

LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA EN BRASIL¹

Heloísa OLIVEIRA DE ARAUJO y Rosali BRAGA FERNANDES

SUMARIO: I. Introducción. II. La cuestión de la propiedad de la tierra y su función social. III. Líneas generales sobre la política de vivienda en Brasil. 1. Desde el inicio hasta 1964. 2. Desde 1964 hasta 1986. 3. Desde 1986 hasta finales del siglo XX. 4. Desde el inicio del siglo XXI hasta mediados del año 2008. IV. Conclusiones.

I. Introducción

Sobre las políticas de vivienda implementadas en Brasil, hemos destacado tres períodos distintos. El primero, desde los orígenes hasta 1964, donde hemos reunido informaciones desde la instalación del *Governo da Regência* y la fundación de la primera *Caixa Econômica* del país, hasta la instauración de la dictadura militar. El segundo, desde 1964 hasta 1986, período de vigencia del *Banco Nacional de Habitação (BNH)*. El tercero, desde 1986 hasta finales del siglo XX, período de carencia de una política efectiva de vivienda en el país. Y el cuarto, que comprende a las políticas implementadas durante los primeros años del siglo XXI, etapa que por su corta duración no llega a constituir un “período” en sentido estricto, pero sí es considerado de importancia por los logros conseguidos en la implementación de una política nacional de desarrollo urbano. Tal es el caso de la política de Vivienda Social, fruto de las luchas de los movimientos sociales urbanos, emprendidas en la última mitad del siglo XX.

Merece la pena señalar que, según un importante informe realizado por la [Financiadora de Estudos e Projetos](#) (FINEP), los problemas relacionados con la vivienda para los pobres se agravaron durante los años de transición del siglo XIX al XX, período marcado por hechos como la Abolición de la Esclavitud² y la Proclamación de la República³, resultado de la emergencia de fuerzas progresistas y del florecimiento de actividades comerciales e industriales.

En este sentido, los dueños de las haciendas no estaban preparados para aceptar las exigencias de los trabajadores libres, principalmente de los provenientes de países europeos⁴. Mientras tendían a desaparecer en el campo las *senzalas*⁵, crecían otros tipos de

¹ Este artículo comprende el estudio de las políticas de vivienda implementadas en Brasil, desde sus orígenes hasta el año 2008. Para su elaboración se contó con la colaboración de la Profesora Gladis Córdova, quien se encargó de la corrección del castellano, y de becaria Iara Magalhães, del Grupo Territorios del Curso de Urbanismo de la Universidad del Estado de Bahía, quien se hizo cargo de las cuestiones normativas.

² La abolición de la esclavitud en Brasil se declaró oficialmente en 1888.

³ La proclamación de República de Brasil se realizó en 1889.

⁴ FINEP-GAP, *Habitação popular: inventário da ação governamental*, Garilli Artes Gráficas e Editora, Rio de Janeiro, 1983.

⁵ Alojamiento para esclavos.

viviendas colectivas en los centros urbanos más grandes, convertidas de hecho en verdaderas *senzalas* urbanas.⁶

II. La cuestión de la propiedad de la tierra y su función social

Antes de hablar directamente sobre la política de la vivienda, hemos de plantear un aspecto fundamental que tiene que ver con la propiedad de la tierra en Brasil, cuestión que fue siguiendo las transformaciones de los paradigmas de la sociedad y del Estado. A lo largo del tiempo fueron cambiando las directrices y las políticas de vivienda, así como también la planificación territorial de las ciudades y las normas que reglamentan el parcelamiento, uso y ocupación del suelo y de las edificaciones, principalmente aquellas destinadas a la población de baja renta.

Desde el descubrimiento de Brasil, en 1500, hasta la independencia política, en 1822, la propiedad jurídica de la tierra era de la Corona portuguesa. Con la independencia quedó suspendida la adquisición de tierras, hasta que se regularizó de forma definitiva con la publicación de la Lei de Terras de 1850, instrumento jurídico que estableció la propiedad privada de la tierra en el país⁷.

Las dos primeras Constituciones Políticas después de la Independencia, tanto la del Imperio del Brasil, de 25 de marzo de 1824, como la primera Constitución Republicana, de 24 de febrero de 1891, garantizaban el derecho de propiedad en toda su plenitud, restringiendo la expropiación. La segunda Constitución de la República, de 16 de julio de 1934, y las subsiguientes⁸, incorporaron el principio constitucional de la “función social de la propiedad”. Este nuevo principio condicionaba al propio derecho de propiedad y no solamente a su ejercicio⁹.

Aunque se reconozca la importancia de los adelantos conceptuales que indican cambios ideológicos, lo que prevaleció fue el paradigma jurídico del [Código Civil de 1916](#), vigente hasta el 2002, basado en una ideología liberal, individualista, determinante de los alcances y límites del derecho de propiedad¹⁰. La visión de la ciudad del Código Civil de 1916 era la de un conjunto de propiedades privadas, que demandaba solamente el establecimiento de las reglas de convivencia entre las personas. Con la expansión de las urbanizaciones y

⁶ Tenemos conocimiento de que había esclavos que gozaban de libertad antes de la abolición oficial de la esclavitud y de que, algunos de ellos, ya disfrutaban de una situación un poco más cómoda. Hay incluso casos en que ellos ya podían adquirir su propia vivienda, aunque dicho grupo era muy reducido.

⁷ C. BRITO, *A produção da escassez de terrenos urbanos em Salvador e suas conseqüências na reprodução futura do espaço urbano*, Dissertação para o Instituto de Geociências-Universidade Federal da Bahia (IGEO-UFBA), Salvador, 1997.

⁸ Las Constituciones Republicanas de 10 de noviembre de 1937, de 18 de septiembre de 1946, de 24 de enero de 1967 y de 17 de octubre de 1969 mantienen este principio, pero no lo definen adecuadamente, estableciendo condiciones para su aplicación y sanciones para su incumplimiento.

⁹ P. MATTOS, “Limitações urbanísticas à propriedade”, en E. Fernández (ed.), *Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil*, De Rey, Belo Horizonte, 2000, pp. 63 y ss..

¹⁰ E. FERNANDES, “Direito e urbanização no Brasil”, en: E. FERNANDES, (ed.), *Direito urbanístico*, Del Rey, Belo Horizonte, 1998. pp. 216 y ss..

la proliferación de los fraccionamientos de tierra, los contratos de compra y venta de terrenos pasaron a regirse por lo establecido en las normas urbanísticas. Cabe resaltar que el [Decreto Ley 271](#), de 28 de febrero de 1967, complementa normativamente al [Decreto Ley 58/37](#), con grandes desaciertos conceptuales. Según el importante jurista Hely Lopes Meirelles, esta modificación convirtió al Decreto Ley 58/37 en un instrumento inútil para la ordenación urbana¹¹.

La legislación urbanística de los municipios¹², fundamentada en las citadas Constituciones y en el Código Civil de 1916, consistía en un conjunto de instrumentos de ordenación urbana (código de obras, ley de saneamiento, ley de fraccionamiento del suelo), determinando qué, cómo y dónde se podía o no construir y ejercer determinada actividad. Sin embargo, esta normativa no preveía ningún tipo de obligación para el propietario que dejaba sus tierras sin utilizar, perjudicando el bienestar colectivo.

El cambio de paradigma que consolida el principio de la “función social” de la propiedad, se produce con la promulgación de la [Constitución Federal de 1988](#). En esta Constitución se introduce, por primera vez, un capítulo específico sobre Política Urbana, definiendo los instrumentos que garantizan el cumplimiento de las funciones sociales de la ciudad y del bienestar de sus habitantes. El derecho a la vivienda, sin embargo, recién es reconocido dos años más tarde, mediante una Enmienda Constitucional. Del mismo modo, el capítulo de Política Urbana fue reglamentado trece años después, a través de la Ley 10.257, de julio de 2001, llamada [Estatuto da Cidade](#), y de la [Medida Provisoria 2.220](#), de 4 de septiembre de 2001, después de décadas de luchas y negociaciones que involucraron a distintos sectores de la sociedad.

