

# DA CASA MODERNA À HABITAÇÃO COMO MERCADORIA. COLÔMBIA, 1942-1991

## HOUSE MODERN HOUSING AS A COMMODITY. COLOMBIA, 1942-1991

Juan José Cuervo Calle

Universidade de São Paulo, São Carlos, Brasil, jjcc@sc.usp.br

Resumo: este texto aborda um panorama geral da habitação social na Colômbia entre 1940 e 1991, marco temporal que evidencia dois momentos importantes: aquele onde a moradia social é fortemente influenciada pelas correntes da arquitetura moderna, a consolidação das instituições estatais e as contribuições exercidas das missões internacionais: a participação do Padre Lebret, do economista Lauchlin Currie e da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). É um segundo momento que ilustra o enquadramento que teve a casa moderna na Colômbia como uma mercadoria por causa da estratégia de desenvolvimento econômico que o Estado planejou por meio de uma concentração dos recursos no financiamento, produção e construção de habitação social para tirar o país da crise enquadrando a casa no âmbito da acumulação do capital.

Palavras chave: habitação social; modernidade; missões internacionais; habitação como mercadoria.

Abstract. This text takes a general overview to the social housing in Colombia in between the years of 1940 to 1991, a temporary stage that evidences two important moments. The first one, where the housing is strongly influenced by modern architecture movement, the consolidation of state institutions, and the contribution made by the international missions: father Lebret participation, the economist Lauchlin Currie, and the Economic Commission for Latin America (ECLA). A second moment that illustrates the framework that modern house had in Colombia as commodity as a consequence of the State's economic development strategy that was planned throughout a concentration of resources in the financing, production, and construction of social housing in order to get the country out of crisis typecasting the house in the field of capital accumulation.

Key words: social housing; modernity; international missions; housing as a commodity.

Artigo recebido: 9 de setembro de 2013. Artigo aceito: 4 de junho de 2014.

## INTRODUÇÃO

A habitação social moderna latino-americana, geralmente caracterizada por ótimas condições espaciais, sofreu depois da segunda metade do século XX uma mudança como mercadoria, que trouxe um decaimento na qualidade arquitetônica, assim como a queda das instituições estatais encarregadas da produção habitacional de interesse social; as principais cidades colombianas não foram alheias a este processo.

Diversos fatos e acontecimentos no panorama nacional enquadram o desenvolvimento da habitação social na Colômbia em vários estágios que fazem referência à ação direta do Estado colombiano (Arango, 1989; INURVE, 1996, p. 17). Neste caso o período específico de trabalho para este artigo se concentra entre 1942 e 1991, período no qual o Estado realizou uma destacável participação através de uma série de projetos de moradia social; além que é um marco temporal determinado pela intervenção da institucionalidade, destacando o desenvolvimento de inumeráveis soluções de habitação de altíssima qualidade por parte do Estado, processo que entrou em uma etapa de decadência no começo dos anos 1980.

O texto é desenvolvido em duas partes. A primeira aborda um panorama geral da habitação social na Colômbia entre 1940 e 1972: identifica-se de qual modo a habitação social se tornou um tema de discussão política (pública) na Colômbia, na medida em que o Estado avançou desde a década de 1920 com o seu processo de modernização; principalmente, por meio do surgimento de instituições como o Instituto de Crédito Territorial (em diante ICT), o Banco Central Hipotecario (em diante BCH), o Centro Interamericano de Vivienda y Planeamiento Urbano (em diante CINVA), entre outras; a incorporação do planejamento macroeconômico recomendado pelas missões assessoras estrangeiras –Lebret, Currie e CEPAL–; e, as influências das discussões da arquitetura moderna; tendo como resultado mecanismos para um desenvolvimento integral (econômico e urbano) com a consolidação de uma série de políticas públicas de habitação fortalecendo a gestão e produção de habitação. Este marco temporal especificamente é delimitado pela criação em 1939 do Instituto de Crédito Territorial, momento inicial de participação *formal* do Estado em âmbito nacional na gestão e construção de habitação social, até 1972; momento que dá conta da transição entre as instituições estatais encarregadas da produção de moradia, para um direcionamento na criação de novas agências estatais e empresas privadas para atender o déficit habitacional. Aqui, as instituições existentes teriam novos rumos e encontrariam apoio na criação de bancos, associações mutuárias e de poupança. Este ano é coincidente com o estabelecimento das Normas Mínimas de Urbanización, Servicios Públicos y Comunitarios com as que se reduziram ao máximo

as especificações dos diversos componentes das áreas residenciais: vias, lotes e espaços integrantes. Estas normas mínimas, junto às conjunturas econômicas, culturais, institucionais e políticas, ajudaram ao começo de uma nova etapa na mercantilização da moradia.

Posteriormente, na segunda parte, consideram-se alguns aspectos que tornaram, a começar da década de 1970, a habitação moderna um bem enquadrado como mercadoria; processo que foi levado à cabo aproximadamente entre 1972 e 1991, momento de fechamento concretizados na Lei 3a. de 1991. Aqui se explicam as preocupações causadas pelas migrações às principais cidades, que tiveram como consequência um elevado déficit habitacional. É de nosso interesse, além, esclarecer a estratégia de desenvolvimento econômico que o Estado planejou por meio de uma concentração dos recursos no financiamento, produção e construção de habitação social para tirar o país da crise tanto de habitação quanto econômica. Este item busca também compreender a tendência que os colombianos têm de fazer investimentos da poupança em habitação, assunto que ajuda a acentuar a mercantilização da casa no setor imobiliário, enquadrando assim a habitação social no âmbito da acumulação do capital para investimento em diferentes áreas.

A relevância de estudar estes dois períodos está em discutir algumas das causas históricas que consolidaram a casa moderna na Colômbia, a crise da habitação social, variáveis e atores da moradia social moderna e o trânsito para uma habitação como mercadoria, evidenciando alguns dos fatores que a determinaram como tema de discussão política e econômica.

#### O ESTABELECIMENTO INSTITUCIONAL E AS MISSÕES ASSESSORAS ESTRANGEIRAS COMO CONTRIBUIÇÃO PARA A PRODUÇÃO DA HABITAÇÃO MODERNA EM COLÔMBIA: 1942-1972

No contexto latino-americano, produto do pós-guerra mundial, muitos dos centros urbanos evidenciaram um acelerado processo de urbanização, derivado dos deslocamentos da população urbana (de pequenos povoados) e rural constituídos como 60% do total da população (Currie, 1961a, p. 2). Na Colômbia, foi o momento da modernização do setor agropecuário e o arranque do desenvolvimento capitalista, incluindo o setor da construção. Embora este panorama fosse positivo para alguns setores da economia, o país não foi alheio ao processo que experimentava América Latina: um exacerbado índice de crescimento demográfico, um aumento desigual na distribuição de terras e ingressos, concentração da propriedade rural no campo, expansão da fronteira agrícola, desemprego e, sobretudo, as migrações rurais e urbanas pelas quais a população camponesa fugia da

violência gerada pelas diferenças partidárias entre liberais e conservadores (Bejarano, 1991, p. 210) (ver quadro 1).

Entre as décadas de 1940 e 1960 a população dos principais centros urbanos colombianos aumentou consideravelmente por causa das migrações, crescendo em mais de 60% (ver quadro 2); o que significou transformações no mercado de terras, especulação de terrenos e mudanças tanto na gestão quanto na produção de moradia. Além disto, este acelerado crescimento populacional trouxe consigo a intensificação de tugúrios e bairros subnormais (CINVA, 1952, p. 35) (ver imagem 1-2) exigindo uma meta da construção de umas 300 000 habitações de baixa renda em toda Colômbia (DANE, 1973).

A intenção modernizadora do Estado, desde o início do século XX, favoreceu a consolidação institucional e a instauração de mecanismos de planejamento e desenvolvimento derivados das sugestões das missões estrangeiras, da academia e dos centros de experimentação dirigidos à solução de problemas urbanos e moradia, gerando uma tensão entre a marginalidade e o desenvolvimento.

Neste contexto, no final de 1940 e começos de 1950, se promoveu um planejamento dirigido ao desenvolvimento urbano entendido como um processo integrado e contínuo do melhoramento do *hábitat* e do bem-estar pessoal da população marginal. Desde então, o Estado colombiano empreendeu uma cruzada para converter o *planejamento integral* no fundamento político do planejamento e do desenvolvimento na escala nacional; a moradia foi um pilar fundamental para este processo. O desenvolvimento econômico e o desenvolvimento urbano fixaram as bases para o estabelecimento do planejamento integral na Colômbia como resultado de uma somatória de fatos:

### *Das missões estrangeiras*

Foram várias as missões econômicas estrangeiras que aportaram ao desenvolvimento integral do país na primeira década do século XX, podem-se ver ainda mais duas missões estrangeiras importantes na primeira metade do século XX: a missão Kemmerer de 1923 e a de 1930; algumas solicitadas pelo governo colombiano e outras no marco de acordos com organismos internacionais; para nosso caso, por delimitação espaciotemporal e temática, interessam particularmente três cenários: o gerado ao redor da missão Currie, Lebrete e CEPAL pelo seu aporte direto no tema da habitação social.

Com o apoio do Banco Mundial, se realizou entre 1949 e 1950 o Plan de Fomento Económico para Colombia, cenário no qual foi criado a Misión del Plan de Fomento, com o propósito de fazer um diagnóstico da

QUADRO 1. NATALIDADE E MORTALIDADE NOS PRINCIPAIS DEPARTAMENTOS DE COLÔMBIA (TAXAS POR 1 000)

| <i>Departamento</i> | <i>1938-1951</i>  |                    | <i>1951-1964</i>  |                    |
|---------------------|-------------------|--------------------|-------------------|--------------------|
|                     | <i>Natalidade</i> | <i>Mortalidade</i> | <i>Natalidade</i> | <i>Mortalidade</i> |
| Cundinamarca        | 37.2              | 14.3               | 38.1              | 9.6                |
| Antioquia           | 39.1              | 15.9               | 46.5              | 10.8               |
| Atlântico           | 36.4              | 11.6               | 37.6              | –                  |
| Valle               | 37.7              | 15.6               | 38.4              | 10.5               |

Pode-se ver o alto incremento de mortes nas décadas de 1930 e 1950, principalmente em Antioquia e Valle.

