

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA

PATRICIA ELENA VARGAS ALFARO

Conformação da desigualdade socio-espacial na cidade de Santiago do Chile:

Movimentos sociais por moradia e neoliberalização da terra urbana no período da ditadura

São Paulo

2020

PATRICIA ELENA VARGAS ALFARO

Conformação da desigualdade socio-espacial na cidade de Santiago do Chile:

Movimentos sociais por moradia e neoliberalização da terra urbana no período da ditadura

Trabalho de Graduação Individual
apresentado ao Departamento de Geografia,
da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências
Humanas da Universidade de São Paulo;
para a conclusão do curso de bacharelado.

Orientadora: Profa. Dra. Simone Scifoni

São Paulo

2020

PATRICIA ELENA VARGAS ALFARO

Conformação da desigualdade socio-espacial na cidade de Santiago do Chile:

Movimentos sociais por moradia e neoliberalização da terra urbana no período da ditadura

Trabalho de Graduação Individual
apresentado ao Departamento de Geografia,
da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências
Humanas da Universidade de São Paulo;
para a conclusão do curso de bacharelado.

Orientadora: Profa. Dra. Simone Scifoni

Data: __/__/____

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Simone Scifoni

Prof.(a) Dr.(a)

Prof.(a) Dr.(a)

São Paulo

2020

Dedico este singelo estudo a todos os que se movimentaram, aos que saíram às ruas, aos que se organizaram, aos caídos, aos torturados, aos desaparecidos, aos cegados e mutilados, e aos que ficaram em casa por temor. A todos os que lutaram e lutam por Dignidade.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente gostaria de agradecer a mim. À Patricia do passado que enfrentou dificuldades e solidão e que, apesar de ter pensado várias vezes em desistir, resistiu às pressões e obteve forças para continuar nessa jornada.

Agradeço a minha mãe Alicia pela motivação e o apoio que me deu todos estes anos à distância. Agradeço e meu pai, Heraclio, que deixou memórias inspiradoras e de luta com as quais me engajei para realizar este trabalho.

Agradeço aos meus professores de todos estes anos, em especial à minha orientadora, a professora Simoni Scifoni pela paciência na orientação e incentivo, os quais tornaram possível a conclusão desta monografia.

Agradeço, finalmente, a todos meus amigos que me acompanharam nesta jornada, com especial menção a Alceu Castilho e Samantha Gonçalves cujo suporte foi essencial concluir este ciclo.

“[...] Tienen la fuerza, podrán avasallarnos, pero no se detienen los procesos sociales ni con el crimen ni con la fuerza. La Historia es nuestra y la hacen los pueblos.

[...] Trabajadores de mi Patria, tengo fe en Chile y su destino. Superarán otros hombres este momento gris y amargo en el que la traición pretende imponerse.

Sigan ustedes sabiendo que, mucho más temprano que tarde, de nuevo se abrirán las grandes alamedas por donde pase el hombre libre, para construir una sociedad mejor.

¡Viva Chile! ¡Viva el pueblo! ¡Vivan los trabajadores!”

Salvador Allende Ossens, *último discurso*.

“Amulepe Taiñ Weichan (Nossa luta continua)”

Ñizol Longko Külapangi, *último discurso*

RESUMO

Neste trabalho, buscamos compreender o desenvolvimento da mancha urbana de Santiago durante as primeiras décadas do século XX até os primeiros anos da ditadura militar no Chile. Para isso, procuraremos analisar os antecedentes históricos que definiram tanto a divisão administrativa de Santiago quanto as políticas habitacionais, no período que compreende as décadas anteriores ao Golpe de Estado, nas quais o crescimento urbano explosivo resultou da massiva migração campo-cidade, obrigando as autoridades a criar políticas de acesso a moradia, as quais se mostraram insuficientes para o contingente populacional que chegava à cidade. Foi neste contexto que surgiram diversos movimentos sociais de luta por moradia, os quais optaram pela via da ocupação para aceder a um solo onde construir. Com a eleição de Allende, os movimentos tiveram apoio oficial para efetuar estas ocupações, vista a concepção de moradia como um “direito inalienável” que se deu neste período. Após o Golpe Militar de 1973, foram aplicadas políticas neoliberais e segregativas no espaço metropolitano, implantando-se políticas de erradicação de pobres dos espaços mais valorizados da cidade e obrigando milhares de famílias com escassos recursos a residir nos cinturões periféricos. Como resultado desta reestruturação, a cidade de Santiago intensificou seus níveis de segregação urbana, excluindo uma grande parcela dos seus habitantes do acesso e da territorialidade urbana, portanto do *direito à cidade*.

Palavras-chave: Santiago, Segregação, Direito à cidade, movimentos sociais.

LISTA DE SIGLAS

BCN – Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

CEPAL – Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CONARA – Comisión Nacional de la Reforma Administrativa

CORFO – Corporación de Fomento de la Producción

DC – Democracia Cristiana

FCM – Fondo Común Municipal

FLACSO – Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

IGM – Instituto Geográfico Militar

MIR – Movimiento de Izquierda Revolucionaria

PNDU – Política nacional de Desarrollo Urbano

ODEPLAN – Oficina de Planificación Nacional

SEREMIS – Secretarías Regionales Ministeriales

SUBDERE – Subsecretaría de Desarrollo Regional

UP – Unidad Popular

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Localização, delimitação e perfil de relevo da Região Metropolitana de Santiago (RM)	12
Figura 2 - Províncias e Comunas da RM de Santiago.....	13
Figura 3 - Estrutura do Planejamento Urbano-Regional em Chile.....	14
Figura 4 - Distribuição socioeconômica na Área Metropolitana de Santiago.....	16
Figura 5 - Conjunto de mapas com indicadores sociais em Santiago	17
Figura 6 - <i>Población Callampa</i> em uma manchete de jornal	21
Figura 7 - <i>Población Callampa</i> em 1960.....	21
Figura 8 - Desenvolvimento da mancha urbana de Santiago entre 1910 e 1970	22
Figura 9 - Ocupação de terreno em "La Feria"	27
Figura 10 - Enfrentamento com polícia de carabineros na ocupação de "La Victoria" 1957	27
Figura 11 - Assentamento de "La Victoria" durante os primeiros dias	28
Figura 12 - Um poblador de "La Victoria" fabricando tijolos de adobe, 1958.....	28
Figura 13 - Ocupações ilegais de terreno em Santiago entre 1953 - 1963, por número de famílias.....	29
Figura 14 - <i>Campamentos</i> em Santiago no ano de 1972	31
Figura 15 - <i>Campamento Nueva Habana</i>	32
Figura 16 - <i>Campamento Lenin</i> , na cidade de Talcahuano, 1970	33
Figura 17 - Cordão Industrial Cerrillos em manifestação pró Unidad Popular	35
Figura 18 - Cordão Industrial Vicuña Mackenna em manifestação pró Unidad Popular	35
Figura 19 - Cordão Industrial O'Higgins em manifestação pró Unidad Popular	36
Figura 20 - <i>Consejo comunal</i> em manifestação pró Unidad Popular.....	36
Figura 21 - <i>Campamentos</i> e espaço operário-industrial em Santiago - 1973.....	37
Figura 22 - Cordões industriais e <i>Campamentos</i> em Santiago – 1973.....	38
Figura 23 - Comparação dos limites e as manchas urbanas de Santiago entre 1960 e 1973	47
Figura 24 - Mapa de fluxos, de erradicação e radicação espacial durante 1979-1985	52
Figura 25 - Manchete de jornal falando sobre as erradicações em direção ao "novo lar"	53

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1. CARATERIZAÇÃO DA CIDADE DE SANTIAGO: LOCALIZAÇÃO, RELEVO, ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E DESIGUALDADES	12
2 CONFORMAÇÃO DE UM CINTURÃO MARGINAL NA URBE DE SANTIAGO E DESENVOLVIMENTO DA INSTITUCIONALIDADE HABITACIONAL	18
3 MOVIMENTOS SOCIAIS URBANOS	25
3.1 A OCUPAÇÃO DE ‘LA VICTORIA’ E O INÍCIO DO MOVIMENTO DE POBLADORES	26
3.2 CAMPAMENTOS	30
3.3 CORDÕES INDUSTRIAIS	34
4. O PERÍODO MILITAR: A DITADURA COMO INDUTORA DAS POLÍTICAS DE SEGREGAÇÃO E O NEOLIBERALISMO APLICADO A TODOS OS ASPECTOS DA VIDA	39
4.1 A LIBERALIZAÇÃO DO MERCADO DE TERRAS E AS POLÍTICAS DE REESTRUTURAÇÃO URBANA.....	43
4.2 SEGREGAÇÃO URBANA INSTITUCIONALIZADA: O PROCESSO DE ERRADICAÇÕES SOCIOESPACIAIS	49
CONSIDERAÇÕES FINAIS	54
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	57
GLOSSÁRIO	61

INTRODUÇÃO

Este trabalho de Graduação em Geografia (TGI) é resultado dos aprendizados adquiridos no curso de graduação em Geografia pela Universidade de São Paulo (USP), os quais contribuíram para o entendimento da relação sociedade-espaço assim como a do sujeito-território. Neste sentido, as indagações que originaram este estudo nascem dentro do contexto da revolta social de 2019 no Chile, marcada pela espontaneidade da mobilização e a massiva participação popular, assim como pela brutal repressão com que as forças do Estado responderam. Este episódio da história recente suscitou interesse por compreender a própria vivência em Santiago, cidade natal da autora e recorte espacial da nossa pesquisa. Destarte, o objetivo deste trabalho procurará entender a relação existente entre a gênese da distribuição espacial da população na cidade de Santiago e a geografia dos movimentos sociais de moradia ocorridos no período de 1950 a 1973, ano do golpe militar.

A metodologia do presente trabalho caracteriza-se por um estudo exploratório, a fim de proporcionar uma aproximação ao leitor sobre o caso da neoliberalização do espaço urbano ocorrido na ditadura militar em Santiago, fornecendo uma visão histórica e analítica dos fenômenos dos movimentos sociais por moradia ocorridos anteriormente ao golpe militar, assim como uma descrição e interpretação das leis de uso da terra urbana durante o período militar. Desse modo, o processo de elaboração da pesquisa contou com uma exaustiva revisão bibliográfica do período, extraída de fontes disponibilizadas em internet, principalmente artigos de autores chilenos em relação ao tema, assim como catálogos, bibliotecas virtuais, revistas e periódicos acadêmicos, jornais e blogs. Entretanto, a dificuldade maior foi na obtenção de materiais inexistentes nas bibliotecas do Brasil e a necessidade de comparecimento presencial para consultas bibliográficas em bibliotecas do Chile, demonstrando a dificuldade burocrática para a consulta de alguns documentos oficiais necessários para a realização desta pesquisa.

Nosso TGI está dividido em quatro capítulos. No primeiro capítulo, faremos uma breve caracterização da cidade de Santiago atual enquanto a sua localização, relevo, organização administrativa e procuraremos mostrar as principais

desigualdades espaciais que caracterizam a morfologia e a distribuição espacial da população nesta cidade.

O segundo capítulo visa expor um panorama histórico, a fim de identificar os antecedentes que definiram as políticas habitacionais no período compreendido entre o as primeiras décadas do século XX até o fim do mandato de Salvador Allende Gossens. Neste período, mostrar-se-á como o crescimento urbano explosivo que resultou da massiva migração campo-cidade conformou um cinturão de população marginalizada na cidade de Santiago, obrigando as autoridades a adotar políticas de acesso à moradia, as quais se mostraram deficientes para o déficit habitacional existente.

No terceiro capítulo, descreveremos as diferentes mobilizações populares que ocorreram entre 1950 e 1973, principalmente aquelas que objetivaram a obtenção de moradia. Aqui, identificaremos algumas das diversas formas de ocupação e organização territorial que foram utilizadas nestas mobilizações, a fim de identificar elementos constitutivos do direito à cidade como forma de reapropriação do espaço urbano e de modificação do *status quo* imposto até esse momento, rememorando a resistência ocorrida na cidade de Santiago naquele período

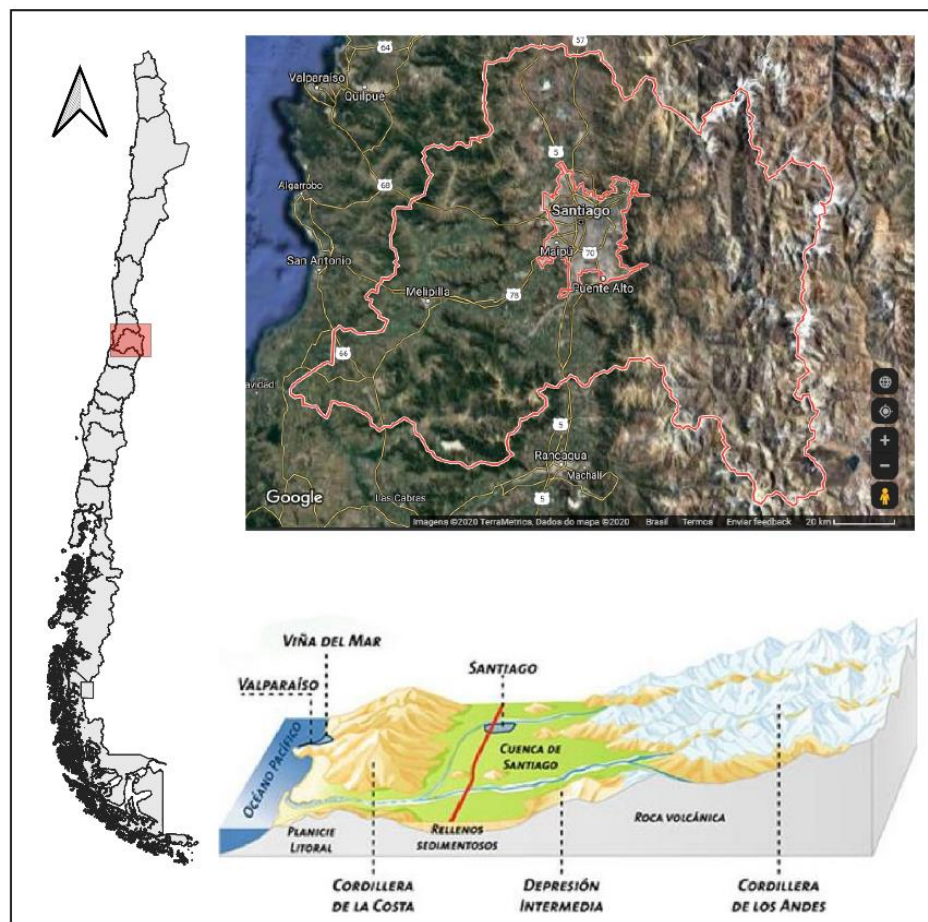
No quarto capítulo, buscaremos entender a conformação de uma espacialidade social desigual, analisando as políticas neoliberais e segregativas implantadas no espaço metropolitano durante a ditadura. O início deste período é marcado pela erradicação de pobres dos espaços mais valorizados da cidade, obrigando milhares de famílias com escassos recursos a residir nos cinturões periféricos da cidade. Como resultado desta reestruturação, a cidade de Santiago intensificou seus níveis de segregação urbana, excluindo uma grande parcela dos seus habitantes do acesso e da territorialidade urbana, portanto do direito à cidade.

Por fim, neste estudo serão utilizados alguns termos pertencentes a realidade e especificidade urbana do Chile, os quais não foram traduzidos no intuito de manter a fidelidade do termo original. Assim, para melhor entendimento da pesquisa, foi elaborado um glossário contendo a explicação de cada termo utilizado e, em alguns casos, estabelecendo um termo equivalente no contexto brasileiro.

1. CARACTERIZAÇÃO DA CIDADE DE SANTIAGO: LOCALIZAÇÃO, RELEVO, ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E DESIGUALDADES

A cidade de Santiago, capital de Chile, encontra-se localizada na Zona Central do Chile, no interior da região administrativa denominada Região Metropolitana. Esta região está constituída por três unidades básicas de relevo: A Cordilheira dos Andes, a Cordilheira da Costa (Litorânea) e a Depressão intermediária, sendo neste último onde o sistema urbano se desenvolveu predominantemente. A cidade encontra-se a uma altura média de 500 m e está bordeada ao sul pela bacia hidrográfica do rio Maipo, cujo afluente principal nasce na cordilheira, ao sudeste de Santiago. Porém, o rio mais importante dentro da cidade de Santiago é o rio Mapocho, em cujas ribeiras forjou-se a urbe na época colonial e que hoje atravessa boa parte da cidade antes de se ligar ao rio Maipo, ao sudoeste de Santiago.