Edésio Fernandes¹³ afirma que, a lo largo del siglo XX, la persistencia del paradigma del “civilismo clásico” provocó “(...) *um desconpasso enorme entre a ordem jurídica em vigor e os processos socioeconômicos e territoriais que caracterizaram o processo de urbanização no Brasil*”. La introducción de los artículos 182 y 183 sobre Política Urbana, por un lado, y la Constitución Federal de 1988, por otro, “(...) *revolucionaram a ordem jurídica brasileira ao reconhecer que o Brasil já se encontrava pleamente urbanizado, e que as formas de organização socioeconômica e político-territorial do país eram de outra ordem que não as reconhecidas pelo Código Civil de 1916*”. Pero llama la atención al jurista, “*a construção de uma nova ordem jurídico-urbanística (...) é um processo cheio de contradições e desafios, e nenhuma das conquistas recentes pode ser tomada como garantida. Dentre outros problemas, já são muitos os projetos de lei acumulados no Congresso Nacional que visam alterar – com frequência, para pior – o texto do Estatuto da Cidade*”. Aunque Fernández afirma que, “(...) *a efetivação das possibilidades da nova ordem jurídico-urbanística, condição para a promoção da reforma urbana no Brasil e na*

¹¹ H. MEIRELLES, “Direito Municipal Brasileiro”, en *Revista dos Tribunais*, São Paulo, 1977, p. 638.

¹² Municipio: unidad política y administrativa de un Estado (división oficial adoptada en el territorio brasileño), gobernada por un Alcalde y por un Consejo Municipal.

¹³ E. FERNANDES, “A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil”, en B. Alfonsin y E. Fernandes (ed.), *Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*, Del Rey, Belo Horizonte, 2006, pp. 07 y ss..

América Latina, depende de diversos fatores, mas sobretudo da renovação da mobilização social e política em torno da questão urbana”¹⁴.

Acerca de los actores responsables por el debido respeto a la función social de la tierra, otro importante jurista, Jacques Alfonsin¹⁵, considera al Estado como actor principal. Señala que la situación de la función social de la tierra no se caracteriza por la falta de leyes al respecto, sino por la ausencia o ineficiencia en la implementación de las políticas públicas. Como segundos responsables, Alfonsin señala a los latifundistas porque, entre otras razones, se rehúsan a aceptar la existencia de “*diferentes formas do direito de propriedade*”¹⁶ de la tierra, resaltando que “*(...) é o uso desse bem que vai provar se tal direito ainda existe, e não um papel certificando seu registro*”¹⁷. Asimismo, Alfonsin considera a la sociedad en su conjunto como responsable por la falta de respeto a la función social de la tierra, visto “*(...) que o grau de consciência da nossa cidadania ainda está longe de ser assumido por toda a sociedade*”¹⁸. Aunque destaca el valor de los movimientos organizados, tales como el de la lucha por la tierra rural, el *Movimento dos Sem Terra (MST)*, el de la lucha por la vivienda urbana, *Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN)*, el *Viva Rio*, el *Movimento dos Atingidos por Barragens*, entre otros, que realizan verdaderas “*políticas públicas não estatais*”¹⁹.

III. Líneas generales sobre la política de la vivienda en Brasil

1. Desde el inicio hasta 1964

Las publicaciones sobre la vivienda comienzan a concentrarse en el período posterior a 1964, año en que empezó a funcionar el *Banco Nacional de Habitação (BNH)*. No obstante, el ya citado informe FINEP-GAP recoge información que se remonta a la abdicación de Don Pedro I en 1830, época de la instalación del llamado *Governo da Regência* (1831-1840) y de la creación, aún sin apoyo legal, de la primera *Caixa Econômica* privada del país en 1831, en la ciudad de Rio de Janeiro. Éste fue el primer precedente de articulación del problema de la vivienda con el panorama económico y social del país.

Desde luego que, en esta época, aún no se podía hablar de problemas de vivienda entre los brasileños, puesto que era la *senzala* la que albergaba a la mitad de la población y, en ella, la preocupación fundamental era la de evitar la huída de los esclavos. La población libre

¹⁴ E. FERNANDES, “A nova ordem...”, cit., p. 21.

¹⁵ J. ALFONSIN, “Do “diga que eu não estou” à relação entre pobreza e função social da terra no Brasil”, en B. Alfonsin y E. Fernandes (ed.), *Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*, Del Rey, Belo Horizonte, 2006, pp.166-191 y ss..

¹⁶ J. ALFONSIN, “Do “diga que eu não estou” à relação...”, cit., p. 176.

¹⁷ J. ALFONSIN, “Do “diga que eu não estou” à relação...”, cit., p. 178.

¹⁸ J. ALFONSIN, “Do “diga que eu não estou” à relação...”, cit., p. 182.

¹⁹ J. ALFONSIN, “Do “diga que eu não estou” à relação...”, cit., p. 180-182.

vivía en el campo, en los poblados, en las villas y en las ciudades en casas que, en cierta manera, eran semejantes a las primeras viviendas de los esclavos²⁰.

En el período del *Segundo Reinado* (1840-1889), acontecimientos muy importantes como el boom del café y la prohibición del tráfico de esclavos de 1850, fueron las principales fuentes para el desarrollo del capital y el inicio de la industrialización. Junto con el crecimiento de la población, se desencadena el proceso de urbanización y de exigencias sociales más fuertes.

La *Caixa* fue oficialmente fundada en 1861 por el emperador Don Pedro II, con el objetivo de conceder préstamos e incentivar los ahorros populares. En 1874 la Institución empezó su expansión instalándose en las provincias de São Paulo, Alagoas, Pernambuco, Paraná y Rio Grande do Sul. En 1969 se produce la unificación de las entonces 22 *Caixas Econômicas Federais*, que pasaron a actuar de manera uniforme²¹.

En las últimas décadas del siglo XIX, el Gobierno comienza a aplicar instrumentos disciplinadores de la construcción. Concedía beneficios especiales a las empresas y exigía de ellas la demolición de casetas precarias y la adopción de patrones de higiene, de comodidad y de mayor dimensión para las viviendas recién construidas. Entre los incentivos otorgados para la construcción, de acuerdo con el Decreto 3151, del 9 de diciembre de 1882, destacaban: la exención del Impuesto Predial por 20 años; la dispensa, por el mismo período de tiempo, del Impuesto de Transmisión de Propiedad, cuando fuesen adquiridos inmuebles para la construcción de edificios para “obreros y clases pobres”; la aplicación del “derecho de expropiación”, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 816, de 10 de julio de 1855, que determinaba la expropiación de fincas y terrenos necesarios para la construcción de obras y otras actividades a los ferrocarriles, determinando la normativa para la indemnización de los propietarios; y la concesión, sin costes hasta por 20 años, del dominio útil de los terrenos del Estado, destinados a los planes de construcción de viviendas para “obreros y clases pobres”, garantizando la preferencia a los mismos aunque haya terminado aquel plazo.

El Decreto 9509, de 17 de octubre de 1885, contenía un verdadero “código de obras”, con normas y exigencias establecidas, especialmente sobre saneamiento. Este procedimiento podría atribuirse al interés en atraer mano de obra inmigrante y, también, a la preocupación por la higiene, debido al temor al surgimiento de epidemias. Referente a las estructuras de organización para enfrentar la cuestión de la vivienda, su objetivo fue la “*Hygiene Pública*”, restringiéndose la emisión de permisos e incrementando la fiscalización de emprendimientos.

Después de la prohibición del tráfico de negros, en 1850, el Gobierno emite una resolución recomendando a los *Senhores de Fazendas* que tomasen medidas para la higiene de las

²⁰ Unidades familiares hechas de forma sencilla y con material local, tal como encontramos hoy en día en buena parte de la zona rural del territorio nacional.

²¹ <http://www.caixaeconomica.gov.br> .

senzalas. Además de la prohibición del tráfico de negros, la capitalización generada por el *boom* del café y la expansión económica que se produce hacia 1875, hacen crecer en los centros urbanos más desarrollados nuevos tipos de viviendas colectivas que son verdaderas *senzalas* urbanas.

La crisis económica generada por la caída de los precios de los productos primarios, que dura hasta 1886, el inicio de la inmigración europea en 1884 y la Abolición de la Esclavitud en 1888, llevan a la caída del Imperio y a la Proclamación de la República en 1889. Estos factores minaron el centralismo que había caracterizado al régimen anterior, permitiendo el ascenso de algunos grupos sociales y políticos que generaron un período mucho más convulso e inestable.