Fonte: Quadro modificado. As informações foram tiradas da ficha original. Departamento Nacional de Estadística (em diante DANE) (1964). *Censo de População*. Bogotá: DANE.

situação atual do país e expor os programas pertinentes; além das reformas necessárias para o andamento do progresso e o desenvolvimento do país. Foi o primeiro programa com dimensões importantes para o planejamento nacional com apoio internacional, o seu diretor foi o economista canadense Lauchlin Currie. O contexto da missão Currie começa em 1948, quando em Bogotá tem lugar a Conferência Panamericana e se desata a comoção social conhecida como o *bogotazo*. A proposta do professor Currie foi feita em duas etapas. O principal objetivo expressado pelo Banco Mundial para a primeira etapa entre 1949 y 1950 desembocou nas Bases de um Programa de Fomento para Colombia (Currie, 1951) como se chamou o primeiro informe dirigido pelo professor Currie e publicado em 1951 por meio do Banco de la República. Este informe constituiu o primeiro diagnóstico da situação de atraso e pobreza na qual estava submergido o país; se destaca o baixo nível de vida da população, refletido na carência de elementos básicos como saúde, educação, moradia, bens, e serviços (López, 2011, p. 32).

Neste informe, Currie dedica grande parte ao tema da administração dos governos locais e aos serviços públicos; estimava, por um lado, que os governos municipais estiveram equipados para gerenciar as suas responsabilidades, mas sob o controle da administração nacional. E, por outro, que o desenvolvimento futuro dos serviços públicos se fizesse na sua maioria sob os auspícios do governo, já que o problema fundamental que se apresentava ao redor deles residia na extrema debilidade e pobreza do muitos dos municípios (Malagón e Pardo, 2009, p. 16).

Segundo Currie, o fator de sucesso das empresas dedicadas aos serviços públicos estava no grão de autonomia que estas pudessem manter, principalmente, nas grandes cidades; pois estas apresentam vantagens so-

QUADRO 2. CRESCIMENTO DEMOGRÁFICO DOS PRINCIPAIS CENTROS URBANOS

| <i>Principais capitais</i> | 1938 (A)         |                                  | 1951 (B)         |                                  | 1964 (C)         |                                  |
|----------------------------|------------------|----------------------------------|------------------|----------------------------------|------------------|----------------------------------|
|                            | <i>População</i> | <i>Crescimento (Porcentagem)</i> | <i>População</i> | <i>Crescimento (Porcentagem)</i> | <i>População</i> | <i>Crescimento (Porcentagem)</i> |
| Bogotá                     | 330 312          | 43                               | 648 324          | 53.9                             | 1 697 311        | 67.7                             |
| Medellín                   | 168 266          | 38.9                             | 358 189          | 60.6                             | 772 887          | 60.1                             |
| Barranquilla               | 33 245           | 31.5                             | 47 354           | 27.9                             | 104 471          | 61.9                             |
| Cali                       | 101 883          | 41.7                             | 284 186          | 83.2                             | 637 929          | 63.3                             |

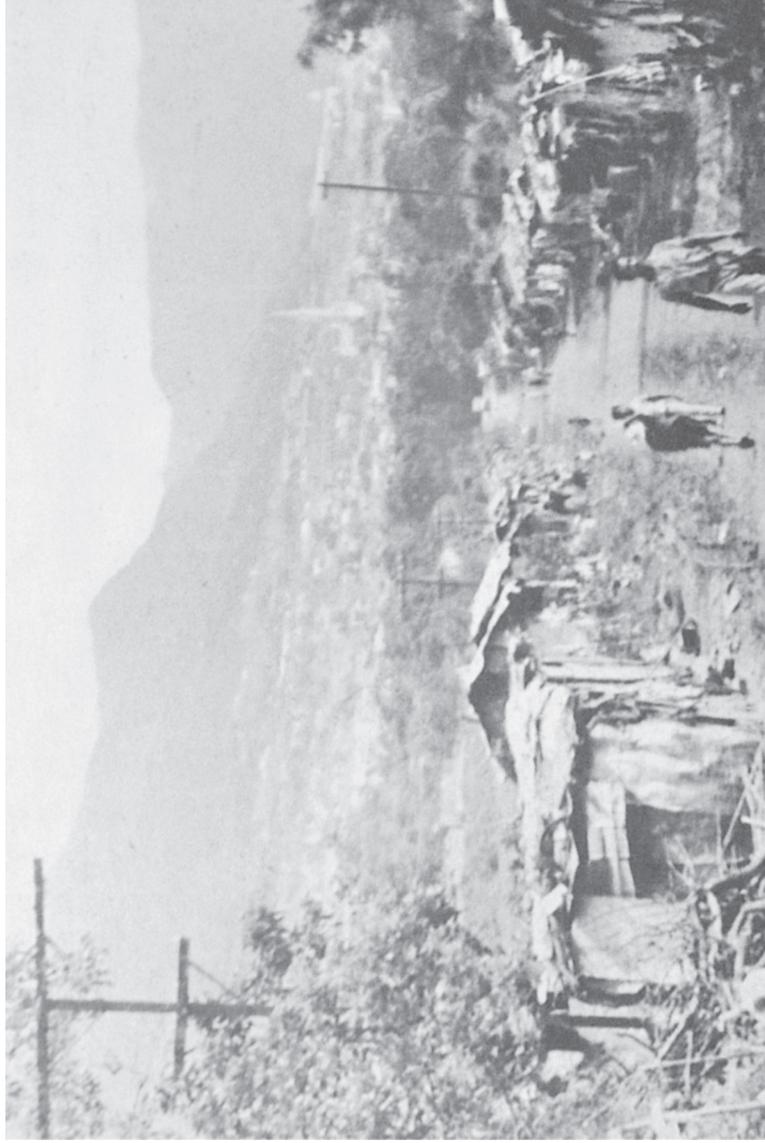
Fontes: Quadro modificado. As informações foram tiradas da ficha original. Colunas A e B: Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE] (1951). *XII Censo Nacional de Población, II de Edificios y I de Vivienda*. Bogotá, Colombia, e coluna (C): DANE (1964).

IMAGEM 1. ASSENTAMENTO SUBNORMAL NA CIDADE DE MEDELLÍN, 1950



Fonte: Molina, L. (2001). *Fotografia de arquitetura en Medellín, 1879-1960*. Medellín: Universidad de Antioquia.

IMAGEM 2. ASSENTAMENTO SUBNORMAL EM CIDADE DE MEDELLÍN, 1960



Fonte: Molina, L. (2001). *Fotografía de arquitectura en Medellín, 1879-1960*. Medellín: Universidad de Antioquia.

bre as pequenas, já que permitiam que o estado pusesse à disposição de um maior número de pessoas serviços públicos de qualidade à baixo custo, até porque constituem uma base mais sólida para o crescimento econômico nacional. Ou seja, segundo Currie, o crescimento econômico nacional devia passar primeiro pelo crescimento das grandes cidades, e estas por sua vez terem um efeito indutor na economia do país (Gouëset, 1998, p. 187). Este informe registrou as bases do planejamento macroeconômico que aprofundaria posteriormente na sua segunda aparição.

Em novembro de 1961, apareceu de novo Currie por encargo da Fundación para el Progreso de Colombia para fazer um segundo diagnóstico. Currie propôs a Operación Colombia, entregue no mesmo ano como resultado de doze anos de cuidadosa observação (Currie, 1961b). Neste caso o objetivo era anunciar as bases para um programa coerente e global de desenvolvimento com a adoção de umas políticas dirigida a criar nas cidades oportunidades de trabalho melhor remunerado para os habitantes do campo e das pequenas populações; ou seja, é uma proposta orientada a elevar o nível de vida da população mais pobre por meio do desenvolvimento de formas e sistemas para criar mais empregos produtivos e resolver o problema agrário, dando um grande impulso à industrialização e à tecnificação da agricultura, educação, saúde e moradia aceitável.

Ainda, com fortes críticas formuladas por vários setores da opinião pública e do Estado na Operación Colombia, Currie (1982, pp. 10-14), para incentivar as esferas agrícola e industrial, propõe levar a força de trabalho dos campos às cidades, destinando-a para atividades que requeressem obreiros não qualificados, como a construção de habitação. Em que pese à contundência das propostas, –baseadas nas estratégias macroeconômicas de construção de habitação urbana, que em certa medida tentavam diminuir tanto a marginalidade quanto a informalidade (Currie, 1961b, pp. 49-53)– a maioria foi recusada no governo de Carlos Lleras Restrepo, 1966-1970, mesmo com seu notório interesse no tema (Currie, 1961a, pp. 6-8); mas aceita anos depois no mandato do presidente Misael Pastrana Borrero, 1970-1974, em seu plano de desenvolvimento chamado Las Cuatro Estrategias.

Em termos de moradia, Currie considerava necessário concentrar esforços em um programa massivo de construção de habitação de baixo custo e serviços públicos nas cidades que tivessem perspectivas de oferecer um alto nível de empregos permanentes: “Un amplio programa de vivienda popular crea por sí misma nuevas oportunidades de empleo en la construcción, y en la producción de los materiales de construcción y en los transportes, pagando niveles de salarios urbanos. La capacidad de compra de estos salarios adicionales será gastada inmediatamente en bienes de consumo” (1961a, p. 9). Esta seria a estratégia no setor da construção

como meta alternativa para a saída de um déficit de mais de, em média, 39 000 habitações anuais (Currie, 1961a, p. 9) (não só causado pelas migrações, mas pela formação de novas famílias), tentando superar a média de 18 000 moradias anuais construídas pelo Estado entre 1958 e 1960 (Currie, 1961b, p. 49). Para cumprir esta meta propõe dois objetivos fundamentais: o primeiro é dar continuidade à construção de habitação de casas unifamiliares, impulsadas pelo Estado desde 1940, e fortalecer a produção de edifícios de apartamentos (Currie, 1961b, p. 52); até o momento, só construídos em lotes estratégicos no centro das principais cidades, como tática de especulação de terrenos. E, o segundo, ressalta um marcado interesse por aproximar a empresa privada à execução de habitação econômica, oferecendo-lhe poderosos estímulos para atrair o capital, pois o Estado por si mesmo era incapaz de solucionar o crescente aumento anual de déficit habitacional. A partir destas ideias foi que se iniciou a consolidação da participação do setor privado na Colômbia para ajudar a solver a necessidade de habitação.

