm>. Acesso em: 20 jun. 2015.

ENGELS, Friedrich. **Sobre a questão da moradia**. Tradução de Nélio Schneider. São Paulo: Boitempo, 2015.

ESTUDOS urbanos: a comparação como caminho do método. PET Geografia UFGD. Dourados, MS, 2021. 1 vídeo (1h38min30s). Disponível em: <https://www.youtube.com/live/VT6BhxUnE0w>. Acesso em: 25 ago. 2025.

FEBRABAN – FEDERAÇÃO BRASILEIRA DE BANCOS. Percepção e expectativa da sociedade sobre a vida, aspectos da economia e prioridades para o país. 2023. Disponível em: <https://portal.febraban.org.br/noticia/4039/pt-br/#>. Acesso em: 9 ago. 2024.

FREITAS, Fernando Garcia; MAGNABOSCO, Ana Lélia; CUNHA, Patrícia H. F. Chile: subsidios, crédito y déficit habitacional. **Revista CEPAL**, Santiago, n. 110, p. 199-221, ago. 2013.

FUNAI - Fundação Nacional dos Povos Indígenas. Disponível em: <https://www.gov.br/funai/pt-br/atuacao/povos-indigenas/quem-sao>. Acesso em: 08 jun. 2025.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações Déficit habitacional municipal no Brasil. Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações. Belo Horizonte, 2025.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2002.

GÓES, Eda Maria; MELAZZO, Everaldo Santos. **Metodologias de pesquisa em estudos urbanos**: procedimentos, instrumentos e operacionalização. Rio de

Janeiro: Consequência Editora, 2022.

GOMES, Romeu. A análise de dados em pesquisa qualitativa. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 23. ed. Petrópolis: Vozes, 2004. p. 67-79.

GÓMEZ, Pablo. Crisis habitacional en Antofagasta: más de 15.800 familias viven en campamentos. **Timeline Antofagasta**, Antofagasta, Chile, 7 ago. 2025. Disponível em: <https://www.timeline.cl/crisis-habitacional-en-antofagasta-mas-de-15-800-familias-viven-en-campamentos/>. Acesso em: 17 set. 2025.

GOOGLE EARTH. **Londrina**: Vista Bela. 14 out. 2009. Disponível em: <http://earth.google.com>. Acesso em: 20 fev. 2026.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999. v. 1.

HARVEY, David. **A justiça social e a cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

HARVEY, David. Neoliberalismo como destruição criativa. **INTERFACEHS: Revista de Gestão Integrada em Saúde do Trabalho e Meio Ambiente**, São Paulo, v. 2, n. 4. ago. 2007. Disponível em: <http://www3.sp.senac.br/hotsites/blogs/InterfacEHS/wp-content/uploads/2013/07/trad-2007.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2023.

HARVEY, David. **Os limites do capital**. Tradução de Magda Lopes. São Paulo: Boitempo, 2013.

HELD, Günther. **Políticas de viviendas de interés social orientadas al mercado: experiencias recientes con subsidios a la demanda en Chile, Costa Rica y Colombia**. Santiago: CEPAL, 2000.

HIDALGO DATTWYLER, Rodrigo. La década de 1950 en Chile. Un período clave en la definición de las políticas de vivienda y la planificación urbana contemporánea. **Revista de Geografía Norte Grande**, Santiago de Chile, CL, n. 27, p. 173-180, 2000.

HIDALGO DATTWYLER, Rodrigo. La política de casas baratas principios del siglo XX. El caso chileno. Scripta Nova. **Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**, Barcelona, n. 55, ene. 2000. Disponível em: https://www.ub.edu/geocrit/sn-55.htm#N_1_. Acesso em: 26 maio 2025.

HIDALGO DATTWYLER, Rodrigo. **La vivienda social en Chile y la Construcción del espacio urbano en el Santiago del siglo XX**. Santiago: RIL editores – Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC, 2019.

HIDALGO, Rodrigo; JANOSCHKA, Michael (ed.). **La ciudad neoliberal: gentrificación y exclusión en Santiago de Chile, Buenos Aires, Ciudad de México y Madrid**. Santiago de Chile: Rodrigo Hidalgo y Michael Janoschka, 2014.

HILFERDING, Rudolf. **O capital financeiro**. Tradução de Reinaldo Mestrinel.

Tradução da Introdução de Wanda Nogueira Caldeira Brant. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

IBGE. **Censo 2022 - Brasil-BR**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022a. Disponível em: https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/?utm_source=ibge&utm_medium=home&utm_campaign=portal. Acesso em 19 ago. 2024.

IBGE. **Censo 2022**: informações de população e domicílios por setores censitários auxiliam gestão pública. Rio de Janeiro: IBGE, 2024a. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/39525-censo-2022-informacoes-de-populacao-e-domicilios-por-setores-censitarios-auxiliam-gestao-publica#:~:text=Os%20agregados%20por%20setores%20censit%C3%A1rios%20preliminares%20do%20Censo%202022%20mostram,de%20150%20quil%C3%B4metros%20do%20litoral>. Acesso em: 02 set. 2024.