La década de 1891-1901 registró un fuerte aumento en la entrada de inmigrantes en el país. En las ciudades, el gran número de extranjeros se sumaba a los muchos esclavos libres, amontonándose en los *cortiços* y viviendo en pésimas condiciones, lo que exigió del Gobierno respuestas más concretas en términos de vivienda social. En este sentido, el interés por la construcción de las llamadas “*vilas operárias*” adquirió considerable amplitud con los incentivos creados por el Gobierno Republicano. En todo el país se aprecian pruebas del aumento de la intervención del Gobierno en la vivienda social.

A fines de la Primera Guerra Mundial (1914-1918), Brasil aún dependía mucho de la exportación del café, pero ya experimentaba un nuevo impulso de desarrollo industrial y económico. Se constata, también, una rápida expansión urbana de los principales centros, junto con la consolidación de la clase media y el aumento de las reivindicaciones sociales por parte de la clase obrera, en parte influenciada por las ideas socialistas y anarquistas aportadas por los inmigrantes italianos y españoles.

Así las cosas, se intensificó la urbanización en las ciudades, debido a la fuerte presión migratoria provocada por la guerra en Europa, al aumento de los trabajadores urbanos y a su presión sobre el Estado por cuestiones relativas al derecho a la vivienda. La posición de derribar viviendas precarias para la construcción de unas nuevas, a través de estímulos a la iniciativa privada, se recogió en los textos legales del gobierno de Washington Luiz.

A pesar de ello, recién en 1920 empieza a desarrollarse en Brasil una política oficial de construcción de casas de alquiler, para operarios y proletarios, instaurada a través del Decreto 4209, de 11 de diciembre de 1920, con el gobierno Eptácio Pessoa. En 1923, con la dación del Decreto 4682, de 24 de enero, el gobierno de Arthur Bernardes creó, para los trabajadores de los ferrocarriles, una *Caixa de Aposentadoria e Pensão*, punto de partida de las organizaciones de seguridad social en Brasil. Estas *Caixas* asumirán, más adelante, grandes responsabilidades en el campo de la vivienda. Tal es así que, en 1930, se crean las *Carteiras Imobiliárias das Caixas de Aposentadorias e Pensões*, mediante la conocida históricamente como [*Lei Eloi Chaves*](#).

En el ayuntamiento del Distrito Federal de Rio de Janeiro, el *Ministério da Justiça* y el *Departamento de Saúde Pública* se unen, en 1926, para solucionar la crisis de la vivienda. En 1927 el *Departamento de Saúde Pública*, órgano federal máximo hasta la creación del *Ministério da Saúde*, interviene en Rio de Janeiro, destruyendo núcleos habitacionales con grandes carencias, dando alojamiento temporal a sus habitantes. Los textos legales de esta época reflejan el carácter paternalista de la acción gubernamental, tanto en el ámbito federal como en el ámbito estatal.

Hasta 1930, la distribución de la población, que hasta entonces atendía a los ciclos económicos, se concentraba en pequeños poblados, que estaban ubicados en la faja del litoral y se encontraban muy lejos unos de los otros. Solamente un 12% de la población vivía en ciudades. Sin embargo, existían ya en Brasil 47 *Caixas de Pensões* con aproximadamente 140.000 personas aseguradas.

La revolución de 1930 trajo aparejada la creación, en 1931, del *Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio*. El año 1933 marca un nuevo hito para la política de seguridad social con la organización, a escala nacional, de los *Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs)* que, más adelante, sustituirían a muchas de las *Caixas*. En general, la política de los *IAPs* se dirigía a la adquisición de grandes parcelas de tierra y a la construcción de conjuntos de viviendas en forma de edificios, para alquilar a sus asociados.

En 1937 fue muy grande el empeño del Gobierno por atender la demanda insatisfecha de viviendas, que aumentaba por el intenso crecimiento de la población en las ciudades. Sin embargo, las intervenciones promovidas por las *Caixas* y por los *Institutos* generaron resultados muy poco significativos. Merece la pena señalar que fue el Decreto 20465, de 1 de octubre de 1931, el que autorizó legalmente a las *Caixas* y a los *Institutos* a aplicar parte de sus rentas en la construcción de viviendas para sus asociados.

Aunque con una escala distinta de la correspondiente a la década del '60, con la creación de los *Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs)*, la búsqueda de soluciones para el problema de la vivienda pasa a ser una cuestión del Estado en los años '30. En dicho momento, la política de vivienda se dio con la finalidad de atraer mano de obra productiva, tales como obreros y transportistas; quedando en un segundo nivel la población marginal, que construía sus viviendas ilegales en muchos de los barrios y aglomeraciones espontáneas que surgieron en el país.

A pesar de esto, a partir de 1930, casi todos los gobiernos estatales y los municipales admitirían la posibilidad de extinción, sustitución o remoción de los núcleos de *favelados*²² en las grandes ciudades brasileñas. Aparentemente, los gobiernos creían que el

²² Caserío con población pobre. También llamada en otros países de América Latina: villa miseria, tugurio, chabola, casas de cartón. Asentamiento irregular, informal, o infravivienda, donde se establece una persona o una comunidad que no está dentro del margen de los reglamentos o de las normas establecidas por las autoridades encargadas del ordenamiento urbano.

problema sería resuelto por la simple represión de los movimientos espontáneos, sumada a la exención de impuestos para las construcciones dirigidas a personas pobres. Algunos municipios pasaron a estar exentos del pago de ciertas tasas en caso de que, siendo propietarios de terrenos, aceptasen proyectos de construcción de casas “populares” o tipo (o sea, del padrón especificado). Al no mantenerse una relación directa con los futuros vecinos, ni al realizar un seguimiento constante de las obras, los proyectos eran aceptados pero, generalmente, no se concretaban en su totalidad.

Durante la etapa del llamado *Estado Novo* (1937-1945), el país estuvo bajo la dictadura de Getúlio Vargas, el cual se apartó ideológicamente tanto del liberalismo económico como del liberalismo político. Ante la vulnerabilidad del modelo agro-exportador y ante la necesidad de substituir la importación por producción interna, la política económica favorece a la industria local, que poco a poco pasó a ser de gran rentabilidad. El gran impulso a la industrialización se registra, también, como respuesta a la escasez de productos, generada por la Segunda Guerra Mundial (1939-1945). En paralelo, la población sigue creciendo y la urbanización aumenta con rapidez.

Los primeros años de la década del '40 marcan el comienzo de la intervención sistemática del Estado brasileño en la producción y en la comercialización de la vivienda social, tanto en el ámbito de los gobiernos estatales, como en el ámbito del gobierno federal. Sin embargo, según Flávio Villaça, no se determinó claramente en este período la política de vivienda nacional, ni se estructuró la actuación gubernamental en un órgano gubernamental determinado. El autor asegura que recién en 1946 esto se produce, con la *Fundação da Casa Popular*²³.

A escala federal, los *Institutos de Aposentadorias e Pensões* se interesan por la calidad de vida en los nuevos polígonos de viviendas. Las inversiones inmobiliarias del *Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários* consistían en la construcción de conjuntos residenciales en los principales centros del país, verdaderas ciudades dentro de las ciudades. La justificación, al momento de optar por la construcción de tales polígonos de viviendas, está en la reducción de los costes, que hacía que los alojamientos sean más accesibles a los muchos asociados. Con el paso del tiempo, los proyectos gubernamentales desarrollados por los *Institutos* enfrentaron serios problemas, tanto en función del coste creciente de construcción, como por el proceso inflacionario que, en general, corroía los salarios de los trabajadores. Muchas de las financiaciones para la compra de casa propia no sufrían reajustes, pues todavía no existía la corrección monetaria, y los *Institutos* absorbían las pérdidas producidas por la devaluación de la moneda.

Tratando sobre la cuestión de alquiler o casa propia, en 1945 el *Primeiro Congresso Brasileiro de Arquitetos*, realizado en São Paulo, además de otros aspectos, apuntó la necesidad del mantenimiento de la política de alquiler²⁴ para la población de baja renta, desaconsejando la política de la casa propia. A pesar de esto, se observa que entre 1920 y

²³ F. VILLAÇA, *O que todo cidadão precisa saber sobre habitação*, Global, São Paulo, 1986.

²⁴ N. BONDUKI, *Origens da habitação social no Brasil. Arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria*, Estação Liberdade/FAPESB, São Paulo, 3° Edición, 1998, pp. 208-218 y ss..

