

CONJUNTURAS CRÍTICAS DA POLÍTICA HABITACIONAL DA COLÔMBIA: UMA REVISÃO HISTÓRICA

Sara Olives¹
Jorge Arturo²
Paulo Nascimento Neto³

Resumo

O artigo analisa com especial atenção as experiências da política habitacional da Colômbia. Nas últimas décadas, difundiu-se um modelo de produção padronizada de unidades habitacionais, com ênfase no estímulo à demanda e no apoio ao setor da construção civil. Esse modelo tem sido amplamente discutido em países como México, Chile, Colômbia e Brasil. Nesse contexto, a Colômbia se destaca por sua longa história de formulação e implementação de políticas de habitação social (PHS). Metodologicamente, o artigo foi realizado a partir de uma revisão sistemática de artigos da plataforma Scopus, o que possibilitou realizar uma análise da trajetória de institucionalização da PHS colombiana, examinando os momentos críticos e seu impacto na dependência do programa. Além disso, propõe uma nova periodização que explica grandes compartimentos temporais a partir de três modos de restrição utilizados pelas instituições como meios de operação: regras, práticas e narrativas. Em conclusão, o artigo oferece uma perspectiva crítica sobre a política habitacional na América Latina e destaca a experiência da Colômbia como um caso relevante para sua análise a partir da teoria do neo-institucionalismo histórico que ajuda a entender a evolução e as limitações das políticas habitacionais no país e oferece uma base para o desenho de políticas futuras mais eficazes.

Palavras-chave: Política de habitação social, neo-institucionalismo histórico, América Latina e Colômbia

CRITICAL JUNCTURES OF COLOMBIA'S HOUSING POLICY: A HISTORICAL REVIEW

Abstract

The article analyzes with special attention the experiences of housing policy in Colombia. In recent decades, a model of standardized production of housing units has spread, with an emphasis on stimulating demand and supporting the civil construction sector. This model has been widely discussed in countries such as Mexico, Chile, Colombia and Brazil. In this context, Colombia stands out for its long history of formulating and implementing social housing

¹ Doutoranda do Programa de Pós-graduação em Gestão Urbana (PPGTU), Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR). Docente da Facultad de Arquitectura y Bellas Artes - Universidad CESMAG, Colômbia. E-mail: sara_judy@hotmail.com

² Arquiteto - Universidade Nacional da Colômbia. Mestre em Planejamento Urbano e Regional pela Pontifícia Universidade Javeriana de Bogotá.

³ Programa de Pós-graduação em Gestão Urbana (PPGTU), Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR). E-mail: paulo.neto@pucpr.br

O presente trabalho foi realizado com apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

policies (PHS). Methodologically, the article was carried out from a systematic review of articles on the Scopus platform, which made it possible to carry out an analysis of the trajectory of institutionalization of the Colombian PHS, examining the critical moments and their impact on program dependence. In addition, it proposes a new periodization that explains large temporal compartments from three modes of restriction used by institutions as means of operation: rules, practices and narratives. In conclusion, the article offers a critical perspective on housing policy in Latin America and highlights the experience of Colombia as a relevant case for its analysis based on the theory of historical neo-institutionalism that helps to understand the evolution and limitations of housing policies in the country and offers a basis for designing more effective future policies.

Keywords: Social housing policy, historical neo-institutionalism, Latin America and Colombia.

CONJUNTURAS CRÍTICAS DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA EN COLOMBIA: UNA REVISIÓN HISTÓRICA

Resumen

El artículo examina con especial atención las experiencias de la política de vivienda en Colombia. En las últimas décadas, se ha difundido un modelo de producción estandarizada de unidades habitacionales, enfocándose en el estímulo de la demanda y en el apoyo al sector de la construcción. Este modelo ha sido ampliamente debatido en países como México, Chile, Colombia y Brasil. En este contexto, Colombia se destaca por su larga historia en la formulación e implementación de políticas de vivienda social (PVS). Metodológicamente, el artículo se realizó a partir de una revisión sistemática de artículos en la plataforma Scopus, lo que permitió llevar a cabo un análisis de la trayectoria de institucionalización de la PVS colombiana, examinando los momentos críticos y su impacto en la dependencia del programa. Además, propone una nueva periodización que explica grandes compartimentos temporales basados en tres modos de restricción utilizados por las instituciones como medios de operación: reglas, prácticas y narrativas. En conclusión, el artículo ofrece una perspectiva crítica sobre la política de vivienda en América Latina y destaca la experiencia de Colombia como un caso relevante para su análisis desde la teoría del neo-institucionalismo histórico, ayudando a entender la evolución y las limitaciones de las políticas de vivienda en el país y ofreciendo una base para el diseño de políticas futuras más efectivas.

Palabras clave: Política de vivienda social, neo-institucionalismo histórico, América Latina, Colombia.

INTRODUÇÃO

No campo do planejamento urbano, observa-se que o crescimento exponencial das cidades latino-americanas na segunda metade do século XX, impulsionado pela migração rural-

urbana e pela transição demográfica populacional, constitui um marco importante para as demandas habitacionais do continente. A rápida urbanização foi acompanhada de persistentes desafios para a gestão urbana, notadamente em termos de promoção da moradia digna e de acesso às oportunidades de estudo e emprego. A convivência estrutural de duas lógicas de urbanização, tal como defende Abramo (2012), traz consigo matizes adicionais inerentes à fragmentação e à segregação urbana.

A questão habitacional é tratada por diferentes agências internacionais (ONU-Habitat) como uma das pautas centrais da agenda urbana do continente. A América Latina é a segunda região mais urbanizada do mundo (CEPAL, 2017) e supera 623 milhões de habitantes, dos quais 79,5% vivem em áreas urbanas. Ao mesmo tempo, a historiografia latino-americana sobre as ações do Estado na busca por políticas habitacionais revela os desafios dos países em responder adequadamente a um déficit substancial e crescente que se soma às demandas de melhoria urbanística e habitacional dos assentamentos populares informais. Particularmente, nas duas últimas décadas, observa-se um cenário generalizado de produção estandardizada de grande número de unidades habitacionais a partir de um modelo de estímulo à demanda e apoio ao setor da construção civil. Destacam-se nesta discussão os casos do México, Chile, Colômbia e Brasil, amplamente discutidos nos últimos anos (e.g., NASCIMENTO NETO, ARREORTUA, 2020; DATTWYLER et. al., 2021; REYS, BASILE, 2022).