IBGE. **Desemprego**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022b. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/desemprego.php>. Acesso em: 25 jul. 2022.

IBGE. **Sobre a mudança de aglomerados subnormais para favelas e comunidades urbanas**. Rio de Janeiro: IBGE, 2024b. Nota metodológica n. 01. 2024.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA – INE. **2017 - Censo de población y vivienda**. Disponível em: <https://www.ine.cl/estadisticas/sociales/censos-de-poblacion-y-vivienda/informacion-historica>. Acesso em: 9 jul. 2022a.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA – INE. **2017 - estimaciones y proyecciones de la población de Chile 1992-2050**. (Total país). Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfndmkaj/https://www.ine.gob.cl/docs/default-source/proyecciones-de-poblacion/publicaciones-y-anuarios/base-2017/ine_estimaciones-y-proyecciones-de-poblaci%C3%B3n-1992-2050_base-2017_s%C3%ADntesis.pdf?sfvrsn=c623983e_6. Acesso em: 9 jul. 2022d.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA - INE. **Censo 2017**. Disponível em: <http://resultados.censo2017.cl/>. Acesso em: 19 maio. 2025f.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA - INE. **Censo 2024**. Disponível em: <https://censo2024.ine.gob.cl/>. Acesso em: 19 maio 2025g.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA - INE. **Presentación Censo 2024**. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfndmkaj/https://www.ine.gob.cl/docs/default-source/prensa-y-comunicacion/presentaci%C3%B3n-censo-30-abril-2025.pdf?sfvrsn=b4d354de_2. Acesso em: 19 maio 2025h.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA - INE. **Resultados definitivos**: censo 2017. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfndmkaj/https://www.ine.gob.cl/docs/default-source/censo-de-poblacion-y-vivienda/publicaciones-y-anuarios/2017/publicaci%C3%B3n-de->

resultados/presentacion_resultados_definitivos_censo2017.pdf?sfvrsn=a2558ec0_6. Acesso em: 19 maio 2025c.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA – INE. **Resultados Región de Antofagasta Censo 2024**. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfndmkaj/https://censo2024.ine.gob.cl/wp-content/uploads/2025/03/02_PRESENTACION-R_REGIONAL-ANTOFAGASTA.pdf. Acesso em: 19 maio 2025i.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA - INE. **Segunda entrega de resultados definitivos Censo 2017**. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfndmkaj/https://www.ine.gob.cl/docs/default-source/censo-de-poblacion-y-vivienda/publicaciones-y-anuarios/2017/publicaci%C3%B3n-de-resultados/presentacion_de_la_segunda_entrega_de_resultados_censo2017.pdf?sfvrsn=2fb08fd9_6. Acesso em: 9 jul. 2022b.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA - INE. **Síntese de resultados: censo 2017**. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfndmkaj/https://www.ine.gob.cl/docs/default-source/censo-de-poblacion-y-vivienda/publicaciones-y-anuarios/2017/publicaci%C3%B3n-de-resultados/sintesis-de-resultados-censo2017.pdf?sfvrsn=1b2dfb06_6. Acesso em: 9 jul. 2022e.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA (INE). **Censo 2017**. Disponível em: http://resultados.censo2017.cl/Home/Concepto. Acesso em: 19 maio. 2025k.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICAS - INE. **2024 - Censos de población y Vivienda**. Disponível em: https://www.ine.gob.cl/estadisticas/sociales/censos-de-poblacion-y-vivienda. Acesso em 18 ago. 2024.

IPP - INSTITUTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. **Encuesta Barómetro Regional de Antofagasta**. Disponível em: https://www.politicaspublicasdelnorte.cl/web/wp-content/uploads/2025/06/Presentacion-BRA-Junio-2025-VFF.pdf. Acesso em: 17 set. 2025.

IPP - INSTITUTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. **Expansión territorial de asentamientos informales en la Región de Antofagasta 2021-2023**. Disponível em: https://www.politicaspublicasdelnorte.cl/plataforma-sit-del-ipp-ucn-arroja-alarmanes-cifras-sobre-el-aumento-de-campamentos-en-la-region/. Acesso em: 5 fev. 2024.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores sociais no Brasil**. 4. ed. Campinas, SP: Editora Alínea, 2009.

JOFFILY, José. **Londres-Londrina**. Paz e Terra, 1984.

KOWARICK, Lúcio. **A espoliação urbana**. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1993.

LAS “FAVELAS” de Chile aumentan por el Covid y la crisis habitacional. República Inmobiliaria, Chile, 2021. Disponível em: https://www.republicainmobiliaria.com/editorial/favela-chile-aumentan-covid-crisis/.

Acesso em: 30 abr. 2022.

LEES, Loretta. The urban injustices of new labour's "new urban renewal": the case of the Aylesbury Estate in London. **Antipode: a radical journal of geography**, Worcester, US, v. 46, n. 4, p. 921-947, set. 2014. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/anti.12020>. Acesso em: 29 nov. 2025.