1950 la tendencia era la producción de casas, tanto populares como para las demás clases, destinadas a propiedad. Dicho período, se caracteriza por los siguientes procesos que conducen a la casa propia: el desarrollo del capital financiero; la intervención del Estado en los niveles jurídico y económico para afirmar el modelo de la casa propia; la difusión de la ideología de la casa propia; el abandono, por parte de la industria de la construcción civil y promociones inmobiliarias, de la construcción de viviendas para las masas populares; el desarrollo de los transportes urbanos (tranvías), con consiguiente ampliación de las fronteras para los *loteamentos ilegais*; el desarrollo de la práctica de la autoconstrucción; la disminución de la construcción de viviendas de alquiler; la difusión de la ideología de la seguridad social y económica representada por la adquisición de la casa propia.²⁵

Los Gobiernos de este período continuaron con la idea de que se reprimiría la ocupación espontánea de los espacios urbanos mediante leyes reguladoras. Buenos ejemplos de dicha posición fueron el Decreto-Ley 347, de 6 de octubre de 1944, en el que se establecían normas para la extinción de *mocambos* (chabolas), *cortiços* (cortijos) o *casebres* (casetas pobres, de la ciudad de Salvador) y el Decreto 8938, de 1946, que prohibía la construcción de *favelas* en el medio urbano. En 1947 se crea, además, la *Comissão para Extinção de Favelas*.

En 1946, toma posesión de la Presidencia de Brasil, Gaspar Dutra. El nuevo Congreso se reúne como *Assembléia Constituinte* y, en el mismo año, se promulga la [*Nova Constituição dos Estados Unidos do Brasil*](#). Sin embargo, el proceso de control a los trabajadores y el recorte de sus derechos se mantiene con fuerza. Por ejemplo: los principales sindicatos quedaron sometidos a intervención; el derecho a huelga permaneció, en la práctica, abolido; el Partido Comunista fue excluido de la legalidad y sus diputados vieron suprimidas sus plazas; los salarios mínimos estuvieron congelados de 1943 hasta 1951.

Mientras el Estado generaba condiciones para el desarrollo de la economía urbano-industrial, se mantenían las condiciones para que el sector agrario siguiera expandiéndose con bajos coeficientes de capitalización. Esto, sumado al desarrollo industrial de la posguerra, aceleró el proceso de urbanización brasileño y amplió las presiones populares sobre el Gobierno, para la solución de los problemas urbanos, que se ampliaban constantemente.

El Gobierno de Dutra, en el intento de sistematizar las actividades de todos los órganos involucrados en el tema de la vivienda creó, a través del Decreto-Ley 9218, de 1 de mayo de 1946, la *Fundação da Casa Popular*. A ella pasaban a subordinarse las operaciones inmobiliarias y la financiación de las carteras de suelo y edificios de los *Institutos o Caixas de Aposentadorias e Pensões*. Desde el momento de su creación, la Fundação tuvo como principal objetivo el garantizar a los brasileños y a los extranjeros residentes en el país por más de 10 años o que tuviesen hijos, la adquisición o construcción de vivienda

²⁵ F. VILLAÇA, *O que todo cidadão...*, cit., p. 51-54.

propia, en zona rural o urbana, y la financiación a los establecimientos industriales que construyesen residencias para sus trabajadores. El [Decreto-Ley 9777](#), de 6 de septiembre del mismo año, amplió las funciones de la Fundação, haciendo sus objetivos extraordinariamente vastos y extendiendo su campo de acción a todo el territorio nacional. Con recursos financieros limitados en relación a su amplio campo de acción, la Fundação se propuso construir casas para venta en terrenos concedidos por los Ayuntamientos. Desarrolló sus tareas hasta el año 1955, cuando disminuyó el ritmo de las construcciones, y vio sus actividades casi paralizadas a comienzos de los años '60.

En octubre de 1951 vuelve Vargas a la Presidencia de la República. Las alteraciones políticas del sector obrero, la presión sindical y la insatisfacción de las masas urbanas, entre muchos otros factores, modificaron los rumbos de su política e hicieron que deban reestructurarse sus ideas conservadoras de Gobierno. Así, se promovieron medidas de estabilización económica y una drástica alteración en la política de trabajo, llegando a substituirse el viejo Populismo por alianzas de Estado con el movimiento obrero. El cambio fue tan extremo que la oposición pasó a acusarlo de pretender implantar en el país una República Sindicalista. La exacerbación de la crisis y la presión militar exigieron la renuncia de Vargas, que se suicida en el año 1954.

A comienzos de la década del '50, alrededor de un 36% de los brasileños ya vivían en las ciudades, sin tener, en su mayoría, resueltos sus problemas de vivienda. En 1953, el III Congreso Brasileño de Arquitectos ya propone la creación de un organismo especializado en vivienda y urbanismo.

Ese mismo año, mediante el Decreto 33427, de 30 de julio de 1953, el Gobierno Federal autoriza a las instituciones de seguridad social a colaborar, con financiación y asistencia técnica, principalmente en el interior del país, con el objetivo de combatir la gran salida de personas del campo hacia las grandes ciudades (éxodo rural-urbano), considerando, entre otras razones, que *“os financiamentos feitos diretamente pelas entidades governamentais não têm atingido plenamente o objetivo de oferecer residências em número suficiente e ao alcance do poder aquisitivo dos trabalhadores”*²⁶. El IV Congreso Brasileño de Arquitectos, realizado el siguiente año, confirma la necesidad de creación de un órgano de vivienda y urbanismo.

Con la muerte de Vargas, el gobierno queda en manos del Vicepresidente del Senado Federal hasta 1956, en que toma posesión el Presidente electo Juscelino Kubitschek. Durante su gestión se produjo un gran desarrollo económico y se acrecentó el proceso de urbanización. El sector industrial fue el más beneficiado durante su gestión. Entre los grandes cambios realizados por dicho Gobierno señalamos: la implantación de industrias de bienes de producción; la gran inversión en la creación de carreteras nacionales; la fuerte entrada de capitales extranjeros, con el consiguiente endeudamiento; y el cambio de la capital del país de Rio de Janeiro a Brasilia, en 1960.

²⁶ J. BASSUL, *Estatuto da Cidade: quem ganhou? Quem perdeu?*, Subsecretaria de Edições Técnicas, Brasília: Senado Federal, 2005, pp.25 y ss..

El proceso en el que se apoyó la nueva industrialización de bienes de consumo durables y de bienes de producción, fue el de la concentración de la renta. Es decir, dicho modelo aprovechaba el mercado de las capas con más poder adquisitivo y ampliaba aun más la concentración de renta.

El Plan de Metas del Gobierno no hacía ninguna referencia expresa a la cuestión de la vivienda. Aún así, la llamada “crisis de la vivienda” recién se produciría a comienzos de los años ´60, como vamos a ver más adelante.

Hay que señalar que, entre el final del Gobierno de Kubitschek y el corto período del Presidente que lo sucedería, acontecimientos externos a Brasil cambiarían significativamente la concepción de la cuestión de la vivienda en América Latina. Los orígenes de tales cambios pueden encontrarse en la Revolución Cubana de 1959, en la promesa de Fidel Castro de una reforma social para los obreros urbanos, y en la reforma urbana preconizada por él. Tratando de controlar las posibles repercusiones en otros países de la región, la [Agencia para el Desarrollo Internacional](#) crea, en 1957, el Fondo de Préstamos para el Desarrollo. Recién a partir de 1961 se encaminaron recursos hacia la vivienda²⁷. En 1962, la [Subcomisión de Vivienda](#) del [Senado de los Estados Unidos de América](#) reconoce la correlación existente entre la vivienda y la estabilidad de las naciones libres del llamado mundo subdesarrollado. La cuestión de la vivienda pasa así a ser un problema prioritario y llega a la condición de “crisis”.

Cuando se comprende realmente la urgencia del enfrentar el problema de la vivienda en el país, el [Instituto de Arquitectos do Brasil](#) (IAB), Departamento de Río de Janeiro, propone en 1959, la *Lei de Criação da Casa Própria*, anticipándose a la Ley 4380, de 21 de agosto de 1964, que instituye el [Sistema Financiero de Habitação](#) (SFH).

Ante dicho panorama, Brasil, ya en el gobierno de Jânio Quadros, trató de crear mecanismos para responder al desafío garantizar el derecho a la vivienda, a través de intentos como la creación el *Instituto Brasileiro de Habitação* y el *Conselho Nacional de Planejamento da Habitação Popular*²⁸, ambos en 1961. Dicho gobierno se extendió por el corto período que va de enero de 1961 hasta agosto del mismo año. Los fuertes reclamos de los trabajadores y el ataque del Congreso a la política exterior, hicieron al presidente presentar su renuncia. La entrega del poder al vicepresidente João Goulart fue considerada peligrosa por los tres ministros militares, debido a la actuación del mismo durante el gobierno de Vargas.

