

# La nueva política nacional de vivienda en Brasil: Desafíos y limitaciones<sup>1 2</sup>

The New National Housing Policy in Brazil: Challenges and Limitations

**Nabil Bonduki** <sup>(1)</sup>

<sup>(1)</sup> Profesor, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de São Paulo, Brasil. Secretario de Recursos Hídricos y Ambiente Urbano, Ministerio de Medio Ambiente, Gobierno Federal de Brasil. nbonduki@hotmail.com

Recibido 13 de octubre de 2011, aprobado 18 de enero de 2012.

## Palabras claves

Vivienda, plan nacional de vivienda, política nacional de vivienda, Brasil.

## Key words

Housing, national housing project, national housing policy, Brazil.

## Resumen

Este artículo pretende dar a conocer la política y el plan nacional de vivienda de Brasil. Para esto, está dividido en dos partes. La primera parte, trata de una trayectoria histórica de la política de vivienda de este país, que resulta importante para reflexionar debido los errores hechos en el pasado, que pueden cometerse de nuevo, y a los avances que pueden rescatarse para ser aplicados de nuevo si hay una posibilidad de nuestra política. La segunda parte está dedicada a lo que se está haciendo actualmente.

## Abstract

The purpose of this article is to present Brazil's national housing policy and housing plan. It is divided into two parts. The first part is about the historical trajectory of the country's housing policy. Reviewing this trajectory is crucial if the repetition of past mistakes is to be avoided and is also useful in terms of learning from advances that were made in the past that can be applied again. The second part is dedicated to the current state of affairs.



Nabil Bonduki. Foto: Laura Camacho Salgado

## POLÍTICA DE VIVIENDA

La política de vivienda se puede dividir en cinco periodos durante la historia:

- **Antes de los 30.** Prácticamente no había acción del estado en la creación de vivienda, fuera de una política higienista y la producción básicamente rentista, hecha por el sector privado.
- **1930-1964.** Orígenes de la intervención del estado en la cuestión de la vivienda. Es el momento en el que el estado pasa a considerar la vivienda como una cuestión social, para esto hace control de los alquileres e inicia una producción estatal. Se produce vivienda de mucha calidad pero res-

1 Este artículo no expresa las ideas, planes o proyectos del Ministerio del Medio Ambiente ni del Gobierno Federal de Brasil.

2 Este documento es el resultado de la ponencia de Nabil Bonduki presentada en el foro "La vivienda en América Latina: Revisando estrategias", que se llevó a cabo en la Universidad de los Andes el día 13 de octubre de 2011.

tringida a un pequeño sector de los trabajadores.

- **1964-1986.** Periodo del Banco Nacional de la Vivienda. Estructuración importante del Sistema de Financiamiento Habitacional, no obstante, ésta estaba restringido a los que podían pagar este crédito, dejando fuera la gran mayoría de los trabajadores.
- **1986-1999.** Es la época de la crisis de la política de vivienda nacional y en su sistema de financiamiento. Sin embargo, paradójicamente, se desarrollan iniciativas muy importantes y soluciones alternativas con mucha participación de los gobiernos sociales. Ocurre una descentralización de la política de vivienda con una participación fuerte de estados y municipios.
- **Post 2000-actual.** Gobierno de Lula, se retoma la política de gobierno. Se dio una marcada urbanización de asentamientos precarios y un subsidio para destinar para el beneficiario final.

En la Figura 1 se presenta el marco en el que se desarrollan estos cinco periodos. A partir de los años cincuenta se convierte en el país de mayor crecimiento de población urbana en términos absolutos: se pasó de 20 millones de personas a 160 millones de personas

en la ciudad. Actualmente, en Brasil, el porcentaje de población que vive en la ciudad es el 85%.

Es importante anotar que, exactamente en el periodo de mucho crecimiento de la población, no hubo políticas de vivienda que fuesen capaces de apoyar los procesos de producción de vivienda que existían.