O debate sobre tais políticas têm avançado com o impulso de estudos comparativos e debates críticos sobre a conformação e os desafios para promover o direito à moradia na América Latina. Neste contexto, o caso da Colômbia se destaca por uma longa trajetória de formulação e implementação de Políticas de Habitação Social (PHS), com a integração (ao menos discursivamente) entre ordenamento territorial e provisão habitacional, mostrando-se um caso pertinente de análise. Para além de descrições históricas, já amplamente apresentadas na literatura, busca-se neste artigo compreender a trajetória de institucionalização das PHS colombianas, investigando conjunturas críticas e seu impacto sobre a dependência de trajetória. Propõe-se, pois, avançar para uma nova periodização que explicita grandes compartimentos temporais a partir dos três modos de restrição utilizados pelas instituições como meios de operação - regras, práticas e narrativas (LOWNDES; ROBERTS, 2013). Em termos de estrutura, este artigo organiza-se em cinco seções – além desta introdução e da seção de fechamento do trabalho. Inicia-se introduzindo a política habitacional na América Latina e a

teoria institucional como lente teórica de investigação para, posteriormente, investigar-se as conjunturas críticas que condicionaram o processo de institucionalização da política de habitação social na Colômbia ao longo do último século.

POLÍTICA HABITACIONAL NA AMÉRICA LATINA: CONSIDERAÇÕES INICIAIS

As transformações atuais nas grandes metrópoles vêm adquirindo um destaque na agenda de pesquisas urbanas a partir das contribuições teóricas de autores latino-americanos (JARAMILLO, 1981, 2009, 2016; PEDRO ABRAMO, 2003, 2012; RAQUEL ROLNIK, 2015; BONDUKI, 2004; VALENÇA e BONATES, 2010; DURÁN, 2020). Jaramillo (1981, 2009) advoga que as condições gerais da produção habitacional impõem limitações à produção capitalista para a toda a sociedade, como: prolongado período de rotação do capital e baixa produtividade no setor, necessidade de terra urbana para produzir, alto preço do espaço construído, tamanho restrito da demanda, exigência de acesso ao crédito tanto para o construtor quanto para o comprador.

Desta forma, mesmo nos países mais desenvolvidos do norte global, hoje a produção capitalista convive com uma forma de participação na produção e circulação de habitação para os setores de baixa renda (DURÁN, 2020). Na América Latina, alguns países que possuem regimes de baixos salários, a lógica capitalista (focada na mais-valia), e a lógica Estatal (objetivo social), convivem em dualidade em face da lógica da autoconstrução da habitação e da informalidade urbana (DURÁN, 2020).

A urbanização informal tem raízes e implicações diversas da mera noção de ilegalidade (WATSON, 2009), explicitando peculiaridades de uma forma de produção em que o valor de uso se mostra prevalente, ainda que permeado de contradições inerentes ao seu valor de troca e ao mercado informal de aluguel. Neste contexto, pode-se afirmar que o Estado como provedor da habitação opera em uma lógica do "capital desvalorizado" (JARAMILLO, 1981), pois produz mercadorias a preços inferiores ao de mercado e sem buscar a acumulação. Como facilitador ou subsidiário do mercado, o Estado é um agente que concede subsídios diretos às famílias de determinados setores da sociedade, com o objetivo de que eles possam ter acesso a habitação no mercado capitalista.

A forma de participação na produção e circulação da habitação social depende da concepção dominante em relação ao papel do Estado na prestação de bens e serviços públicos e sociais nas várias fases do capitalismo atual (DURÁN, 2020). Após a segunda guerra mundial, a tese que confere à lógica e à ação do Estado a responsabilidade de garantir os bens e serviços de caráter social por meio da participação direta em sua produção e financiamento, baseado nas concepções do Estado de Bem-estar social. Assim, no século XX, era legítimo (com o apoio da sociedade) que na América Latina os Estados assumissem diretamente o papel de provedores da habitação social (DURÁN, 2020).

Este modelo entra em crise após a crise da década de 1990, a partir da emergência do modelo neoliberal e do protagonismo crescente do mercado na distribuição de riqueza e como forma de resposta às demandas sociais. Tal modelo implica também na transformação geral das políticas habitacionais na América Latina, com esvaecimento da presença estatal na produção da habitação social e limites cada vez mais opacos em direção à promoção, circulação e acumulação do capital imobiliário que, posteriormente, se coloca como financeirizado e global (ROLNIK, 2015). Em linhas gerais, a implementação dessas políticas tem, contraditoriamente, contribuído para aprofundar desigualdades sociais e urbanas das cidades latino-americanas.

A resposta do Estado, então, tende a priorizar políticas de subsídios ao mercado. Tal como bem descrito por Rolnik (2015), vive-se atualmente sob a hegemonia de políticas habitacionais calcadas na aquisição de casa própria via facilitação de crédito. O acesso à terra passa a ser atravessado (e condicionado) pela capacidade de pagamento, que se soma às tradicionais questões de preço da terra e localização periférica - há muito discutidas na academia, mas persistentemente reproduzidas no âmbito da gestão pública.

Mesmo com a ação estatal, uma parte significativa de grupos populares não têm acesso à habitação de produção capitalista. Do ponto de vista da oferta, os Estados não dispõem de recursos para financiar a demanda de habitação social. Do ponto de vista da demanda, as famílias não dispõem de rendimentos suficientes para serem elegíveis à habitação social de mercado ou não se inserem no regime de trabalho formal e, portanto, não podem acessar os créditos necessários para comprar as casas ou no caso da política de subsídios (DURÁN, 2020). Caso, por fim, pudessem alcançar êxito em se inserir nesta sistemática, tem a sua frente a subscrição à uma dívida de longo prazo, que condiciona a sua própria constituição existencial.

A implementação de políticas habitacionais proporcionadas pelo Estado tem priorizado políticas de crédito facilitado para aquisição de casa própria, condicionando o acesso à terra à capacidade de pagamento. No entanto, muitos grupos populares não conseguem acesso à habitação de produção capitalista devido à falta de recursos financeiros e à ausência de trabalho formal. No próximo tópico trará as contribuições teóricas do neo-institucionalismo histórico para a compreensão das políticas habitacionais e as considerações metodológicas do trabalho.

CONTRIBUIÇÕES DO NEO-INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO PARA OS ESTUDOS URBANOS: APROXIMAÇÕES METODOLÓGICAS

A teoria institucional fornece um quadro teórico e metodológico robusto para a compreensão das políticas urbanas (LOWNDES, 2001; SORENSEN, 2018) a partir das três vertentes tradicionalmente trabalhadas pelo neo-institucionalismo, a saber: sociológica, histórica e de escolha racional (HALL; TAYLOR, 1998). Neste artigo, parte-se da lente do Institucionalismo Histórico (IH), vertente que deriva da Ciência Política e privilegia a análise da forma pela qual as regras e restrições se estabelecem nas organizações a partir de cadeias de eventos e de uma interação significativa entre contexto e institucionalização das organizações (LOWNDES; ROBERTS, 2013; SANDER, 2006).