LEES, Loretta; SHIN, Hyun Bang; LÓPEZ-MORALES, Ernesto (ed.). **Global Gentrifications: uneven development and displacement**. Bristol: Policy Press, University of Bristol, 2015. Disponível em: https://scholar.google.com/citations?view_op=view_citation&hl=en&user=vrJyaCsAAAJ&citation_for_view=vrJyaCsAAAJ:KxtntwgDAa4C. Acesso em: 29 nov. 2025.

LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: Ed. da UFMG, 1999.

LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana**. Tradução de Sérgio Martins. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2002.

LEFEBVRE, Henri. **Espaço e política: o direito à cidade II**. Tradução de Margarida Maria Andrade, Pedro Henrique Denski e Sérgio Martins. 2. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016.

LEFEBVRE, Henri. Henri Lefebvre 1972, entretien réalisé par l'office National du Film du Canada, transcription. Vidéo de l'entretien ici: Tohu Bohu. **Mediun Urbanose**, Jan 17, 2019. Disponível em: https://medium.com/@tohu_bohu/28-urbanose-487432b88d0. Acesso em: 3 dez. 2025.

LEFEBVRE, Henri. **O pensamento marxista e a cidade**. Lisboa: Ed. Ulisseia, 1972.

LEFEBVRE, Henri. Propósito da obra. In: LEFEBVRE, Henri. **A produção do espaço**. Tradução de Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins. (do original: La production de l'espace. 4e éd. Paris: Éditions Anthropos, 2000). Primeira versão: início - fev. 2006. p. 3-12.

LEFEBVRE, Henri; CABALIERO, José M.; GONZÁLEZ, Oscar; KAMPPETER Werner. **La renta de la tierra: cinco ensayos**. Ciudad de México: Ed. Tiauialli, 1983.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução Rubens Eduardo Frias. (do original: Le Droit à la Ville). São Paulo: Centauro, 2001.

LEME, Edson Holtz. **Noites Ilícitas: histórias e memórias da prostituição**. Londrina: EDUEL, 2005.

LINARDI, Maria Cecília Nogueira. **Pioneirismo e modernidade: a urbanização de Londrina - PR**. 1995. 250 f. Tese (Doutorado em Geografia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, SP, São Paulo., 1995.

LOJKINE, Jean. **O Estado capitalista e a questão urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 1981.

LONDRINA. Decreto n. 367, de 30 mar. 2023. Regulamenta o procedimento de

concessão do Auxílio Moradia Emergencial instituído pela Lei Municipal nº 13.508, de 27 de outubro de 2022 e dá outras providências. **Jornal Oficial do Município**, Londrina, Ano 25, n. 4963, 24 jul. 2023. Disponível em: <https://portal.londrina.pr.gov.br/images/stories/jornalOficial/Jornal-4963-Assinado-pdf.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2024.

LONDRINA. **Lei n. 13.508, de 27 de outubro de 2022**. Institui o Programa de Auxílio Moradia. Londrina: Câmara Municipal, 2022. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/l/londrina/lei-ordinaria/2022/1351/13508/lei-ordinaria-n-13508-2022-institui-o-programa-de-auxilio-moradia-emergencial-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 02 fev. 2024.

LONDRINA. **Lei nº 10.278, de 18 de julho de 2007**. Institui o Conselho Municipal de Habitação e o Fundo Municipal de Habitação de Londrina e dá outras providências. Londrina: Câmara Municipal, 2007. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/l/londrina/leiordinaria/2007/1028/10278/lei-ordinaria-n-10278-2007-institui-o-conselho-municipalda-habitacao-de-londrina-e-o-fundo-municipal-da-habitacao-de-londrina-e-da-outrasprovidencias>. Acesso em: 18 ago. 2023.

LONDRINA. Secretaria de Planejamento, Orçamento e Tecnologia. **Perfil de Londrina 2025**: ano Base 2024. Londrina: SMPOT, 2025. Disponível em: <https://portal.londrina.pr.gov.br/perfil-de-londrina/perfil-de-londrina-2025>. Acesso em: 03 mar. 2026.

LONDRINA. Secretaria de Planejamento, Orçamento e Tecnologia. **Perfil de Londrina 2008**: ano Base 2007. Londrina: SMPOT, 2008. Disponível em: https://portal.londrina.pr.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=817. Acesso em: 03 mar. 2026.

LONDRINA. Secretaria de Planejamento, Orçamento e Tecnologia. **Perfil de Londrina 2009**: ano Base 2008. Londrina: SMPOT, 2009. Disponível em: https://portal.londrina.pr.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=817. Acesso em: 03 mar. 2026.

LONDRINA. Secretaria de Planejamento, Orçamento e Tecnologia. **Perfil de Londrina 2013**: ano Base 2012. Londrina: SMPOT, 2013. Disponível em: https://portal.londrina.pr.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=817. Acesso em: 03 mar. 2026.