### ORÍGENES DE LA HABITACIÓN SOCIAL (1930-1964)

El origen de las políticas de vivienda del país (1930 – 1964) se da en un periodo de fuerte intervención del estado en la cuestión de vivienda y en toda la política económica, a través de un proceso de aceleración del modelo urbano industrial en la sociedad brasilera.

En aquel momento, la producción de vivienda estaba, principalmente, controlada por los institutos de vivienda, que a la vez eran institutos de pensiones, los cuales utilizaban sus fondos para el financiamiento de vivienda. No obstante, esto estaba únicamente destinado a los trabajadores urbanos formales, quienes poseían cartera asignada. Es necesario resaltar que en este periodo ser trabajador formal significaba tener derechos y no muchos tenían esta posibilidad Como consecuencia,

se produce la creación de soluciones informales; la ciudad informal crece por todo el país con diferentes características.

Durante este periodo se realizaron varios proyectos, algunos de ellos con una excelente calidad urbanística, equipamientos sociales, gran valorización del espacio público y producción basada en los principios del tiempo moderno. De hecho, se produjo arquitectura de vivienda de buena calidad y en un número, no despreciable, de aproximadamente 300 proyectos, pero restringida a los trabajadores formales de la economía. En otras palabras, no había una política para lo que estaba creciendo mucho en el Brasil: las favelas de Rio de Janeiro y la vivienda autoconstruida en todo el país. Si no que, paradójicamente, la propuesta era hacer proyectos modernos, que negaban la producción hecha por la población.

### CREACIÓN DEL BNH Y LA CONSOLIDACIÓN DE LA POLÍTICA HABITACIONAL (1964 – 1986)

Un paso importante fue la creación del sistema financiero de vivienda, ya que antes solamente había una inversión restringida de los fondos de pensiones, sin sostenibilidad para ser un sistema de financiamiento masivo.

En este periodo la producción de vivienda es masiva (4,2 millones de unidades), pero se perdió la calidad arquitectónica del periodo anterior, debido a que carecen los conjuntos de vivienda de una identidad arquitectónica, por lo que no alcanzan una creación efectiva de un hogar con el que las personas pudiesen construir una identidad. No obstante, una característica en común entre este periodo y el anterior, es que en ambos la producción del estado no satisface las necesidades de vivienda (Figura 2). Evidentemente esa diferencia, fuera de una pequeña parte que por tener altos ingresos podía tener accesos a otros mecanismos, se tradujo en el incremento de vivienda informal. Todos ellos fueron a lotes piratas, sin infraestructura, invasiones en áreas de

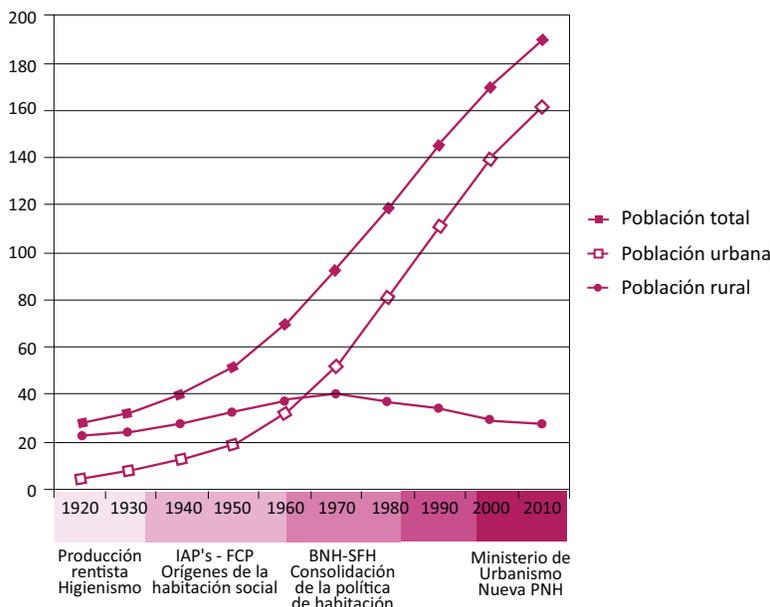


Figura 1. La periodización de la política de vivienda en Brasil y la evolución de la población urbana