As instituições, pois não se confundem com as organizações e englobam o conjunto de valores, procedimentos e normas, formais e informais, que são socialmente legitimadas e que moldam as ações dos agentes (HALL; TAYLOR, 2003). A partir da perspectiva do IH, a dependência de trajetória e as conjunturas críticas configuram categorias analíticas centrais, implicando em alternância entre períodos de estabilidade e de mudanças. Desta forma, o que se pode alcançar está condicionado pela posição que se ocupa hoje e que se ocupou no passado (*path dependence*). Concomitantemente, períodos com determinadas condicionantes contextuais se relacionam a eventos que induzem transformações institucionais (conjunturas críticas), com desdobramentos que variam conforme as instituições respondem a variação de legitimidade (KATZNELSON, 2003).

Epistemologicamente, tem-se um trabalho de corte interpretativista, no qual os autores têm papel importante na interpretação dos resultados, organizando achados em um conjunto consistente e articulado. Tal afirmação, distante de reduzir a cientificidade da pesquisa, reforça

seu rigor metodológico ao anunciar a medida na qual os pesquisadores reconhecem uma forma de construção de conhecimento que não se pretende neutra ou apartada de suas próprias subjetividades. Parte-se das categorias analíticas da dependência de trajetória e das conjunturas críticas para investigar a Política de Habitação Social (PHS) da Colômbia ao longo do último século. Utiliza-se de análise bibliográfica e documental para sistematização da trajetória histórica de institucionalização da resposta do Estado à habitação social.

POLÍTICA DE HABITAÇÃO SOCIAL NA COLÔMBIA: ESTUDO DE CASO

A trajetória da política habitacional da Colômbia nos permite identificar as dependências de trajetória sobre as políticas públicas implementadas, assim como conjunturas críticas que fomentaram transformações nas formas de resposta ao problema habitacional. Estas considerações sobre fatores históricos e decisões normativas sobre o tema contribuem para uma visualização das circunstâncias e da atuação dos atores sociais, políticos e econômicos na construção de um marco institucional da política habitacional, que inicia no princípio do século XX.

Considerando o período 1918 – 2023, pois no início do século passado demarca o início das primeiras experiências nacionais de intervenção na habitação, principalmente preocupadas com a salubridade das moradias dos operários e ao longo das décadas evidenciamos uma evolução da política habitacional colombiana, o que leva a historiografia urbana nacional tradicionalmente delimitar cinco períodos históricos e que expressam mudanças político-institucionais e normativas importantes (2008). A política setorial seria composta pelas etapas: (i) *higienista*, (ii) *institucional*, (iii) *transitório*, (iv) *vinculado às Corporações de Ahorro y Vivienda* e (v) *mercado*. Neste artigo, contudo, propõe-se desconsiderá-las como pressupostos, problematizando-as à luz dos aportes teóricos do Institucionalismo Histórico. Ao deslocar a atenção da mera instrumentalização para a efetiva institucionalização, propõe-se uma nova periodização aglutinada segundo a forma pela qual agentes e organizações atuam, regras e normas estabelecem regras e valores e bens simbólicos são trocados. Com isso, permitindo conhecer as inércias e os pontos de inflexão provenientes de decisões anteriores que continuam por afetar as políticas, as instituições, os procedimentos, normas e práticas, tanto formais quanto informais, que fazem parte da estrutura organizacional do sistema governamental (HALL e TAYLOR, 1998).

Com base no exposto, identificam-se três momentos centrais, caracterizados pelas conjunturas críticas pormenorizadas a seguir. A primeira delas está relacionada com as primeiras respostas do Estado colombiano para a solução das problemáticas habitacionais que vão de 1920 até 1970 via política social. A segunda etapa, dos anos 1970 aos 1990, engloba rupturas institucionais a partir da conjuntura internacional dos anos 1990 e expressa uma mudança de atuação do Estado colombiano na provisão habitacional, privilegiando o aspecto de dinamização da economia nacional para a implementação de tal política pública. Por fim, a terceira conjuntura crítica, dos anos 1990 a 2022, se caracteriza pelas contradições entre uma dependência de trajetória historicamente construída de promoção do direito à moradia *versus* a hegemonia da produção de habitação social de mercado como solução magnânima.

Conjuntura crítica I: resposta habitacional como política social (1920 - 1970)

As primeiras iniciativas do Estado colombiano sobre a problemática habitacional demarcam o princípio do século XX, quando as condições de precariedade da habitação passaram a ser vistas como um problema social, notadamente a partir do início dos anos 20. Esta primeira conjuntura do PHS da Colômbia evidenciava uma preocupação da agenda pública com as condições de habitabilidade das moradias e de saúde pública dos operários. O conjunto de respostas públicas consideradas adequadas gravitavam em torno do fornecimento e da regulação de recursos financeiros e empréstimos hipotecários para construção de “moradias higiênicas” para a classe trabalhadora do país.

Esta característica faz com que autores como Caicedo (2018), Saldarriaga (1995) e Ceballos (2008) nomeiam como período higienista o momento que se estende até 1942, caracterizando as iniciativas do Estado colombiano à época para resolução dos problemas habitacionais. Em termos normativos, deve-se mencionar a Lei n. 46/1918. Após a “Primeira Lei da Habitação”, no período entre 1920 e 1940, foram criadas instituições estatais no âmbito da habitação social, como o Banco Central Hipotecário (BCH) e o Instituto Territorial de Crédito (ICT), que estruturaram o setor (MINVIVIENDA, 2014). Diante desse contexto, as normas relacionadas à atuação do Estado passam a ser respaldadas pela atuação dessas organizações públicas em resposta aos problemas habitacionais (TORRES, 2020). Além disso,

nesse período a partir da reforma constitucional de 1936, o Estado colombiano passa a reconhecer a função social da propriedade, sendo uma declaratória de utilidade pública da terra urbana e rural.

O Estado interveio na formulação de regulamentos urbanísticos, com o objetivo de melhorar a qualidade de vida de camponeses e trabalhadores, estabelecendo normas sobre as condições higiênicas dos lares com sentido de saúde pública (CAICEDO, 2018). Paralelamente a formação deste aparato estatal, também foi fundado o Banco Agrícola Hipotecário (BAH) que concedia empréstimos reembolsáveis com garantia hipotecária para a população do campo, que nos anos seguintes, em 1931, derivou para o Fundo de Crédito Agrário (CCA) a cargo dos agricultores. Já em 1932, o Banco Central Hipotecário (BCH) iniciou suas atividades para organizar o crédito hipotecário para habitações em áreas urbanas do país. A ação estatal na política pública setorial materializou-se na ampliação das funções e recursos fiscais atribuídos ao ICT e ao BCH, assim como na criação do Fundo de Habitação Popular de Bogotá, em 1942, no Fundo de Habitação Militar (1947) e na transferência para o Fundo de Crédito Agrário, Industrial e Mineiro do concurso para execução direta dos programas de habitação rural a partir de 1957. Ao mesmo tempo que se cria uma série de organizações públicas focadas na habitação social, destaca-se a criação do Instituto de Crédito Territorial (ICT) que foi estabelecido ainda nos anos de 1939. O ICT foi responsável, simultaneamente, pela construção e fornecimento de crédito para moradia. Por meio desse sistema, o governo subsidiou taxas de juros e valores pagos para as moradias, que eram construídas diretamente pelo poder público ou por meio de contratos com construtoras privadas.