Este capítulo de la historia política brasileña es muy complejo. João Goulart toma posesión pero, para evitar una guerra civil, el Congreso Nacional, a través de una Enmienda Constitucional, adopta el sistema parlamentario de gobierno. La lucha política por la vuelta al presidencialismo consigue su objetivo en 1963, año marcado por la

²⁷ C. ABRAMS, “Habitação, Desenvolvimento e Urbanização”, en FINEP-GAP (ed.), *Habitação popular: inventário da ação governamental*, Garilli Artes Gráficas e Editora, Rio de Janeiro, 1983, pp. 67 y ss..

²⁸ Decreto Nº 50.488, de 25 de abril de 1961.

intensificación de la crisis económica y política, en función de la aceleración de la inflación y de la caída de las inversiones.

El Presidente João Goulart propone crear el *Conselho de Política Urbana (COPURB)*, con el objetivo de “(...) estudar os problemas urbanos do país e elaborar uma política de desenvolvimento urbano equilibrado, harmônico e estético, sincronizado com a expansão econômica e social do País”²⁹. También propone someter al Congreso Nacional un proyecto de ley de reforma urbana para solucionar los problemas de la vivienda, principalmente el de la vivienda social. Sin embargo, el *Plano Trienal de Desenvolvimento (1962-1964)* no trataba sobre la cuestión urbana, ni siquiera en los aspectos sectoriales.

En la medida en que Goulart tendía hacia la izquierda, se profundizaron los movimientos de conspiración y se movilizaron los sectores más activos del empresariado urbano y rural. En las Fuerzas Armadas, a finales de 1963, a los oficiales se sumaron también generales en posición de mando. Todo esto culminó con la intervención militar de marzo de 1964. El victorioso Golpe Militar abre una nueva etapa de la historia nacional. La regulación de la acción golpista se realiza a través del *Ato Institucional* hasta 1966, suprimiendo derechos políticos y garantías constitucionales, coartando la democracia y dando inicio a un largo período de dictadura militar. Las repercusiones de dicho cambio en la vida social, política y económica del país fueron muy intensas. También en la cuestión de la vivienda comienza una nueva etapa, lo que será objeto de análisis en el próximo apartado. Cabe señalar que las acciones militares fueron comunes en muchos otros países de América Latina durante este mismo período.

2. Desde 1964 hasta 1986

Con el apoyo de las fuerzas políticas y militares que habían producido el Golpe de Estado, el Congreso elige al Mariscal Castelo Branco, que gobernará el país de 1964 a 1966. Entre sus acciones de gobierno señalamos: la reforma de la política salarial; la aprobación del *Estatuto da Terra*, dirigido a la reforma agraria; la creación del *Banco Central* y la reforma bancaria; y el inicio de una nueva política de vivienda en Brasil, con la fundación, mediante la *Ley Nº 4380 de 1964*, del *Sistema Financeiro de Habitação (SFH)* y del *Banco Nacional de Habitação (BNH)*. Es relevante señalar que la *Ley Nº 4357*, del 16 de julio del mismo año, instituye la corrección monetaria, lo que posteriormente traerá muchos cambios en los cálculos de las prestaciones de las casas adquiridas a través de financiación.

Aunque bien sepamos todos los grandes problemas ocasionados por el establecimiento de una dictadura militar, en términos de la organización de la estructura operacional de los órganos involucrados en la cuestión de la vivienda, el gobierno militar en Brasil ha hecho una importante contribución, como vamos a ver en el presente apartado.

²⁹ J. BASSUL, *Estatuto da Cidade: quem ganhou? Quem perdeu?* Subsecretaria de Edições Técnicas, Brasília: Senado Federal, 2005, pp. 97-98 y ss..

Si hasta 1964 la actuación del Estado en el campo de la vivienda se hacía de forma no sistematizada, la creación del *SFH* y del *BNH*, aproxima al país al tipo de organización de los países modernos. La actuación gubernamental sobre la vivienda, especialmente sobre la vivienda social, posee un elevado nivel de coordinación. Gabriel Bolaffi resume así los objetivos del sistema de vivienda instituido en 1964: coordinación de la política de vivienda y de la financiación para saneamiento; difusión de la propiedad residencial, especialmente entre las clases menos favorecidas; mejoría del patrón habitacional y del ambiente; reducción del precio de la vivienda; mejora sanitaria de la población; redistribución regional de las inversiones; estímulo a las inversiones de carácter privado; aumento de la eficiencia en la aplicación de los recursos estatales y municipales; aumento de inversiones en industrias de construcción civil, de materiales de construcción y de bienes de consumo durables; aumento de la oferta de empleo; creación de polos de desarrollo para mejora de las condiciones de vida en las áreas rurales.³⁰

El régimen militar desarrolló una estrategia para la construcción intensiva de casas para venta. Según Elza Braga, como la política de la vivienda tiene un papel muy importante en los procesos sociales, dicho gobierno supo utilizar el sector estratégico, elaborando sus bases de sustentación. “*Nessas circunstâncias, a habitação foi considerada, após 1964, como um dos eixos importantes da política urbana brasileira*”.³¹

Las actividades del *Banco Nacional da Habitação* se iniciaron con la creación de las cooperativas abiertas de vivienda, bajo la orientación de empresarios privados. El objetivo de dichas actividades era el de captar recursos de la población que, sumados a los recursos de origen gubernamental, serían utilizados en la construcción de grandes polígonos de viviendas. Luego quedó claro que los responsables de la primera cooperativa no iban a conseguir llevar a cabo la promoción, lo que desprestigiaría al *BNH*. En función de esto, en 1965, el Banco intervino en la cooperativa y se modificó el programa. El sistema pasó a actuar a través de una nueva unidad, los *Institutos de Orientação às Cooperativas Habitacionais (INOCOOPs)*, y a través de las *Companhias de Habitação Popular (COHABs)*. Según Frederico Mendonça, en la ciudad de Salvador, por ejemplo, la promoción de las viviendas sociales estuvo básicamente a cargo del *INOCOOP*, dirigido a familias de rentas superiores a 5 salarios mínimos, y de la empresa que corresponde a la *COHAB* de Bahía, la *Urbanização da Bahia (URBIS)*, dirigida a familias de 0 a 3 salarios mínimos.³²

En 1966 se creó, mediante la [Ley 5.107](#), de 13 de septiembre de 1966, el *Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)*, una especie de fondo de desempleo, formado por un 8 por ciento del salario de la gran mayoría de los trabajadores. Con esta actitud el gobierno pudo garantizar la ampliación obligatoria de los recursos financieros destinados

³⁰ G. BOLAFFI, “Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema”, en FINEP-GAP (ed.), *Habitação popular: inventário da ação governamental*, Garilli Artes Gráficas e Editora, Rio de Janeiro, 1983, pp. 89 y ss..

³¹ E. BRAGA, *Os labirintos da habitação popular (conjunturas, programas e atores)*, Fundação Demócrito Rocha, Fortaleza, 1995, pp. 74 y ss..

³² F. MENDONÇA, “A estratégia de localização dos conjuntos habitacionais da URBIS em Salvador, entre 1964 e 1984”, *RUA*, Volumen 2, N° 2, 1989, p. 61-83.

al *Sistema Financeiro de Habitação*, de forma que, en 1968, alrededor del 74 por ciento de los recursos del *BNH* procedían de *FGTS*. En el mismo contexto, se crea el [Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos](#) (*SBPE*), caja de ahorro e instrumento voluntario para generar recursos para el *SFH*. De hecho, el *SFH* es un amplio sistema de ahorro popular, utilizado para garantizar la reactivación del sector de la construcción civil brasileña. De todas formas, en relación a las promesas de soluciones para la cuestión de la vivienda, aunque se han construido muchos polígonos, el resultado no fue significativo.