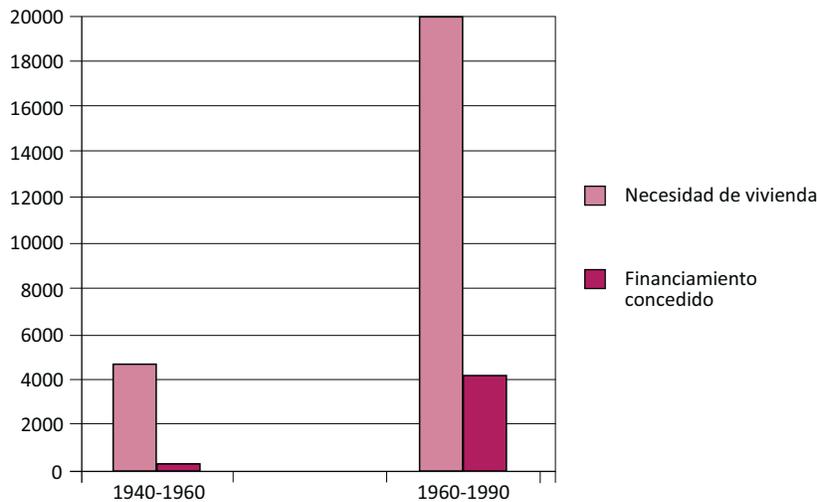


Figura 2. Relación entre la producción de vivienda y las necesidades

protección ambiental, colinas en áreas de riesgos, junto a las áreas de protección de los ríos, entre otros. En suma, un conjunto de viviendas —algunas en situación interesante— totalmente inadecuado, debido a que se trata de viviendas producidas del trabajo de las personas sin apoyo técnico o financiero por parte del poder público.

Otra característica de la política de este momento fue la demolición de las favelas de los lugares más valorizados de la ciudad, para destinarlos a la periferia: a 30 km de la ciudad.

Con la re-democratización de los años ochenta, hubo un momento muy interesante: la política nacional de vivienda se desestructuró, el modelo económico de la dictadura militar y el sistema de financiamiento entraron en crisis. Este último, basado en el fondo de ahorro y el fondo de garantía por tiempo de servicio, al contrario de otros países, quedó intacto, fue retomado en los años noventa y ahora es un pilar importante de la política de vivienda porque está en condiciones de hacer fuertes diversiones.

Este momento de crisis abrió campo al crecimiento de los movimientos sociales, a la lucha por el derecho de vivienda y a los derechos urbanos. Hubo una importante descentralización de las políticas de vivienda y pasaron a ser organizadas por estados o municipios, lo

cuales crearon programas alternativos con presupuestos no onerosos y la idea era que los gobiernos tenían que aportar recursos del presupuesto del municipio o del estado, para invertir para la producción de vivienda en los sectores más pobres.

Fue un momento de muy bajas las inversiones de financiamiento por parte del gobierno federal. En contrapartida, la lucha del movimiento social fue muy fuerte y la articulación entre los movimientos sociales de administraciones progresistas permitió el desarrollo de políticas muy interesantes y creativas. Se dio gran intervención popular y se desarrollaron proyectos participativos, con participación de los proyectos de alta gestión, cierto apoyo de los municipios y del estado y la posibilidad de una diversidad de intervenciones, ya que se dio gran multiplicidad de autogestión en la producción de vivienda, en la urbanización de asentamientos y los proyectos mixtos. Evidentemente todo lo anterior, fue una producción de vivienda a pequeña escala.