A institucionalização descrita, sobretudo em termos normativos, possibilitou a estruturação do setor de habitação social no país. Destaca-se que desde a reforma constitucional de 1936, pela primeira vez se utiliza a noção de “função social da propriedade”. Diante destas mudanças institucionais, o ICT pode ser descrito como a organização pública de maior destaque desse período, com atuação até a década de 1990, quando então foi liquidado para abrir caminho para novos modelos de resposta habitacional calcados no ideário neoliberal. Ainda nessa conjuntura, ressalta-se a criação da *Caja de Vivienda Popular* (CVP), em 1942, (Decreto 380/1942), regulamentando e promovendo a indústria da construção civil e de melhoria de moradias e de construção de bairros populares - pela primeira vez com enfoque mais urbana e

geograficamente situado na cidade como espaço privilegiado de atuação (MINVIVIENDA, 2014).

Tal conjunto de transformações organizacionais sinaliza as principais mudanças na atuação do Estado e dos atores nos conceitos que guiaram as primeiras intervenções públicas da área de habitação popular da Colômbia neste período, explicitando um período subsequente de forte dependência de trajetória.

Neste sentido, entre 1942 e 1965, as organizações públicas existentes foram fortalecidas, com aperfeiçoamento dos mecanismos de captação de recursos e criação de organizações complementares para atender a setores específicos de trabalhadores. Na historiografia regional, estas duas décadas são usualmente nomeadas de período de concepção institucional. Percebe-se, entretanto, a consolidação da atuação do Estado por meio de planos de desenvolvimento e de priorização da resposta pública via habitação econômica. Essas décadas ainda foram marcadas pelos embates entre os dois partidos políticos tradicionais do país (liberais e conservadores) e pelo deslocamento forçado da população do campo para as cidades, que se sobrepôs ao golpe militar de Gustavo Rojas-Pinilla (1953) e um acordo político da Frente Nacional.

Por outro lado, embora tenha aumentado a preocupação com as condições precárias das habitações, é interessante notar a transformação de prioridades, de tópicos de caráter higiênico para outros, mais próximos do que convencionou-se chamar de habitação econômica (MINVIVIENDA, 2014). O ICT, então, ampliou sua atuação em uma miríade de programas habitacionais - aquisição e construção de novas moradias, financiamento para compra de lotes, construção de moradias, melhoria habitacional e quitação de hipotecas. A ênfase na implementação de programas e projetos habitacionais mostra-se mais significativa neste período.

O período ainda é marcado pelas tentativas de regulamentação e moderação do impacto das políticas habitacionais sobre o preço do solo (MINVIVIENDA, 2014), que habilita as organizações públicas nacionais e subnacionais a promover um conjunto significativo de desapropriações para acessar os terrenos necessários para os projetos planejados. Este entendimento é acompanhado de maior espaço na agenda pública para as discussões sobre o

subdesenvolvimento e seus efeitos em substituição à uma leitura hegemônica do mero mal funcionamento dos mercados imobiliários no país.

O final deste período (1965 - 1970) revela um momento da PHS no qual a ação do Estado é reforçada com a criação do *Fundo Nacional de Ahorros* (FNA) em 1968, mas no ano seguinte, em 1969 foi criado o Conselho Superior de Habitação e Urbanismo, como órgão não regulador da política habitacional e urbana do país. Além disso, os Planos Nacionais de Desenvolvimento passaram a ser institucionalizados no início de cada governo como uma ferramenta de desenvolvimento e planejamento governamental, que incluía as diretrizes para a política habitacional. Nesse período, manifestou-se a dependência de recursos externos de organismos multilaterais para atender aos investimentos no setor habitacional, concentrados em programas para desacelerar o processo migratório, erradicar favelas e racionalizar o processo de urbanização, no qual os programas de autoconstrução surgem como alternativas viáveis.

Nesse processo, aprofunda-se a preocupação com a capacidade de pagamento dos beneficiários da política, o que possibilitou a formulação de iniciativas de subsídios indiretos à oferta e à demanda, com o propósito de alavancar a capacidade de pagamento dos usuários. Essa preocupação vem acompanhada da criação de programas focados em famílias de menor renda, como a autoconstrução, além de programas com subsídios, habitação não subsidiada e habitação comercial, que estão consagrados na legislação. Neste momento da política habitacional colombiana, pela primeira vez, o conceito de habitação de interesse social é introduzido, o que passa a ser equivalente, neste caso, à habitação subsidiada e dirigida a segmentos imediatamente superiores ao da população em situação de pobreza.

Conjuntura crítica II: resposta habitacional como política econômica (1970 - 1990)

A partir do final da década de 1960, o Plano Nacional de Desenvolvimento "*Las Cuatros Estratégias*" é formulado e retoma as recomendações da Operação Colômbia. O referido plano abordou o problema do subdesenvolvimento e examinou o impacto das políticas públicas de bem-estar social. As estratégias foram direcionadas para quatro programas específicos e destacam diversas variáveis socioeconômicas, como agricultura, indústria, desenvolvimento urbano, educação, saúde, justiça, população, cooperação internacional, energia, transporte, comunicação, exportação e integração econômica.

Em geral, para impulsionar o crescimento e fortalecer os setores que pudessem crescer, como o setor de exportação e construção de moradias urbanas apresentaram essas características. Nessa perspectiva, as quatro estratégias centrais do plano eram: expandir a construção civil, promover as exportações, aumentar a produção agrícola e garantir a distribuição justa de renda.

Orientador da economia nacional e do setor da habitação, este plano marcou o início das chamadas *Corporaciones de Ahorro y Vivienda* (CAVS), ativas entre os anos de 1972 e 1990. Apesar de discursivamente tratar da universalização da habitação, observa-se que a política habitacional passa a ser caracterizada pela atuação majoritária do setor privado na produção e financiamento aos compradores (longo prazo) e incorporados (curto prazo).

Os anos seguintes, então, são marcados por um processo de transição entre a produção por parte das instituições públicas para empresas privadas. Estas passam a ter incentivos mais robustos a partir do Decreto 678 de 1972, que autorizou a constituição de sociedades privadas de poupança e habitação (CAV) com o objetivo de promover a poupança privada e canalizá-la para a indústria da construção através do Sistema UPAC (Unidades de Poder de Compra Constante), mecanismo de indexação do crédito à habitação ao Índice de Preços ao Consumidor (TORRES, 2020).

A partir da criação dos CAVs, tem-se a redução gradativa do protagonismo do Estado, acompanhando do encolhimento de suas ações no financiamento habitacional (CEBALLOS, 2008). A resposta habitacional passa a privilegiar o subsídio por meio do ICT, principalmente com obras de infraestrutura urbana e com a concessão de créditos para autoconstrução e desenvolvimento progressivo, tal como previu o Decreto 710 de 1973. Desde esta compreensão, a política habitacional passa a ser vista como um instrumento de desenvolvimento econômico para o país, o que deveria transcender a atenção voltada para a superação do déficit habitacional e ser considerada parte da política econômica. Isso possibilitou que este conjunto de medidas antecipasse a formulação do sistema de financiamento indexado baseado em unidades de poder de compra constante, UPAC (MINVIVIENDA, 2014).