A partir de 1967, con la captación de los recursos del *FGTS*, sumados a los del *SBPE*, el *Sistema Financeiro de Habitação* pasó a contar con una suma cada vez más importante de dinero. Sin embargo, como los recursos exigían una rentabilidad suficiente como para costear al *BNH* y a todo el sistema, había dificultades en la aplicación de los mismos. Una de las alternativas para disminuir los costes finales de la vivienda fue la búsqueda de terrenos baratos, llevando los proyectos de vivienda hacia las áreas periféricas, generando graves problemas para los habitantes y para sus municipios. Más adelante, los polígonos de viviendas, cada vez más grandes, pasaron a influir en el desarrollo del área urbana, interfiriendo directamente en toda la programación municipal.

En función de tales distorsiones, y de las múltiples presiones por parte de las entidades profesionales al entonces recién creado [Ministério do Planejamento](#), el Gobierno designa a uno de los organismos pertenecientes al *BNH*, que hasta el momento estudiaba la implantación de polígonos de viviendas de las *COHABs*, para gerenciar un fondo de financiación de planes de desarrollo municipales. De allí nacieron los Planes de Desarrollo Integrado del [Serviço Federal de Habitação e Urbanismo](#) (*SERFHAU*). Dicho Servicio, además de haber financiado muchos planes urbanos con el intento de corregir las distorsiones, era también una alternativa para la aplicación de los recursos ociosos del *BNH*. Otra opción para tales recursos fue la financiación de obras de abastecimiento de agua y sistemas de saneamiento, que más tarde constituyeron el *Plano Nacional de Saneamento* (*PLANASA*).

La falta de integración de la política de vivienda a una política más amplia de la ciudad, y el continuo conflicto entre el planeamiento y la gestión en la implementación de dicha política, acarrearán dificultades a la organización territorial de los municipios. Los grandes polígonos de vivienda implantados en áreas lejanas y sin infraestructura, debido a los bajos costos de los terrenos en dichas zonas, generalmente no consideraban las directrices impuestas por los Planes de Desarrollo Integrado Municipal.

La discontinuidad espacial de los nuevos asentamientos generaba enormes vacíos, y sus ocupantes presionaban a los organismos gubernamentales para que se extendiesen las redes de infraestructura. Los nuevos terrenos con dicha infraestructura, sumados a los espacios y parcelas desocupadas en el área urbana ya consolidada, impulsaban la suba de los precios del mercado de tierras, convirtiéndolos en inaccesibles al mercado popular. Esto, a su vez, fomentaba la segregación socioespacial de las poblaciones pobres y la irregularidad fundiaria. Las normas de uso y ocupación del suelo, que pretendían imponer patrones ideales inalcanzables, estimulaban también dicha irregularidad urbanística. Estos desencuentros entre planeamiento y gestión, llevaban al descrédito de la actividad

gubernamental, principalmente de los Planes Directores, panorama que se arrastra hasta el día de hoy.

La inversión de recursos en programas como los mencionados hasta ahora, resolvía parte del problema de la aplicación del dinero; pero había otro aspecto todavía más importante: los recursos procedían de los ahorros obligatorios o voluntarios de los trabajadores, pero la mayor parte de ellos fueron aplicados en construcciones para las clases más ricas de la sociedad.

Entre 1967 y 1971, asume la presidencia de Brasil el General Costa e Silva y, en ese momento, el Estado experimenta una profunda modernización burocrática, basada en una fuerte centralización administrativa y financiera en el ámbito federal. Para contener las movilizaciones que se oponían a dicho régimen, el Gobierno promulga, en 1968, el [*Ata Institucional N° 5*](#) (AI 5), que atribuía al Presidente poderes para clausurar el Congreso Nacional, las Asambleas Estatales y las Cámaras Municipales, para decretar intervenciones en los Estados y municipios, para suprimir mandatos electivos y para suspender derechos políticos, entre otras tantas cosas. Todas estas acciones reflejan la pérdida de libertad personal y social que presupone toda dictadura militar.

Entre los planes y proyectos relacionados con la política de vivienda, cabe mencionarse la creación, en 1968, del *Sistema Financeiro de Saneamento (FINANSA)*, que tenía al *Banco Nacional de Habitação (BNH)* como órgano central y cuyos objetivos eran la implementación y la mejora de los sistemas de agua y desagües. En 1969, el *BNH* fue autorizado a aplicar recursos del *FGTS* en los sistemas de abastecimiento, agua y retretes y, en 1971, se crea el *Plano Nacional de Saneamento (PLANASA)*, elaborado para regular y propiciar un mayor dinamismo en los planes y obras. El año de 1971 también marca el cambio del *BNH*, que comienza a transferir sus recursos financieros y la responsabilidad por el cobro a terceros, que ya eran sus agentes. Así, el *BNH* trató de escapar a las críticas, además de intentar aumentar el retorno de las inversiones, afectadas por los altos índices de impago³³.

Costa e Silva se enferma seriamente en 1969 y es sustituido por una Junta Militar, hasta que es elegido, por el Alto Mando del Ejército, el general Garrastazu Médice como sucesor. Gobernará el país entre los años 1969 y 1974. Los datos sobre esta época reflejan el crecimiento de la economía brasileña, reflejado en la expansión del producto bruto interno y en la ampliación de las exportaciones. En lo que se refiere al desarrollo social, la situación no es tan optimista: la mayoría de la población vivía en malas condiciones y su poder adquisitivo sufría una progresiva reducción. Como consecuencia directa de dicho panorama se produce el crecimiento, en los principales centros urbanos brasileños, de la ocupación de áreas periféricas, espacial y socialmente segregadas, extremadamente carentes de infraestructura y de servicios urbanos, en donde los *loteamentos ilegais*, las *parcelações* y la autoconstrucción se convirtieron en elementos comunes del paisaje urbano cotidiano.

³³ E. MARICATO, *Política Habitacional no Regime Militar: do milagre brasileiro à crise econômica*, Vozes, Petrópolis, 1987, pp. 34 y ss..

En otros términos, es posible afirmar que el rápido crecimiento económico del país en dicho período, produjo la ampliación de la renta general pero, en paralelo, se acentuó el proceso de concentración de la misma, el crecimiento económico no condujo hacia una mejoría de la calidad de vida de la mayor parte de la población. Las experiencias puntuales de viviendas subsidiadas en el período de actuación del *BNH* dieron lugar a constantes fracasos pues, además de representar muy poco en relación con las necesidades, no se atendió a las clases menos favorecidas.

En este sentido, Ermínia Maricato afirma que la intervención del Estado en la política de vivienda brasileña ha definido, no solamente la sistemática institucional de los sectores vinculados directamente al *Sistema Financeiro de Habitação*, sino también, por su propia falta de eficiencia, a una buena parte de la llamada provisión informal de viviendas.

Los equívocos en el abordaje de la cuestión de vivienda son destacados en el III Congreso Interamericano de Vivienda, en 1971, cuando el Presidente del [Instituto de Arquitectos](#), Benito Sarno, afirma que el *BNH* manejó el tema de la vivienda de forma aislada del contexto general, “o *BNH* tomou a moradia como se esta pudesse ser algo isolado”.³⁴

En 1972, ya como empresa pública, el *BNH* entra definitivamente en el juego inmobiliario urbano y diversifica sus programas para financiar obras públicas. En dicho año nace el proyecto *Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada (CURA)*, para estimular la deseada densificación urbana, eliminar la capacidad ociosa de las inversiones urbanas, y reducir los efectos negativos de la especulación inmobiliaria, a través de obras de infraestructura. Para Ermínia Maricato, la consecuencia de dicho proyecto fue la de alimentar la especulación inmobiliaria y no la de reducir sus efectos.

En 1973 surge el programa *Fundos Regionais de Desenvolvimento Urbano*, en 1974 el *Financiamento para Urbanização (FIMURB)*, el *Financiamento para Sistemas Ferroviários de Transporte Urbano de Passageiros (FETREN)*, y el *Financiamento para o Planejamento Urbano (FIPLAN)*. Finalmente, en 1975, se crea el programa de *Apoio ao Desenvolvimento de Pólos Económicos (PRODEPO)*.

Con la intención de recuperar las inversiones del *BNH* en vivienda popular, se realiza, en 1973, la presentación del *Plano Nacional de Habitação Popular (PLANHAP)*, y del correspondiente *Sistema Financeiro da Habitação Popular (SIFHAP)*. Aunque el *PLANHAP* y el *SIFHAP* representan el comienzo de una nueva dirección de las inversiones para la vivienda popular, solamente después de 1975 se produjeron algunos resultados concretos en la materia, como el impulso a las llamadas *Companhias de Habitação Popular (COHABs)*. Hasta 1975 el *BNH* sólo hacía inversiones en obras públicas.