### ESTRATEGIAS DE LA NUEVA POLÍTICA NACIONAL DE VIVIENDA

Hasta el momento existía una tradición de la política de financiamiento para quienes podían pagar y luego se dio una experiencia importante de producción

alternativa. El gobierno de Lula empezó una formulación de política que retomaba la política nacional pero incorporaba las experiencias municipales anteriores, que tuvieron un papel importante en el dibujo de una nueva política.

Esto empezó con el *Projeto Moradia*, el cual inició antes de que Lula subiera al gobierno, que fue creado por una serie de investigadores y personas que participaron en los movimientos sociales y después se transformó en la política de gobierno. El proyecto tenía la intención de estructurar el problema de vivienda y articularlo con las políticas de tierras, el saneamiento y el transporte, para así incorporar las directrices para la política urbana. Del mismo modo, pretendía fortalecer el papel del estado en la gestión de la política y la regulación y canalizar recursos de los tres niveles del gobierno del presupuesto del municipio, del estado y de la unión.

Por otro lado, conservaba la idea de la diversidad de programas de vivienda, como la urbanización de asentamientos, la producción precaria, la producción de las nuevas viviendas, el apoyo a la autogestión, asistencia técnica y la vivienda en las zonas centrales.

El objetivo era dar prioridad a la asistencia a la población de bajos ingresos con subsidio de vivienda nueva, estimular los sectores medios y buscar la expansión de crédito ampliando las fuentes de recurso y creando un ambiente de un mercado estable.

### PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN NACIONAL DE VIVIENDA

A continuación se expone un rápido recorrido por las acciones que se tomaron del 2003 al 2009 para implementar el Plan Nacional de Vivienda:

- **2003:** Se creó el Ministerio de la ciudad que buscaba articular todas las políticas urbanas en un único ministerio.
- **2004:** Consejo Nacional de la Ciudad y la Cámara Técnica de Vivienda, con la participación de la sociedad.

- **2005:** Fondo Nacional de Vivienda, busca crear una estructura institucional desde el nivel nacional hasta los estados y municipios, para poder hacer una política integrada de los tres niveles de gobierno.
- **2007- 2008:** Elaboración del Plan Nacional de Vivienda. Precisamente, en este momento, hubo un crecimiento muy significativo de los recursos para vivienda, entonces se lanzó el sistema de aceleración del crecimiento de desarrollo del país y dentro de él se creó el PAC (*Programa Urbanização de Assentamentos Precários*).
- **2009:** Se fundó el programa *Minha Casa Minha Vida*, que se desvinculó del marco de la política en el que se estaba haciendo y tuvo la iniciativa de hacer un millón de viviendas. En el 2011, en el gobierno Dilma, el programa plantea el objetivo de hacer 2 millones de unidades en 4 años.

## ESTRUCTURA INSTITUCIONAL

La estructura institucional en Brasil está regulada por el Sistema Nacional de Habitación (Ley Nacional).

### NIVEL NACIONAL

- El nivel nacional está coordinado por las 4 secretarías (vivienda, saneamiento, movilidad urbana y programas urbanos) del Ministerio de Ciudad, pero en este momento no está integrado a una política urbana articulada.
- La operación está dirigida por la *Caixa Econômica Federal* (Banco Estatal), la cual es la encargada de la aprobación de los proyectos públicos y privados, financiamientos y repase del subsidio.
- Los fondos públicos (FGTS, FDS, FN-HIS) están regulados por Consejos Gestores Deliberativos, con la participación paritaria de la sociedad civil (empresarios, sindicatos, movimientos sociales, entidades académicas y profesionales).

Es importante aclarar que el nivel nacional no hace proyectos de vivienda solamente los financia y coordina la po-

lítica. Son los poderes estatales, municipales y privados que deben realizar esta función.