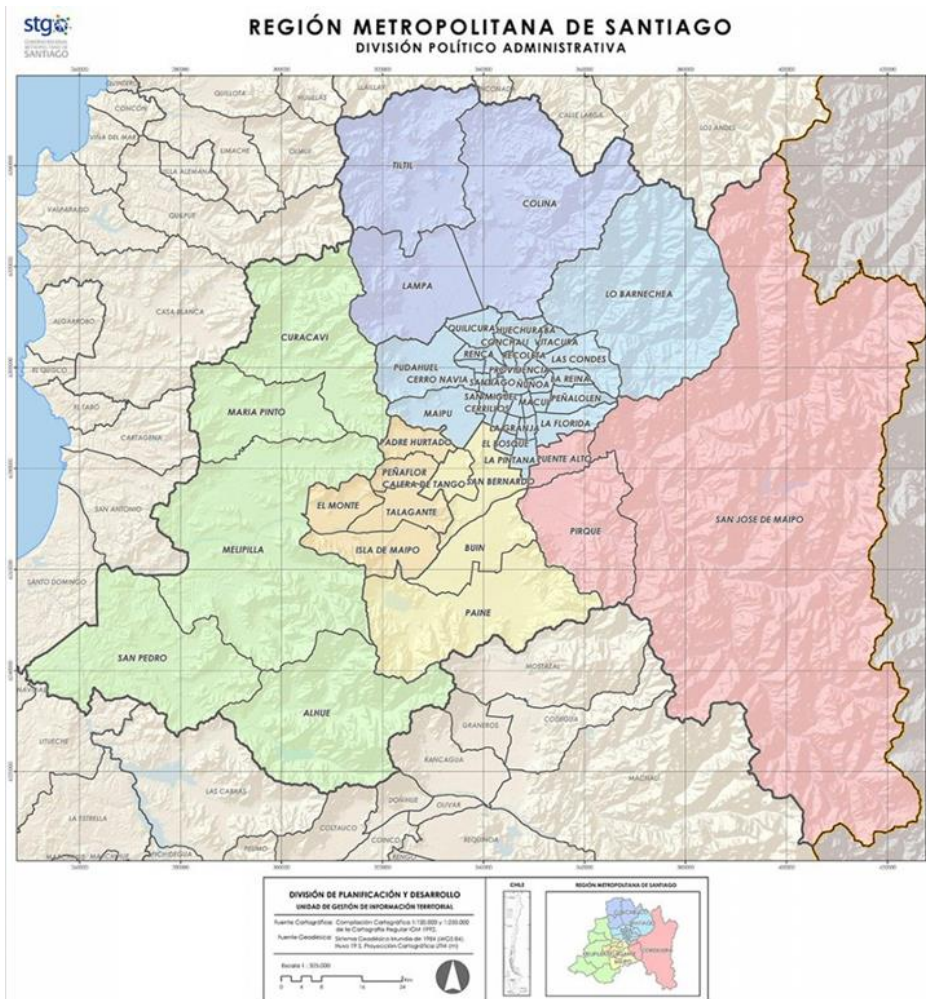
Figura 1 - Localização, delimitação e perfil de relevo da Região Metropolitana de Santiago (RM)



Fonte: Elaboração própria

A administração territorial atual do Chile prevê a divisão do país em 16 regiões, cujos governadores regionais ou *intendentes* são diretamente nomeados pelo presidente da república. As regiões são a máxima unidade administrativa, e se dividem em províncias a cargo do governador provincial, também sendo de confiança do presidente. Por sua parte, as províncias se subdividem nas unidades básicas da estrutura político-administrativa que são as *comunas*¹. Elas são administradas pelas prefeituras ou *municipalidades* a cargo do prefeito local e um conselho comunal, eleitos diretamente por um período de quatro anos. Assim, a região metropolitana de Santiago compreende seis províncias e 52 *comunas* distribuídas nas províncias de Santiago, Cordillera, Chacabuco, Maipo, Melipilla e Talagante.

Figura 2 - Províncias e Comunas da RM de Santiago



Fonte: División de Planificación y Desarrollo de Santiago

¹ Para efeitos de melhor entendimento e fidelidade ao termo, utilizaremos esta palavra ao longo do trabalho. Consultar Glossário.

A área Metropolitana de Santiago constitui o principal eixo urbano, econômico e cultural do país e está composta pelas 32 *comunas* da província de Santiago mais as comunas de Puente Alto (Cordillera) e San Bernardo (Maipo). Nesta mancha urbana concentra-se 97% da população regional e mais de 35% da população total do país (HARKNESS, 2019). Na região Metropolitana de Santiago concentra-se também 46% do PIB chileno e aproximadamente dois terços das atividades econômicas, especialmente no setor financeiro, comércio e serviços. Apesar de que a região concentra altos índices econômicos, a realidade socio-econômica de Santiago é altamente desigual.

No âmbito do desenvolvimento e planejamento urbano, encontram-se os instrumentos como a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), o Plano Regional de Desenvolvimento Urbano, o Plano Diretor Intercomunal, o Plano Diretor Metropolitano, o Plano Diretor Comunal, entre outros.

Figura 3 - Estrutura do Planejamento Urbano-Regional em Chile

Tabla 1. Ámbitos de la Planificación Urbano-Regional en Chile

Ámbito	Gobernanza (autoridades)	Instrumentos de Planificación (Indicativos y Vinculantes)				Instrumentos de Financiamiento Proyectos
		Nivel Nacional	Nivel Regional	Nivel Subregional	Nivel Comunal	
Desarrollo Territorial y Económico	<i>Presidente(a) de la República</i> <i>Ministerios</i> <i>SEREMI</i>		Estrategia Regional de Desarrollo GORE (Aprueba CORE)		Plan de Desarrollo Comunal Municipalidad	<i>Inversión Ministerial</i> <i>Fondo Nacional de Desarrollo Regional (GORE)</i>
Desarrollo Urbano	<i>Intendente</i>	Política Nacional de Desarrollo Urbano MINVU	Plan Regional de Desarrollo Urbano SEREMI MINVU (Aprueba CORE)	Plan Regulador Intercomunal/ Metropolitano SEREMI MINVU (Aprueba CORE)	Plan Regulador Comunal/Plan Seccional/Límite Urbano Municipalidad	<i>Convenios de Programación</i> <i>Fondo Regional de Iniciativa Local</i>
	<i>Consejo Regional</i> <i>Alcalde</i> <i>Concejo Municipal</i>		Plan Regional de Ordenamiento Territorial GORE		Plan Urbano Estratégico SEREMI MINVU	<i>Inversión de Decisión Regional</i>
Infraestructura		Plan Director de Infraestructura Dirección de Planeamiento del MOP	Plan Regional de Infraestructura SEREMI MOP	Planes especiales Servicios involucrados o Dirección de Planeamiento MOP		<i>Fondo Común Municipal (Municipalidad)</i>
Transporte		Política Nacional de Transportes MIT		Plan Estratégico Ciudad Modelo MIT		
				Planes Maestros de Transporte Urbano SECTRA		

Fuente: Elaboración propia en base a Tello (2013) y otras fuentes primarias.

Fonte: Marshall (2018)

1.1 DESIGUALDADES EM SANTIAGO

O crescimento econômico estável e os indicadores sociais do Chile das últimas décadas fizeram com que o país fosse visto como um modelo econômico pelo restante da América Latina e em muitos lugares do mundo. Santiago, como capital, exibe-se como uma cidade organizada e moderna aos olhos de quem a visita. Entretanto, um olhar aproximado mostra uma paisagem urbana profundamente segregada espacialmente.

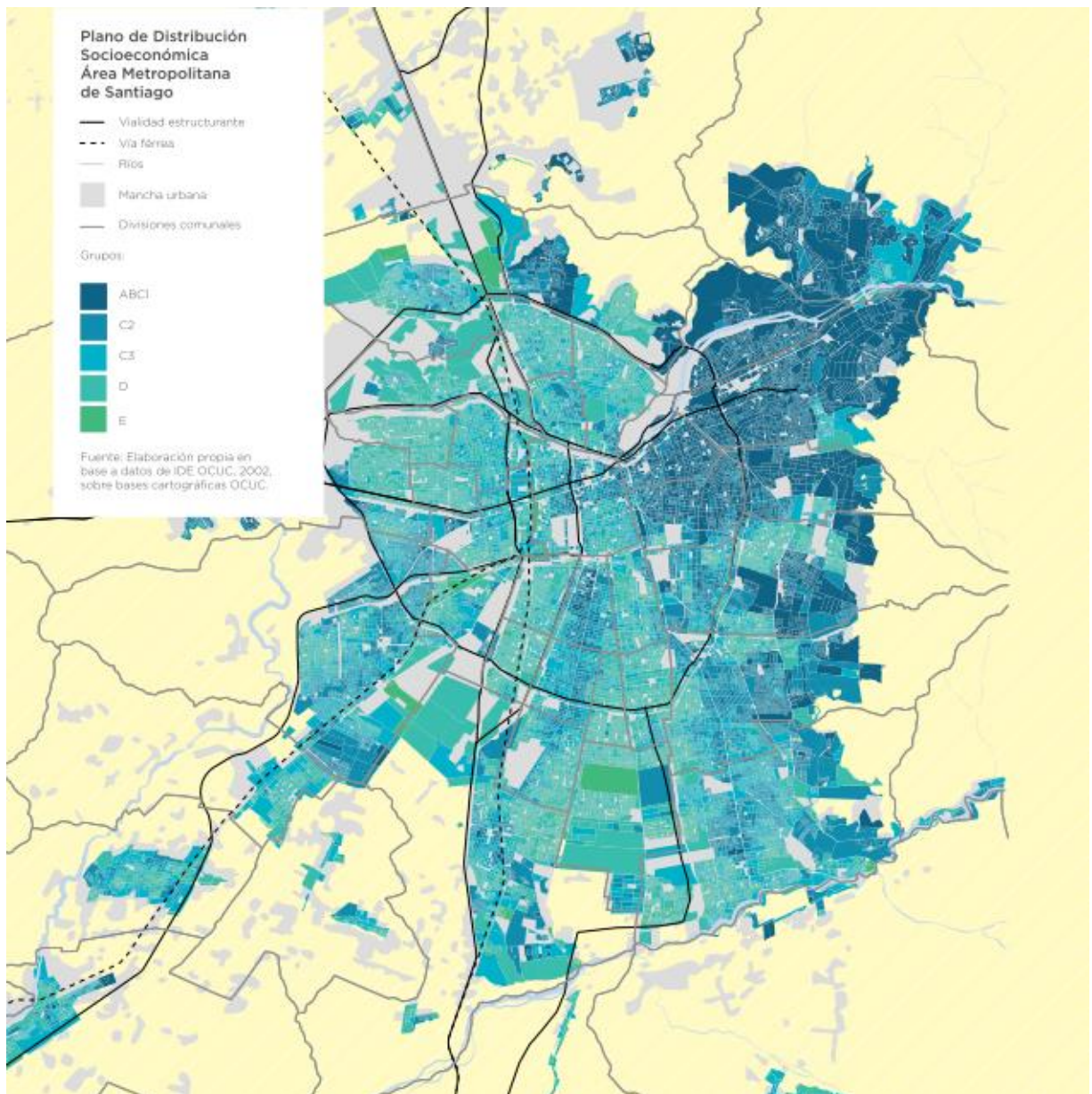
Nesta cidade, a localização dos grupos com renda mais alta concentram-se em 6 das 34 *comunas*², ao mesmo tempo em que os grupos com menores rendimentos aparecem em 20 *comunas*. Apesar da cobertura de infraestrutura básica e serviços públicos é praticamente total na cidade, a qualidade dos serviços não é a mesma, variando notavelmente de leste para oeste.

Os mapas a seguir tem por objetivo espacializar segregação que existe na cidade de Santiago. Assim, a figura 4 mostra a distribuição socioeconômica da população, cuja categorização está definida por : AB (classe alta), C1 (classe média acomodada ou emergente), C2 (classe média típica), C3 (classe média baixa), D (vulneráveis) e E (pobres). Desta forma, evidencia-se a concentração das classes mais altas na área nordeste da cidade. Já a figura 5 contém um conjunto de mapas produzidos pelo geógrafo Juan Correa Parra³. O primeiro mapa, refere-se à fronteira social em Santiago, no qual a cor azul representa a população com menores ingressos e a cor vermelha representa a população com maiores ingressos; no segundo mapa estão representadas as zonas com maiores índices de violência ligadas ao narcotráfico; o terceiro mapa mostra a pobreza energética medida pela carência de aquecedores nas moradias de Santiago e representada pelas cores mais escuras, quanto maior a percentagem de carência; o quarto mapa mostra o déficit habitacional na cidade representado pelas cores mais quentes quanto maior a falta de moradias. Com estes mapas, buscamos mostrar a existência de uma mancha privilegiada no setor nordeste da cidade de Santiago e a persistência desta mancha em muitas temáticas de caráter social, deixando em relevo a clara definição da segregação socio-espacial em Santiago.

² RODRIGUEZ, Alfredo; WINCHESTER, Lucy. Santiago de Chile: *Metropolización, globalización, desigualdad*. EURE (Santiago).

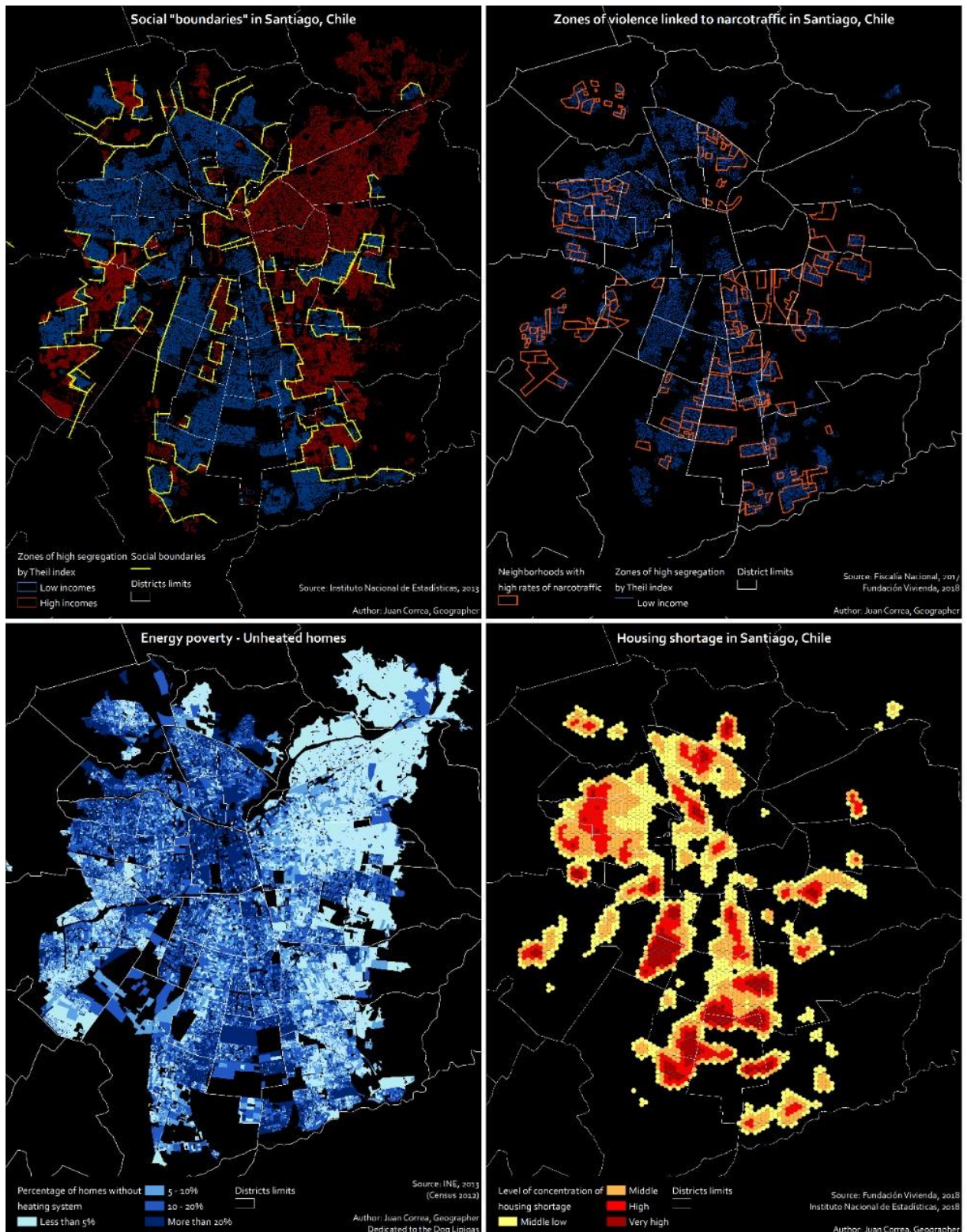
³ Docente e pesquisador do Centro de Políticas Públicas da Universidad Católica de Chile.