LONDRINA. Secretaria de Planejamento, Orçamento e Tecnologia. **Perfil de Londrina 2018**: ano Base 2017. Londrina: SMPOT, 2018. Disponível em: https://portal.londrina.pr.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=817. Acesso em: 03 mar. 2026.

LOUISE, Fernanda. Corredor bioceânico pode dobrar a corrente de comércio entre Brasil e Chile, afirma Simone Tebet. **Agência de Notícias da Indústria**, Brasília, 23 abr. 2025. Disponível em: <https://noticias.portaldaindustria.com.br/noticias/internacional/corredor-bioceanico-pode-dobrar-a-corrente-de-comercio-entre-brasil-e-chile-afirma-simone-tebet/#:~:text=A%20ministra%20lembrou%20que%20o,a%20cadeia%E2%80%9D%20>

2C%20disse%20Boric. Acesso em: 5 fev. 2026.

MANDEL, Ernest. **O capitalismo tardio**. Tradução de Carlos Eduardo Silveira Matos, Regis de Castro Andrade e Dinah e Abreu Azevedo. São Paulo: Abril Cultural, 1982. (Os Economistas).

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados**. São Paulo: Atlas, 1982.

MARICATO, Ermínia (org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. 2. ed. São Paulo: Editora Alfa-Ômega, 1982.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes, 2001.

MARICATO, Ermínia. **Habitação e cidade**. São Paulo. Atual, 1997.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

MARICATO, Ermínia. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

MARINI, Ruy Mauro. Dialética da dependência. *In*: TRASPADINI, Roberta; STÉDILE, João Pedro. **Ruy Mauro Marini: dialética da dependência e outros escritos**. 2 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2022a. p. 137-180.

MARINI, Ruy Mauro. Sobre o Estado na América Latina. *In*: TRASPADINI, Roberta; STÉDILE, João Pedro. **Ruy Mauro Marini: dialética da dependência e outros escritos**. 2 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2022b. p. 225-236.

MARTELLO, Alexandro. Governo prepara pacote para multiplicar crédito imobiliário no país. **G1**, Rio de Janeiro, 27 mar. 2024. Economia. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2024/03/27/governo-prepara-pacote-para-multiplicar-credito-imobiliario-no-pais-diz-haddad.ghtml>. Acesso em: 28 jun. 2025.

MARTÍ, José. **Nossa América**. Textos selecionados por Roberto Fernandez Retamar. Tradução de Maria Angélica Trajber com a colaboração de Beatriz Cannabrava. 3. ed. São Paulo: Hucitec, 2006.

MARTINS, José de Souza. **O cativo da terra**. 9. ed. São Paulo: Contexto, 2013.

MARX, Karl. **Carta de Marx à Engels, 02 de agosto de 1862**. 1862. Disponível em: <https://www.marxists.org/espanol/m-e/1862/agosto/02.htm>. Acesso em: 30 jun. 2025.

MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política: livro I: o processo de produção do capital**. Tradução de Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2013.

MARX, Karl. **O capital**: crítica da economia política: livro III. Tradução de Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2017.

MARX, Karl. **Teorias da mais – valia**: história crítica do pensamento econômico. Tradução de Reginaldo Sant’Anna. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980. v. 1.

MARX, Karl. **Trabajo asalariado y capital**. Madrid: Fundación Federico Engels, 2003.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do partido comunista**. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

MAZUI, Guilherme. Governo lança Casa Verde e Amarela, programa habitacional com foco no Norte e no Nordeste. **G1**, Rio de Janeiro, 25 ag. 2020. Economia. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/08/25/com-foco-no-norte-e-nordeste-governo-anuncia-programa-habitacional-casa-verde-amarela.ghtml>. Acesso em: 2 ago. 2025.

MENDES, Luís. O contributo de Neil Smith para uma geografia crítica da gentrificação. **E-Metropolis**, Rio de Janeiro, ano 1, v. 1 n. 1, p. 21-33, maio 2010.

MÉSZÁROS, István. **A educação para além do capital**. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2008.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Ciência, técnica e arte: o desafio da pesquisa social. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 23. ed. Petrópolis: Vozes, 2004. p. 9-29.

MIOTO, Beatriz Tamasso. **As políticas habitacionais no subdesenvolvimento**: os casos do Brasil, Colômbia, México e Venezuela (1980/2013). 2015. 253f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, SP, São Paulo, 2015.

MOLITERNO, Danilo. Brasil precisa de quase R\$ 2 tri até 2033 para acabar com déficit habitacional, diz estudo. **CNN Brasil**, São Paulo, 3 abr. 2024. Economia. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/brasil-precisa-de-quase-r-2-tri-ate-2033-para-acabar-com-deficit-habitacional-diz-estudo/>. Acesso em: 28 ago. 2024.

MONBEIG, Pierre. A zona pioneira do Norte - Paraná. In: FRESCA, Tânia Maria; CARVALHO, Márcia Siqueira de. **Geografia e Norte do Paraná**: um resgate histórico. Londrina: Humanidades, 2007. v. 2.