### NIVEL ESTADUAL Y MUNICIPAL

- Las secretarías de vivienda o de desarrollo urbano son responsables de la coordinación de la política a nivel local, de la elaboración del Plan Local de Vivienda, del programa de regularización y urbanización de asentamientos precarios, de la producción de vivienda nueva para la población de bajos ingresos (menos de 3 salarios mínimos), con o sin asociación con el sector privado y de la organización de la demanda.

### SECTOR PRIVADO

- Promoción de vivienda para el sector baja clase media (de 3 a 10 salarios mínimos). Para esto es un sector que se contrata para hacer las obras de urbanización y de construcción de vivienda, promovidas por los estados y municipios.

### PARTICIPACIÓN POPULAR Y CONTROL SOCIAL

Hay un sistema fuerte de participación popular y control social, determinados por el Estatuto de la Ciudad y por la Ley del Sistema Nacional de Vivienda (SNH). Estas leyes son muy fuertes y hoy el proceso de participación es muy importante, el problema es que no todo pasa por este proceso.

Además, está el Consejo de las Ciudades (2003), el cual no es deliberativo y tiene la participación mayoritaria de la sociedad civil y las Conferencias de la Ciudad que ocurren cada dos años, con 2.500 participantes. En los municipios y estados es obligatorio que haya un consejo local de vivienda o de desarrollo urbano, con participación de la sociedad.

Los movimientos sociales se organizan a nivel local y nacional, con agendas específicas relacionadas con el derecho a la vivienda, autogestión, reforma urbana y participación social.

Existen, también, programas nacionales de apoyo a la autogestión como *Crédito Solidário* y *Minha Casa Minha Vida Entidades*. El primero fue un proyecto grande de autogestión con participación popular. El segundo, por su lado, fue una concesión importante de *Minha Casa Minha Vida*, era un programa muy enfocado al sector privado y a la necesidad del gobierno, que se concibió como un programa relativamente pequeño.

### OBJETIVO DEL PLAN NACIONAL DE VIVIENDA

El objetivo de este plan es formular estrategias para hacer frente, a mediano y largo plazo, a las necesidades de vivienda de Brasil, con miras a la inclusión social y al desarrollo económico. El horizonte temporal establecido es para el 2023, haciendo revisiones cada cuatro años para poder regular las acciones.

Se había emprendido una búsqueda por definir escenarios, estrategias, programas para que se pudiese pensar el problema de vivienda como un todo y no de manera parcelada. Por esta razón, se hizo un estudio del déficit acumulado hasta el momento de la demanda futura, es muy claro que no es posible contemplar el problema de vivienda solamente pensando los problemas actuales sino que se deben vislumbrar los 27 mil millones de familias informales que se van a formar en los próximos 15 años y además el número de familias que se van a trastear, puesto que un trasteo implica dejar una vivienda para crear una nueva necesidad de vivienda en otra ciudad. Es fundamental, analizar y proyectar todos estos movimientos respecto a la vivienda para poner en evidencia que el objetivo de producir 3 millones de viviendas es realmente una producción muy pequeña para las necesidades futuras que se están creando.

Asimismo, se encuentran los problemas de los asentamientos precarios donde hay 3 millones de familias viviendo y muchas de ellas inclusive viven en viviendas de áreas de riesgo.