Neste mesmo contexto (finais da década de 1950 e começos de 1960), se destaca o desenvolvimento do Estudio sobre las condiciones del desarrollo en Colombia contratado por meio do centro de Economía y Humanismo e dirigido pelo padre Louis Joseph Lebret. Estudo que fez um detalhado diagnóstico da situação do país, no qual foi incluído o tema da habitação (Ceballos, 2008, pp. 92-93). A Missão Lebret produziu um diagnóstico da população tanto rural quanto urbana. Estudou-se a qualidade de vida da população de baixos ingressos, as suas demandas de consumo e dotação de serviços a cargo do Estado, evidenciando um panorama geral da situação econômica do país. O seu objetivo era permitir um conhecimento da realidade humana, social e econômica básica para alcançar um melhoramento nos níveis de vida do país. Encontrou-se, segundo o informe Lebret, uma população com comportamentos antieconômicos, utilização irracional da terra, exagerado consumo das mercadorias estrangeiras que poderiam ser prescindidas, ou no caso, se poderiam produzir no país; projetos urbanos muito custosos insuficientemente estudados, escasso interesse na pesquisa científica, entre outros aspetos (Lebret, 1958). Lebret prognosticou o fracasso da Colômbia se não efetuava grandes mudanças nos seus costumes e mentalidade, se a orientação do desenvolvimento não se fizesse com base em estudos continuados e precisos e se não adiantasse com firmeza as resistências atrasadas e egoístas (Árvalo, 1997, pp. 16-17). Poderíamos dizer que com o estudo do padre Lebret na Colômbia, se introduziu a planificação moderna no país já que se produziu um primeiro diagnóstico baseado em cifras e indicadores (Saldarriaga, 2003, p. 30) que por primeira vez permitiu ler as condições da população tanto camponesas quanto urbanas de forma quantitativa.

O padre Lebret traz para a Colômbia uma metodologia de análises profunda para a moradia, tanto rural quanto urbana, refletida no Manual de Encuesta Social (Lebret, 1961). Neste amplo manual, entre muitos elementos de análises, identifica a vida familiar; incluindo a habitação como um componente muito importante: analisa as condições qualitativas das moradias por meio de enquetes, uma rural e outra urbana, aplicada nas principais capitais. Contemplaram-se vários aspectos referentes à habitação: áreas, número de habitantes por quarto, qualidade da construção: facilidades, ventilação, incidência solar, disponibilidade da água, banheiros e sanitários, iluminação, móveis, conforto doméstico, transporte e meios culturais. No que tange o assunto urbano, foram analisados os níveis de vida existentes no entorno dos bairros populares (Lebret, 1958, pp. 79-105).

O informe evidenciou a habitação como um problema grande para todo o país com tipologias e materializações descontextualizadas com respeito ao clima e à cultura, autoconstrução sem conhecimentos técnicos (Lebret, 1958, p. 79), espaços reduzidos ao interior das habitações com relação ao seu número de habitantes, mobiliário e utensílios insuficientes, assim como ausência de escolas domésticas para as donas de casa (Lebret, 1958, p. 91). Com relação ao urbano, encontrou-se uma adequada correlação entre a moradia e o urbanismo, na qual, este último, resultou com a melhor avaliação com relação à moradia, mas na que persiste uma relação direta: a melhor qualidade urbanística, melhor qualidade de habitação. Porém, na maioria das cidades se achou uma rede elétrica e de esgoto insuficiente, coleta do lixo precário e inexistência de espaço público adequado (Lebret, 1958, p. 93). Tanto os achados com relação à habitação quanto ao urbano, serviram para identificar a concentração e a desigualdade na distribuição da terra nas cidades e no campo e para começar a procurar medidas corretivas para esta tendência (Sojo, 1967, p. 7), a introdução do conceito de déficit como quantificação do problema da habitação; mas, principalmente, a “incidência na definição de políticas públicas” (Fique, 2006, p. 22) em várias áreas que assentaram uma base na normativa da habitação e no desenvolvimento de planos urbanos para o crescimento das cidades “inspirada en la justicia y consolidada en la democracia” (Sojo, 1967, p. 59).

Em 1958, o mesmo ano em que se levou à cabo a missão Lebret, começou a preparação para o que seria a segunda missão CEPAL para Colômbia.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> A primeira missão foi realizada em 1954, logo depois de ser criado o CEPAL. O documento apresentou um balance global do desenvolvimento histórico da economia colombiana e das características da situação desse momento. Portanto não é de nosso interesse fazer uma citação do assunto.

Dois anos mais tarde se realizou em Bogotá um encontro convocado pela Organização dos Estados Americanos para estudar a formulação de medidas para uma eventual cooperação econômica continental a fim de fazer frente às necessidades sociais. Com este propósito Estados Unidos estabeleceu o Fondo Especial Interamericano de Desarrollo (FID) criado em 1961 para financiar programas de reforma agrária, de aqueduto, de habitação e de educação. Como resposta a este fundo econômico, em agosto do mesmo ano se levou à cabo o encontro em Punta del Este (Uruguai), onde se assinou a carta Declaración a los Pueblos de América Latina por meio da qual os países signatários se comprometeram a “acelerar el desarrollo económico y social, a fin de conseguir un aumento sustancial y sostenido del ingreso por habitante, para acercar en el menor tiempo posible el nivel de vida de los países latinoamericanos al de los países industrializados” (Monteverde, 1967, p. 149) por meio de um plano de desenvolvimento econômico de acordo com o estabelecido em Punta del Este. Colômbia foi o primeiro país em apresentar um plano de desenvolvimento econômico para a obtenção do financiamento externo oferecido pelos Estados Unidos (Árevalo, 1997, p. 18). Tratava-se de tornar a Colômbia uma potência industrial, um país exportador e produtor de mercados competitivos; de estimular o espírito moderno para a empresa privada. Tratava-se, além disso, de aumentar o setor agrícola distribuindo uma terra abatida por constantes conflitos políticos e de pobreza.

Em termos de moradia a missão CEPAL, para dar cumprimento ao seu objetivo de acelerar o desenvolvimento, converteu a habitação em uma das ferramentas mais importantes de política macroeconômica utilizando o excesso de força de trabalho na construção de habitação e não como motivo do aumento do problema. Compreendeu-se que a produção de habitação em si mesma não solucionava o problema do déficit se esta não se encontrasse abrangida por uma política global de desenvolvimento.

Em resumo, as missões internacionais alertaram ao Estado do grave problema da habitação na Colômbia por conta dos baixos níveis de desenvolvimento acusados: compreendeu-se que o déficit habitacional deveria ser atenuado não só em termos quantitativos, mas qualitativos; reconheceram-se as limitações de produção de moradias por causa de técnicas de construção antieconômicas, sobre os entraves de uma oferta muito baixa frente uma demanda muito alta, os problemas de acesso ao mercado por parte da população, especialmente a mais pobre; o alto custo da terra nas principais cidades, a localização de planos de habitação periféricos que geravam altos valores pela extensão de redes e serviços. Conscientizou-se aos diferentes entes governamentais da importância de programas massivos integrais de habitação barata, sobre a implementação de políticas e instrumentos que permitissem atender a demanda habitacional, do melho-

ramento do equipamento urbano dos bairros existentes, das vantagens de aproximar o capital do setor privado à construção de habitação; além da importância de definir a construção de moradias como uma ferramenta da política macroeconômica e como um dos motores mais importantes da economia nacional.

### *Das instituições*

Embora muitas tenham sido as instituições que intervieram e aportaram na produção, construção e financiamento de habitação social na Colômbia, das principais instituições de orden nacional podemos mencionar a Caja de Crédito Agrario, 1931; o Banco Central Hipotecario, 1932; a Caja de Vivenda Popular, 1942; a Caja de Vivienda Militar, 1947; o Fondo Nacional del Ahorro, 1968. E na ordem local achamos o Instituto de Acción Social, 1927, e a Caja de la Vivienda Popular, 1942, em Bogotá. Temos Corporación de Vivienda y Desarrollo Social (CORVIDE), 1953, em Medellín e Instituto de Vivienda de Cali (INVICALI), 1966, em Cali.

Poderíamos afirmar que foi o Instituto de Credito Territorial (ICT) e o Centro Interamericano de Vivienda y Planeamiento Urbano (CINVA) as instituições que mais protagonismo tiveram neste sentido. O ICT foi estabelecido em 28 de janeiro de 1939 com o Decreto legislativo 200, orientado inicialmente para o fomento da habitação rural e elevar a qualidade de vida da população camponesa (ICT, 1995, p. 19). Depois, com a expedição da Lei 46 do mesmo ano, se impulsionou a construção de moradias agrárias higiênicas, ficando a cargo do Instituto recém-criado (Monsalve, 1954, pp. 15-18). Em 1942 com o Decreto 1549 foram abertas as Seccionales de Vivienda Urbana (SVU) para tentar dar cobertura à forte demanda das ondas de imigrantes que chegavam às principais cidades (Lleras, 1980, p. 68). Assim, por meio do ICT se deu um giro que correspondeu à mudança de um país rural a um país de cidades (Fique, 2006, p. 21). Neste mesmo ano, por meio do Decreto 380, o governo nacional ditou medidas na busca de tentar fomentar a indústria da construção, assim como o melhoramento da moradia popular existente por meio de recursos do Ministerio de Hacienda e Crédito Público, para o fomento dos chamados “bairros populares modelos” como unidades de moradia dotadas de serviços comunitários, regulamentando a sua construção; onde o ICT teve uma participação fundamental (Lleras, 1980, pp. 65-73).