MONBEIG, Pierre. **Pioneiros e fazendeiros de São Paulo**. São Paulo: Hucitec, 1984.

MOTA, Ana Elizabete. Redução da pobreza e aumento da desigualdade: um desafio teórico-político ao Serviço Social brasileiro. In: MOTA, Ana Elizabete. **Desenvolvimentismo e construção de hegemonia**: crescimento econômico e

reprodução da desigualdade. São Paulo. Cortez, 2014. p. 29-45.

MUNFORD, Lewis. **A cidade na história**: suas origens, transformações e perspectivas. Tradução de Neil R. da Silva. São Paulo: Ed. Martins Fontes, 2004.

NATAL, Jorge (org.). **Cidades e capitalismo**: a barbárie urbana contemporânea em diferentes espaços. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

NETTO, José Paulo. Cinco notas a propósito da questão social. **Revista Temporalis**, Brasília, DF, ano 2, n. 3, p. 41-49, jan./jul. 2001.

NETTO, José Paulo. Estado e questão social no capitalismo dos monopólios. *In*: NETTO, José Paulo. **Capitalismo monopolista e serviço social**. 2. ed. São Paulo. Cortez, 1996. p. 15-30.

ONU - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em: <https://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights>. Acesso em: 19 ago. 2025.

ONU - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais, Divisão de População (2019). *Perspectiva de Urbanização Mundial: a revisão de 2018*. Disponível em: <https://population.un.org/wup/>. Acesso em: 27 out. 2021.

ONU - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Department of economic and social affairs population division. 2022. *World Population Prospects*. Disponível em: <https://population.un.org/wpp/Graphs/DemographicProfiles/Line/152>. Acesso em: 13 dez. 2022.

ONU - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Department of economic and social affairs population division. Disponível em: <https://population.un.org/wpp/Graphs/DemographicProfiles/Line/76>. Acesso em: 13 dez. 2022.

ONU - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional dos direitos econômicos, sociais e culturais (ONU)**. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>. Acesso em: 19 ago. 2025.

ONU - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. População mundial atinge 8 milhões de pessoas. **ONU News**, New York, 15 nov. 2022. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2022/11/1805342>. Acesso em: 28 nov. 2022.

ONU-Habitat. Habitação. Disponível em: <https://unhabitat.org/topic/housing>. Acesso em: 29 jun. 2025.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE. **Histórico da pandemia de COVID-19**. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/covid19/historico-da-pandemia-covid-19#:~:text=Em%2011%20de%20mar%C3%A7o%20de,pa%C3%ADses%20e%20regi%C3%B5es%20do%20mundo>. Acesso em: 19 ago. 2024.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE. OMS declara fim da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional referente à COVID-19. **OPAS PAHO**, Washington, DC. 5 maio 2023. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/noticias/5-5-2023-oms-declara-fim-da-emergencia-saude-publica-importancia-internacional-referente>. Acesso em: 9 ago. 2024.

PAGANI, Eliane Barbosa Santos. **O Programa Minha Casa, Minha Vida em Londrina/PR - Residencial Vista Bela como processo (des)(re)territorializante**. 2016. 179f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Política Social) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2016.

PAGANI, Eliane Barbosa Santos; CORDEIRO, Sandra M. A. A renda da terra no contexto urbano: uma análise sob a perspectiva da economia política. *In*. ROCHA, Andréa Pires; SILVA, Claudia Neves da (org.) **Produção de conhecimento do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social-UEL**: coletânea da linha de gestão e política social. São Carlos: Pedro & João Editores, 2025. No prelo.

PARANÁ foi o estado que registrou o maior crescimento populacional proporcional em 150 anos. **Bem Paraná**, Curitiba, 07 jul. 2023. Notícias. Disponível em: <https://www.bemparana.com.br/noticias/parana/parana-foi-o-estado-que-registrou-o-maior-crescimento-populacional-proporcional-em-150-anos/>. Acesso em: 07 mar. 2026.

PEREIRA. Potyara A. P. **Política social**: temas e questões. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

PHILIMON, Paulina Ponce; TÄGER, Carolina Hernández. **Expansión territorial de asentamientos informales en la Región de Antofagasta (2021-2023)**. Antofagasta: Instituto de Políticas Públicas – Universidad Católica Del Norte, 2024.

PIZARRO, Jorge Martínez. Urbanización, crecimiento urbano y dinamica de la población de las principales ciudades de Chile 1952 y 1992. **Revista De Geografía Norte Grande**, Santiago de Chile, n. 24, p. 23–30, 1997. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfndmkaj/https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/c6b166f8-8830-4c92-805c-c78b5dbf60a8/content>. Acesso em: 27 maio 2025.