Figura 4 - Distribuição socioeconômica na Área Metropolitana de Santiago



Fonte: Harkness, A. et al. (2019)

Figura 5 - Conjunto de mapas com indicadores sociais em Santiago



Fonte: Juan Correa Parra, 2019⁴

⁴ Disponíveis em <https://drive.google.com/drive/folders/1VNLqU8W-7t5LY_1jm61MI316zDSeNSAT>. Acesso em 31 de jul. de 2020

2. CONFORMAÇÃO DE UM CINTURÃO MARGINAL NA URBE DE SANTIAGO E DESENVOLVIMENTO DA INSTITUCIONALIDADE HABITACIONAL

O período de final dos anos 30 e início dos nos 40, marcaram transição da população majoritariamente urbana sobre a população rural em Chile. Trata-se da plena vigência do modelo econômico de substituição de importações, estratégia que procurava o desenvolvimento industrial do país em detrimento da atividade agrícola. Foi assim, que no ano de 1939 uma das primeiras medidas de planejamento econômico e, em certa medida, regional do país foi a criação da CORFO (*Corporación de fomento Fabril*) com o objetivo de estimular a produção industrial dentro do país. Isto significou um incremento da migração rural-urbana, modificando a estrutura espacial e demográfica chilena, com o aumento da concentração da população nas grandes urbes e o surgimento dos cinturões marginais que marcariam a paisagem das cidades nesta época (ARENAS, 2009).

Para a década de 1950, intensificam-se os esforços teóricos e práticos para desenvolver o planejamento territorial e vinculá-lo ao planejamento econômico, de modo a distribuir espacialmente todas as atividades humanas e a otimizar os usos do espaço em nível regional e nacional (FERRADANEHME, 2011). Com esta finalidade, cria-se em 1952 a Direção de Planejamento (*Dirección de Planeamiento*) para estudar uma possível regionalização do território a fim de planejar e coordenar o desenvolvimento socioeconômico do país (ARENAS, 2009), resultando nos primeiros estudos para o *Plan Intercomunal de Santiago* e nas modificações da *Ley General de Construcciones y Urbanización* em 1953, na qual aparecem os conceitos de Metrópole, Intercomuna, Macrorregião e Região, com o objetivo de integrar o planejamento territorial em suas diversas escalas (GROSS, 1991). Nesse mesmo ano, cria-se também a CORVI (*Corporación de la Vivienda*), colaborando diretamente com a Direção de Planejamento no estudo e confecção de um plano nacional de habitação, reunindo tanto o setor público quanto o privado que em conjunto visaram a construção de moradias populares inseridas em bairros equipados com os serviços necessários (PAVEZ, 2016).

Entretanto, o alto crescimento demográfico e a incapacidade dos governos em solucionar os problemas de habitação para um amplo setor marginalizado, resultaram na primeira *toma* de terreno em 1957. Com ela começam os conflitos massivos pelo acesso à terra urbana e as ocupações de terrenos tornam-se um

meio relevante para colocar a questão da habitação como prioritária. Esta ocupação se tornaria mais tarde a icônica *población*⁵ La Victoria, símbolo da luta por moradia e foco de intensa repressão policial até os dias de hoje. Paralelamente, nesta mesma década ocorre um êxodo massivo das classes altas do centro, em direção ao oriente próximo à cordilheira dos Andes, estabelecendo-se em bairros residenciais com casas espaçosas e com jardim, provocando o crescimento desmesurado da cidade de Santiago e o esgotamento dos recursos fiscais destinados para infraestrutura da cidade como um todo (GROSS, 1991). Este êxodo, deixa o centro em mãos de proprietários ou arrendadores com menores ingressos, resultando no rápido deterioro desta parte da cidade e fomentando o aparecimento de cortiços.

Os anos 60 começam com a aprovação do primeiro *Plan Regulador Intercomunal de Santiago*, que definiu os aspectos da zonificação para construir bairros industriais e um cinturão suburbano, regulação viária, áreas verdes, serviços públicos e limites da extensão urbana (GROSS, 1991). Durante meados desta década, o contexto internacional e a ideia de “modernização” associada ao desenvolvimento que pairava nos governos sul-americanos exigiam que a gestão democrata-cristã de Eduardo Frei Montalva no Chile implementasse políticas de planejamento em nível institucional. Foi assim que, a fim de projetar e coordenar as políticas de governamentais em nível nacional, criou-se a ODEPLAN (*Oficina de Planificación Nacional*). Em matéria de planejamento urbano, criou-se em 1965 o MINVU (*Ministerio de Vivienda y Urbanismo*), órgão que integrou diversas cooperativas e caixas de crédito assim como corporações habitacionais e de obras urbanas que regiam de maneira isolada ou dependiam de outros ministérios. Desta forma, a função do MINVU se concentrou em orientar as políticas habitacionais e de planejamento urbano assim como controlar a atividade privada. Com a criação deste Ministério, a habitação é vista de maneira global, considerando que ela deve estar integrada ao bairro com equipamentos comunitários e um planejamento urbano que permitissem o desenvolvimento social local (MINVU, 2020). Além disso, ele fiscalizaria tanto a empreiteiras quanto o mercado dos materiais de construção, participando ativamente na regulação dos preços.

As tentativas do governo Frei Montalva por frear crescimento das cidades, em especial Santiago, direcionavam-se na delimitação do uso do solo, a verticalização

⁵ A fim de manter a fidelidade do termo e de caracterizar o fenômeno como uma especificidade das periferias do Chile, manteremos o termo original. Consultar Glossário.

do espaço, tanto no centro quanto nas periferias. Em Santiago, a extensão do limite urbano em direção oriente, habilitando os solos com uso residencial ao pé das montanhas e promovendo o uso por diferentes estratos sociais teve como propósito de atenuar evidente segregação que a cidade apresentava. Também houve políticas direcionadas à recuperação do centro altamente deteriorado, tanto no aspecto da infraestrutura viária e predial, quanto em políticas de habitação com custo moderado. Porém a base da solução ao problema habitacional nesta época deu-se mediante a chamada *Operación Sitio*, que consistia em um programa emergencial de acesso a terrenos com pagamento facilitado, que incluíam um banheiro e uma pia de cozinha ou às vezes somente o terreno demarcado com giz – conhecido popularmente como *Operación Giz* (*Operación Tiza*).

Embora as ações tomadas pelo governo democrata-cristão para atenuar situação de déficit habitacional serem de caráter redistributivo mediante subsídios estatais, elas passavam diretamente pela ação individual dos afetados e a parceria com o mercado, fomentando-se a poupança prévia e o sistema de autoconstrução, além de condicionar o acesso à capacidade econômica do beneficiário, visto que até então o Estado considerava a habitação como um “bem” de primeira necessidade.

Com o massivo êxodo campo-cidade que o país enfrentava há algumas décadas, a questão da falta de moradia havia triplicado. Segundo Hidalgo (1999) o déficit habitacional no país era de 156.205 moradias em 1952, de 454.000 em 1960 e de 592.324 em 1970. O rápido agravamento da situação habitacional propiciou mobilizações em nível nacional como as ocupações de terreno que resultariam em *poblaciones callampa*⁶ (figura 6 e 7) e anos mais tarde também dariam origem aos *campamentos*⁷.

⁶ Consultar Glossário. Utilizaremos este termo ao longo do estudo.

⁷ A fim de manter a fidelidade do termo e de caracterizar o fenômeno como uma especificidade das periferias do Chile, manteremos o termo original. Consultar Glossário.

Figura 6 - Población Callampa em uma manchete de jornal



Fonte: Giannotti (2017)

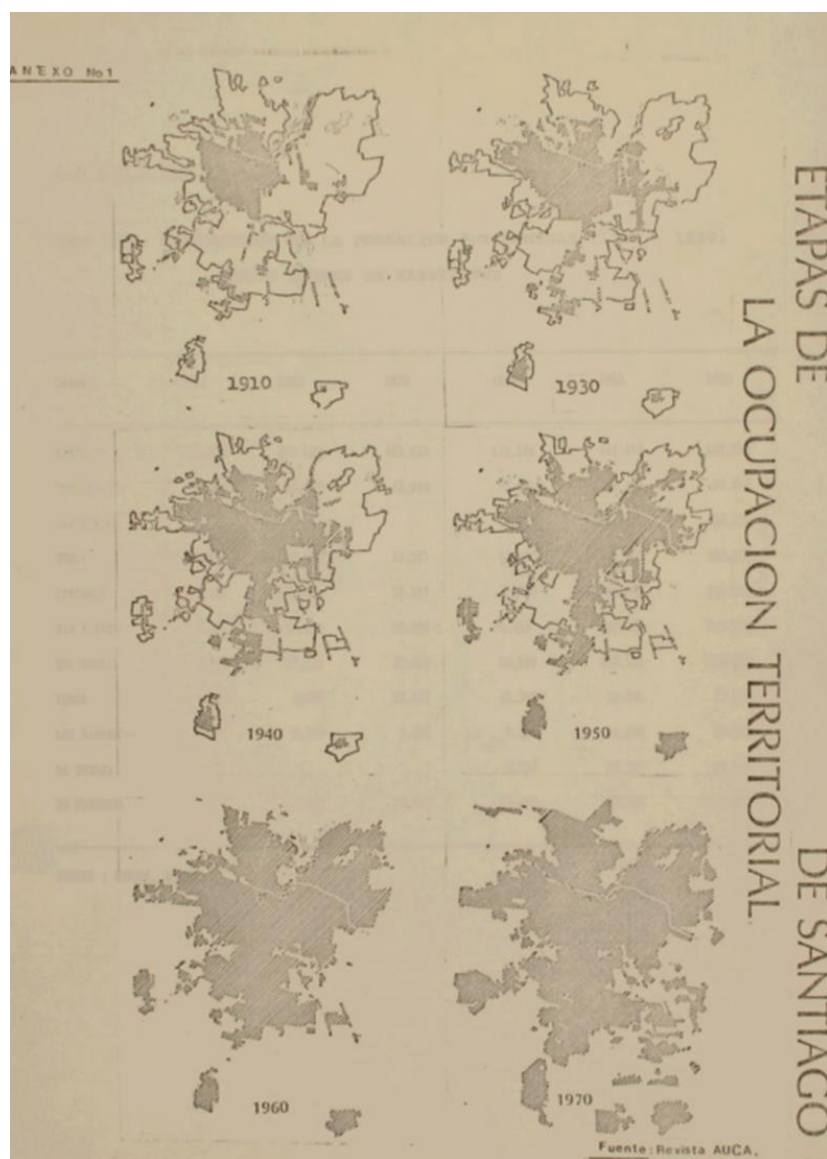
Figura 7 - Población Callampa em 1960



Fonte: Giannotti (2017)

A pressão destas mobilizações fez com que em 1968 se promulgasse a Lei de Comitês e Bairro⁸, decreto que daria validade jurídica aos comitês de bairro, os quais organizavam-se para levar bem-estar aos moradores. O apoio das organizações revolucionárias como o MIR (*Movimiento Izquierda Revolucionaria*), de movimentos sociais já estabelecidos e de partidos políticos foram fundamentais para as intensas mobilizações e ocupações de terreno que se deram a finais de 1970 em demanda por moradias, que estavam muito além do que o planejamento do Estado tinha podido oferecer até então.

Figura 8 - Desenvolvimento da mancha urbana de Santiago entre 1910 e 1970



Fonte: Loyola, M. Los pobladores de Santiago, 1952-1964. Su fase de incorporación a la vida nacional

⁸ *Ley de Juntas de Vecinos*, este decreto daria validade jurídica aos comitês de bairro, que se organizavam para levar bem-estar aos moradores.

Com a chegada ao poder de Salvador Allende, prioriza-se a política habitacional de modo a construir moradias sólidas e melhorar as condições urbanas para os setores mais despossuídos. Houve assim mudanças radicais no referente ao próprio conceito de habitação assim como nas políticas anunciadas no programa de governo. Por conseguinte, definiu-se a habitação como sendo um direito fundamental e irrenunciável, cabendo ao Estado a obrigação de proporcioná-la à população⁹. Desta maneira, o direito à moradia devia responder às necessidades sociais da população e não às condições econômicas. Ademais, a autoconstrução de vivendas como solução considerou-se onerosa para a população mais pobre visto que, apesar da baixa qualidade das habitações, despendiam maior custo e tempo de descanso do trabalhador somado à nula expressividade nas cifras de desemprego.

A postura de Allende em relação à moradia adquiriu um caráter de denúncia ao argumentar que as falhas no sistema de planejamento urbano e o grande déficit de habitação eram inerentes ao próprio sistema econômico capitalista que os governos adotaram até então¹⁰. Segundo Haramoto (1983) o déficit habitacional no início deste governo já atingia quase as 600.000 moradias. Portanto, considerou-se que o Estado tinha a obrigação de eliminar o déficit em um prazo prudente e sem a pretensão de recuperar as despesas que significavam adotar esta política habitacional.

Dentro das principais medidas do governo Allende estava a entrega de moradias sólidas e definitivas para as famílias cujas necessidades seriam compreendidas não mais pelas suas capacidades econômicas e sim pelas suas necessidades emergenciais. Junto com isto, procedeu-se a interrupção das operações transitórias de entrega de terrenos para autoconstrução, buscando ser substituído por parcerias com construtoras privadas ao tempo em que o processo de nacionalização de algumas empreiteiras estava em curso. Buscava-se com isto movimentação da economia, a contratação de mão de obra, aliviando assim as cifras de desemprego, e dar agilidade à construção de habitações de qualidade com mão de obra qualificada. Outra medida foi suprimir o reajuste das parcelas morosas para os beneficiários que já tinham adquirido as suas habitações. Por fim, no fim de

⁹ ALLENDE, Salvador G. *Primer mensaje del Presidente Allende ante el Congreso Pleno*, 21 de mayo de 1971.

¹⁰ Ibid.

1970, criou-se o Subdepartamento de *Campamentos*, cujo principal objetivo foi dar solução aos problemas dos *pobladores*¹¹ de *campamentos* mediante um trabalho conjunto direto com os próprios assentados. Segundo Haramoto (p. 110) tentou-se combinar as aspirações de ordem técnico legal com as demandas, aspirações e particular visão que os *pobladores* tinham dos problemas.

Apesar dos esforços empreendidos no governo da UP por outorgar habitações finalizadas, a crescente demanda por soluções associada à organização política dos *pobladores* e movimentos sociais, além do boicote de grupos empreiteiros contra os programas de vivenda social, fizeram com que a capacidade de resposta do governo colapsasse, sendo obrigado a retomar medidas emergenciais que tinham sido suprimidas no início do mandato, como a *Operación Sitio*¹². As medidas tomadas ao longo do mandato, tanto em questões de habitação como em outros aspectos sociais e econômicos provocaram a reação de grupos empresariais e latifundiários que se viram prejudicados por elas. A pressão exercida por estes diversos setores junto com o apoio direto dos Estados Unidos, deu passo à crise econômica que afetaria o último ano de mandato do presidente Allende e o já sabido Golpe militar tomaria o poder pelos próximos 17 anos.