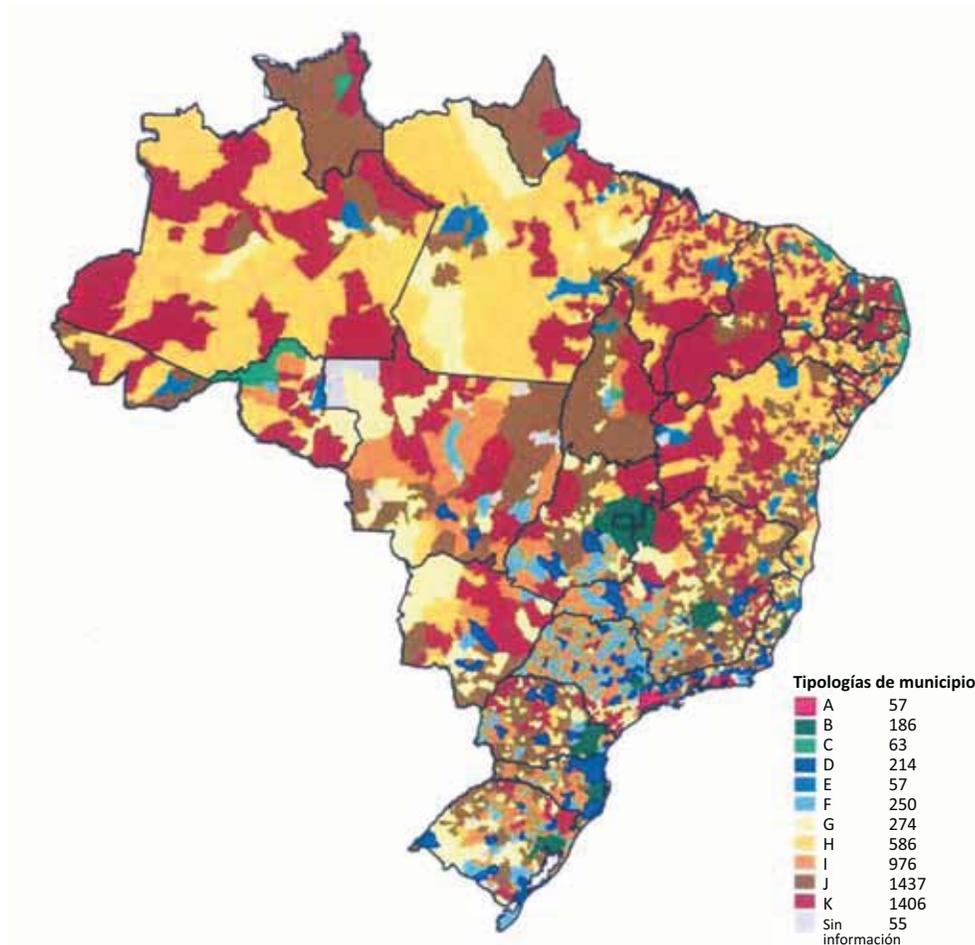


Figura 3. Tipología de los municipios del PlanHab

	Capacidad Financiera	"Necesidad (En millones de hogares)"	Fuentes de financiación
G1	"Familias con ingresos netos inferiores a la financiación- RM SP/RJ: hasta R\$ 800 / Otros RMs: \$ 700. Otras situaciones: hasta \$ 600 "	12,9	OGU/FNHIS
G2	"Las familias que acceden al financiamiento de la vivienda, sino que requieren subsidio de asignación y equilibrio. RM SP/RJ: desde R\$ 800 a 1.600 / Otras RMs: de R\$ 700 a 1.400 / Otras situaciones: desde R\$ 600 a 1.200"	11,6	"FGTS e FNHIS Financiamiento con subsidio de complemento y equilibrio"
G3	Las familias que pueden acceder a financiación de la vivienda, con saldo de subsidio RM SP/RJ: de R\$ 1.600 a 2.000 / Otros RMs: de R\$ 1.600 a 2.000 / Demás situaciones: de R\$ 1.600 a 2.000	4,8	"FGTS Financiamiento con subsidio de equilibrio"
G4	Familias con la capacidad de tomar financiación de la vivienda - de \$ 2000-4000	3,7	FGTS
G5	Familias con capacidad para acceder a una propiedad a través del mercado de financiación- Hasta \$ 4.000	1,9	SBPE y mercado libre

Figura 4. Estratificación de las familias.  
Fuente. Consórcio PlanHab/SNH-MCidades

Otro punto importante para dimensionar el tamaño de un problema, que no se resolverá con una producción de viviendas nuevas. Para así, crear un plan que tenga en cuenta la compleja situación.