A influência do ICT sobre o desenvolvimento tanto urbano quanto aos modelos arquitetônicos habitacionais modernos foi muito considerável. O ICT foi um agente decisivo nas políticas governamentais que atribuíram um papel fundamental à entidade no planejamento do desenvolvimento

urbano e na ingerência de normas de urbanização, definindo orientações de adiantamento urbano tanto nas cidades principais quanto nos centros urbanos intermédios do país. Seus programas próprios de habitação adotaram muitas das recomendações das missões estrangeiras, por exemplo, a construção massiva de habitação como instrumento propulsor da economia nacional, o trabalho contínuo sobre assentamentos existentes no melhoramento de bairros e no desenvolvimento de progressivo de zonas subnormais de habitação, o fato de prover equipamento integral básico como escolas, centros de saúde e comunais; assistência técnica em programas de autoconstrução, remodelação de moradia, legalização de habitação e terras, densificação de prédios no perímetro urbano, subdivisão de habitação para aluguer e para venda, atenção a desastres e calamidades públicas, o ênfase na dotação de serviços públicos e lotes com serviços; além das discussões levadas à cabo nos Congressos Internacionais de Arquitetura (CIAM), evidenciadas em muitas das materializações propostas.

Na década de 1950 o cenário urbano é concebido como um centro de atenção de diversas instituições acadêmicas e políticas, que definiram as condições para a consolidação do ensino, pesquisa e prática do planejamento em centros educativos, oficinas e no trabalho dirigido por escritórios de planejamento. Ao redor desta estratégia surgiu o Centro Interamericano de Vivienda y Planeamiento Urbano (CINVA), que, em conjunção com a institucionalidade, os centros acadêmicos e as missões estrangeiras, dariam forma à habitação moderna em Colômbia.

O intuito exposto pelo CINVA era a habilitação das comunidades para a autoajuda (ou autoconstrução) e promover um desenvolvimento integral. A partir de 1952 o CINVA liderou numerosas experiências de participação comunitária e uma assessoria (técnica) para estimular o desenvolvimento social integral das comunidades, tendo a habitação como ponto chave de ação (Peña, 2008, pp. 187-188). O programa CINVA, produto da Organização dos Estados Americanos, buscou atender o déficit de moradia em populações marginais; a sua metodologia de trabalho se orientou na redução de custos na produção de habitação, pesquisa, materiais de construção e novas tecnologias, além de inserir a participação comunitária como elemento importante nos programas sociais do Estado.

A participação da indústria como produtora de moradia social entre 1950 e 1970 também foi fundamental. Foram muitos os bairros obreiros construídos pelas empresas industriais nas imediações das fábricas, tanto a participação de entidades de natureza caritativa, fundações católicas e sociedades sem fins lucrativos. Também se teve a ação de cooperativas obreiras e profissionais independentes. Em todos estes casos, a norma urbana, dificilmente evidente, operava por concorrência de saberes e boas doses

de sentido comum (INURVE, 1996, p. 275), pois não existia uma normativa clara para a construção de moradia, especificamente social.

Este primeiro período, foi portanto, um laboratório experimental em matéria de habitação por parte das instituições estatais e não governamentais, conseguindo uma grande capacidade de resposta aos desajustes do crescimento urbano (por migração), embora não suficientes (ver quadro 3). A presença do setor institucional, ainda, permitiu inscrever ao país no contexto internacional sob um sistema de produção (com o Instituto de Crédito Territorial), de financiamento (através do Banco Central Hipotecario) e experimental (com o Centro Interamericano de Vivienda y Planeamiento Urbano).

Porém, o mais importante das instituições foi a sua intencionalidade por mitigar o acelerado déficit habitacional e de serviços públicos como resposta às mais de 60 000 novas famílias anuais que chegavam aos principais centros urbanos, entre 1960 e 1970 (DANE, 1973); todas carentes de domicílio. O acelerado déficit, que desde 1950 até 1972 tinha aumentado mais de oito vezes, era cada vez mais crítico; como consequência da baixa capacidade edificadora do Estado em relação às altas taxas de crescimento da população urbana, cujo aumento estava entre 1950 e 1960 em torno de 6.6% (ver quadro 1) e, entre 1960 e 1970, foi de 7.2% (ver quadro 4). O que evidencia uma incapacidade das famílias para demandar uma habitação e a impossibilidade da estrutura econômica para produzi-la. A magnitude e realidade do fenômeno ajudam a compreender a implementação de constantes mudanças nas políticas públicas de habitação na Colômbia durante este primeiro período.

#### DAS DISCUSSÕES DA ARQUITETURA E DO URBANISMO MODERNO

No desejo de se inscrever nos discursos do urbanismo moderno europeu, onde se fundamentou o papel da produção industrial de habitação com uma clara e otimista fé na máquina (especialmente com a edificação de uma moradia em massa higiênica), a ideia de mobilidade, flexibilidade e liberdade; o uso das novas tecnologias e os novos materiais proporcionou à arquitetura instrumentos para ajudar a transformar a sociedade (Aymonino, 1973, pp. 88-97). Muitas das instituições que operavam na Colômbia em matéria de habitação, não foram alheias a estas influências.

O discurso do planejamento urbano a partir de funções fundamentais em uma ótima circulação –em torno à eficiência e a utilidade para o cidadão–, na precisão de usos e atividades e materializações comparáveis a uma máquina, dominou uma grande parte da percepção institucional no momento da projeção espacial da habitação e da cidade. O pensamento

QUADRO 3. DÉFICIT QUANTITATIVO DA HABITAÇÃO URBANA NA COLÔMBIA, 1950-1972

| Ano  | A<br>CENAC |                  | B<br>ICT |                  | C<br>CINIA  |                  | D<br>DNP |                  |
|------|------------|------------------|----------|------------------|-------------|------------------|----------|------------------|
|      | Déficit    | Incremento anual | Déficit  | Incremento anual | Déficit     | Incremento anual | Déficit  | Incremento anual |
| 1950 | -          | -                | -        | -                | -           | -                | -        | -                |
| 1951 | -          | -                | 87 000   | -                | -           | -                | -        | -                |
| 1953 | -          | -                | 115 000  | 28 000           | -           | -                | -        | -                |
| 1955 | -          | -                | 131 400  | 16 000           | -           | -                | -        | -                |
| 1956 | -          | -                | 175 000  | 44 000           | -           | -                | -        | -                |
| 1958 | -          | -                | -        | 34 666 (P)       | 107 409     | -                | -        | -                |
| 1960 | -          | -                | 219 000  | -                | 193 509 (P) | 86 100           | -        | -                |
| 1962 | -          | -                | 280 000  | 61 000           | 279 610     | 86 101           | -        | -                |
| 1964 | 362 983    | -                | 332 000  | 52 000           | -           | -                | -        | -                |
| 1966 | -          | -                | 380 000  | -                | -           | -                | -        | -                |
| 1969 | -          | -                | -        | -                | -           | -                | 600 000  | -                |
| 1970 | -          | -                | 618 000  | -                | -           | -                | 618 000  | 18 000           |
| 1972 | -          | -                | 637 000  | -                | -           | -                | 744 000  | 126 000          |

Nota: (P): projetada. O incremento anual foi calculado pelo autor.

Fontes: coluna A: Centro Nacional de Estudios de la Construcción (1976). *Déficit de vivienda en Colombia 1964-1973 y proyecciones 1974-1980*. Bogotá, Centro de Estudios de la Construcción y el Desarrollo Urbano y Regional (CENAC); coluna B: Instituto de Crédito Territorial (1955). *Instituto de Crédito Territorial. Una política de vivienda para Colombia*. Bogotá: Seminario Nacional de Vivienda, e Instituto de Crédito Territorial (1969). *Instituto de Crédito Territorial, 30 años de servicio*. Bogotá: s. e.; columnas C e D: G. Murillo e E. Ungar (1978). *Política, vivienda popular y el proceso de toma de decisiones en Colombia. Análisis de la coyuntura actual y viabilidad de las soluciones propuestas durante el Frente Nacional* (pp. 119-124). Bogotá: Universidad de los Andes.

da habitação desde as faculdades de arquitetura se inscrevia nos paradigmas do espaço moderno e os CIAM (especialmente os primeiros congressos II e III, dedicados ao tema da habitação) como o seu máximo referente: funcionalismo, uniformidade e universalidade, entre outras considerações. Este forneceu novas perspectivas projetuais e tecnológicas induzindo tanto arquitetos quanto políticos em propor parâmetros na gestão e produção de habitação.