¹¹ Consultar glossário. Utilizaremos este termo ao longo do estudo.

¹² Consultar glossário.

3. MOVIMENTOS SOCIAIS URBANOS

Durante a primeira metade do século XX, Santiago foi destino do êxodo rural consequência da crise mineira e agrícola e do crescimento industrial da capital. Estas condições saturaram rapidamente os cortiços que ocupavam o centro deteriorado da cidade, e a falta de habitação e consequente encarecimento do aluguel fez com que a ocupação de terrenos abandonados nas bordas de rios ou encostas das montanhas se tornasse a única solução para a massa populacional vinda das outras províncias. Assim, a paisagem marginal de Santiago para a década de 1940 compunha-se das chamadas “Poblaciones Callampas”, assentamentos precários que se localizavam em bordas de rios ou terrenos desconectados do tecido urbano, cuja instalação constituía-se de maneira ilegal e geralmente durante a noite. Tratava-se de uma ou várias famílias que, tendo previamente escolhido um terreno para ocupar, trasladavam-se de uma só vez com seus pertences e construía seus barracos improvisados com materiais leves (RAMÓN, 2000). Este tipo de ocupação carecia de uma organização prévia, embora desenvolvesse formas de organização dentro da comunidade uma vez que estivessem assentados. Visto que o governo pouco podia oferecer para mudar a realidade destas *poblaciones* e ante a inexistência de políticas habitacionais adequadas para a população mais pobre da cidade, estas ocupações foram consentidas pelos poderes locais em sua totalidade. Assim, o Estado deixou a resolução do problema habitacional, na maioria das vezes, por conta dos próprios afetados, os quais davam características de qualidade e localização das moradias, a depender dos níveis de ingressos de cada família.

A questão habitacional começou a tomar contornos globais de ocupação a partir da década de 1950, atingindo seu ponto mais alto entre finais de 1960 e princípios de 1970, período que coincide com o de maior expansão da população de Santiago quando o crescimento entre cada censo era atribuível à chegada de mais de 50% de imigrantes vindos das outras províncias (RAMÓN, 2000). Este fenómeno começou a inquietar os segmentos mais altos da sociedade pelo temor de virem algum terreno vizinho ser ocupado pela população sem teto.

A lentidão em cumprir os planos habitacionais prometidos pelos governos e o aumento do déficit provocado pelo intenso povoamento das periferias de Santiago tornaram-se um caldo prolífero para as ocupações ilegais de terrenos. Por outro

lado, esta situação também revelou o espírito organizativo dos *pobladores*, os quais se agruparam em *Comités Comunales de Subsistencia*, as *Familias Sin Casa* e nas *Juntas de vecinos* procurando soluções pelas vias legais para pedir urbanização mínima e assistência de financiamento para a autoconstrução.

O movimento de ocupar e aceder à moradia experimentou no decorrer do tempo importantes evoluções táticas e transformações de carácter político, uma vez que se comprovou a ineficácia do método legalista para aceder a moradias, visto o carácter reformista das políticas de solução habitacional. Em consequência disto, instalou-se uma lógica à margem do sistema legal como alternativa de acesso. Assim, as ocupações de terreno icónicas como “La Victoria” e “Nueva Habana” marcaram o início de metodologias de ocupação para a obtenção de moradia, que deram acesso a territórios na cidade mas também outorgaram experiência política e participação da população marginalizada.

3.1 A OCUPAÇÃO DE ‘LA VICTORIA’ E O INÍCIO DO MOVIMENTO DE POBLADORES

A finais da década de 1950, vista a falta de soluções integrais para estas famílias, os *pobladores sin casa* decidiram abandonar a estratégia legal e deram início às ocupações de terrenos. Destas, a mais significativa, e que daria início uma forma de pressão massiva para obtenção de programas estatais de habitação, foi a ocupação “La Victoria, em outubro de 1957, na qual 1200 famílias da zona sul de Santiago que residiam em diversas *poblaciones callampas* na borda do córrego *Zanjón de la Aguada*, caminharam em direção do setor de *La Feria*. Durante vários dias mantiveram a ocupação do terreno com receio da reintegração, porém a intervenção de diversos setores, como a igreja e os estudantes universitários, permitiram superar os primeiros obstáculos tanto burocráticos quanto organizativos, consolidando a La Victoria como um exemplo metódico de acesso não só à habitação, mas também como visibilização do problema do déficit de habitação e da marginalização de uma porcentagem importante da população, além de demonstrar o poder organizativo dos *pobladores*. A ocupação de La Victoria consolidou-se como um ponto crucial no surgimento do chamado Movimento de *pobladores*, cujos atores sociais emergiram na luta contra hegemônica por acesso à moradia e à cidade. Com ela, os *pobladores* fundaram as bases de um movimento comunitário popular de

ocupação e reapropriação dos territórios, evoluindo para ações dirigidas a apressar a solução institucional das necessidades básicas, de caráter global no sentido de implementar políticas no bairro comunitário.

Figura 9 - Ocupação de terreno em "La Feria"



Fonte: Giannotti (2017)

Figura 10 - Enfrentamento com polícia de carabinieri na ocupação de "La Victoria" 1957



Fonte: Giannotti (2017)

Figura 11 - Assentamento de "La Victoria" durante os primeiros dias



Fonte: Giannotti (2017)

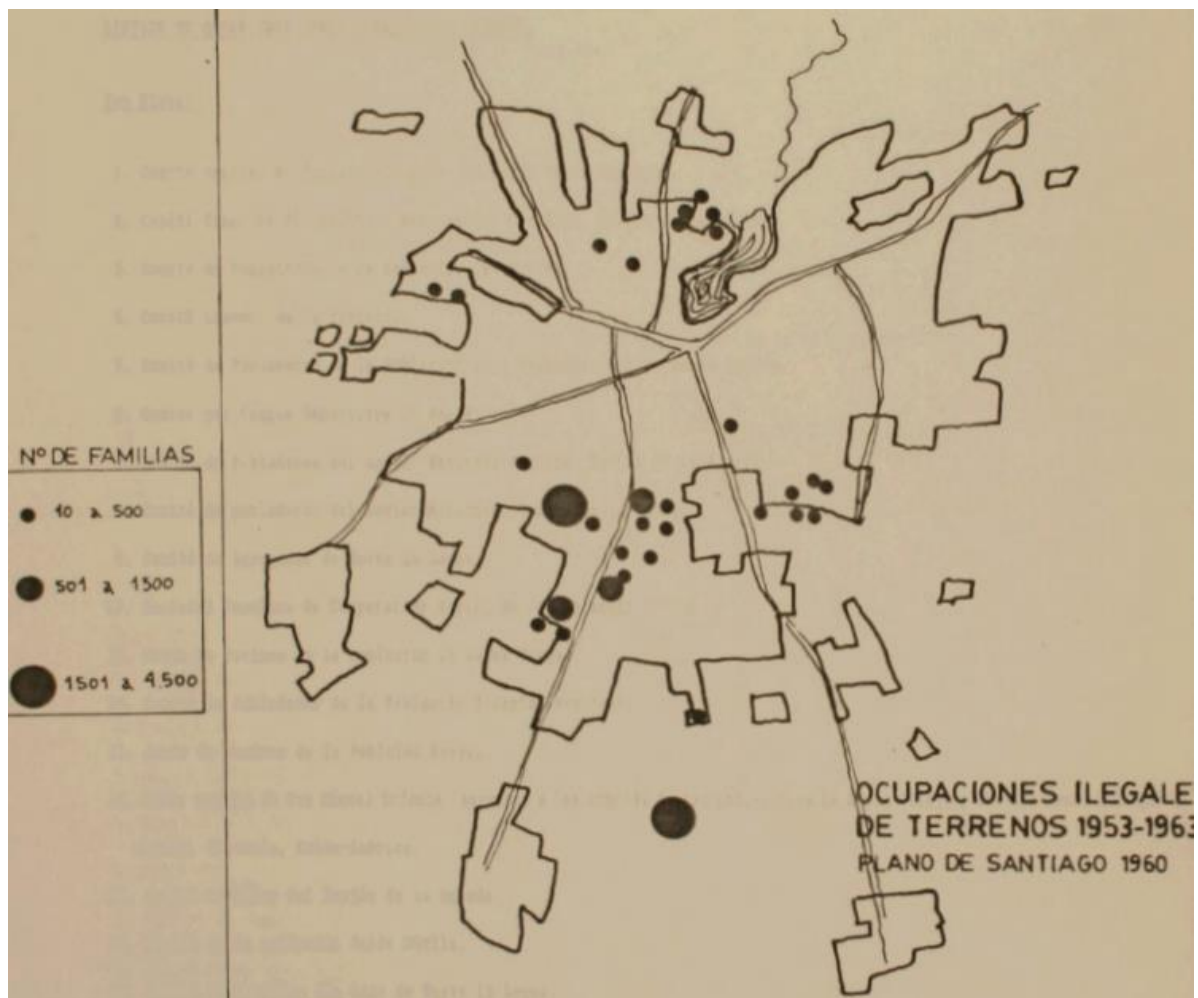
Figura 12 - Um poblador de "La Victoria" fabricando tijolos de adobe, 1958



Fonte: Giannotti (2017)

A partir desse momento, inaugurava-se um longo processo de luta entre os *pobladores* e o Estado. Se por uma parte, este método de ocupação, considerado ilegal pelos governos anteriores a Allende, obteve resultados práticos no plano legal e de participação popular como a representação jurídica das Juntas de vizinhos ou na criação de planos mais concisos de habitação popular, por outro lado recrudescceu a repressão policial por sobre os *pobladores*. Além disso, neste período, eles ganharam o apoio de partidos políticos, da igreja, dos estudantes universitários e em alguns casos do próprio Estado, através de algumas das suas agências. Assim, o período entre 1960 e 1970 se caracterizou por ocupações sucessivas de terreno, chegando a totalizar mais de 416 *tomas* entre 1967 e 1972, o que representava que 10% da população de Santiago conseguiu um terreno por esta via (RAMÓN, p. 249). A configuração da cidade estava sendo, em certa medida, moldada por este movimento.

Figura 13 - Ocupações ilegais de terreno em Santiago entre 1953 - 1963, por número de famílias.



A situação das ocupações de terrenos e suas posteriores conformações em *Poblaciones Callampas* mantiveram-se crescentes durante as seguintes décadas. Estima-se que 75.000 pessoas em Santiago moravam em uma *población* em 1952, representando 6,25% da população total¹³. Para 1966, este número tinha aumentado para 201.217 pessoas, sendo 8,05% do total de habitantes da cidade e em 1970, o número já estava em 346.380 sendo 13,4% do total de Santiago¹⁴. Finalmente, em 1973, 18%, ou seja, 500.000 pessoas se encontravam nesta situação¹⁵.

O fracasso das políticas habitacionais, que durante a década de 1960 conseguiu satisfazer somente 10% das famílias inscritas (RAMÓN, 2000), resultou no descrédito dos mecanismos institucionalizados e na ação de partidos de esquerda e movimentos mais radicalizados, como o MIR, no processo de ocupações.

3.2 CAMPAMENTOS

A crescente organização comunitária e territorial dos *Pobladores*, em princípio de maneira informal com os comitês sem casa ou comandos de *pobladores*, exerceu pressão para que em 1968 se promulgasse a Lei de *Juntas de vecinos*, que outorgou respaldo jurídico à representação de uma *población* ante as autoridades e instituições. Isto proporcionou aos *pobladores* uma participação tanto territorial quanto política, de maneira a articular e visibilizar a problemática periférica que até então tinha sido ignorada pelas autoridades.

Entretanto, a crescente repressão e violência que vinham enfrentando as ocupações e *poblaciones* deu lugar a uma transformação tática das ocupações, as quais tiveram uma inserção cada vez mais acentuada dos partidos de esquerda e de organizações revolucionárias como o MIR, a fim de movimentar as massas operárias que ali residiam não só quanto à questão da moradia, mas também como agentes políticos de uma mudança revolucionária em nível nacional.

Posteriormente, com Allende, o movimento *poblacional* teve sua fase mais ativa, sendo parte importante do setor eleitoral da UP, contribuiu a explicitar as

¹³ De Ramón, A. La población informal. Poblamiento de la periferia de Santiago de Chile. 1920-1970. Revista EURE - Revista De Estudios Urbano Regionales, 16(50). 1990

¹⁴ Idem

¹⁵ Idem

contradições sociais e espaciais que a cidade experimentava. Paralelamente, as eleições de 1970 e o ascenso político da UP produziram então um movimento de *pobladores* em aumento, vigoroso e multifacetado, que fazia os mais diversos aprendizados sociais e políticos no território, no ato de habitar e ocupar a cidade de Santiago. Assim, validou-se esta forma de luta reivindicatória como um ato político, o que fortaleceu o movimento de *pobladores*.

Esta conjuntura política favorável resultou em uma explosão de ocupações de terreno em 1970, no momento em que a expropriação de propriedades adquiriu um caráter legal e a moradia foi considerada um “direito inalienável” pela UP. Segundo estimativas de Boris Cofré (2011), houve 276 ocupações bem-sucedidas no período de 1970 a junho de 1971.

Figura 14 - Campamentos em Santiago no ano de 1972



Fonte: Revista Café de las ciudades, 2012¹⁶

¹⁶ Disponível em < https://cafedelasciudades.com.ar/carajillo/13_art3.htm>. Acesso em 16 de jul. 2020

Segundo Armando de Ramón (2000), o primeiro *campamento* nasceu na ocupação chamada “26 de enero”, posteriormente batizada como “Nueva La Habana”, na área sul de Santiago. Nela, 575 famílias se assentaram nos terrenos vizinhos à *Población* “La Bandera”, pertencentes à Corporação da habitação. A presença do MIR nesta ocupação procurava vincular a luta dos *pobladores* com a luta revolucionária e armada pelo socialismo. Com esta finalidade, se desenvolveram no interior dos *campamentos* as “milícias populares”, surgidas em um princípio com um corpo de autodefesa contra a repressão policial e as tentativas de reintegração do terreno e evoluindo para uma organização interna que procurava resolver os problemas próprios do *campamento* e dos *pobladores*. Assim, constituía-se dentro de uma estrutura piramidal, embora contasse com instâncias deliberativas, na qual podiam ingressar os maiores de 15 anos, sendo indicado por outros integrantes do corpo paramilitar. Uma das principais funções dos integrantes era a de supervisionar o cumprimento das normas internas do *campamento*, as quais zelavam estritamente pela disciplina orientada a manter a convivência comunitária, visto que ele era concebido como “um pequeno modelo de comunidade socialista”. Assim, o descumprimento dessas normas implicava em sanções que iam desde a advertência pessoal ou pública até a expulsão do *campamento*.

Figura 15 - Campamento Nueva Habana



Fonte: René Urbina, 1970-1972

A capacidade de organização derivou também em outro diferencial em relação às anteriores ocupações de terreno: em 1970 foi realizado um Congresso de *Pobladores Sin Casa*, convocado por dirigentes do *campamento* “23 de enero” e que contou com delegações de outros sete *campamentos* de Santiago, de 32 *Comités sin casa* e delegações do interior da região (RAMÓN, 1990). Além disso, teve a presença de dirigentes sindicais e políticos de esquerda. Nele, ratifica-se a ideia de que o movimento de *pobladores* era a base para uma estratégia de luta armada contra o sistema. Assim, concebia-se não só como um movimento de *pobladores*, mas sim como uma frente de esquerda revolucionária com foco nos *pobladores*¹⁷ (ESPINOZA, 1988).

Assim, o objetivo desta nascente organização era o de realizar uma crescente ondata de ocupações em escala regional e inclusive nacional, semeando o caminho para a ação revolucionária que desse solução integral às penúrias dos *pobladores* mediante o socialismo, e para isto era necessária a organização de um exército popular.

Figura 16 - *Campamento Lenin*, na cidade de Talcahuano, 1970



Fonte: KEYSTONE Pictures USA

¹⁷ ESPINOZA, Vicente. *Para una Historia de los Pobres de la Ciudad* (Santiago: Ediciones SUR, 1988)

3.3 CORDÕES INDUSTRIAIS

Na segunda fase do governo de Allende, o movimento *poblacional* torna-se mais ativo politicamente e é um ator importante, junto com os operários, na defesa frente as ofensivas da burguesia. A crise de 1972 propicia ao *poblador* uma experiência política e um salto qualitativo nas mobilizações contra o golpe de Estado, sendo elas claramente independentes e com um inerente sentido de classe. As táticas *poblacionais* abrangem uma malha de territórios neste período, o que contribuiu ao que Salazar chama de “Toma de Santiago pelo baixo povo” (SALAZAR, 2012), período no qual emergiram os Cordões industriais e os comandos comunais a fim de evitar o boicote contra o governo popular.