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Relatório de desenvolvimento humano 2023/2024**: quebrando o impasse: reimaginar a cooperação num mundo polarizado. Nova York: PNUD, 2024. Disponível em: <https://hdr.undp.org/content/human-development-report-2023-24#:~:text=Quebrando%20o%20impasse:%20reimaginando%20a%20coopera%C3%A7%C3%A3o%20em%20um%20mundo%20polarizado,-Publicado%20em:%2013&text=O%20Relat%C3%B3rio%20de%20Desenvolvimento%20Humano,multilateralismo%20desempenha%20um%20papel%20fundamental.&text=Por%20que%20perseguir%20as%20ambi%C3%A7%C3%B5es,de%20Desenvolvimento%20Humano%202023/2024>. Acesso em: 06 out. 2025.

POULANTZAS, Nicos. **Poder político e classes sociais**. Tradução de Francisco Silva. Revisão de Carlos Roberto F. Nogueira. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

Título original: Pouvoir Politique et Classes Sociales.

PRADO JÚNIOR, Caio. **Formação do Brasil contemporâneo (colônia)**. 6. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1961.

PUELLO-SOCARRÁS, José Francisco. Novo neoliberalismo: arquitetura estatal no capitalismo do século XXI. **REAd**. Revista Eletrônica de Administração, Porto Alegre, v. 27, n. 1, p. 35-65, jan./abr. 2021.

RIBEIRO, Ivo. Consumo de cimento patina no Brasil e indústria vive década de estagnação. **Estadão**, São Paulo, 19 fev. 2025. Disponível em: https://www.estadao.com.br/economia/negocios/cimento-patina-decada-estagnacao/?srsltid=AfmBOoqlaXZ7qOTElxqKM6ThKHKVQm_7rXKZeXuM-u28mLfUrknLVG2w. Acesso em: 18 out. 2025.

RIBEIRO, Luís César de Queiróz; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. Desafios da questão urbana na perspectiva do direito à cidade. *In*: FERREIRA, Regina F. C. F.; BIASOTTO, Rosane C. **Caderno Didático**: políticas públicas e direito à cidade: política habitacional e o direito à moradia digna. Programa interdisciplinar de formação de agentes sociais e conselheiros municipais. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012. p. 9-16.

RICARDO, David. Princípios da economia política e tributação. Tradução de Paulo Henrique Ribeiro Sandroni. São Paulo: Nova Cultural, 1996. Título original: On the Principles of Political Economy and Taxation.

ROLNIK, Raquel. **Eu sou você amanhã**: a experiência chilena e o 'Minha Casa, Minha Vida'. 2012. Disponível em: <https://raquelrolnik.wordpress.com/2012/05/10/eu-sou-voce-amanha-a-experiencia-chilena-e-o-minha-casa-minha-vida/>. Acesso em: 13 maio 2015.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015a.

ROLNIK, Raquel. O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação. **Caderno Metropolis**, São Paulo, v. 17, n. 33, p. 127-154, maio 2015b.

ROLNIK, Raquel. **O que é cidade**. 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 1995.

ROVIRA, Gonzalo. El desarrollo económico y social de la región de Antofagasta. **Le Monde Diplomatique**, Santiago, Chile, n. 103, p. 38, Dic. 2009. Disponível em: <https://www.bibliotecanacionaldigital.gob.cl/visor/BND:565015>. Acesso em: 29 jun. 2025.

ROYER, Luciana de Oliveira. Municípios "autárquicos" e região metropolitana: a questão habitacional e os limites administrativos. *In*: FURTADO, Bernardo A.; KRAUSE, Cleandro; FRANÇA, Karla Christina Batista de (ed.). **Território metropolitano, políticas municipais**: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano. Brasília: IPEA, 2013. p. 159 - 195.

SALAS SERRANO, Julián. Latinoamérica: Hambre de vivienda. **Revista INVI**,

Santiago, Chile, v. 17, n. 45, 2002. DOI: 10.5354/0718-8358.2002.62223. Disponível em: <https://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/62223>. Acesso em: 17 out. 2025.

SANTOS, Claudio Hamilton M. **Políticas federais de habitação no Brasil: 1964/1998**. Brasília: IPEA, 1999.

SANTOS, João Paulo dos. **Ações de construtoras abrem 2025 com desempenho positivo; confira os rendimentos e perspectivas para o setor**. 2025. Disponível em: <https://borainvestir.b3.com.br/tipos-de-investimentos/renda-variavel/acoes/acoes-de-construtoras-abrem-2025-com-desempenho-positivo-confira-os-rendimentos-e-perspectivas-para-o-setor/>. Acesso em: 2 ago. 2025.

SANTOS, Lilian dos Reis Souza. O Estado brasileiro: entre o velho e novo no contexto do capitalismo dependente. In: PEREIRA, Potyara A. P. (org.). **Ascensão da nova direita e colapso da soberania política**: transfigurações da política social. São Paulo, Cortez. 2020. v. 1, p. 221-225.

SANTOS, Milton. **Pobreza urbana**. São Paulo: Ed. HUCITEC, 1979.

SAWCZUK, Ulisses. População de Londrina chega a 555.937 habitantes, segundo Censo de 2022 do IBGE. **Blog Londrina**. Londrina, 29 jun. 2023. Disponível em: <https://blog.londrina.pr.gov.br/?p=159005>. Acesso em: 11 mar. 2024.