Entre as décadas de 1970 e os anos 1980, por sua vez, tem-se um importante evento crítico na política de habitação do país. O país passou por um processo de transformações relacionadas com a descentralização de competências constitucionais, que resultou em maior autonomia e poder de gestão aos municípios por meio da Lei 9 de 1989, conhecida como Lei

da Reforma Urbana. Tal norma previu mecanismos que permitiram aos municípios intervir nos processos de transformação física do território (ARBOUIN, 2012). Para Caicedo (2018, p. 123), “a defesa do direito à cidade [...], a superação da informalidade nas relações comunidade-cidade, a introdução de fatores de racionalidade no desenho dos centros urbanos e a agilização dos processos de gestão do desenvolvimento urbano” se destacam na nova regulamentação.

No cenário latino-americano, a Colômbia se destaca como o primeiro país a reconhecer a importância da gestão do solo urbano e da política de habitação em uma economia de livre mercado (GIRALDO, 1997). Ao mesmo tempo que o país tem uma grande conquista com a aprovação da Lei da Reforma Urbana, os setores privados, como as construtoras e o sistema bancário (público e privados), passam a ter uma maior atuação no processo de financiamento e produção de habitação.

Essa Lei estabeleceu normas que construíram a trajetória para que o tema de desenvolvimento urbanístico e de planejamento estivesse presente na Constituição Política de 1991 (ARBOUIN, 2012) e conformou um momento em termos de ordenamento do território e provisão habitacional, por sua aplicação no modelo econômico, nas políticas setoriais e na lógica de intervenção do Estado (TORRES, 2008, 2020), que ao final desse período, tem uma diminuição em sua atuação.

Apesar dos avanços formais, contudo, a implementação da lei da Reforma Urbana por parte dos municípios mostrou-se complexa, com dinâmicas urbanas resultantes que divergem do que fora esperado discursivamente (CEBALLOS, 2008). O mercado passa a assumir o funcionamento das principais variáveis correspondentes à habitação social. Os agentes privados do mercado assumem em um contexto de mudanças significativas na concepção do Estado na economia.

As mudanças no cenário político e social da Colômbia, com o processo de descentralização, cujo primeiro passo foi formalizado com a eleição popular de prefeitos em 1986, além da lei da reforma urbana, em 1989, tiveram um impacto significativo na política habitacional. A decomposição da ideia de habitação social a partir da criação de habitação de interesse prioritário, direcionado para o segmento de renda menor, é destacada por Torres (2020) como elemento de destaque neste período.

O que se pode ver nas décadas de 1980 e 1990 é uma oferta habitacional do Estado descolada das necessidades, expectativas e capacidade de pagamento das famílias, resultando

em expansão da informalidade urbana. Apesar das inconsistências, o sistema UPAC permanece amplamente operante durante o período, enfrentando problemas de solvência em fase da crise econômica vivenciada no país em 1999, que, por sua vez, tem relação direta com os próprios problemas com as carteiras de financiamento do sistema. Este modelo de gestão da política habitacional termina, notadamente, a partir de eventos críticos importantes: a liquidação do Instituto de Crédito Territorial e do Banco Central Hipotecário. Com estas mudanças, o Estado deixa de atuar na operação direta da PHS e os municípios passam a ter um maior protagonismo no que se refere aos temas de política urbana. Diante desse contexto, os subsídios indiretos que foram criados passam a ser aplicados em toda a cadeia produtiva da habitação social e, principalmente, no abastecimento e distribuição da produção formal de habitação de mercado, relegando a oferta de habitação social a cargo do Estado.

Conjuntura crítica III: contradições de uma política social e econômica (1990 - 2022)

Os anos 1990 são caracterizados por uma inflexão na maneira pela qual a Colômbia passou a produzir habitação social, quando o protagonismo já presente do mercado na provisão amplia-se, reconhecendo-se como um meio eficiente de produção e comercialização de habitação para toda a população. Nas palavras de Torres (2020, p. 50), “o Estado deixou de ser construtor e fiador de toda a cadeia da construção, para se tornar regulador do mercado”. Consolidam-se, pois, mudanças regulatórias e institucionais, que tinham como objetivo o fortalecimento da liberalização da economia e a redução do Estado, com medidas como a privatização das empresas públicas e a desregulamentação dos mercados (MÚJICA, 1995, TORRES, 2020). Tal movimento é precedido de transformações similares na América Latina, ainda que com temporalidades não necessariamente coincidentes. A forma de resposta habitacional via subsídio à demanda torna-se hegemônica.

Isto ocorre, contraditoriamente, de forma concomitante à promulgação da Constituição Política de 1991, na qual, em seu artigo 51, declara-se o direito à moradia digna. Neste o Estado é responsável pelas condições de efetivação desse direito. Há ainda, o reconhecimento da função social e ecológica da propriedade privada, considerado por um ponto importante de mudança da forma de interpretação do ordenamento territorial urbano.

Dentro deste contexto contraditório, em que observamos transformações da PHS voltadas para o mercado ao mesmo tempo em que temos o reconhecimento por parte do Estado do direito à moradia, se estabelece o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SINAVIS) e o Subsídio de Habitação Familiar (SFV) por meio da Lei 3 de 1991. No mesmo período, com a instituição deste modelo de gestão e a partir das mudanças nas formas de intervenção do Estado, criou-se o Instituto Nacional da Habitação (INURBE) que substituiu o ICT, como entidade responsável pela administração da política de subsídio do país.

O processo de ajuste do sistema SFV foi alterado pela crise do sistema de indexação do financiamento habitacional UPAC nos anos finais da década de 1990, pois essa crise teve como causadoras as “mudanças no modelo de crescimento econômico, reformas financeiras, flutuações nas taxas de juros e ajustes no cálculo da UPAC” (MAQUET, 2013, p.42). Este colapso causou um aumento no custo de financiamentos e o não pagamento e devolução de imóveis por parte de muitos devedores hipotecários, inclusive de habitação social (TORRES, 2020).

Em resposta à crise do sistema de poupança via UPAC, foram tomadas medidas para fortalecer o sistema financeiro e uma emergência econômica foi declarada. Desta forma, em dezembro de 1999, com a Lei 546, foi criada a UVR (Unidade de Valor Real) para substituir a UPAC. Por sua vez, ao invés de *Corporaciones de Ahorro e Vivienda* (CAVS), passa-se a depender do próprio mercado como agente privilegiado.