Assim, aumenta a organização autônoma popular, os operários se mobilizam em greves, ocupações de fábricas e denunciando os abusos dos patrões. O movimento *poblacional* somou-se às mobilizações nas ruas e de ocupação a fim de pressionar pela expropriação dos terrenos ocupados. Em outubro de 1972 agudiza-se a crise de abastecimento com a greve patronal, de caráter burguês, na qual o grêmio empresarial promove uma paralisação total e massiva de caminhoneiros, fábricas não nacionalizadas e categorias burguesas como médicos, engenheiros e profissionais liberais. A resposta dos trabalhadores em conjunto com os *pobladores* foi a de ocupar mais fábricas e ajudar no fornecimento de itens básicos e transporte a *poblaciones* vizinhas, criando armazéns de distribuição de alimentos e sistemas de transporte coletivo alternativo.

Assim surgiram os chamados *Cordones Industriales*, que foram coordenações unitárias e horizontais que funcionaram dentro de uma base territorial e permitiu a união de diferentes sindicatos de um setor industrial preciso. Localizadas principalmente nas artérias periféricas de Santiago (estando presentes também em nível nacional), estas agrupações conseguiram manter parcialmente a produção de maneira coletiva e transversal.

As imagens a seguir tem por objetivo mostrar a abrangência deste movimento operário no período de Allende, em relação a Santiago. As figuras 17, 18, 19 e 20 mostram as massivas mobilizações dos cordões e dos comandos em Santiago, em defesa da Unidade Popular (UP). Já os mapas das figuras 21 e 22 mostram a espacialização e nível de abrangência destes movimentos em conjunto com os *campamentos*.

Figura 17 - Cordão Industrial Cerrillos em manifestação pró Unidad Popular



Fonte: Garcés, 2005

Figura 18 - Cordão Industrial Vicuña Mackenna em manifestação pró Unidad Popular



Fonte: Garcés, 2005

Figura 19 - Cordão Industrial O'Higgins em manifestação pró Unidad Popular



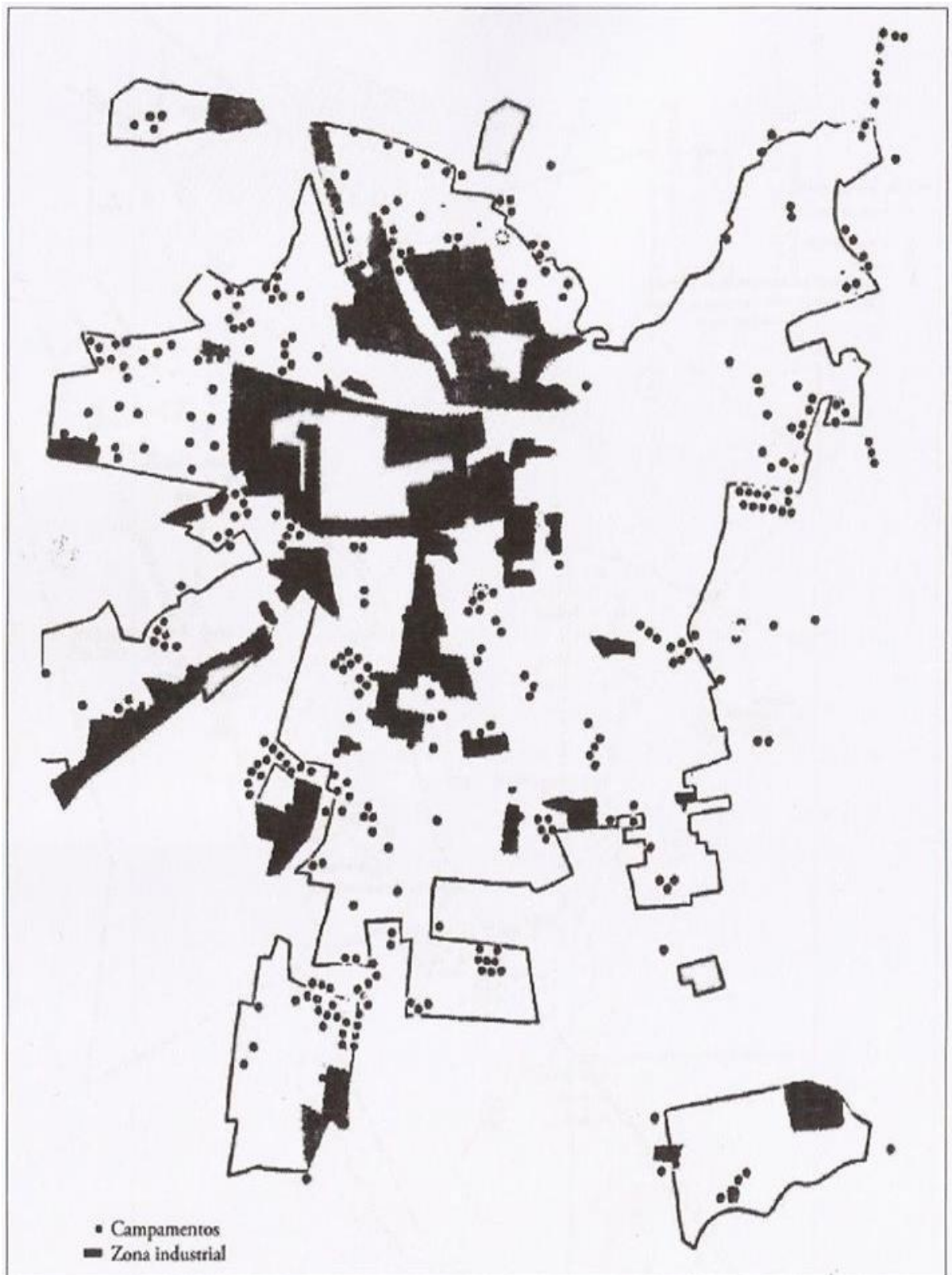
Fonte: Garcés, 2005

Figura 20 - Consejo comunal em manifestação pró Unidad Popular



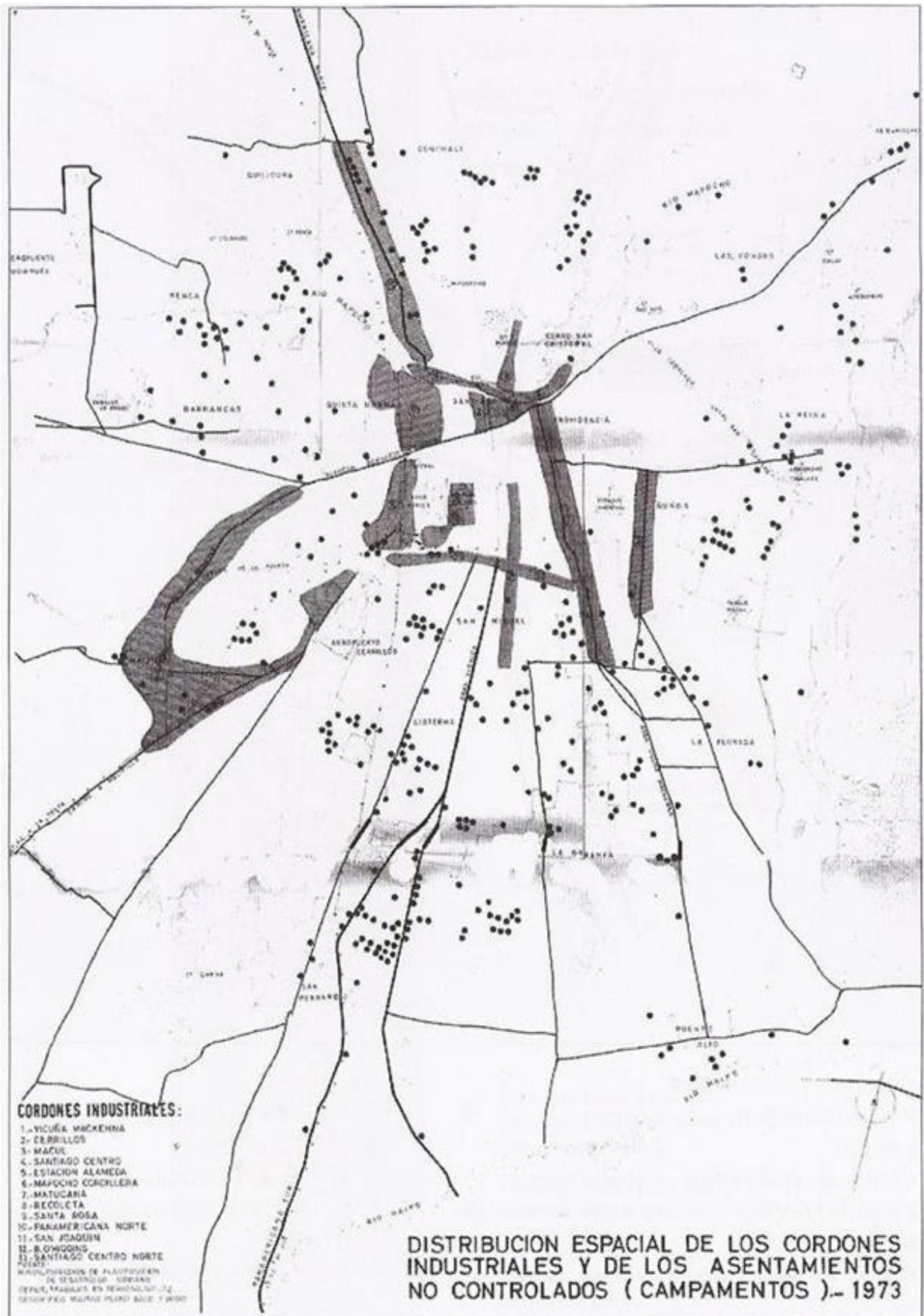
Fonte: Garcés, 2005

Figura 21 - Campamentos e espaço operário-industrial em Santiago - 1973



Fonte: Garcés, 2005

Figura 22 - Cordões industriais e Campamentos em Santiago – 1973



Fonte: Garcés, 2005

4. O PERÍODO MILITAR: A DITADURA COMO INDUTORA DAS POLÍTICAS DE SEGREGAÇÃO E O NEOLIBERALISMO APLICADO A TODOS OS ASPECTOS DA VIDA

A drástica mudança sofrida pelo país em 1973, com o Golpe de Estado que deu passo a uma Ditadura Militar, teve efeitos em todos os âmbitos da vida nacional. O novo Estado militar introduziu o modelo Neoliberal de economia, até então só conhecido na teoria e tendo sido o Chile o primeiro país do mundo a experimentá-lo na prática. Dito modelo isentou o mercado de regulações e o colocou a propriedade privada como eixos centrais da vida econômica e o do desenvolvimento do país. Desta forma, as políticas do Estado centraram-se em financiar e sustentar a oferta e o livre funcionamento dos mercados, relegando virtualmente a estes a tarefa de reger a vida econômica, política e social do país. Assim, o papel do Estado objetivou a facilitação da livre circulação de capitais e o fomento aos indivíduos como consumidores e proprietários, tendo um papel essencialmente subsidiário, ou seja, assumindo ou financiando aquelas atividades que o setor privado não tem interesse em realizar. A subsidiariedade do Estado esteve presente na declaração de princípios da Junta Militar, na qual estabeleceu-se que ao Estado “corresponde assumir diretamente só aquelas funções que as sociedades intermediárias ou particulares não estão em condições de cumprir adequadamente”¹⁸ adicionando que também cabe ao Estado “[...] arbitrar os meios para que o direito da propriedade privada seja uma realidade para todos os chilenos. [...] Trata-se de fazer do Chile uma nação de proprietários e não de proletários.”¹⁹. Este princípio, ainda que sem esse nome, foi respaldado pela Constituição de 1980, promulgada ainda durante a ditadura, na qual assegurou-se o *direito* a privados exercerem com autonomia no campo social e às pessoas participar da vida nacional com igualdade de oportunidades:

“Art. 1. Parágrafo único: [...] O Estado reconhece e ampara os grupos intermediários mediante os quais organiza-se e estrutura-se a sociedade e lhes garante a adequada autonomia para cumprir com seus próprios fins específicos.

O Estado está a serviço da pessoa humana e sua finalidade é promover o bem comum, para o qual deve contribuir para criar as condições sociais que permitirão a todos e cada um dos integrantes da comunidade nacional a sua

¹⁸ GOBIERNO DE CHILE. Declaración de principios del gobierno militar de Chile. 1974a.

¹⁹ Op. cit.

maior realização espiritual e material possível, com pleno respeito aos direitos e garantias que a Constituição estabelece.
 É dever do Estado [...] assegurar o direito das pessoas de participar com igualdade de oportunidades na vida nacional” (CHILE, 1980, tradução e grifo nosso)

Adicionalmente, estabelece o direito constitucional sobre a propriedade privada, inclusive aquela que vem da natureza:

“Art. 19, XXIII: A liberdade para adquirir o domínio de toda classe de bens, exceto aqueles que a natureza fez comuns a todos os homens ou que devam pertencer a toda a Nação e assim o declare a lei. [...]
 XXIV: O direito da propriedade em suas diversas espécies sobre toda classe de bens corpóreos ou incorpóreos. [...]
 Ninguém pode, em nenhum caso, ser privado da sua propriedade, do bem sobre o qual recai ou de algum dos atributos ou faculdades essenciais do domínio [...]
 Os direitos dos particulares sobre as águas, reconhecidos ou constituídos em conformidade a lei, outorgarão aos seus titulares a propriedade sobre eles.” (CHILE, 1980, tradução e grifo nosso)

A menção sobre o direito de posse de águas explicita o caráter totalizante da mercantilização dos direitos e dos bens naturais que foi feita no Chile. Na mesma Constituição (Art.19, IX) menciona-se o *direito* de escolher um sistema de saúde público ou privado, sendo que o Estado garante somente o *livre* acesso às promoções de saúde públicas ou privadas e aplicando o mesmo princípio de *direitos e liberdades* para a Educação (Art.19, X e XI). Estas referências a outros âmbitos da vida social objetivam exemplificar a retórica constitucional implantada pelo regime militar, cujas bases neoliberais estenderam-se, também, ao âmbito habitacional. Com elas, procura-se conduzir à melhor compreensão das modificações jurídicas, no que tange ao uso do solo urbano, e das políticas habitacionais que ocorreram ao longo do período.

As mudanças que o país enfrentou com o Golpe de Estado de 1973 estiveram estreitamente alinhadas com as políticas econômicas implementadas. Assim, nesta nova economia neoliberal, na qual o papel do mercado é definidor em detrimento do papel do Estado, as políticas sociais nortearam-se pela rentabilidade que elas tivessem. Como mencionado anteriormente, o papel subsidiário – ou residual – do Estado foi contemplado amplamente na declaração de princípios da Junta Militar (1974) e ratificado na constituição de 1980. Porém não foi assim com a questão da habitação, que não é mencionada em nenhum dos dois textos. Consequentemente, a definição de habitação e os deveres do Estado enquanto a ela também foram diametralmente modificados a partir desta época.

Segundo o MINVU (1979):

“A moradia é um bem que deve ser adquirido com o esforço e a poupança das famílias. O Estado reconhece este esforço e o compartilha subsidiariamente. Em virtude deste princípio, a habitação não é mais uma dívida do Estado, produto do sacrifício de muitos em benefício de alguns poucos.”

A partir de este princípio, a formulação das políticas habitacionais teve como eixo principal a participação do setor privado na solução dos principais problemas que vinham se alastrando a mais de quatro décadas. Estas políticas se gestaram no sentido de solucionar diretamente o problema de déficit de moradias e a questão dos assentamentos precários, cujos números cresceram alarmantemente no regime militar.