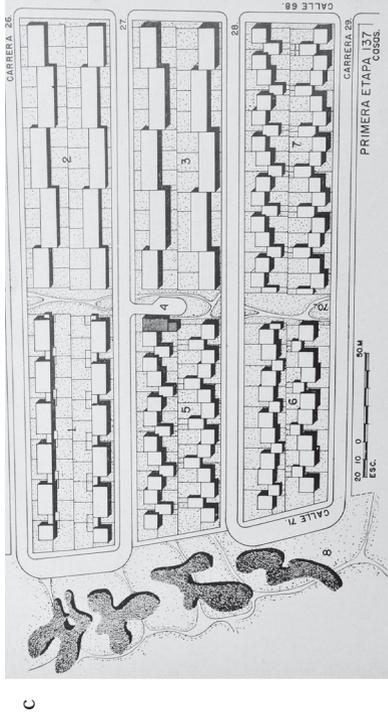
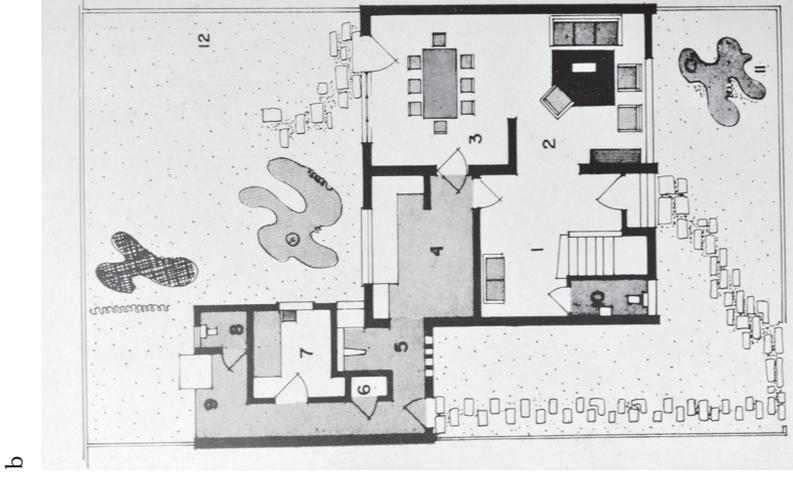
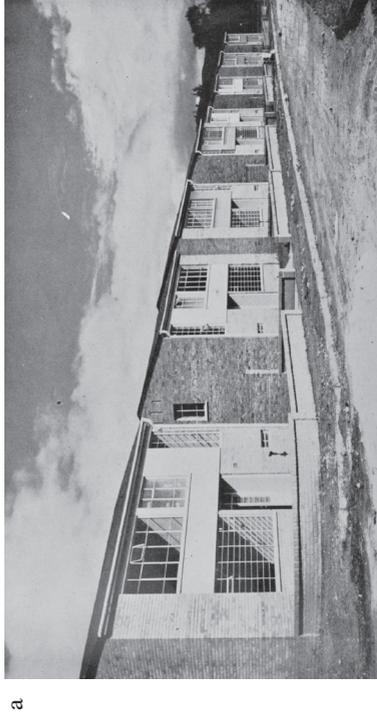
É assim como surgiram ótimas propostas de habitação moderna nas principais cidades, uma arquitetura capaz de responder às necessidades do homem moderno, às exigências da cidade, a uma espacialidade com a faculdade de albergar os novos equipamentos e mobiliários, mas principalmente, uma habitação com capacidade de enaltecimento da população obreira. Bairros como Los Alcazares em Bogotá (ver imagem 3) e o bairro Los Libertadores em Medellín (ver imagem 4) representam uma arquitetura funcional, que existe e se faz singular, que é significativa, que se sustenta em si mesma.

A necessidade de pensar a moradia de maneira diferente nas faculdades, nas instituições, no Estado, exigiu novas formas de relação da habitação, da cidade, da indústria, das novas práticas e hábitos interiores desejosos de mudar as desusadas convenções rotineiras nos modos passados de compressão da habitação; de incorporar aquela nova linguagem moderna aceita por uns e recusada por outros, mas enriquecendo essas enrarecidas formas com formulações e expressões camponesas próprias da época, animando-a e resignificando-a.

A partir da década de 1940 e até começos da década de 1970, com o ICT e outras instituições financeiras, começou na Colômbia a produção de casas sócias modernas; não uma arquitetura menor, mas a fabricação de uma habitação de qualidade pensada para o homem seguindo as doutrinas da humanização do espaço doméstico expostos nos Congresso de Arquitetura Moderna: espaços aptos para incorporar qualquer tipo de conteúdo, de pessoas, de cultura, de condições locais (ver figura 1).

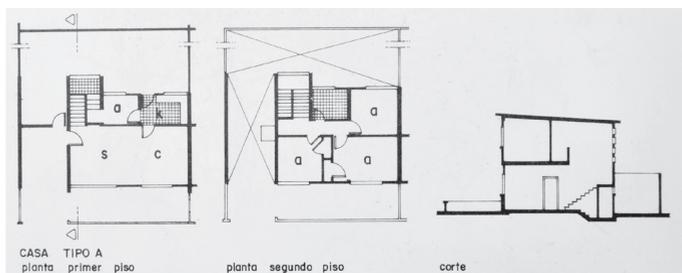
A habitação social moderna na Colômbia neste período é, portanto, a somatória de múltiplas tensões e não da individualização de diversos fatos. A conjunção, podemos concluir, está conformada principalmente pela resultante da institucionalidade, da influência da arquitetura moderna e das diversas formas de cooperação internacional.

### IMAGEM 3. BAIRO LOS ALCAZARES, BOGOTÁ



Fonte: El nuevo barrio Los Alcazares (outubro de 1949). (<sup>a</sup>fachada etapa 37, p. 4; <sup>b</sup>planta típica das habitações, p. 4; <sup>c</sup>plano geral, p. 3). *Revista Proa*, 28.

IMAGEM 4. BAIRRO LOS LIBERTADORES, MEDELLÍN



Fonte: INURBE (1996). *Estado ciudad y vivienda. Urbanismo y arquitectura de la vivienda estatal en Colombia, 1918-1990*. Bogotá: Corporación Colegio de Villa de Leyva/CEHAP/CITCE.

## O ENQUADRAMENTO ECONÔMICO DA CASA NA COLÔMBIA. A HABITAÇÃO COMO MERCADORIA: 1972-1990

Este item evidencia um processo de trânsito no qual a habitação moderna começa a se enquadrar como uma mercadoria afastando-se de muitas das recomendações socioculturais oferecidas pelas missões internacionais (Lebret), assim como muitos dos princípios modernos que privilegiavam o ser humano como centro do espaço. Foi Currie quem mais se aproximou de uma proposta de mercantilização da moradia ao redor dos direcionamentos econômicos e políticos do país. Mas outros fatos também ajudaram no processo de acentuação de mercantilização no setor imobiliário durante este segundo período de estudo. Por um lado, temos o forte conflito social derivado principalmente do problema do narcotráfico evidenciado por volta da segunda metade de 1970; e, por outro lado, está a tendência histórica que os colombianos têm de todas as classes sociais no investimento de suas poupanças em habitação e terra.

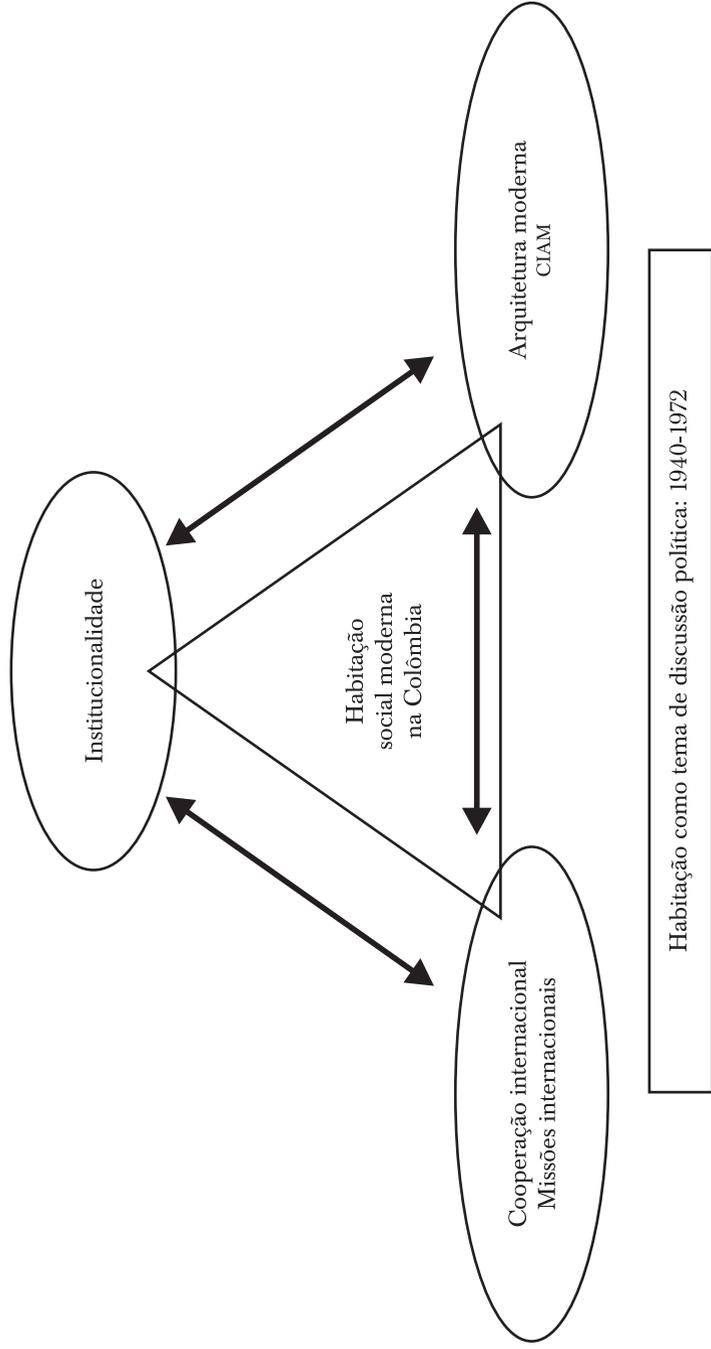
*Dos conflitos sociais*

A partir de nosso segundo período, a habitação na Colômbia chegou a uns de os seus piores momentos (ver quadro 4) como consequência do fracasso definitivo da Reforma Agrária proposta por Alberto Lleras Camargo no marco do Frente Nacional, em 1961, pois as áreas rurais de maior desenvolvimento econômico se converteram em espaços de forte conflito social. A disputa pelos territórios que produziam divisas —cocaína, petróleo e ouro, principalmente—, foram ocupados por forças armadas ilegais como paramilitares, guerrilhas e narcotráfico, as quais encontraram respaldo em políticos clientelistas, pecuários, e as próprias forças militares, tendência que tem sido marcada desde a década de 1930.