Concomitantemente, a partir da Lei 388 de 1997, buscou-se retomar a função pública do planejamento urbano, mesmo diante de um fortalecimento do setor privado na produção e financiamento da habitação. Esta lei possibilitou que os municípios criassem mecanismos de gestão para aplicar os instrumentos da política urbana de forma a promover o cumprimento do direito à moradia (BORRERO, 2003), fortalecendo o processo de descentralização e a autonomia territorial dos municípios e distritos (ARBOUIN, 2012; TORRES, 2020). A referida norma constitui evento crítico importante, pois é o marco nacional da política de ordenamento territorial e habitacional no país, com desdobramentos na elaboração dos planos de Ordenamento do Território nos anos 2000.

Neste mesmo período, outras transformações institucionais relacionadas com a PHS ocorreram, principalmente com a dissolução da *Caja de Crédito Agrário, industrial y Minero*, em 1999, e a liquidação do Banco de Crédito Hipotecário (BCH), em 2001.

Finalmente, as mudanças institucionais derivadas da criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social tomaram uma década para liquidação do *Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana* (INURBE) em 2003, sendo substituído pelo *Fondo Nacional de Viviendas* (FONVIVIENDA), o argumento para extinção do instituto era de que havia irregularidades e incompetência de gestão (TORRES, 2020). O INURBE foi o último espaço institucional responsável pela implementação de todos os componentes da produção habitacional (MALDONADO, 2012; TORRES, 2020).

Em síntese, verifica-se que a década de 1990 para o setor da habitação marca um período de desmonte das instituições relacionadas com a implementação da PHS, com inflexões institucionais. A gestão dos subsídios do setor da habitação foi repassada para as *Cajas de Compensación Familiar* que eram controladas pela Superintendência de Subsídio Família e pelo Ministério de Desenvolvimento Econômico, este último responsável pela execução da Política Nacional de Habitação de Interesse Social, com recursos estatais destinados ao subsídio (CEBALLOS, 2008; TORRES, 2020).

Nesse período a gestão da política habitacional passou por um processo de transição que culminou em uma conduta mais gerencial da gestão urbana, enquanto a política era implementada por agentes privados como os setores financeiro e de construção (TORRES, 2008). As mudanças institucionais que ocorrem entre os anos de 1990 e 2000 marcam uma etapa de distribuição territorial de recursos destinados aos subsídios habitacionais, ao mesmo tempo em que as entidades como os fundos de compensação (FONADE e FINDETER) assumem tais funções.

O desenvolvimento das normas na política habitacional reflete um período de instabilidade institucional, operacional e financeira da PHS dentro de um modelo de mercado, além da falta de capacidades técnicas do Estado em operar o sistema habitacional. O regime de subsídio ficou sob responsabilidade do regime financeiro na esfera privada, afetando, sobretudo, a população mais desfavorecida que não tem acesso ao regime de subsídios habitacionais Ceballos (2008).

Entre as décadas de 2010 a 2022, por sua vez, diante de um contexto ampliado de financeirização da habitação, observa-se na Colômbia um processo pelo qual a aquisição de habitação tornou-se cada vez mais dependente dos mercados financeiros e entidades bancárias.

Esse processo tem sido impulsionado, em grande parte, pela crescente oferta de crédito imobiliário e pela flexibilização das políticas de financiamento habitacional no país.

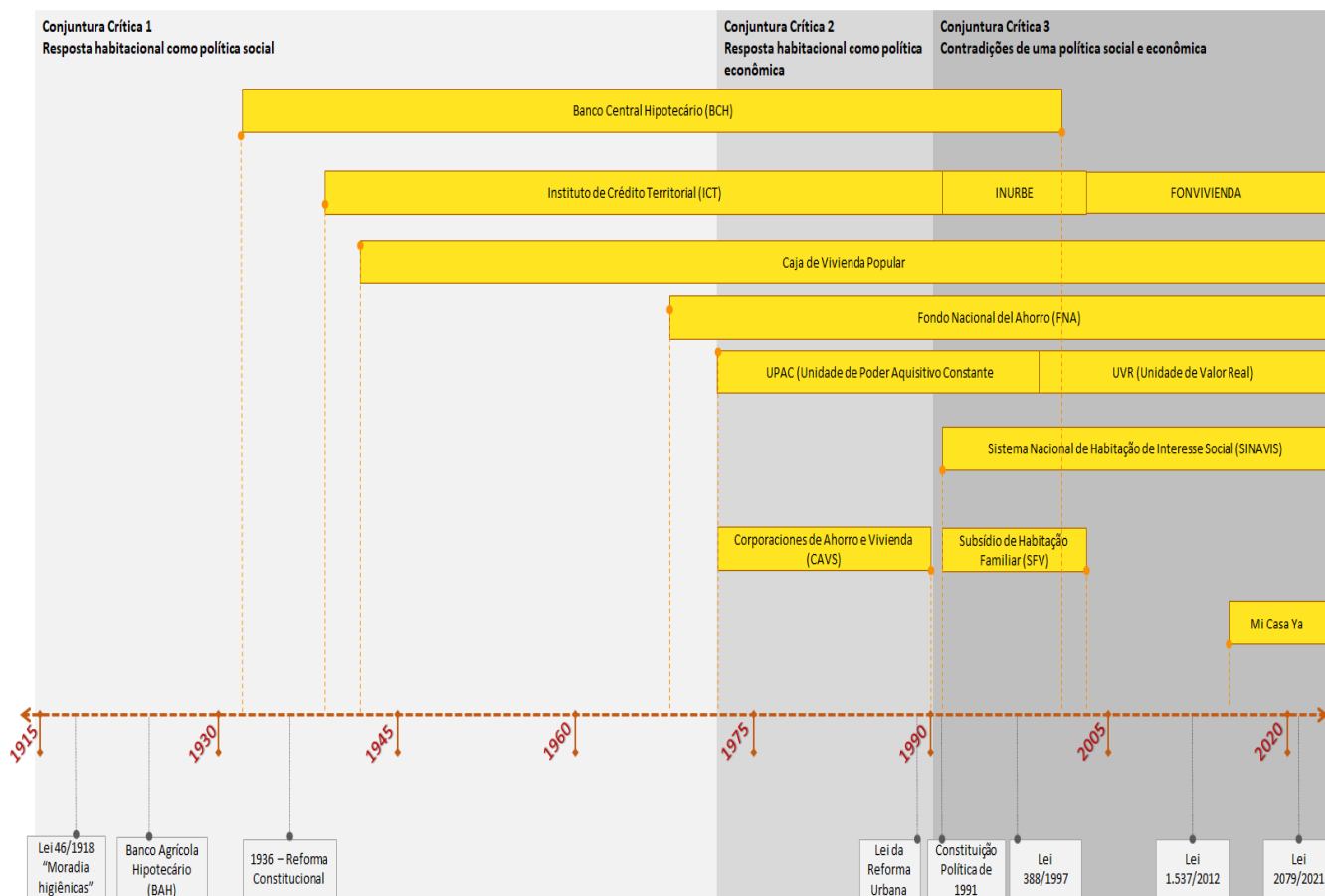
Na Colômbia, a financeirização da habitação se acelerou nos últimos anos, especialmente após a aprovação da Lei 1.537 de 2012, que estabeleceu o regime especial de propriedade horizontal para habitação popular e prioritária. Com esta lei, promoveu-se a construção e comercialização de empreendimentos habitacionais de baixo custo, financiados em grande parte com empréstimos hipotecários e subsídios concedidos pelo Estado. Mais recentemente, observa-se nos últimos anos a implementação de diferentes programas de financiamento habitacional, tanto públicos como privados, que oferecem empréstimos hipotecários, o que tem incentivado muitas pessoas a adquirir uma casa por meio de empréstimos, mas que ao mesmo tempo exclui uma parcela da população que não possui os requisitos necessários para aceder a esta dinâmica.