Nos seus primeiros anos, o regime objetivou em conduzir a reestruturação da economia, que teria por consequência a reestruturação social do país. Seguindo diretamente as recomendações de Milton Friedman e os *tecnocratas* vindos da Escola de Chicago, anunciou-se em 1975 o Plano de Recuperação Econômica - conhecido também como o “Plano de Shock”. Neste plano, criaram-se as condições necessárias para reinserir a economia chilena novamente no contexto capitalista internacional, além de dar abertura ao mercado para atuar em âmbitos que até o momento tinha espaço limitado²⁰. Assim, reforçaram-se as políticas agroexportadoras, as medidas anti-inflacionárias, os programas de privatizações, a abertura nacional para mercados estrangeiros e a austeridade fiscal, com a contração de gastos e a transferência de capitais públicos para o setor privado. Da mesma forma, redefiniu-se e reduziu-se o papel do Estado na atuação econômica e social.

De maneira complementar às reformas econômicas, foram implementadas transformações na organização administrativa do território que, na visão dos tecnocratas, permitiriam estimular o desenvolvimento socioeconômico harmônico e equilibrado de todo o país, correspondendo assim às necessidades territoriais que o novo sistema econômico neoliberal exigia para seu aprimoramento. Desta maneira, o discurso da descentralização estendeu-se desde o âmbito econômico ao plano territorial, com o intuito de gerar unidades territoriais que contassem com recursos e população própria para permitir o autodesenvolvimento, considerando as

²⁰ Moulian, T.; Vergara, P. Estado, ideologia e políticas econômicas no Chile: 1973/78. P. 67

particularidades de cada região, segundo o MINVU (1990). Assim, a partir de 1974, o *Decreto de Ley Nº 573* impulsionou o processo de descentralização e descontração na organização interna do Governo militar e da Administração territorial do país, implementando uma nova regionalização em 12 regiões administrativas e a Região Metropolitana de Santiago, em conjunto com o repasse das funções do governo central para os governos regionais. Paralelamente, construiu-se um discurso de rompimento com toda forma anterior de organização administrativa: “Trata-se de assegurar o harmonioso equilíbrio entre o todo e suas distintas partes integrantes, para evitar os graves desequilíbrios do passado” (CANESSA, 1982, pag. 16).

Esta política de Estado descentralizadora, coerente com o sistema económico a ser implantado e, em sua forma dialética, com a concentração autoritária do poder, argumenta-se pela maior aproximação dos problemas locais e em tornar mais eficiente a participação da cidadania. Evidentemente, em um contexto autoritário, este tipo de decisão não contava com a consulta popular:

“No campo político, a regionalização envolve uma forma ordenada e sistemática de participação da comunidade, com um novo enfoque, no qual predominam os efetivos interesses regionais e nacionais, por sobre as ideologias ou doutrinas dogmáticas e sectárias. Ao mesmo tempo, resulta em uma nova modalidade do exercício do poder, já que a autoridade central, anteriormente isolada e invisível, aproxima-se da comunidade em todo o âmbito territorial do Estado, fazendo sentir sua presença efetiva e adquirindo um conhecimento direto das aspirações e inquietudes dos cidadãos” (CANESSA, 1982, pag. 16)

Considerando as divisões administrativas do Chile, o Decreto de lei abrangiu os níveis regional, provincial e comunal, sendo este último a menor subdivisão administrativa, constituída pelo órgão municipal e governada pelo prefeito. Sendo assim, a lógica da reestruturação territorial em todos os patamares da administração, e principalmente em nível comunal, correspondeu à preocupação do governo Militar com desarticular organizações em nível local e exercer um controle mais eficiente sobre os setores populares urbanos, procurando cobrir todas as capilaridades do território com a presença da autoridade, em nome de uma pretendida eficiência, ordem e modernização do aparato público, desde o nível macro ao nível micro da administração:

“A regionalização permite à mais alta autoridade dispor de uma organização piramidal, amplamente estendida em todo o território nacional, para fazer sentir sua presença e sua ação em todo o âmbito deste. Esta organização

expande-se na base, através das *comunas* cuja autoridade é o prefeito, projeta-se em direção às províncias sob a autoridade do Intendente, para integrar-se finalmente à cúpula, sob a Suprema Autoridade da sua excelência o Presidente da República [Augusto Pinochet]" (CANESSA, 1982, pag. 16)

Esta lógica administrativa colocou-se em prática desde o momento do Golpe, visto que uma das primeiras medidas da Junta militar após a derrocada de Allende, junto com o fechamento do congresso e a supressão dos partidos políticos, foi a exoneração de funcionários do Estado. Assim, mediante decreto em setembro de 1973, suspenderam-se as funções dos prefeitos e vereadores, cabendo à Junta Militar a designação dos novos cargos. Desta forma, o regime conseguiu ter um controle direto dos governos locais, cuja proximidade da população coibiu boa parte das organizações políticas de base.

4.1 A LIBERALIZAÇÃO DO MERCADO DE TERRAS E AS POLÍTICAS DE REESTRUTURAÇÃO URBANA

As reestruturações, tanto no âmbito econômico quanto no administrativo afetaram profundamente a sociedade como um todo, repercutindo em âmbitos materiais, culturais e cotidianos da vida. As lógicas de consumo, de individualismo nas relações sociais, de mercantilização das necessidades humanas, empobreceram a vida de uma boa parcela da população, aumentando as brechas de desigualdade social sem a possibilidade de assistência estatal. No que tange ao urbano, a cidade tornou-se propositalmente um produto, um *bem de troca*, lugar de um processo de segregação residencial imposta e planejada pelo Estado, que tem consequências até os dias de hoje.

Segundo Morales (1987), três elementos foram os indutores da distribuição segregativa dos setores populares. Trata-se de políticas de Estado que prepararam o terreno para as chamadas erradicações sociais, as quais excluíram a população marginalizada da participação social urbana e dos espaços com maior valor.

O primeiro elemento indutor trata-se da Reforma Municipal que consistiu em um conjunto de normas cujo fim oficial foi o de descentralizar as funções das prefeituras comunais, transferindo responsabilidades de nível estatal às prefeituras, que agora estariam a cargo do próprio desenvolvimento financeiro e social da *comuna*. Assim, em 1974, definiram-se as *Municipalidades* como instituições

“funcional e territorialmente descentralizadas”²¹, sob o discurso de promover uma maior participação da comunidade e fornecer soluções satisfatórias aos conflitos, demandas e problemas locais. Embora, a motivação descentralizadora se baseie na autonomia do território, o mesmo decreto estabeleceu que cada prefeito seria indicado por Augusto Pinochet, *Jefe Supremo de la Nación*, demonstrando assim a intenção de uma dependência vertical dos poderes. Esta reforma Municipal consolidou-se em 1976 quando, mediante um novo decreto²², consolidou-se o caráter autônomo da prefeitura como ente promotor do desenvolvimento da sua *comuna*. Com essa finalidade, no mesmo decreto, estabelece-se o Regime de Empresas e concessões de serviços, normativa que possibilitou a criação de empresas municipais para descongestionar e otimizar a administração comunal e a execução de projetos. Assim, a lógica empresarial trasladou-se também em nível local, transformando a problemática pública em uma questão de mercado visto que, ainda no mesmo decreto, estipulou-se que “*As empresas não poderão prestar serviços gratuitos e seus ingressos deverão cobrir, ao menos, seus gastos correntes de operação*”²³, sendo o descumprimento desta norma uma causal de dissolução da empresa. Este conjunto fez com que cada governo comunal se encarregasse de forma autônoma da aplicação das normas urbanísticas, assim como da solução de problemas de segurança, limpeza e obras públicas. Da mesma forma, o regime de empresas restringiu o município a realizar atividades que não fossem suscetíveis de lucro, ou em seu defeito, de custear as despesas operacionais, limitando muitos serviços somente a aqueles que pudessem pagar por eles.

Finalmente, para concretizar repasse dos serviços públicos às prefeituras e a autonomia financeira destas, sancionou-se o decreto das Leis de Ingressos Municipais²⁴ com o qual regulamentaram-se os recebimentos tributários e recursos para a subsistência e desenvolvimento dos projetos municipais. Segundo este decreto, as *comunas* contariam com 80% do total arrecadado em imposto territorial, do qual 50% destinar-se-ia ao próprio município e os outros 50% iriam para um fundo comum municipal (FCM), cujo total nacional seria redistribuído em proporção aos habitantes entre todas as *comunas* do país. Mais tarde, a porcentagem arrecadada pelos municípios seria de 100%, ficando 45% em cada comuna e 55%

²¹ GOBIERNO DE CHILE. Decreto Ley n. 573, de 12 de julho de 1974. Art 15.

²² Ídem. Decreto Ley n. 1.289 de 1976. *Ley Orgánica de Municipalidades*

²³ Ibid. Art. 59

²⁴ Ídem. Decreto Ley n. 3063 de 1979. *Ley de Rentas Municipales*

no FCM. Esta reforma fez com que as *comunas* que gerassem maior renda tivessem um maior orçamento anual, afetando diretamente a relação do tipo de *comuna* com a qualidade dos serviços públicos oferecidos, como segurança, saúde ou educação, entre outros. (MORALES, 1987).

O segundo elemento indutor que redefiniu a espacialidade da pobreza foi a Política de Desenvolvimento Urbano de 1979 (PNDU), cujos princípios, alinhados às políticas econômicas do regime, debilitaram a função do Estado mediante as regulamentações de uso e disponibilidade do solo urbano, liberalizando o mercado de solos e criando um robusto setor imobiliário. Esta PNDU sentou suas bases nos princípios do livre mercado e em proposições de economistas da escola de Chicago, como Milton Friedman e Arnold C. Harberger²⁵, quem estipulava que existia uma escassez artificial do solo, resultado da criação de um perímetro urbano²⁶. Esta restrição do limite espacial da cidade, e sua consequente limitação de oferta de solos, faria com que os preços do solo no seu interior aumentassem ao tempo em que os solos fora deste limite se desvalorizariam. Para ele, ao eliminar o perímetro urbano, a relação econômica *natural* do solo restabelecer-se-ia e sua escassez artificial na cidade seria superada. Assim, o primeiro princípio da PNDU de 1979 foi justamente aquele em se define o solo como um recurso ilimitado:

“Sua aparente escassez é consequência da falta de harmonia entre as normas técnicas e jurídicas – pelas quais se rege o processo de desenvolvimento urbano – e as condições de oferta e procura do mercado imobiliário. [...] Para uma operação adequada do mercado de solo, é necessário que sempre exista a alternativa de incorporar – da maneira más ágil e natural possível – novos estoques de terra para os usos de maior demanda.” (PNDU 1979, pág. 4. Tradução nossa)

As palavras de Harberger representaram muito bem as ideias da macroeconomia neoliberal aplicadas ao processo de liberalização dos solos. Com estas ideias, e uma retórica tecnocrata, os economistas que assumiram a pasta de Habitação e Urbanismo fizeram um esforço de abstração para tentar encaixar o

²⁵ Milton Friedman e Arnold Harberger foram professores da Universidade de Chicago e os principais propulsores da doutrina de Chicago. Sob a orientação deles, conformou-se o grupo dos Chicago Boys, um grupo de economistas formados na Universidade Católica do Chile. Estes economistas após fazerem estudos de pós-graduação na Universidade de Chicago, voltaram ao Chile e tornam-se os principais ideólogos da implementação do modelo econômico neoliberal de Pinochet. Carola Fuentes e Rafael Valdeavellano relatam minuciosamente em “Chicago Boys” (2016) a atuação deste braço intelectual nas políticas do período militar.

²⁶ Harberger, A. Notas sobre los problemas de vivienda y planificación de la ciudad. Rev. AUCA nº 37. Santiago, 1979. p.40

planejamento urbano com o projeto de país neoliberal que estava se construindo na época.

A concepção de uma economia de mercado atuando em perfeitas condições sobre todos os aspectos da vida social já estava esboçada no livro *El Ladrillo*, um manual criado pelos tecnocratas de Chicago cujas pautas seriam introduzidas no processo de liberalização da economia chilena. Dentro dos seus postulados constava o de “utilizar o mercado para distribuir eficientemente os recursos”²⁷ e a “simplificação dos sistemas legais e de controle”²⁸. Seguindo estes postulados e os conselhos dos economistas de Chicago, o planejamento urbano também entra nesta prática de gestão do mercado de solos e reduz o cidadão a um consumidor deste produto. O mercado assume o papel de regulador, mediando sob a máxima da rentabilidade, reduzindo ao mínimo a intervenção estatal.

Seguindo estes preceitos, o segundo postulado da PNDU de 1979 foi declarado como “O uso do solo está definido pela sua maior rentabilidade”²⁹. Assim, além de ser um bem não escasso, estes postulados estipulavam que o espaço poderá se distribuir de maneira eficiente segundo critérios de rentabilidade social e privada com o fim de possibilitar os projetos particulares. No mesmo sentido, a quarta declaração desta normativa ratificou a função do mercado, eximindo o Estado da sua participação nas funções sociais do solo: “O uso do solo deve ser regido por disposições flexíveis definidas pelos requerimentos do mercado”³⁰. Com isto e segundo os criadores da normativa, procurava-se evitar cometer os mesmos erros e injustiças de governos anteriores, provocados pela aplicação de normas rígidas e desligadas da realidade³¹, anulando assim qualquer pretensão de estabelecer normativas que limitassem o uso do solo.

Morales y Rojas (1986) comentam que a eliminação das normas regulatórias fez com que se substituísse uma política de densificação e intensificação do uso da infraestrutura já disponível por uma política de expansão do uso do solo, incorporando 64.000 hectares às periferias de Santiago, cidade que contava já com 38.000 hectares de solo.

²⁷ CASTRO, Sergio de. *"El ladrillo": bases de la política económica del gobierno militar chileno*. Santiago. Centro de Estudios Públicos, 1992. P. 62

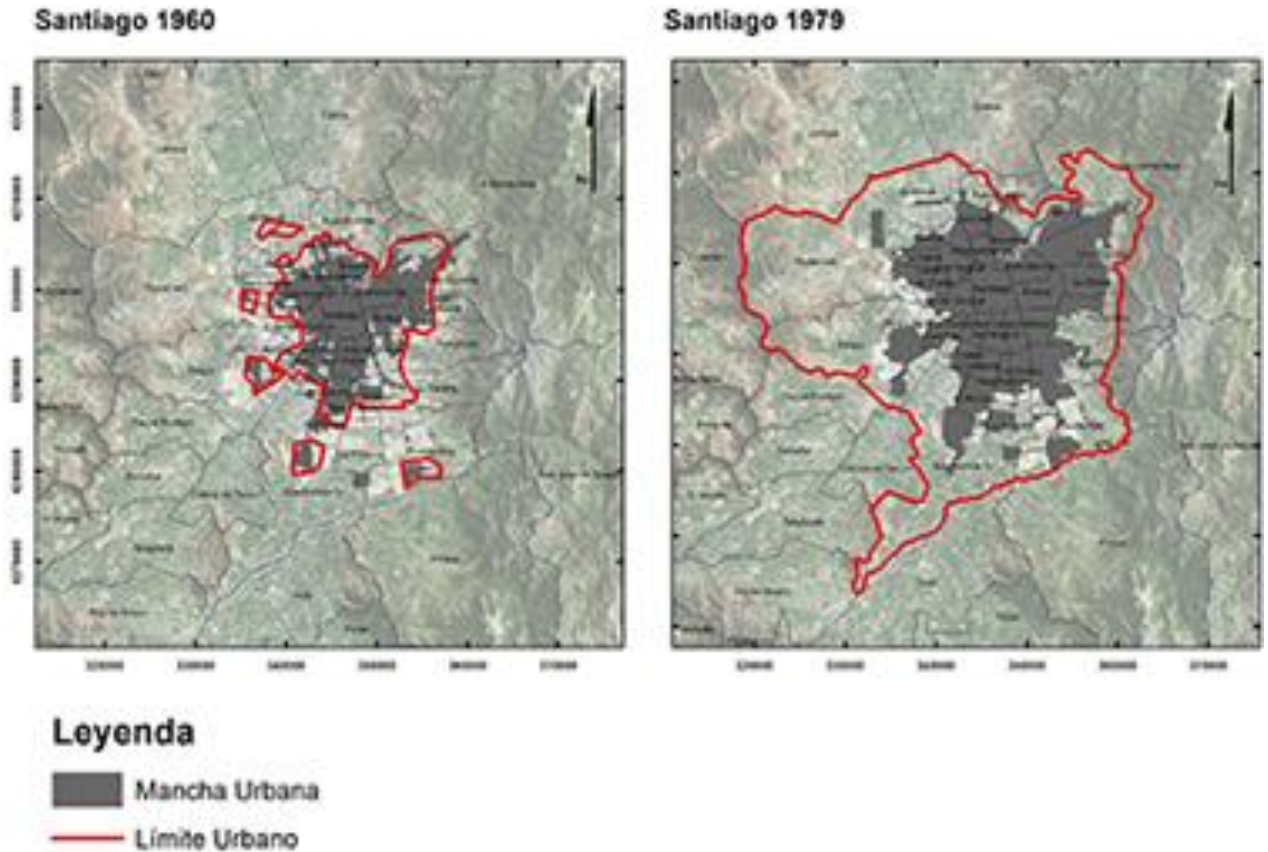
²⁸ Ibid. P. 62

²⁹ MINVU. *Política Nacional de Desarrollo Urbano*, Chile, 1979. P. 4

³⁰ Ibid. Pag. 5

³¹ Ibid. Pag. 5

Figura 23 - Comparação dos limites e as manchas urbanas de Santiago entre 1960 e 1973



Fonte: Vicuña, 2013

Junto com a eliminação de normativas regulatórias, também foram suprimidos uma série de impostos que afetavam os mercados de solo urbano, como os impostos a transações de propriedades, a propriedades não construídas ou a supressão das normas que proibiam a construção de apartamentos com um dormitório só. Assim, limpou-se o caminho para a especulação imobiliária, cuja ação irrestrita provocou os aumentos dos valores do solo urbano, contrariamente às previsões dos tecnocratas. Juntamente, este aumento de preços colaborou com as pressões vindas desde os tempos de Allende por “limpar” os bolsões de pobreza próximos a bairros de alto valor do solo. Outra consequência desta política foram os efeitos que teve a expansão da cidade, no que se refere ao uso do solo e a carência de infraestrutura básica nas periferias onde os setores mais pobres foram realocados.