O problema do narcotráfico, evidente a partir de 1974, ajudou a acentuação da mercantilização do setor imobiliário pela alta inversão dos recursos provenientes do narcotráfico, que foram completamente lavados pela banca hipotecária e pelos mesmos construtores. Os ingressos da cocaína ajudaram a manter condições favoráveis de altos níveis de consumo, entre eles a demanda de habitação. A reorientação dos recursos do narcotráfico para moradia suntuosa elevou o preço interno da indústria imobiliária afetando outros demandantes destes bens; inclusive, dos setores populares, que viram como os preços da habitação se disparavam a níveis inalcançáveis.

Esta situação, agravada nesta década, somado aos conflitos pela guerrilha, produziu uma alta mobilidade geográfica da população dos peque-

FIGURA 1. ESQUEMA SÍNTESE DA CONSOLIDAÇÃO DA HABITAÇÃO SOCIAL MODERNA NA COLÔMBIA



Fonte: Do autor, elaborado com base na síntese dos itens anteriores.

QUADRO 4. DÉFICIT QUANTITATIVO DA HABITAÇÃO URBANA NA COLÔMBIA ENTRE 1972-1980

| Ano  | A<br>CENAC |                  | B<br>ICT  |                  | C<br>CAMACOL <sup>a</sup> |                  |
|------|------------|------------------|-----------|------------------|---------------------------|------------------|
|      | Déficit    | Incremento anual | Déficit   | Incremento anual | Déficit                   | Incremento anual |
| 1972 | -          | -                | -         | -                | 543 761                   | -                |
| 1973 | 580 860    | -                | -         | -                | 580 850(P)                | 37 089           |
| 1974 | 611 325    | 30 465(P)        | -         | -                | 611 324(P)                | 32 961           |
| 1975 | 644 258    | 32 933(P)        | -         | -                | 644 258(P)                | 32 934           |
| 1976 | 678 888    | 34 630(P)        | -         | -                | 679 793(P)                | 35 535           |
| 1977 | 715 301    | 36 413(P)        | -         | -                | 715 301(P)                | 35 508           |
| 1978 | 753 591    | 38 290(P)        | -         | -                | 753 591(P)                | 38 290           |
| 1979 | 793 848    | 40 257(P)        | -         | -                | 793 848(P)                | 40 257           |
| 1980 | 836 173    | 42 325(P)        | 1 242 000 | -                | 863 173(P)                | 69 325           |

<sup>a</sup> Cámara Colombiana de la Construcción.

(P): projetada pelo autor. O incremento anual foi calculado pelo autor.

Fontes: elaboração própria. Dados fornecidos de coluna A: Centro Nacional de Estudios de la Construcción [CENAC] (1976). Déficit de vivienda en Colombia 1964-1973 y proyecciones 1974-1980. Bogotá: CENAC; columna B: Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE] (1985). *XVI Censo Nacional de Población y Vivienda*. Bogotá, Colombia; columna C: G. Murillo e E. Ungar (1978). *Política, vivienda popular y el proceso de toma de decisiones en Colombia. Análisis de la coyuntura actual y viabilidad de las soluciones propuestas durante el Frente Nacional* (pp. 119-124). Bogotá: Universidad de los Andes.

nos centros urbanos e camponesa às principais cidades (ver quadro 5), fragilidade nas relações sociais dos indivíduos, insegurança nos direitos de propriedade pelo deslocamento forçoso, precário acesso da população aos centros de mercado e altos níveis de violência com um elevado número de mortes (ver quadro 1); fenômeno que tem sido particularmente agudo desde então.

Para enfrentar este gravíssimo problema o governo de Misael Pastrana Borrero, 1970-1974, definiu um plano nacional de desenvolvimento chamado Las Cuatro Estrategias. Este plano apontava para quatro estratégias fundamentais: ênfase no desenvolvimento urbano, aumento das exportações, incremento da produtividade agrária e melhor distribuição do ingresso. O projeto Las Cuatro Estrategias retomou direcionamentos propostos por Currie na Operación Colombia, cujo intuito era elevar o desempenho da economia à melhora do nível de demanda e consumo da população urbana. Este objetivo determinou o apoio a um setor da economia que dinamizou a sua atividade e multiplicou os benefícios impulsionando outros setores. O campo escolhido foi o da construção, gerando as condições para o financiamento da mesma tanto para a produção quanto para a aquisição de moradias (Colombia, 1972, pp. 447-480).

### *Do direcionamento econômico e político*

Com a implantação das ideias de Currie, se buscou responder com soluções de habitação “realistas” à demanda crescente de moradia dos setores de baixos ingressos: reduziram-se ao máximo as especificações das áreas residenciais, a dimensão das vias e do loteamento. Inicia-se uma mudança nas formas de produção da habitação, traçado urbano e trânsito de programas de construção de moradia. Junto com a nova Lei de Normas Mínimas de Urbanización, Servicios Públicos y Comunitarios se continuou a construção massiva de habitação (ver imagens 5 y 6), passando progressivamente de lotes de seis por doze (72 m<sup>2</sup> unifamiliares) para lotes de 54 m<sup>2</sup>, até chegar a soluções bifamiliares de 54 m<sup>2</sup>, (ou seja, 27 m<sup>2</sup> por família); embora em muitos programas de moradia foram melhorados os espaços de zonas comuns e espaços comunitários. Contudo, foi acentuada uma mercantilização da habitação para responder a proposta macroeconômica baseada na construção de moradias urbanas.

Outra das ênfases de interesse de Las Cuatro Estrategias, propôs a concentração dos recursos nacionais e privados na construção, especialmente de habitação e seus serviços complementários; assunto com o qual começa o processo de privatização das funções estatais na construção de habitação. Além disso, segundo a proposta de Currie, a construção de

QUADRO 5. DISTRIBUIÇÃO E AUMENTOS PORCENTUAIS DA POPULAÇÃO  
NOS PRINCIPAIS CENTROS URBANOS

| <i>Departamento, capital</i> | <i>A</i>      |                                    |               | <i>B</i>               |               |              |
|------------------------------|---------------|------------------------------------|---------------|------------------------|---------------|--------------|
|                              | <i>Total</i>  | <i>Urbana</i>                      | <i>Rural</i>  | <i>Total</i>           | <i>Urbana</i> | <i>Rural</i> |
|                              |               | <i>População, 1964</i>             |               | <i>População, 1973</i> |               |              |
| Cundinamarca, Bogotá         | 2 817 436     | 1 693 370                          | 1 124 066     | 3 961 691              | 2 718 546     | 1 243 145    |
| Antioquia, Medellín          | 2 477 299     | 948 025                            | 1 529 274     | 2 976 153              | 1 360 411     | 1 615.742    |
| Atlantico, Barranquilla      | 717 406       | 530 651                            | 186 755       | 958.560                | 725 478       | 233 082      |
| Valle, Cali                  | 1 783 053     | 633 485                            | 1 149 568     | 2 204 722              | 926 264       | 1 278 458    |
|                              |               | <i>Porcentagens de crescimento</i> |               |                        |               |              |
|                              |               | <i>1964</i>                        |               | <i>1973</i>            |               |              |
| <i>Departamento, capital</i> | <i>Urbana</i> | <i>Rural</i>                       | <i>Urbana</i> | <i>Urbana</i>          | <i>Rural</i>  | <i>Rural</i> |
| Cundinamarca, Bogotá         | 60.1          | 39.9                               | 68.6          | 31.4                   |               |              |
| Antioquia, Medellín          | 38.2          | 61.8                               | 45.7          | 54.3                   |               |              |
| Atlantico, Barranquilla      | 73.9          | 26.1                               | 75.9          | 24.1                   |               |              |
| Valle, Cali                  | 35.5          | 64.5                               | 42.0          | 58.0                   |               |              |

Nota: Pode-se observar o aumento considerável da populacional urbana, principalmente, em Cali e Bogotá.

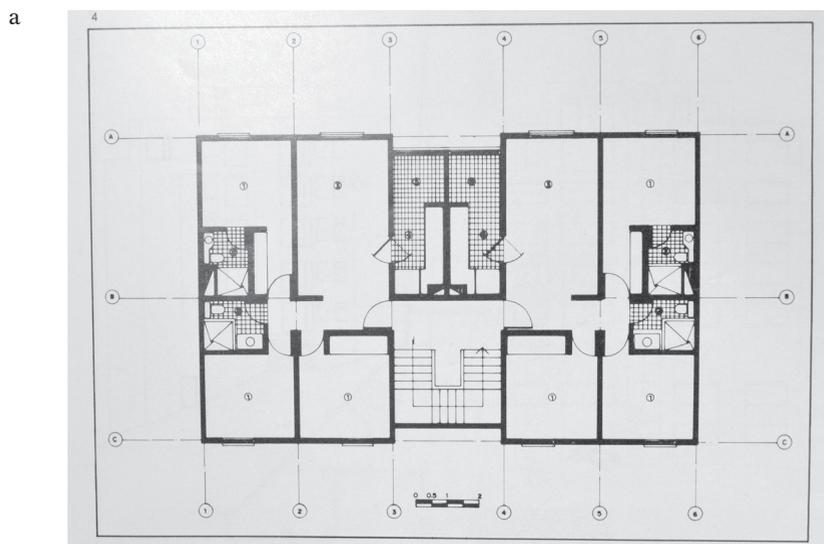
Fontes: coluna A: Asociación Colombiana para el Estudio de la Población [ACEP] (1974). *La población de Colombia* (p. 28). Bogotá: ACEP. Coluna B: Departamento Nacional de Estadística (1973). *XIV Censo Nacional de Población y III de Vivienda*, p. 94.

IMAGEM 5. BAIRRO NIQUIA, MEDELLÍN



Fonte: INURVE (1995, p. 322).

### IMAGEM 6. CONJUNTO ASTÚRIAS, BOGOTÁ



Nota: Embora os apartamentos tenham um acertado desenvolvimento espacial, se apresenta como uma ótima solução na redução do espaço: se passa de 90 m<sup>2</sup> promedio para 60 m<sup>2</sup>.