Nos últimos anos, uma das principais políticas de habitação social implementadas na Colômbia nos últimos anos é o programa "*Mi Casa Ya*", que foi lançado em 2015 e oferece subsídios para pessoas que desejam comprar moradias de interesse social. Além disso, em 2021 foi aprovada a Lei da Moradia e Habitat, que estabeleceu um marco regulatório e institucional para o desenvolvimento de projetos habitacionais de interesse social e prioritário no país. A partir de tal norma foi estabelecido que pelo menos 30% dos empreendimentos habitacionais com mais de 100 unidades devem ser destinados a moradias de baixa renda e que os empreendimentos habitacionais prioritários devem estar localizados em áreas urbanas bem conectadas e com acesso a serviços públicos (CÂMARA e COÊLHO, 2017). Outra iniciativa importante no sistema de habitação social na Colômbia é o programa "Casa Digna, Vida Digna", que visa melhorar as condições de vida das pessoas que vivem em moradias precárias. Com isso, desde a década de 1990 até os anos 2022, marca um desmonte das instituições ligadas à habitação e uma transição para uma gestão mais gerencial, com maior participação do setor privado, onde podemos observar um aumento da financeirização da habitação, com a dependência crescente dos mercados financeiros e entidades bancárias.

Dependência de trajetória e conjunturas críticas: institucionalização da Política de Habitação Social na Colômbia

Os resultados discutidos nas subseções anteriores possibilitam compreender duas dimensões pouco aderentes: a trajetória histórica das organizações públicas e dos marcos normativos vigentes e, por outro lado, a forma de atuação do Estado na resposta das demandas habitacionais. A figura 1 evidencia tais trajetórias na linha do tempo, podendo-se perceber que as diferentes estratégias de atuação do Estado (anteriormente descritas) não possuem, necessariamente, aderência aos arranjos institucionais vigentes naquele período. Há, de fato, mudanças institucionais abruptas que implicam em extinção de organizações públicas, mas tal fenômeno não se mostra uma regra para a alteração das diretrizes de atuação estatal.

Figura 1. Conjunturas críticas da Política de Habitação Social na Colômbia.



Fonte: elaboração própria.

A terceira conjuntura crítica, particularmente, traz subsídios importantes para se discutir o processo de captura da agenda pública no campo da política habitacional. Os avanços normativos de caráter progressista e a regulamentação de instrumentos financeiros de (em tese) maior consistência com a demanda enfrentada foram pouco efetivos frente à priorização da provisão de moradia via subsídios ao mercado. A perda de legitimidade no arranjo institucional anterior se mostra relevante para identificar a intensidade dos movimentos de transição organizacional em curto espaço de tempo, em apenas uma década. Neste sentido, a financeirização das políticas habitacionais, amplamente discutida na literatura, complexifica-se frente à uma clara dependência de trajetória das organizações do Estado em posicionar a política de habitação social como mera engrenagem de dinamização econômica. A moradia como artefato humano, direito social fundamental, parece ter maior força discursiva do que na *práxis* da gestão urbana.

CONCLUSÕES

A partir deste panorama histórico da política habitacional na Colômbia e a sua divisão em três grandes períodos de conjunturas críticas, permite que os debates críticos sobre a promoção do direito à moradia na América Latina têm sido impulsionados por estudos comparativos, que buscam compreender os desafios e as conformações dessas políticas na região. A Colômbia se destaca pela longa trajetória na formulação e implementação de Políticas de Habitação Social, que integrariam ordenamento territorial e provisão habitacional. Isso a torna um caso relevante para análise. Avançando para além das descrições históricas pautadas unicamente na esfera normativa, compreendeu-se a trajetória de institucionalização da referida política pública, identificando as conjunturas críticas e seu impacto na dependência de trajetória.

A periodização proposta, contribui para os estudos comparativos com os casos brasileiro, mexicano e chileno, sugerindo sobreposições e similaridades que permitem questionar a influência do contexto nacional sobre as respostas do Estado à questão habitacional.

Durante esses mais de 100 anos de experiências relacionadas a PHS, o país passou por mudanças significativas em sua abordagem de desenvolvimento urbano e de provisão habitacional.

Nesse contexto, observamos que a política habitacional evoluiu com a criação das *Corporaciones de Ahorro y Vivienda* (CAVS), que promoveram a participação majoritária do setor privado na produção e financiamento habitacional. O Estado passou por um processo de transição, reduzindo seu protagonismo no financiamento habitacional em favor de subsídios e incentivos indiretos aplicados em toda a cadeia produtiva da habitação.

Além disso, a descentralização de competências e a Lei da Reforma Urbana conferiram maior autonomia aos municípios e reconheceram a importância da gestão do solo urbano e da política habitacional no contexto de uma economia de livre mercado. Contudo, a implementação da lei enfrentou desafios e dinâmicas urbanas divergentes do planejado, resultando em expansão da informalidade urbana. Com o sistema UPAC foi um grande marco para a PHS colombiana, mas também enfrentou problemas de solvência durante a crise econômica de 1999. Eventos críticos, como a liquidação do Instituto de Crédito Territorial e do Banco Central Hipotecário, marcaram o fim do modelo de gestão da política habitacional com o Estado deixando de atuar diretamente na provisão de habitação social.

Nesse contexto, os subsídios indiretos foram redirecionados para a produção formal de habitação de mercado, enquanto a oferta de habitação social ficou sob responsabilidade do Estado.