Em consequência dos erros conceituais, das distorções e dos conflitos urbanos gerados pela PNDU de 1979, movimentou-se uma forte crítica acadêmica e política que obrigou ao regime a introduzir uma nova Política Nacional de Desenvolvimento - “Ajustada”, como ficou conhecida - em 1985. Esta política reconheceu o papel regulador do Estado no planejamento urbano, sem eliminar a ação do livre mercado na prática. Também retificou a máxima estabelecida em 1979 e declarando que o solo não é um bem escasso.

Para Santana (2017), a PNDU de 1979 é um elemento representativo da fase mais ortodoxa da implantação do neoliberalismo no Chile, correspondendo a um primeiro experimento em nível mundial da urbanização neoliberal. Assim, as reformas subsequentes, como por exemplo a de 1985 não corresponde a um retrocesso em direção a uma maior intervenção do Estado. Ao contrário disso, tratar-se-ia de um ajustamento destas políticas em prol de dinamizar o papel do Estado para uma maior eficiência do processo de neoliberalização.

O terceiro fator de que concretizou o processo segregação socioespacial em Santiago foi a reestruturação comunal, começada com a reforma administrativa em nível regional em 1974 e que afetou algumas regiões recém-criadas, em caráter de teste, para depois expandir-se gradualmente a todas as outras regiões, províncias e finalmente às *comunas* do país. Em 1981 promulgou-se o decreto de força de lei Nº 3.260 que determinou a organização da Região Metropolitana de Santiago em seis províncias e 51 comunas. A importância radica em que a província de Santiago ficou integrada por 32 comunas, criadas a partir do fracionamento de 17 comunas originais mediante um critério de homogeneidade socioeconômica da população do espaço resultante desta divisão. Segundo o Ministro da CONARA na época, sobre os problemas que afligem a cidade de Santiago:

“[...] há um outro aspecto que é muito importante e tem a ver com a identificação de certas áreas mais homogêneas: levando em conta a população, estão se considerando - é claro - as características próprias dela. Logo, agora é possível que a ação comunal possa ser dirigida à solução de problemas específicos. Antes, se havia uma comuna muito grande como a de Ñuñoa (comuna mais abastada) e pretendia-se ajudar a setores como os que vão constituir agora a comuna de Peñalolen (comuna pobre), em uma população tão grande a ação diluía-se. Acontece também que as pessoas que menos precisam deste tipo de ajuda são as que estão melhor preparadas e aproveitam melhor a labor subsidiária do Estado. [...] As *outras* não.” (MORALES, 1987, p. 94)

Segundo as autoridades da época, com estas novas normativas procurava-se constituir jurisdições administrativas menores, com uma média de 130.000

habitantes a fim de concentrar os esforços por solucionar os problemas específicos de cada *comuna* de acordo a composição qualitativa dos seus habitantes, agora agrupados por *homogeneidade*. A divisão das *comunas* coincidiu em muitos casos com as zonas ocupadas por invasões e *poblaciones* precárias, resultando na constituição de um sistema comunal caracterizado por uma marcada diferenciação intercomunal e uma tendência à homogeneização dentro das próprias *comunas*. Da mesma forma, a distância tanto econômica, social e espacial entre as *comunas* mais ricas e as mais pobres se vê incrementada na medida em que o país enfrenta uma crise econômica cada vez mais aguda e as políticas urbanas regem normativas claramente segregacionistas.

Em conclusão, desde o começo do regime golpista houve uma arquitetura jurídica que permitiu institucionalizar a segregação socioespacial: deu autonomia às prefeituras municipais para gerar seus próprios recursos e solucionar os problemas locais, desconsiderando a capacidade de captação de recursos de cada *comuna*; em segundo lugar, a PNDU de 1979 disponibilizou o espaço requerido nas bordas periféricas de Santiago, a modo de viabilizar a criação guetos que receptariam a população expulsa dos solos com maior valor; o terceiro elemento que consolidou esta política segregatória foi a reforma comunal que dobrou o número de comunas, criando novas áreas administrativas para realocar e receber *pobladores* expulsos de outras *comunas*, seguindo um princípio de homogeneidade.

4.2 SEGREGAÇÃO URBANA INSTITUCIONALIZADA: O PROCESSO DE ERRADICAÇÕES SOCIOESPACIAIS

Antes de continuar com o relato histórico, cabe destacar a definição de alguns autores a respeito do que é segregação. Para Castells

“Entende-se por segregação a tendência à organização do espaço em zonas de forte homogeneidade social interna e de forte disparidade entre elas, entendendo a disparidade não somente como diferença, mas como hierarquia” (CASTELLS, 1983. P. 204)

De forma pertinente, Lefebvre aponta o caráter antidemocrático e destruídos da segregação, assim como também a sua origem planejada:

“As segregações que destroem morfologicamente a cidade e que ameaçam a vida urbana não podem ser tomadas por efeito nem de acasos, nem de conjunturas locais. Contentemo-nos com indicar que o caráter

democrático de um regime é discernido em relação à sua atitude para com a cidade, para com as “liberdades” urbanas, para com a realidade urbana, e por conseguinte para com a *segregação*.” (LEFEBVRE, 99)

Sob o mesmo ponto de vista, Corrêa (1999) afirma o conceito de segregação socioespacial aparece com a Escola de Chicago na definição de “áreas naturais”, dentro da chamada “Ecologia humana”. Corrêa afirma que esta corrente constitui uma tentativa de transposição dos princípios básicos da ecologia vegetal e do darwinismo social para a questão urbana, alinhando-se aos princípios do “laissez-faire” e desconsiderando a existência de conflitos de classe. Na contramão desta corrente, Corrêa afirma que a segregação residencial é produto da existência das classes sociais, sendo uma expressão espacial desta diferenciação inerente ao capitalismo. Assim, a classe dominante segrega outros grupos sociais na medida em que controla diretamente o mercado e atua indiretamente através do Estado:

“O mercado é visto como atuante, de modo implícito, no processo de segregação imposta e induzida. Mas esta é uma visão que considera o mercado como uma entidade supra orgânica, pairando acima da sociedade, e não como resultado aparente das relações de poder. (CORREA, 2016. p. 44)

O conceito de segregação dado por estes autores reforça o caráter institucional da higienização praticada em Santiago pela ditadura, cuja aplicação visou manter o controle da população, especialmente das organizações sociais que vinham se gestando desde algumas décadas atrás, e principalmente no período da UP (*Unidad Popular*). Neste sentido, é pertinente a afirmação de Corrêa, sobre o papel da segregação:

“A segregação assim redimensionada aparece com um duplo papel, o de ser um meio de manutenção dos privilégios por parte da classe dominante e o de um meio de controle social por esta mesma classe sobre os outros grupos sociais[...]” (CORRÊA, 1999, p.64)

A partir de 1979, o governo castrense promoveu ações de saneamento e erradicação de *campamentos* como medida de solução para os assentamentos com precárias condições de urbanização. Para isso, foi realizado um cadastro das famílias acampadas, cujo número chegou a 340 *campamentos* na região metropolitana de Santiago, contendo 51.797 famílias com um total aproximado de 260.000 pessoas (MOLINA, 1985). O Programa consistiu em trasladar as famílias dos *campamentos* a localidades periféricas, oferecendo moradias sólidas e definitivas, com baixos padrões de habitabilidade, reduzido espaço construído e

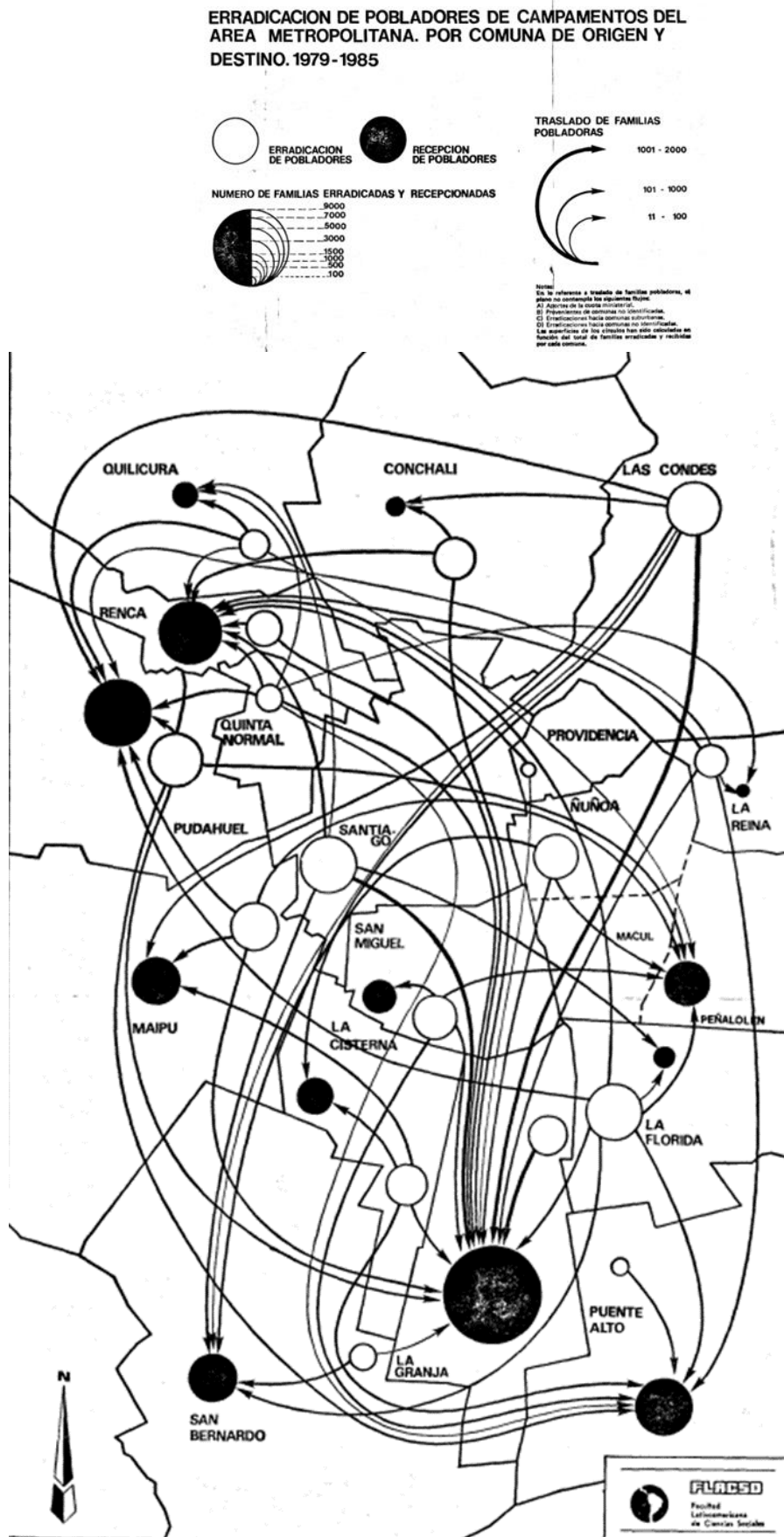
localizados em bairros com carências de equipamentos básicos de urbanização. Na figura 24 é possível observar os fluxos de erradicações e radicações feitos neste período.

Evidentemente, a solução de uma casa definitiva resultou em uma melhoria na qualidade de vida de uma pessoa, cuja moradia até então se compunha de materiais leves e com saneamento básico precário ou nulo. Entretanto, este processo teve efeitos significativos tanto na população realocada, quanto nos municípios receptores e na cidade como um todo.

Em primeiro lugar, este processo contou com a quase nula participação dos municípios receptores, vistas as limitações impostas pelas normativas vigentes, o que impossibilitou a implementação de medidas preventivas para receber tamanho contingente populacional (MOLINA, 1985). Desta forma, os locais de destino das famílias realocadas não contavam com equipamentos de saúde, educação ou serviços públicos suficientes como para abranger tanto a população já residente quanto ao contingente populacional recém-chegado, colapsando os serviços já existente e aumentando a brecha deficitária. Adicionalmente, a falta de planejamento fez com que os erradicados fossem estabelecidos em lugares diametralmente diferentes com a localidade de origem, causando dificuldades de adaptação e de identificação com a localidade. O significativo aumento da distância das novas localidades de moradia com os lugares de trabalho foi outro efeito lógico deste processo, somado à carência de transporte nas novas localidades. Cabe mencionar que o gasto municipal aumentou significativamente com a chegada de milhares de moradores em algumas *comunas* não sendo acompanhado por um aumento no orçamento municipal

Esta limpeza social realocou em torno de 150.000 pessoas, sendo que 80% delas foram trasladadas para *comunas* diferentes daquelas de origem (MORALES, 1990; MOLINA, 1985), cortando assim laços entre os antigos *pobladores*.

Figura 24 - Mapa de fluxos, de erradicação e radicação espacial durante 1979-1985



Fonte: MORALES, 1987

Houve assim uma política governamental arquitetada pela jurisdição mencionada anteriormente para dar passo a um processo coordenado de segregação urbana em Santiago, que durou desde 1979 até 1985, resultando na recomposição espacial da cidade, isto é, uma profunda diferenciação social entre as *comunas* ricas e as *comunas* pobres que dura até os dias de hoje. Ainda que o processo tivesse várias direções, 50% das famílias foram realocadas no setor sudeste da capital, o que significou virtualmente a criação de cidades-destino que não estavam preparadas em termos de saúde, educação, transporte, comércio, entre outros, para abrigar a tal população (HIDALGO, 2019). Desta forma, a ditadura limpou o espaço urbano da marginalidade e a pobreza, trasladando estes setores da sociedade para além da cidade e ao mesmo tempo preparou o terreno para que a atuação do setor imobiliário se utilizasse dos espaços agora desocupados.