La metodología que se adoptó fue dividir el país en 12 categorías de ciudades y la zona rural, según las características de desarrollo económico, tal como se puede apreciar en la Figura 3. Se observa que el país es muy grande y tiene regiones muy diferentes, por lo que es necesario hacer una política de vivienda que tenga en cuenta las características de esta situación.

Fue imprescindible calificar las necesidades de vivienda por 5 tipos de familias (Figura 4), según las capacidades de las familias, ya que para poder analizar el financiamiento de vivienda se debe establecer la relación entre las

fuentes de recursos y las capacidades que las familias tienen de tomar financiamiento.

Teniendo en cuenta lo anterior, el plan estableció 4 ejes estratégicos de intervención:

1. Modelo de financiación y las subvenciones.
2. La política urbana y de la tierra.
3. El diseño institucional.
4. Construcción de la cadena de suministro.

El primer eje fue el único que estuvo bien desarrollado en la práctica, los otros ejes, sobretodo segundo, no tuvieron el papel que se esperaba.

### LÍNEAS PROGRAMÁTICAS

En estas se presentó una gran cantidad de programas de urbanización. En este sentido, se espera una producción de

viviendas nuevas de todo tipo, incluso para la locación en centros históricos de áreas consolidadas, vivienda por autogestión y programas de asesoría técnica para producción de vivienda con material de construcción financiado por los sistemas de financiamiento. En resumen, se da una considerable autogestión de procedimientos y una gran cantidad de diversidad de programas, puesto que era necesario que hubiese una mayor diversidad de solución con costos diferenciados, con el fin de abarcar una mayor cantidad de vivienda con los recursos utilizables.

Se establece para los diferentes tipos de ciudades diferentes soluciones habitacionales; algunas más baratas y otras más caras de acuerdo con la situación urbana. De modo que, por ejemplo, la población más pobre tenga una cantidad mayor de solución de lote urbanizado,

acceso a materiales, acceso a elementos técnicos y en los sectores de ingresos más altos exista una mayor posibilidad de tener unidades prontas. Siguiendo este esquema, las ciudades mayores metropolitanas deben tener una mayor cantidad de unidades propias, mientras que las ciudades menores poseerían una menor cantidad de lotes urbanizados y el material de construcción apoyado por el estado. Una forma de establecer un equilibrio para aprovechar mejor los recursos disponibles.

### FINANCIAMIENTO Y SUBSIDIO

Se implementaron el financiamiento y el subsidio, para lo que el estado tomó medias importantes como obligar a los bancos a invertir en vivienda los recursos del ahorro, que hasta entonces, durante 20 años, no se habían invertido. Se aprobó una ley para dar seguridad jurídica a los financiamientos y con esto se impulsó su crecimiento. Por otro lado, se establecen los subsidios del fondo social y del presupuesto del estado y de los municipios.

En la Figura 5 se observa el crecimiento de la cantidad de recursos invertidos en el financiamiento. Se partió de 5 millones al total y en el 2009 se llegó a 50 millones. En el 2011 se estima llegar a 90 millones de reales.

El crecimiento de los recursos de subsidio también gozó de un gran crecimiento, tal como lo muestra la figura 6. Éstos se destinaron, fundamentalmente, a la urbanización de asentamientos precarios; una política brasilera muy importante para la transformación de asentamientos en áreas de vivienda, a veces mezclando vivienda nueva con la urbanización de los asentamientos.

Pero la Política de la tierra, que estaba muy bien planteada por el Estatuto de la Ciudad (2001), no tuvo el desarrollo necesario por lo que hoy hay un fuerte proceso de especulación con la tierra. De hecho, son las inversiones de vivienda las que manejan la valorización de la tierra, lo que excluye muchas posibilidades de financiamiento.