SAWCZUK, Ulisses; GONÇALVES, Juliana. Famílias comemoram entrega das chaves de 144 apartamentos no Alegro Village. **Blog Londrina**, Londrina, 16 dez, 2024. Disponível em: <https://blog.londrina.pr.gov.br/?p=183571>. Acesso em: 16 fev. 2026.

SILVA, Maria Ozanira da Silva. Pobreza, desigualdade e políticas públicas: caracterizando e problematizando a realidade brasileira. **Katálisis**, Florianópolis, v.13, n. 2, p. 155-163, jul./dez. 2010.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações**: investigação sobre sua natureza e suas causas. Tradução de Luiz João Baraúna. São Paulo: Ed. Nova Cultural, 1996.

SMITH, Neil. **Desenvolvimento desigual**. Rio de Janeiro: Ed. Bertrand Brasil, 1988.

SORIMA NETO, João. Governo prepara medidas para destravar crédito imobiliário, diz Haddad. **O Globo**, São Paulo, 02 abr. 2024. Economia. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/noticia/2024/04/02/governo-prepara-medidas-para-destravar-credito-imobiliario-diz-haddad.ghtml>. Acesso em: 14 ago. 2024.

SOUZA, Suzane Tosta; SANTOS, Jânio Roberto Diniz dos; MENEZES, Sócrates Oliveira. Renda da terra: conceito central para os estudos em geografia agrária. **Pegada**, Presidente Prudente, SP, v. 20, n. 1, p. 144-169, jan./abr. 2019.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão *et al.* **Estudos urbanos comparados**: oportunidades e desafios da pesquisa na América Latina. San Miguel de Tucumán: Universidad Nacional de Tucumán, 2016.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão; SPOSITO, Eliseu Savério (org.). **A**

construção de uma pesquisa em ciências humanas. Rio de Janeiro: Consequência Editora, 2022.

SUZUKI, Juliana Harumi. Considerações sobre o urbanismo de Londrina e suas relações com o modelo da cidade-jardim. **Terra e Cultura**, Londrina, ano 18, n. 35, p. 25-39, jul./dez. 2002.

TAMINETTI, Gabriel. Brasil registra déficit habitacional de 6 milhões de domicílios. **Fundação João Pinheiro**, Belo Horizonte, 24 abr. 2024. Disponível em: <https://fjp.mg.gov.br/brasil-registra-deficit-habitacional-de-6-milhoes-de-domicilios/>. Acesso em: 8 dez. 2024.

TEIXEIRA, Francisco José Soares. **Trabalho e valor:** contribuição para a crítica da razão econômica. São Paulo: Editora Cortez, 2004.

THOMSON, Eduardo. Fuga de US\$ 50 bilhões esfria paixão de Wall Street por Chile. **Valor Econômico**, Rio de Janeiro, 19 jan. 2023. Disponível em: <https://valor.globo.com/mundo/noticia/2023/01/19/fuga-de-us-50-bilhoes-esfria-paixao-de-wall-street-por-chile.ghtml>. Acesso em 23 jan. 2023.

TOMAZI, Nelson Dacio. **Certeza de lucro e direito de propriedade:** o mito da Companhia de Terras Norte do Paraná. Assis, 1989. 254p. Dissertação (Mestrado em História Social) – Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista ‘Júlio de Mesquita Filho’, Assis, SP, 1989.

TOMMASINO, Kimiye. A história dos Kaingang da bacia do Tibagi: uma sociedade Jê Meridional em movimento. 1995. 348f. Tese (Doutorado em Antropologia) – Departamento de Antropologia da FFLCH, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1995.

TONIN, Vitor Hugo. **O circuito imobiliário na América Latina:** dependência, ditadura e neoliberalismo no Chile. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2025.

TORRES, Pablo; SUÁREZ, Ángela. Os mitos do “milagre econômico chileno”. Tradução de Iaci Maria. **Esquerda Diário**, Chile, 27 out. 2019. Disponível em: <https://www.esquerdadiario.com.br/Os-mitos-do-milagre-economico-chileno>. Acesso em: 20 dez. 2022.

UGÁ. Vivian Dominguez. A categoria "pobreza" nas formulações de política social do Banco Mundial. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, n. 23, p. 55-62, nov. 2004.

VALENÇA. Mario Moraes. **Políticas habitacionais na América Latina.** 2025. Disciplina: Habitação em Perspectiva Internacional Comparada. (46 slides).

VIEIRA, Evaldo. Políticas sociais e direitos sociais no Brasil. **Comunicação & Educação**, São Paulo, n. 9, p. 13-17, maio/ago. 1997.

YAZBEK, Maria Carmelita. Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 110, p. 288-322, abr./jun. 2012.