Fonte: Conjunto Asturias. (maio de 1988). <sup>a</sup>Planta típica das habitações y <sup>b</sup>vista geral. *Revista Proa*, 371. Instituto de Crédito Territorial.

moradia seria um gerador de emprego de grande escala com a vinculação de mão de obra não qualificada, contribuindo com o alargamento do mercado interno e incrementando a demanda. Com o acrescentamento dos recursos privados no meio da construção de habitação, o interesse dos construtores ficava nos ganhos da produção; assunto que muitas vezes levou a habitação para programas de má qualidade espacial e de péssimos materiais de obra.

Desta forma o Estado priorizou um problema de desenvolvimento econômico com a concentração de recursos no financiamento da construção que pôde ter ficado acima da dimensão sociocultural do problema. O governo acreditava que com este direcionamento podia dar resposta à difícil realidade que deviam afrontar as cidades ante a elevada migração populacional com todos os problemas que esta situação comprometia. Assim, o “problema” da habitação se desprende definitivamente da sua dimensão sociocultural, se enquadrando na perspectiva do desenvolvimento da economia.

O Estado, envolvido nesta perspectiva econômica de mercantilização da moradia ao redor da proposta de Las Cuatro Estrategias, adotou um modelo de produção de habitação chamado Unidad Vecinal influenciado pelo movimento moderno, tal como no plano piloto de Bogotá (1950) de Le Corbusier e no plano piloto para Medellín (1950), feito por Wiener e Sert. Este modelo foi entendido como uma unidade orgânica abastecida com serviços iniciais, que implicava o impulso do bairro familiar cujo desenvolvimento estava na cabeça do ICT. De tal forma, o ICT orientou a sua ação para a construção de moradia multifamiliar segundo o modelo de Unidad Vecinal, com o objetivo de aumentar tanto a cobertura na atenção do déficit habitacional, quanto sua preocupação pela extensão da cidade privilegiando o aumento da densidade imobiliária, momento a partir do qual se deu a popularização do edifício multifamiliar.

O país apresentava um recrudescimento da violência na década de 1980 por causa dos inúmeros ataques das guerrilhas e atentados vinculados ao narcotráfico; esta data se reconhece como uma das mais violentas na história da Colômbia, o que teve como resultado a restrição de ações efetivas na produção massiva de habitação, entre outras frentes de ação social que deveriam ter sido desenvolvidas. Como consequência deste fenómeno, esta década sofreu uma espécie de letargia no referente à produção de habitação, período que não foi marcado por transformações profundas: ainda se associava a reativação econômica mediante a criação massiva de empregos por meio da construção, ou seja, a construção de habitação em aporte ao crescimento econômico; o UPAC continuava sendo o principal provedor financeiro, se impulsionaram programas de produção de habitação de administrações passadas sem novas alternativas de fabrica-

ção; e a participação entre o ICT e as CAV eram as mesmas sem mudanças substanciais.

Porém, nesta década, sob o governo de Belisario Betancur Cuartas, em seu plano *Cambio con Equidad* uma das suas propostas foi a construção *de casas sin cuota inicial*, se constituindo em um elemento essencial na reativação da economia mediante a criação massiva de empregos, associada à construção como motor de desenvolvimento econômico concentrado na produção de moradia popular; programa de habitação sem antecedentes na Colômbia. Este programa de habitação, bastante cético, considerava acabar com o 60% do déficit habitacional, tanto rural quanto urbano. Estimava-se para a data, uma média de 1 000 000 de unidades. No entanto, a meta de 400 000 moradias sob este programa nunca se logrou. Apesar da promessa de 100 000 moradias no primeiro ano de governo; considera-se que só foram entregues aproximadamente umas 20 000 habitações (*Vivienda gratis*, 2012). Porém, segundo informes do Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), a execução de moradias populares superou no primeiro ano do governo de Betancur 26% da proposta inicial, como um esforço realizado pelo ICT e as entidades financeiras (CONPES, 1984), ampliando a sua expansão de projetos de habitação.

Somado aos problemas de violência sofridos no país, o Estado expressou a sua incapacidade de atender o déficit habitacional pelos altos custos das operações estatais centralizadas e pela pouca participação do setor privado neste processo. Além disso, para este período, o ICT se encontrava completamente burocratizado e politizado com uma produção de habitação de baixa qualidade completamente afastada daquela fabricada entre 1940 e 1970. O ICT repetia indiscriminadamente os projetos de habitação sem importar as condições climáticas e culturais do lugar, administrava de maneira ruim o subsídio e planejava desordenadamente os processos internos. Estes acontecimentos somados a outros mais, criaram no imaginário coletivo da população um Estado inviável e incapaz de atender os cidadãos mais pobres.

A década de 1990 fica como um dos momentos mais importantes da transformação política e econômica do país com grandes repercussões com relação à produção de habitação social. Concretamente, a Lei 3a. de 1991 marca uma mudança radical na produção de habitação: privatiza tanto a promoção de habitação (e o Estado passa de produtor para facilitador), quanto a construção e o financiamento da moradia da população mais pobre. Este panorama de fratura não só é evidenciado na Colômbia, mas na América-Latina; onde aconteceram mudanças no sistema de habitação derivadas dos ajustes estatais, das transformações macroeconômicas e da implantação do modelo neoliberal na região (Singer, 1995, pp. 65-69).

Até hoje o problema da habitação continua e o Estado ainda está na busca de soluções para reduzir o déficit tanto quantitativo quanto qualitativo da moradia na Colômbia. A partir desta data, existem numerosas pesquisas que avaliam o papel do Estado e da empresa privada depois da Lei 3a. de 1991 em termos de normatividade e habitabilidade, até assuntos relacionados com o hábitat em geral. São interessantes os mecanismos que governos locais e nacionais buscam, em cada administração municipal, para solver o problema de moradia da população pobre. Ficam, assim, portas abertas para adiantar pesquisas que aporem às problemáticas atuais ainda sem solução.

#### DO INVESTIMENTO DO CAPITAL EM HABITAÇÃO E TERRA

Neste segundo período, não podemos deixar passar mais outro fato que acentua a mercantilização da habitação: é a tendência histórica que os colombianos de todas as classes sociais têm no investimento de suas poupanças em habitação e terra. Segundo Dávila, depois da expansão cafeeira, data na qual se abriram novas oportunidades que lograram certa estabilidade política e de desenvolvimento econômico no país, desde as três primeiras décadas do século XX, ascendia ao poder uma burguesia com interesses múltiplos: como a agricultura, o comércio de exportação e importação; e, também, de construção de vias e importantes obras de infraestrutura de caráter regional, entre elas o setor imobiliário e a construção de habitação (Dávila, 1992, p. 36). A incursão em atividades comerciais, bancárias e compra de terra rural e urbana, foi posterior à fundação das fábricas como parte de uma tendência *altamente diversificadora* (Ordóñez, 2003, p. 211) e como uma atividade geralmente muito visionária: compravam-se prédios baratos de lento desenvolvimento, mas que se valorizavam na medida que as cidades iam crescendo (Dávila, 1986, p. 30).

No campo empresarial, a urbanização das cidades esteve sempre dependente da dominação política, tanto em nível nacional quanto regional; pelo qual tem sido altamente atrativa como forma de investimento do capital. Segundo Dávila, os grandes empreendedores na Colômbia, depois de iniciar fortunas com atividades agrícolas e pecuárias, adotam a tendência do investimento na compra de terras e no setor imobiliário, considerado por muitos como a verdadeira riqueza; tendência que até agora ainda se mantem.

A indústria imobiliária se converteu na Colômbia num elemento de estabilidade econômica, segurança e valorização que não implicava grandes riscos de investimento comercial, como é o caso da mineração. Esta conduta, até hoje, está justificada na incerteza e risco que representam à

instabilidade monetária, à inflação, à desvalorização, e à outras variáveis de tipo social e política que mantém alta demanda de imóveis, e portanto uma constante valorização e mercantilização da habitação (Dávila, 1986).

## REFLEXÕES FINAIS

### *Do primeiro período 1940-1972*

#### Das missões econômicas internacionais e a institucionalidade

Tanto a consolidação institucional quanto as missões internacionais, foram fundamentais para a concretização da habitação moderna na Colômbia, especialmente a de interesse social. Na década de 1950, a produção de habitação por parte do ICT marcou a moradia em termos de crescimento quantitativo tentando responder ao crescimento intenso da população nas cidades derivado das migrações rurais e urbanas para os centros das principais cidades colombianas. Neste sentido, o aporte das missões internacionais depois de 1960 foi a qualificação da habitação social, já que, segundo os informes, a verificação das metas quantitativas em si mesmas não geravam melhoras nas formas de vida da população. De tal forma, um dos principais aportes das missões, e a introdução da planificação urbana a partir de estudos científicos e não desde a arbitrariedade ou o sentido comum dos seus mandatários. As missões lograram conceber a habitação em um contexto mais amplo: tratou-se de entender a moradia como um fato complexo, —não como um fenômeno físico desconexo— que deve ser posto em um contexto mais amplo no urbano com olhares sociais, culturais, políticos e econômicos. As conclusões dos estudos e diagnósticos internacionais permitiram aos governos nacionais e locais, a constituição e aplicação de normas para uma melhor regulamentação das cidades, e o melhoramento institucional dedicado à produção e financiamento de habitação.

O tema das missões econômicas internacionais, indiscutivelmente se converte em um dos assuntos mais importantes para compreender o desenvolvimento da habitação social na Colômbia. O trabalho de agentes externos, em uma época na qual era muito difícil obter o conhecimento, permitiu que um maior número de profissionais recém-formados em diversas disciplinas, puderam aderir essa informação técnica, social e cultural; contando com funcionários públicos altamente capacitados nas instituições estatais. As recomendações realizadas pelos diferentes conselheiros favoreceram o processo de modernização da política econômica do país e

das instituições, refletido na elaboração de políticas urbanas e na consolidação de cidades modernizadas.