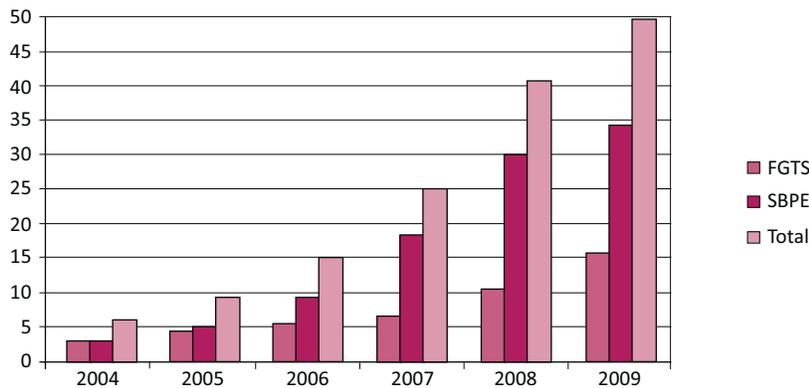


Figura 5. Los préstamos de vivienda contratados y del FGTS SBPE Brasil, 2004-2009 (en millones de dólares EE.UU.)

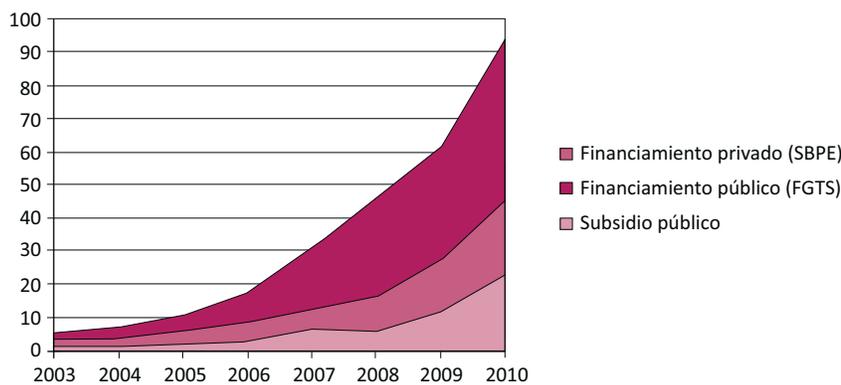


Figura 6. Recursos para la Vivienda Brasil, 2003-2010 (en mil millones de dólares EE.UU.)

## CONCLUSIONES

Para concluir, es primordial hablar un poco de las contradicciones del sistema de vivienda. El programa *Minha casa minha vida* surgió en la crisis de 2008- 2009 y la vivienda fue utilizada como mecanismo anticíclico dentro de una directriz, planteada en la relación entre la política de vivienda y la política económica y social, la cual es importante para generar empleos y activar la economía. Un argumento para las inversiones masivas en la producción de vivienda hecha en el mercado, pero realmente esto acabó transformándose

en un programa definitivo que excluía las otras alternativas y posibilidades.

Por otro lado, muchas veces los municipios de los estados abandonan la preocupación de articulación con su propia política urbana. Por ejemplo, para producir más fácilmente vivienda flexibilizan sus leyes municipales y así tener la fabricación de vivienda hecha por el mercado, generando muchos problemas, uno de ellos es la vivienda producida en la periferia sin contexto urbano.

Otro problema es el objetivo que se ha establecido, 40% del programa sólo

cubre el 6% del déficit de renta. En los sectores de baja clase media, los cuales tienen subsidio, se atiende el 95% del déficit acumulado. Por consiguiente, se generan procesos de disputa de la tierra ocasionando problemas de vivienda informal mal ubicada y precaria, que no desaparecerán en el futuro.

Sin duda se avanzó muchísimo al crear instrumentos institucionales muy fuertes que pueden ser accionados, pero no se lograron poner todos ellos en práctica para alterar el cuadro de vivienda.