APÊNDICES

Apêndice A

Roteiro de questões abordadas com morador Alegro Village

1. Como foi a sua seleção para acessar a moradia? Teve algum tipo de dificuldades no processo de aquisição da moradia? (documentação, etc.)
2. A atual moradia é próxima de moradia anterior? Alguém já conhecido (familiares, vizinhos) também mudaram para esse bairro?
3. A atual moradia está mais próxima do trabalho, escola, posto de saúde? A localização da nova moradia facilitou ou dificultou a busca por emprego ou a manutenção do trabalho atual?
4. O que essa nova moradia mudou na sua vida e de sua família?
5. O novo ambiente facilitou ou dificultou a interação com vizinhos e a participação em atividades comunitárias? Você se sente parte da comunidade ou do bairro onde mora agora?
6. Qual é o impacto da prestação do imóvel e da taxa de condomínio no orçamento familiar, comparado com a moradia anterior? O custo do condomínio é sustentável para sua renda?
7. Os serviços do bairro e a infraestrutura do condomínio/bairro atende às necessidades da sua família? Se não, o que falta?
8. Como foi sua adaptação na nova moradia? Como você e sua família se sente na nova moradia?

Apêndice B

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Prezado(a) Senhor(a):

Gostaríamos de convidá-lo (a) para participar da pesquisa **POLÍTICAS HABITACIONAIS NO BRASIL E CHILE: CONVERGÊNCIA ENTRE ESTADO, CAPITAL FINANCEIRO E MERCADO IMOBILIÁRIO - 1980/2020**” que está sendo realizada pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social, nível Doutorado, da Universidade Estadual de Londrina – UEL.

O objetivo é entender como o governo, as empresas e a sociedade influenciam o lugar e como as pessoas moram, especialmente sobre as diferenças e desigualdades nas nossas cidades. Para isso, sua participação é muito importante e ela se dará da seguinte forma: você irá participar de uma entrevista com questões sobre suas experiências com moradia. A conversa será gravada para posteriormente ser transcrita e analisada.

O risco de sua participação é mínimo, podendo envolver, por exemplo, cansaço, desconforto ou constrangimento ao participar da entrevista individual. Ocorrendo esses riscos, a pesquisadora o/a acolherá e ouvirá, procedendo com o encaminhamento mais pertinente conforme a situação apresentada.

Por outro lado, sua participação poderá trazer informações, avaliações, percepções e sugestões que poderão ajudar a melhorar a política de habitação de interesse social para todos. Deste modo, poderá contribuir com a correção de possíveis fragilidades da política, e, conseqüentemente, melhor a qualidade de vida das pessoas.

Esclarecemos que sua participação é totalmente voluntária, podendo você: recusar-se a participar, ou mesmo desistir a qualquer momento, sem que isto acarrete qualquer ônus ou prejuízo à sua pessoa. Esclarecemos, também, que suas informações serão utilizadas somente para os fins desta pesquisa e publicações que dela derivarem e serão tratadas com o mais absoluto sigilo e confidencialidade, de modo a preservar a sua identidade.

Esclarecemos ainda, que você não pagará e nem será remunerado(a) por sua participação. Garantimos, no entanto, que todas as despesas decorrentes da pesquisa

serão ressarcidas, quando devidas e decorrentes especificamente de sua participação.

Nesse termo você autoriza que os procedimentos sejam feitos por meio de gravação de voz e/ou vídeo, de modo a possibilitar uma maior fidelidade do pesquisador com relação ao que foi dito, sendo que o material filmado/gravado será destruído após a defesa da tese resultante da pesquisa.

Segundo o site do CEP: “O Comitê de Ética em Pesquisa Envolvendo Seres Humanos (CEP-UEL) é um colegiado de avaliação de projetos de pesquisa. O CEP-UEL foi criado em 1997 para atender as resoluções do Conselho Nacional de Saúde do Ministério da Saúde que normatiza as pesquisas envolvendo seres humanos seguindo uma tendência mundial de defesa aos participantes de pesquisa. A avaliação ética dos projetos de pesquisa do CEP-UEL é pautada nas resoluções vigentes do Ministério da Saúde (Resolução 466/2012 e Resolução 510/2016) e na Norma Operacional do Conselho Nacional de Saúde (Norma Operacional CNS 001/2013).

Caso você tenha dúvidas ou necessite de mais esclarecimentos poderá nos contatar: Eliane Barbosa Santos Pagani, e-mail: _____ ou procurar o Comitê de Ética em Pesquisa Envolvendo Seres Humanos da Universidade Estadual de Londrina, situado junto ao prédio do LABESC – Laboratório Escola, no Campus Universitário, telefone (43)3371-5455, e-mail: cep268@uel.br.

Este termo deverá ser preenchido em duas vias de igual teor, sendo uma delas devidamente preenchida, assinada e entregue a você.

Londrina, _____ de _____ de 20____.

Eliane Barbosa Santos Pagani
Pesquisadora responsável

Eu, _____,
tendo sido devidamente esclarecido sobre os procedimentos da pesquisa, concordo em participar voluntariamente da pesquisa descrita acima.

Assinatura (ou impressão dactiloscópica): _____

Local/Data: _____