Em que pese as missões terem chegado em situações conjunturais, as recomendações finais dos assessores foram entendidas por fora da crise no país, que em nosso caso, Colômbia, tiveram um forte conteúdo estrutural em diversas áreas, mas principalmente macroeconômico, e os seus resultados foram evidentes só a longo prazo. Por exemplo, de não se ter aplicado no país uma estratégia macroeconômica baseada na construção de moradias urbanas (Currie), provavelmente a marginalidade e a informalidade houvessem alcançado níveis muito mais preocupantes como os que apresentam outros países que têm um desenvolvimento similar ao nosso.

### Da influência da arquitetura moderna

Desde o ponto de vista técnico, a influência das discussões da arquitetura moderna permitiram impulsionar procedimentos de construção repetitivos em massa concebidos na era maquinista da modernidade para o barateamento da habitação, mas sem deixar de lado aspectos humanos vinculados à moradia. De tal forma, se permitiu o acesso a este bem para a população menos favorecida.

As características da casa moderna na Colômbia, modeladas muitas delas pelos legados europeus, indiscutivelmente são consideradas um bem de alta qualidade espacial e urbana. Apesar das críticas feitas à arquitetura moderna como resultado de uma materialização que não tem presente muitas condições humanas pelas suas aproximações como máquina, produção em série, racionalismo, dentre outros aspectos; os resultados formais em nosso contexto ofereceram uma concretização equilibrada da humanização do espaço; reflexo de este, é a qualidade espacial deste tipo de habitação, ainda muito desejada pelo mercado imobiliário.

### *Do segundo período 1972-1990*

#### Do enquadramento da casa moderna como mercadoria

Com o despegue do desenvolvimento capitalista em nosso país, as necessidades habitacionais em termos de déficit obrigaram que uma habitação com características próprias de qualidade fora da espetacularização, pela sua simplicidade, tivessem que se enquadrar no âmbito da acumulação do capital. Dito enquadramento, para nosso caso, aconteceu principalmente por meio da estrutura financeira do setor da construção como motor de

desenvolvimento econômico. De tal forma, a habitação afastou-se da sua significação como bem básico com relação ao ser, para receber um tratamento de mercadoria e bem de investimento e com estes inúmeros usos do seu interior pautados pelas regras capitalistas.

O conflito social, especialmente o narcotráfico, ajudou na acentuação da casa moderna como uma mercadoria no imaginário coletivo, especialmente da população urbana. As altas transações geradas por este meio incrementou o preço não só da habitação de tipo suntuoso, mas de interesse social.

Outro fato fundamental que marcou a habitação como uma mercadoria, foi a tendência que os colombianos têm por investir na indústria imobiliária. A aquisição deste bem, geralmente, se converte num objetivo familiar que no caso colombiano não implica grandes riscos de investimento comercial, pois sempre, ou quase sempre, tende a se valorizar como objeto de consumo.

#### CONCLUSÕES GERAIS

Apesar de que os processos de gestão e produção de habitação no primeiro período foram convenientes nas primeiras décadas, não poderíamos asseverar que o seu processo e caracterização foram mais proveitosos do que os fatos acontecidos no segundo período a fim de solucionar o crescente déficit de moradias. A necessidade de aproximar a empresa privada à produção de habitação, simplesmente foi uma das alternativas ao grave problema; ainda assim sem solução nenhuma. A necessidade de cobrir uma quantificação afetou a qualidade da produção.

A crise do problema da habitação na Colômbia não é um assunto institucional; poderíamos afirmar que é a somatória de fatos sociais, culturais e políticos os que impediram alcançar um nível medianamente regulado com respeito ao déficit habitacional. Podemos afirmar, também, que os processos de privatização não levaram ao debilitamento das organizações estatais, deveríamos ter presente, ainda, as formas de produção e gestão internas abordadas em cada instituição.

#### LISTA DE REFERENCIAS

- ARANGO, S. (1989). *Historia de la arquitectura en Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- ARÉVALO, H. (1997). Misiones Económicas Internacionales en Colombia, 1930-1960. *Historia Crítica*, 14, 7-24.

- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA [DANE] (1964). *XIII Censo Nacional de Población y II de Vivienda*. Bogotá: DANE.
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA [DANE] (1973). *XIV Censo Nacional de Población y III de Vivienda*. Bogotá: DANE.
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA [DANE] (1973). *Censo de população decenal, 1973*. Colombia: DANE.
- AYMONINO, C. (1973). *La vivienda racional. Ponencias de los Congresos CIAM, 1929 -1930*. Barcelona: Gustavo Gili.
- BEJARANO, J. A. (1991). Industrialización y política económica (1950-1976). En M. ARRUBLA (coord.), *Colombia hoy* (pp. 221-270). Bogotá: Siglo XXI.
- CEBALLOS, O. L. (2008). *Vivienda social en Colombia: una mirada desde su legislación 1918-2005*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- CENTRO INTERAMERICANO DE VIVIENDA Y PLANEAMIENTO URBANO [CINVA] (1952). *Vivienda y urbanismo. Ensayos preparados durante el curso básico de Bogotá de 1952*. Bogotá: CINVA.
- COLOMBIA (1972). *Las cuatro estrategias*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL [CONPES] (Janeiro, 1984). *Ampliación de las metas de construcción de vivienda del ICT para 1984-1986*. Documento CONPES, núm. 2073, Bogotá.
- CUERVO, J. (2013). *Nociones transdisciplinarias para la conceptualización del habitar*. Colombia: Universidad Pontificia Bolivariana.
- CURRIE, L. (1951). *Bases de un programa de fomento para Colombia: Informe de una Misión dirigida por Lauchlin Currie*. Bogotá: Talleres Editoriales de Librería Voluntad.
- CURRIE, L. (1961a). Resumen. *Operación Colombia y sus críticas*. Bogotá: Fundación para el Desarrollo de Colombia.
- CURRIE, L. (1961b). *Operación Colombia: un programa nacional de desarrollo económico y social*. Bogotá: Sociedad Colombiana de Economistas.
- CURRIE, L. (1982). *La política urbana en un marco macro macroeconómico: una selección de escritos de los últimos diez años*. Bogotá: Banco Central Hipotecario.
- DÁVILA, C. (1986). *El empresariado colombiano: una perspectiva histórica*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- DÁVILA, C. (1992). *Historia empresarial de Colombia: estudios, problemas y perspectivas*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- FIQUE, L. (2006). *Vivienda social en Colombia. Políticas públicas y habitabilidad en los años 90*. Bogotá: Punto Aparte/Universidad Nacional de Colombia.
- GOUËSET, V. (1998). *Bogotá, nacimiento de una metrópoli. La originalidad del proceso de concentración urbana en Colombia en el siglo XX*. Bogotá: Tercer Mundo.
- INURVE (1996). *Estado, ciudad y vivienda. Urbanismo y arquitectura de la vivienda estatal en Colombia, 1918-1990*. Bogotá: Colegio de Villa de Leyva/Centro de Estudios del Hábitat Popular/Colectivo de Investigaciones Territorio Construcción y Espacio.
- INSTITUTO DE CRÉDITO TERRITORIAL [ICT] (1995). *Medio siglo de vivienda social en Colombia 1939-1989*. Bogotá: Ministerio de Desarrollo Económico/INURVE.

- LEBRET, L. J. (1958). *Estudio sobre las condiciones del desarrollo en Colombia, Misión económica y humanismo*. Bogotá: Cromos.
- LEBRET, L. J. (1961). *Manual de encuesta social*. Madrid: Rialp.
- LLERAS, C. (1980). *Reseña histórica del Instituto de Crédito Territorial*. Bogotá: Ministerio de Desarrollo Económico/Instituto de Crédito Territorial.
- LÓPEZ, H. F. (enero-junio, 2011). Lauchlin Currie y el desarrollo colombiano. *Criterio Libre*, 9 (14), 21-42.
- MALAGÓN, M. e PARDO, D. (2009). Laureano Gómez, la misión Currie y el proyecto de reforma constitucional de 1952. *Criterio Jurídico*, 9(2), 7-33.
- MARÍN, J. I. (1991). La hegemonía conservadora, 1900-1930. En J. O. MELO (coord.), *Gran enciclopedia de Colombia* (t. 2). Bogotá: Círculo de Lectores.
- MONDRAGÓN, L. A. (1979). La intervención estatal. En H. MOLINA (coord.), *Colombia: vivienda y subdesarrollo urbano*. Bogotá: Finispro.
- MONSALVE, M. (1954). *Colombia, posesiones presidenciales 1810-1954*. Bogotá: Iqueima.
- MONTEVERDE, A. (1967). *Teoría y política del desarrollo latinoamericano*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- ORDÓÑEZ, L. A. (2003). Empresarios industriales pioneros: Cali primeras décadas de s. XX. En C. DÁVILA (comp.), *Empresas y empresarios en la historia de Colombia. Siglos XIX-XX. Una colección de estudios recientes* (pp. 179-212). Bogotá: Universidad de los Andes.
- PALACIOS, M. y SAFFORD, F. (2002). *Colombia: país fragmentado, sociedad dividida, su historia*. Bogotá: Siglo XXI.
- PEÑA, M. L. (enero-junio, 2008). El Programa CINVA y la acción comunal. *Bitácora Urbano Territorial*, 12(1), 185-192.
- SALDARRIAGA, A. (2003). Percepciones del problema de la vivienda en Colombia en el siglo XX. En D. TARCHÓPULOS (coord.), *Vivienda social. Miradas actuales a retos recientes*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- SINGER, P. (1979). O uso do solo urbano na economia capitalista. En E. MARICATO (coord.), *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo: Alfa-Omega.
- SINGER, P. (1995). *Economía política da urbanização*. São Paulo: Brasiliense.
- SOJO, J. R. (1967). *Diez años después de Le Bret. Los grandes desequilibrios internos*. Bogotá: Tercer Mundo.
- Vivienda gratis para los pobres, un plan entre riesgos y muchas incógnitas (abril de 2012). *El País*, p. 2-A.