³⁴ J. BASSUL, *Estatuto da Cidade...*, cit., p. 98.

Cuando el general Ernesto Geisel asume la Presidencia del país, en 1974, sus objetivos básicos fueron mantener las directrices implantadas en 1964, pero las circunstancias económicas y políticas presentaban ya los primeros síntomas de agotamiento del modelo de desarrollo de entonces. Entre los muchos problemas nuevos a los que había que enfrentarse estaban los efectos de la crisis internacional del petróleo, la ampliación del proceso inflacionario, el aumento de la deuda externa, y los crecientes problemas urbanos. En el campo político empieza un largo proceso de distensión del régimen dictatorial con medidas como: la revocación del *Ato Institucional N° 5*, la formulación de la nueva Ley de Seguridad Nacional, la suspensión de la censura de prensa, la revocación de los exilios, y la extinción de la Comisión General de Investigaciones.

Merece la pena señalar que, en los comienzos de la década del '70, se crean las Regiones Metropolitanas, por la [Lei Complementar N° 14](#), de 1974. El Gobierno Federal pretendía tratar de manera integrada las políticas de vivienda, de alcantarillado y de transportes en aquellos aglomerados urbanos, en donde ya se concentraba gran cantidad de población y, principalmente, donde se conformaban numerosas periferias que hacían surgir cuestiones cuya solución extrapolaba la jurisdicción de cada Municipio. Se crea, también, el *Conselho Nacional de Política Urbana e Regiões Metropolitanas (CNPUR)*, posteriormente transformado en [Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano \(CNDU\)](#).³⁵

Es en el ámbito del *CNDU*, en 1976, que surge el primer Anteproyecto de Ley de Desarrollo Urbano, un derivado del Estatuto de la Ciudad. Fuertes reacciones provocó la divulgación de la propuesta, por lo que el Gobierno desiste de encaminarla al Congreso Nacional³⁶.

En cuanto a la actuación del *BNH*, en el año 1975, presenta varios programas creados como complemento a la construcción de los polígonos de viviendas, tales como: el *Financiamento para Urbanização de Conjuntos Habitacionais (FINC)*, el *Financiamento de Equipamento Comunitário de Conjuntos Habitacionais (FINEC)*; y el *Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB)*. Este último, constituye una innovación y fue creado en el ámbito del *PLANHAP* para permitir que el trabajador adquiriera un lote de terreno urbanizado, o sea, dotado ya de agua, energía, y servicios sanitarios. La financiación que realizaba el *PROFILURB* se dirigía especialmente a las familias que ganasen hasta 5 salarios mínimos.

A finales de los años '70 el *BNH* reconoce que amplios sectores de la población con renta mensual de hasta 3 salarios mínimos, no habían sido incorporados a los programas oficiales de vivienda. En función de tal realidad, y mostrando el fracaso de los proyectos gubernamentales, en algunas ciudades brasileñas, los habitantes de las *favelas* comienzan a manifestarse, reclamando programas de urbanización más participativos, dando muestras del avance de la organización popular.

³⁵ J. BASSUL, *Estatuto da Cidade...*, cit, p. 98.

³⁶ J. BASSUL, *Estatuto da Cidade...*, cit, p. 99.

Iniciativas incipientes de entidades profesionales intentaron responder a las demandas populares, surgiendo así, en 1976, el *Programa de Asistencia Técnica à Moradia Econômica (ATME)*, pensado por el [Sindicato de Arquitetos](#), conjuntamente con el [Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia do Rio Grande do Sul](#), que ofrecía orientación a las construcciones de las poblaciones de baja renta.³⁷

Así, a los movimientos sociales urbanos se suman categorías profesionales, tales como arquitectos, ingenieros, geógrafos y asistentes sociales, constituyéndose el Movimiento Nacional por la Reforma Urbana, con el objetivo de democratizar el acceso a condiciones de vida más dignas en las ciudades³⁸.

De 1979 a 1984 está a cargo de la Presidencia el General Batista de Figueiredo, que jura hacer de Brasil una democracia. El cambio de postura se refleja, por ejemplo, en la amnistía, la liberación de los presos políticos, la vuelta de los exilados, el final del sistema de dos partidos políticos únicos, y la creación de nuevos partidos. Dicho período es llamado de “apertura política”.

En términos económicos, la elevación del precio del petróleo hizo que las dificultades fuesen muy grandes, dando lugar a una recesión caracterizada por la reducción drástica de las tasas de crecimiento de la economía, la ampliación constante del índice de desempleo, el aumento brutal de la deuda externa, el agotamiento de las reservas de divisas y el comienzo de un proceso inflacionario gigantesco, entre otros aspectos.

Ante el empeoramiento de las condiciones de vida de la mayoría de la población del país, crece la organización y la presión de la sociedad civil. El Gobierno trata de apaciguar las protestas y toma las siguientes medidas: dicta la nueva ley de alquileres, determina la extensión del *Fundo de Garantia* para los trabajadores rurales, el reajuste salarial semestral, y las elecciones directas para los gobernadores de los Estados.

Debido al empobrecimiento de la población, la expansión gigantesca de las ciudades y la falta de recursos para garantizar el mínimo de infraestructura necesaria, la violencia urbana crece de forma amenazante y asume un carácter nacional. De acuerdo con Elza Braga, en este contexto, en el que la pauperización era clara, olvidarse de los que vivían en condiciones precarias podría traer consecuencias desfavorables para la “apertura política controlada”. Surge entonces, en 1979, una “nueva” postura del Gobierno Federal, lanzando, a través del *BNH* y del *PLANHAP*, el *Programa de Erradicação da Sub-habitação*. Dicho Programa actuó en el espacio en donde estaban ubicadas las llamadas *sub-habitações*, propiciando la permanencia de las poblaciones beneficiadas en las mismas áreas, lo que no era la tónica usual del Gobierno.

³⁷ E. CUNHA, *Experiências em habitação de interesse social no Brasil*, Secretaria Nacional de Habitação, Brasília: Ministério das Cidades, 2007, pp. 25 y ss..

³⁸ E. CUNHA, *Experiências...*, cit, p.26.

En el campo de la legislación urbanística se aprueba la [Ley Federal N° 6.766](#), del 19 de diciembre de 1979, que “*dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências*”. Ya en su primer artículo, la Ley determina que los Estados y municipios podrán establecer normas complementarias para adaptarla a las peculiaridades regionales y locales. Además, disciplina los aspectos urbanísticos y jurídicos del parcelamiento del suelo; dispone como debe ser la reglamentación, por parte del municipio o distrito, de las parcelaciones o desmembramientos no autorizados o ejecutados sin seguir el acto administrativo del permiso; establece disposiciones penales severas para las parcelaciones que permanezcan sin autorización o que no cumplan con las normas de esta Ley, con penas de reclusión y multa para los infractores, aunque las mismas no se pongan en práctica a menudo.

Posteriormente, la [Ley N° 9.785](#), del 29 de enero de 1999, reemplaza a la Ley 6.766/79. Esta nueva Ley determina que el parcelamiento de tierras quede bajo las directrices de un Plan Director y admite, en las llamadas *Zonas Habitacionais de Interesse Social (ZHIS)*, parcelaciones sólo en los sitios donde exista infraestructura básica, como ser: vías de circulación, alcantarillas para aguas pluviales, red de abastecimiento de agua potable y soluciones para las alcantarillas de aguas negras y para la energía eléctrica de cada hogar. El título de propiedad es otorgado en los casos de parcelamiento popular, destinado a las clases de renta más baja, o en inmuebles declarados de utilidad pública, con proceso de expropiación judicial en trámite y emisión provisoria de la posesión. Son consideradas de interés público las parcelas vinculadas a los planes o programas de vivienda de los Ayuntamientos o del Distrito Federal, o por otras entidades siempre que estén autorizadas por Ley.

De acuerdo con Ermínia Maricato, fue escaso el accionar de los gobiernos de los Estados o de los municipios en el campo de la vivienda, independientemente de los Programas del *BNH*. Sin embargo, en la década del '80, se intentaron nuevas experiencias, principalmente a través de la institucionalización de la construcción en grupo (*mutirão*). Buen ejemplo de dicho cambio es el que se observa con relación a los altos costes de las inversiones del *SFH*, que llevan a diversas administraciones, de Estados y de municipios, a caminos alternativos, destinando recursos propios y ensayando soluciones técnicas nuevas.