Figura 25 - Manchete de jornal falando sobre as erradicações em direção ao "novo lar"



Fonte: Gamba, 2015

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Lefebvre propôs o direito ao mesmo tempo como uma queixa e uma reivindicação. O direito à cidade visto como uma alternativa à alienação e à despolitização que o urbanismo moderno, promovido pelos Estados modernos, tinha produzido na sociedade. A cidade seria, nesta concepção, o lugar das possibilidades de transformação perante os conflitos urbanos e de classe, sendo a classe operária o agente capaz de criar, construir, decidir e fazer da cidade um espaço privilegiado da luta anticapitalista. A cidade seria, nesta concepção, a própria obra dos cidadãos, sendo estes partícipes e integrantes ativos do processo de apropriação da cidade, usufruindo do valor de uso desta e incidindo sobre as decisões:

“O direito à cidade se manifesta como forma superior dos direitos: direito à liberdade, à individualização na socialização, ao hábitat e ao habitar. O direito à *obra* (à atividade participante) e o direito à *apropriação* (bem distinto do direito à propriedade) estão implicados no direito à cidade” (LEFEBVRE, 134)

Como constatado nesta pesquisa, o problema de acesso ao espaço urbano e à moradia agudizou-se ao longo da segunda metade do século XX em Santiago, o que obrigou os *pobladores* a ocupar terrenos como única via de acesso a uma moradia. A evolução das ocupações de terrenos para *campamentos*, o surgimento do movimento de *pobladores* e os cordões industriais no período Allende emergem em conjunto como a imagem de resistência anticapitalista na cidade. Resulta interessante perceber que, ao tempo em que Lefebvre publicava *O Direito à Cidade*, as forças populares do Chile se mobilizavam para obter não só acesso à moradia mas, no conjunto como classe trabalhadora ativa e integrada entre si, surgiam como a própria imagem de autogestão e direito à cidade proposta pelo autor:

“O direito à cidade não pode ser concebido como um simples direito de visita ou de retorno às cidades tradicionais. Só pode ser formulado como *direito à vida urbana*, transformada, renovada. [...] Só a classe operária pode se tornar o agente, o portador ou suporte social dessa realização. Aqui ainda, como há um século, ela nega e contesta, unicamente com sua presença, a estratégia de classe dirigida contra ela. Como há um século, ainda que em novas condições, ela reúne os interesses (aqueles que superam o imediato e o superficial) de toda a sociedade, e inicialmente de todos aqueles que *habitam*.” (LEFEBVRE, 2008, p.118)

Desta forma, e a pesar dos problemas impostos pelo mercado de construção com desabastecimento e conflitos com construtoras, o período da UP contou com

uma significativa mudança na morfologia urbana de Santiago vista a massiva organização popular por ocupar terrenos e também o apoio de Allende por construir moradias em diversos pontos da cidade, aproximando geograficamente os trabalhadores dos seus lugares de trabalho e também as diversas classes sociais, numa tentativa de desfazer a segregação já existente até então.

O golpe de Estado de 1973 significou um duro revés para o movimento de *pobladores* e para a questão de acesso à moradia. Devido à dura repressão dos movimentos populares como um todo, as mobilizações de *pobladores* que tinham se intensificado durante o período da UP foram praticamente anuladas pela ditadura que, em um esforço articulado por combater as mobilizações populares e ao mesmo tempo liberar espaços da cidade atrativos pelo seu valor de troca, foram realizados numerosos deslocamentos forçados realocando -e desarticulando- as *poblaciones* nas periferias urbanas.

Verifica-se assim que a segregação sofrida na cidade de Santiago teve um caráter articulado e explícito em sua constituição pelo Estado e a Empresa, os quais convergiram para a destruição da forma urbana existente, no intuito implantar uma política segregacionista sob a ideologia de liberdade econômica, melhor uso do solo, homogeneidade social, etc., o que na realidade visou afastar a imagem de pobreza da cidade e valorizar os terrenos que o mercado almejava. Desse modo, os aspectos mencionados por Lefebvre quanto à segregação agiram simultaneamente neste sentido: de forma espontânea (proveniente das rendas e das ideologias), de forma voluntária (estabelecendo espaços separados) e de forma programada (sob o pretexto de arrumação e de plano) (LEFEVBRE, 97).

Assim, a gênese da desigualdade socio-espacial em Santiago teve como método a repressão e as armas, não havendo outra possibilidade democrática de implantação perante a práxis urbana que a cidade -e o país- experimentou, mesmo que de maneira embrionária, no período de Allende. Do mesmo modo, o contexto ditatorial no qual o espaço foi transformado em Santiago foi a condição *sine qua non* para a implantação do modelo subsidiário de assistência habitacional cujo laboratório seria o Chile³². Este modelo seria seguido depois por diversos países, dentre eles a África do sul no período pós Apartheid e no Brasil com a Minha Casa Minha Vida.

³² Rolnik, Raquel (2015). Guerra dos lugares. A colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo

O simbolismo deste período ainda está presente na memória dos chilenos, e acreditamos que esta memória de resistência persiste na população em geral, apesar dos resquícios latentes da ditadura que existem no cotidiano democrático. As mobilizações por transformações sociais, econômicas e políticas continuam em Santiago e no Chile como um todo, e acreditamos que as últimas mobilizações de 2019 são um reflexo da memória que o período estudado nesta pesquisa e que foi interrompido violentamente deixou na população.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALLENDE, Salvador Guillermo. **Primer mensaje del Presidente Allende ante el Congreso Pleno, 21 de mayo de 1971**. Santiago, Chile: Talleres Gráficos, 1971. 704 p. Disponível em: <https://www.socialismo-chileno.org/PS/sag/mensajes/Mensaje_1971.pdf>. Acesso em: 01 mar. 2020.

ARENAS, F. El Chile de las regiones: una historia inconclusa. **Estudios Geográficos, Consejo Superior de Investigaciones Científicas**, Instituto de Economía y Geografía, Madrid, Vol. LXX, n. 266, p. 11-39, jun. 2009

CANESSA, Julio. Visión geopolítica de la regionalización. **Seguridad Nacional**, ANEPE, N° 24. Santiago: Editorial Universitaria, pp. 13- 31, 1982.

CASTELLS, M. **Movimiento de pobladores y lucha de clases en Chile**. Revista EURE, N°7, p. 9-35. 1973

CASTRO, SERGIO De. **"El ladrillo": bases de la política económica del gobierno militar chileno**. Santiago. Centro de Estudios Públicos, 1992. Disponível em: <<http://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-9502.html>>. Acesso em: 29 de mar. 2020.

CELEDON, A. F. **Operación piloto Santiago en tres actos**. Revista 180, Santiago, n. 43, p. 1-12, agosto 2019. Disponível em: <https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-669X2019000100001&lng=es&nrm=iso>. Acesso em: 29 de mar. 2020

CHILE. Constituição (1980). Decreto de Ley nº 100, de 08 de agosto de 1980. **Constitucion Política de La República de Chile**. Santiago, Disponível em: <<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302>>. Acesso em: 28 fev. 2020.

COFRÉ, Boris S. **El movimiento de pobladores en el Gran Santiago: Las tomas de sitios y organizaciones en los campamentos. 1970-1973**. Revista Tiempo Histórico, UAHC. Chile. N° 2, pp.133-157. 2011

CORRÊA, R. L. **O espaço urbano**. São Paulo: Ática, 1999.

_____. **Segregação residencial: classes sociais e espaço urbano**. In: VASCONCELOS, Pedro de Almeida; CORRÊA, Roberto Lobato; PINTAUDI, Silvana Maria. (Org.) A cidade contemporânea: segregação espacial. São Paulo: Contexto, 2013.

ESPINOZA, V. **Para una Historia de los Pobres de la Ciudad**. Santiago. Ediciones SUR, 1988

FERRADANEHME, E. **Análisis de la Institucionalidad, la Regulación y los Sistemas de Gestión y Ordenamiento Del Territorio En Chile**. Santiago, 2011

GARCÉS, M. **Tomando su sitio : el movimiento de pobladores de Santiago : 1957 - 1970.** 2002. Disponível em: <<http://bibliografias.uchile.cl/2923>>. Acesso em: 29 de mar. 2020

_____. **Los pobladores durante la Unidad Popular: movilizaciones, oportunidades políticas y la organización de las nuevas poblaciones..** Revista Tiempo Histórico Revista Tiempo Histórico. Santiago. Biblioteca Digital U.A.H.C Nº 03. 2011. Disponível

_____. **Cuando hicimos historia. La experiencia de La Unidad Popular.** História Social, (14/15). Julio Pinto Vallejos (Coord. Ed.) Santiago. LOM Ediciones, 206p. 377-383. 2005. Disponível em: <https://www.academia.edu/37112660/JULIO_PINTO_CUANDO_HICIMOS_HISTORIA_LA_UP>. Acesso em 29 de mar. 2020

GIANNOTTI, E. **Una ciudad de propietarios. El caso de la Población La Victoria.** AUS [Arquitectura / Urbanismo / Sustentabilidad]. Santiago (15), 40-45

_____. **La inestabilidad de la forma. Proyectos para barrios populares en Santiago de Chile, 1953-1970.** Bitácora Urbano Territorial, Bogotá, v. 27, n. 1, p. 35-46. 2017. Disponível em: <http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0124-79132017000100005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 15 de jul. 2020.

GOBIERNO DE CHILE. **Declaración de principios del gobierno militar de Chile.** 1974a. Archivo Chile. Disponível em: <http://www.archivochile.com/Dictadura_militar/doc_jm_gob_pino8/DMdocjm0005.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2020.

_____. **Decreto Ley n. 573, de 12 de julio de 1974.** Estatuto del gobierno y administración interiores del Estado. Diario Oficial de la República de Chile. Santiago: Biblioteca del Congreso de Chile, 1974b. Disponível em: <<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=6207>>

_____. **Decreto Ley n. 575, de 13 de julio de 1974.** Regionalización del país. Diario Oficial de la República de Chile. Santiago: Biblioteca del Congreso de Chile, 1974c.

_____. **Decreto Ley n. 1.289 LEY ORGANICA DE LAS MUNICIPALIDADES.** Núm. 1.289.- Santiago, 12 de Dezembro de 1975. Disponível em <<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=6554>>. Acesso em: 20 de mar. 2020

_____. **Decreto Ley n. 3063. Ley de Rentas Municipales (DL 3063 1979).** Disponível em: <<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=18967>>. Acesso em 20 de mar. 2020

GROSS, P. (1991). **Santiago de Chile (1925-1990): Planificación urbana y modelos políticos.** EURE Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales, vol. 17, núm. 52-53, abril de 1991.

HARAMOTO, E. et al (org.). **Políticas de vivienda social: Experiencia chilena de las tres últimas décadas.** In: DONALD, Joan Mac (ed.). *Vivienda Social: Reflexiones y experiencias.* Santiago: Corporación de Promoción Universitaria., 1983. p. 75-152.

HARKNESS, Alaina et al. **Construyendo gobernanza metropolitana.** Inter-American Development Bank, 2019. Disponível em: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Construyendo_gobernanza_metropolitana_el_caso_de_Chile._es.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2020.

LEEDS, A. **A Sociologia do Brasil Urbano.** P.36. Rio de Janeiro, Zahar, 1978.

LEFEVBRE, H. **O direito à cidade.** Trad. Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2008.

LOYOLA, M. **Los pobladores de Santiago, 1952-1964. Su fase de incorporación a la vida nacional.** Santiago. 1989

MATTOS, Carlos A. de. **Santiago de Chile, globalización y expansion metropolitana: lo que existía sigue existiendo.** In: RODRÍGUEZ, Alfredo; RODRÍGUEZ, Paula. **Santiago, una ciudad neoliberal.** Quito: Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Histórico (OLACCHI), 2009.

MINVU. **Historia del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.** Disponível em: <<https://www.minvu.cl/wp-content/uploads/2019/03/HISTORIA-MINVU-EDITADA.pdf>>. Acesso em: 21 fev. 2020.

_____. **Memoria 1973–1989.** Santiago: Ministerio de Vivienda y Urbanismo. 1990

_____. **Política Nacional de Desarrollo Urbano,** Chile, 1979.

MORALES, E. et al. **Relocalización socio-espacial de la pobreza. Política estatal y presión popular, 1979-1985.** In: VV.AA., *Espacio y poder: los pobladores.* Santiago, Chile: FLACSO. 1987

Disponível em: <<http://www.flacsochile.org/publicaciones/espacio-y-poder-los-pobladores>>. Acesso em: 21 fev. 2020.

_____. **Erradicados en el régimen militar: una evaluación de los beneficiários.** Santiago: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. 22–37. 1990.

MOULIAN, T. et al. **Estado, ideologia e políticas econômicas no Chile: 1973/78.** Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7164/1/PPE_v.11_n.2_Estado.pdf>. Acesso em: 27 fev 2010

PAVEZ, M. **Los primeros planes intercomunales metropolitanos de Chile.** Santiago, 2016. Disponível em: < <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/145045>>. Acesso em 21 de fev. 2020

RAMÓN, Armando de. **La población informal. Poblamiento de la periferia de Santiago de Chile. 1920-1970.** Revista EURE - Revista De Estudios Urbano Regionales, 16(50). 1990

_____. **Santiago de Chile (1541-1991). Historia de una sociedad urbana.** Santiago: Editorial Sudamericana, 2000.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças.** São Paulo: Boitempo, 2015. p. 423.

RODRIGUEZ, A. et al. **Metropolización, globalización, desigualdad.** Santiago: EURE v. 27, n. 80, p. 121-139, maio 2001. Disponível em: <https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612001008000006&lng=es&nrm=iso>. Acesso em 14 jul. 2020.

SALAZAR, G. **Movimientos Sociales en Chile.** Trayectoria histórica y proyección política. Santiago: Uqbar. 2012

SANTANA, D. **Geografías de la acumulación por urbanización en Chile (1975-2015) ¿utopías de la vivienda o distopías urbanas?.** Santiago, 2017

VICUÑA, M. **El marco regulatorio en el contexto de la gestión empresarialista y la mercantilización del desarrollo urbano del Gran Santiago, Chile.** Revista INVI, Santiago, v. 28, n. 78, p.181-219, agosto 2013. Disponível em: <https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-83582013000200006&lng=es&nrm=iso>. Acesso em 29 mar. 2020.

VOLOCHKO, D. **Nova produção das periferias urbanas e reprodução do cotidiano** In CARLOS, A.F.A.(org) Crise urbana, São Paulo: Contexto, 2015, pp. 105-128

GLOSSÁRIO

- Callampa** Castells (1973) define às *poblaciones* como um agrupamento de moradores de caráter permanente, porém precário, em setores de baixo valor do solo, gerado por programas habitacionais de urgência e que abrange uma fração heterogênea da classe operária. Segundo Leeds (1978), pelo fato das callampas serem conhecidas como um “problema” urbano ao serem associadas com a marginalidade e ilegalidade da ocupação, elas podem ser comparadas às favelas. Rolnik (2015) corrobora esta comparação ao dizer que o estigma territorial de não obedecer ao planejamento urbano estigmatiza os próprios habitantes destes assentamentos perante o resto da população.
- Campamento** Trata-se de uma ocupação de caráter momentâneo, a fim de gerar pressão para a obtenção da moradia definitiva. A diferença das “callampas”, os campamentos tem um caráter de organização coletivista e muitas vezes militar. Elas podem ser comparadas aos movimentos de ocupação de terra no Brasil.
- Operación Sitio** Programa habitacional iniciado no governo de Eduardo Frei Montalva com o objetivo de fazer frente à proliferação de ocupações de terreno ilegais, promovendo a autoconstrução por parte dos habitantes. Mediante este programa, os setores mais pobres da população podiam aceder a um lote de terreno unifamiliar, dotados muitas vezes de serviços básicos e equipamento comunitário.
- Población** Castells (1973) define as *poblaciones* como um agrupamento de moradores de caráter permanente, porém precário, em setores de baixo valor do solo, gerado por programas habitacionais de urgência e que abrange uma fração heterogênea da classe operária. Um paralelo possível de ser traçado é o dos loteamentos periféricos de autoconstrução no Brasil. Banduki (2004) os define como “uma casa na zona rural, independente de um planejamento mais geral ou mesmo de um projeto urbanístico [...], ou seja, em precários loteamentos recém-abertos por especuladores” (apud VOLOCHKO, 2015, p. 108)
- Poblador** Habitantes de bairros populares do Chile. Dentro do movimento social de *pobladores*, Castells (1973) os identifica como atores com capacidade de se articular dentro da luta de classes, com capacidade para incidir na luta política. Será nessa concepção que utilizaremos este termo no estudo.