Em suma, o desenvolvimento da política habitacional na Colômbia ao longo dessas décadas foi marcado por mudanças estruturais e de enfoque, com a participação crescente do setor privado e a descentralização de responsabilidades. Enquanto houve avanços institucionais, persistiram os desafios em relação à adequação das políticas às necessidades e capacidades das famílias, resultando em questões como a expansão da informalidade urbana. O contexto político e econômico influenciou diretamente as escolhas e os desafios enfrentados pelo país no que diz respeito à política habitacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMO, P. La teoría económica de la favela: cuatro notas sobre la localización residencial de los pobres y el mercado inmobiliario informal. **Ciudad y Territorio Estudios Territoriales** (*CyTET*), 35(136-137), 273-294, (2003).
- ABRAMO, P. La ciudad informal confusa: el mercado y la producción de la territorialidad urbana popular. En C. Salazar (Coord.), **Irregular. Suelo y mercado en América Latina** (pp. 85-124). Ciudad de México: El Colegio de México, 2012.
- ARBOUIN, F. Derecho Urbanístico y Desarrollo Territorial Colombiano: Evolución desde la colonia hasta nuestros días. **Vniversitas**, 124, 17-42, 2012.
- BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. 4. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2004.
- BORRERO, O. La vista desde el sector privado de Colombia. En Smolka, M & Mullahy, L. (editores) (2007). **Perspectivas urbanas: temas críticos en políticas de suelo en América Latina**. Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy, 2003.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). **Estudio Económico de América Latina y el Caribe**, 2017 (LC/PUB.2017/17-P), Santiago, 2017.
- CEBALLOS, O. **Vivienda Social en Colombia. Una mirada desde su legislación 1918-2005**. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2008.
- COELHO, A. CÂMARA, M. **Sistema de habitação na Colômbia**. 2017. Disponível em: <<https://cchla.ufrn.br/dpp/wp-content/uploads/2017/10/COL%C3%94MBIA-Ana-Carolina-e-Mikael.pdf>>. Acesso em: 03 de março de 2023.
- CAICEDO, J. A. **Materialización del derecho a la vivienda digna en Colombia: macroproyecto Ciudad Verde, municipio de Soacha, Cundinamarca, (2009 – 2015)**. 2018. Tesis doctoral para obtener el título de Doctor en Arquitectura (No publicada) Universidad de Colima, 2018.
- DATTWYLER, R. H. et al. La organización del mercado del suelo y los subsidios a la localización de vivienda como soluciones desde la política neoliberal en Chile y México. urbe. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 13, n. urbe, Rev. Bras. Gestão Urbana, 2021 13, p. e20190170, 2021.
- DURÁN, A. La política de vivienda dirigida al mercado en Colombia y configuración urbana: 1990-2017. In: SIERRA, C. **El caso de Bogotá**. Políticas Urbanas Y Dinámicas Socioespaciais. Vivienda, Renovación Urbana Y Patrimonio. Bogotá: Universidad Sergio Arboleda; Asociación Colombiana de Investigadores Urbano Regionales (ACIUR); Universidad Pontificia Bolivariana, 2020.
- MAQUET, P. (coord.) **Políticas alternativas de vivienda en América Latina y el Caribe: Un paso más en el proceso de construcción de la Vía Urbana y Comunitaria hacia un Pacto Social Urbano alternativo**. Buenos Aires: Alianza Internacional de Habitantes, 2013.

HALL, A. P.; TAYLOR, R.C., R. **As três versões do neo-institucionalismo**. Lua Nova, 58, p. 193-223, 2003.

HALL, A. P.; TAYLOR, R. C. R. The Potential of Historical Institutionalism: a Response to Hay and Wincott. **Political Studies**, 46, n. 5, p. 958-962, 1998.

JOHN, P.; COLE, A. When Do Institutions, Policy Sectors, and Cities Matter?: Comparing Networks of Local Policy Makers in Britain and France. **Comparative Political Studies**, 33, n. 2, p. 248-268, 2000.

JARAMILLO, S. **Producción de vivienda y capitalismo dependiente**. El caso de Bogotá. Bogotá: Universidad de los Andes, 1981.

JARAMILLO, S. **Hacia una teoría de la renta del suelo urbano**. Bogotá: Universidad de los Andes, 2009.

KATZNELSON, I. Periodization and preferences: reflections on purposive action in comparative historical social science. In: MAHONEY, J. e RUESCHEMEYER, D. (Ed.). **Comparative Historical Analysis in the Social Sciences**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. p. 270-301.

LOWNDES, V. Rescuing Aunt Sally: Taking Institutional Theory Seriously in Urban Politics. **Urban Studies**, 38, n. 11, p. 1953-1971, 2001.

LOWNDES, V.; ROBERTS, M. **Why Institutions Matter: The New Institutionalism in Political Science**. Hampshire: Palgrave, 2013.

COLÔMBIA. Ley 2 de 1991. **Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989**. 15 de enero de 1991. Diario Oficial N°39.631, 1991.

COLÔMBIA. Ley 9 de 1989. **Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones**. 11 de enero de 1989. Diario Oficial No. 38.650, 1989.

COLÔMBIA. Ley N°152 de 1994. **Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo**. 19 de julio de 1994. Diario Oficial No. 41.450, 1994.

COLÔMBIA. Ley N° 388 de 1997. **Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones**. 24 de julio de 1997. Diario Oficial No. 43.091, 1997.

COLÔMBIA. Ley N°1537 junio de 2012. **Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones**. 2012.

MÚJICA, M. La reestructuración del Estado (retramiento y regreso) - apuntes sobre neoliberalismo, privatización y regulación. **Colombia Internacional**, 31, p. 9-18, 1995.

MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO. **Colombia: 100 años de políticas habitacionales**. Bogotá, 2014.

MALDONADO, M. (2012). Limitaciones de las políticas de suelo y vivienda social para superar la exclusión social. En Salazar coord. (2012). **Irregular**: suelo y mercado en América Latina. México, D.F.: El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales, 2012.

NETO, P. N.; MOREIRA, T. A.; HARDT, C. SCHUSSEL, Z. Análise de políticas públicas: entre a modelagem e a realidade da política habitacional brasileira. **Revista de Administração Pública**, 49, n. 4, p. 847-868, 2015.

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

REYS, A. and BASILE, P. The distinctive evolution of housing financialization in Brazil and Mexico. **Int. J. Urban Reg. Res.**, 46: 933-953, 2022.

SANDER, E. Historical institutionalism. In: RHODES, R. A. W. E. A. (Ed.). **The Oxford Handbook of Political Institutions**. Oxford: Oxford University Press, 2006. p. 39-55.

SORENSEN, A. Institutions and Urban Space: Land, Infrastructure, and Governance in the Production of Urban Property. **Planning Theory & Practice**, 19, n. 1, p. 21-38, 2018/01/01 2018.

TORRES, C. Suelo urbano y vivienda social en Bogotá: Primacía del mercado y el sacrificio del interés general, 1990-2007. **VII Seminario Nacional de Investigación Urbano-Regional**, (págs. 1-31) Medellín, 2008.

TORRES, L. **Políticas de vivienda urbana en Bogotá 2004-2019**: continuidades y discontinuidades. Tese (Mestrado em Políticas Públicas) - Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales Bogotá, Colombia, 2020.

VALENÇA, M. BONATES, M. The trajectory of social housing policy in Brazil: From the National Housing Bank to the Ministry of the Cities. **Habitat Internacional**, Volume 34, Edição 2, 2010.

Recebido em 01 de agosto de 2023

Aceito em 17 de setembro de 2023

Publicado em 28 de setembro de 2023