También, como parte del *PLANHAP* y paralelamente a la ejecución del *PROMORAR*, el *BNH* crea, en 1983, el [Projeto João de Barro](#). En él, el *BNH* financiaba el material de construcción, el gobierno estatal se encargaba de la regularización o adquisición de los terrenos, además de la realización de la infraestructura, mientras que las familias participaban con la mano de obra. Una vez más se creía que era posible terminar con las ocupaciones irregulares del suelo urbano, erradicando las *favelas*. Al final de sus 3 años de existencia, dicho proyecto tampoco tuvo impactos destacados, ni cualitativa ni cuantitativamente. De hecho, entre 1980 y 1985, las invasiones de tierras se multiplicaron.

Con el agravamiento de los problemas urbanos, el Poder Ejecutivo encamina el Proyecto de Ley de Desarrollo Urbano N° 775, de 1983, manteniendo los principales puntos del anteproyecto de 1976, pero retirando aquellos más polémicos.

José Roberto Bassul³⁹ cree en que la presentación del Proyecto constituyó una osadía, puesto que el régimen militar asociaba el perfil autoritario a la total desconsideración de las características ya predominantemente urbanas del país. Muchos de los instrumentos urbanísticos propuestos hasta el momento contenían, de manera implícita, una concepción de la función social de la propiedad urbana y de la ciudad. El Proyecto N° 755 buscaba terminar con la especulación inmobiliaria, reglamentar las ocupaciones informales de la población de baja renta, promocionar la integración entre planeamiento y gestión de los equipamientos públicos y la expansión urbana. El Proyecto reconocía, también, el derecho de participación de la comunidad en el planeamiento del desarrollo urbano y legitimaba la acción del Ministerio Público y la defensa del orden urbanístico. Como era de esperarse, las reacciones conservadoras impidieron que el Proyecto se tratase en el Congreso Nacional.

En realidad, la crisis del *SFH* y del *BNH* ya era evidente en muchos aspectos pero, a partir de 1983, adquirió algunas especificaciones, cuando los compradores de viviendas con salarios medios se sumaron a los de bajos salarios en manifestaciones contra al *BNH*.

Con la intención de disminuir las presiones, el Gobierno Federal, a través de la [Ley N° 7.196](#), del 13 de junio de 1984, autorizó al *BNH* a crear el *Plano Nacional de Moradia (PLAMO)*, con la adopción del régimen transitorio de alquiler, para atender a las necesidades de las familias con renta de hasta 5 salarios mínimos, sin condiciones para adquirir una vivienda.

En 1985 se instaura la democracia en el país, después de una Dictadura Militar de veinte años. Sin embargo, el Presidente Tancredo Neves no llega a tomar posesión porque se enferma y muere antes de asumir su cargo. Así, el vicepresidente José Sarney queda en el puesto hasta 1990. Los cinco años de su mandato son conocidos como “Gobierno de la Nueva República”.

Entre los hechos políticos más importantes del período señalamos: la consolidación de las condiciones político-institucionales que permitieron la elaboración de la Constitución Federal de 1988 y las elecciones directas hacia el siguiente mandato presidencial. Hubo también varios cambios administrativos, como la creación de la [Secretaria Especial de Ação Comunitária \(SEAC\)](#), que desarrolló programas sociales en las áreas de alimentación y guarderías comunitarias. La *Secretaria* incorporó también el sector de la vivienda popular, con programas para familias con renta de hasta 3 salarios mínimos. Los diferentes programas de vivienda eran acordes a los distintos tipos de renta involucrados en el proceso. A través de la *SEAC* el Gobierno desarrolló varios programas de vivienda popular, como por ejemplo: el *Programa Nacional de Mutirões Habitacionais*, la *Urbanização de Favelas* y la *Urbanização de Lotes*.

³⁹ J. BASSUL, *Estatuto da Cidade...*, cit, p. 100.

En el ámbito económico, a la vez que se producía una recuperación, con la ampliación de la tasa de crecimiento del producto interno bruto y la reducción del desempleo, la inflación continuaba subiendo a ritmo alarmante. La preocupación por la inflación desenfrenada llevó a la presentación del Plan de Estabilización Económica, para intentar estabilizar la economía del país, con medidas drásticas como la contención de la subida de precios, el cambio de moneda y la fijación salarial.

El *Sistema Financeiro de Habitação* también se encontraba en crisis financiera e institucional, por lo que el Presidente Sarney decreta, en 1985, la creación del [Grupo de Trabalho para a Reformulação do Sistema Financeiro de Habitação](#) (GTR/SFH), con representantes de varias entidades civiles y de órganos vinculados a la cuestión de la vivienda. El informe con las conclusiones del *Grupo* fue presentado al Ministro de Desarrollo Urbano en enero de 1986, con un diagnóstico de la situación de la vivienda en el país e importantes propuestas y sugerencias de cambio. Dicho informe repercutió positivamente en los sectores democráticos y populares de la sociedad civil. Sin embargo, diez meses después, el gobierno sorprende a todos, con el Decreto N° 93.600, del 21 de noviembre de 1986, que aprueba el Estatuto de la *Caixa Econômica* y otras providencias, reestructurando el *Sistema Financeiro de Habitação*, extinguiendo *el BNH* y transfiriendo sus atribuciones a la [Caixa Econômica Federal](#) y al [Banco Central](#). Tal actitud provocó profundos cambios en el ámbito financiero e hizo disminuir las esperanzas en el campo social.

Aunque amplios sectores de la sociedad brasileña no estaban satisfechos con la actuación del *BNH*, existen pruebas de que éste no fue el motivo central de su extinción. De acuerdo con varios especialistas y representantes de la sociedad civil, algunos de los verdaderos motivos de la extinción del *Banco* fueron los siguientes: las preocupaciones coyunturales con el déficit público; las negociaciones de la deuda externa; la necesidad política de deshacerse de la imagen desgastada del *BNH*; la escalada política contra el mantenimiento de empresas estatales y la marcha hacia la privatización, de acuerdo con las exigencias del capital financiero internacional. Después de la extinción surgieron críticas diversas y muchas denuncias respecto a utilizaciones ilícitas de los recursos del *FGTS* y de las *Cadernetas de Poupança* (Libreta de Ahorros). Con la extinción desaparecieron partes significativas del patrimonio y de las informaciones del *BNH*. Sus funcionarios fueron transferidos a distintos sectores de la *CEF* y muchos de ellos cambiaron sus funciones anteriores. Todo esto dificulta el rescate histórico de la trayectoria del *Banco* y, lógicamente, la búsqueda de responsabilidades cuando hay críticas y denuncias⁴⁰.

Según Nelson Chaffun, el fin del sistema dirigido por el *BNH* y la desarticulación del *Sistema Financeiro de Habitação*, en un período de falta de definición institucional, concientizó a los distintos grupos relacionados con la provisión de viviendas, de la necesidad de movilización de sus esfuerzos para suplir la acción gubernamental en la

⁴⁰ E. BRAGA, *Os labirintos da habitação popular (conjunturas, programas e atores)*, Fundação Demócrito Rocha, Fortaleza, 1995, pp. 92-93 y ss..

formulación y ejecución de una nueva política de la vivienda social⁴¹. Esto es lo que ha ocurrido y sigue ocurriendo en Brasil tras la extinción del *BNH*, como veremos a continuación.

3. Desde 1986 hasta finales del siglo XX

La tendencia a la descentralización, impulsada por el Gobierno Federal brasileño a partir de 1985, se refleja también en la política de vivienda, con crecientes intervenciones de los Estados y municipios en esta área. Los procesos de definición de competencias y atribuciones entre las esferas del gobierno, forman parte de un fenómeno más complejo, como es el cambio desde una forma de federalismo centralizado política y económicamente, a un federalismo cooperativo, aún en formación. La crisis fiscal y la democratización son las dos grandes condiciones del cambio del sistema federativo brasileño, del que es parte fundamental la nueva definición de las competencias y atribuciones en el área⁴².

Como parte del ajuste de su estructura organizativa, el Ministerio de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente, creado en 1985, amplía sus competencias y, en 1987, pasa a llamarse *Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente (MHU)*, al que pasa a vincularse la *Caixa Econômica Federal*.

Uno de los hechos políticos más importantes del período es la promulgación, en 1988, de una nueva [Constitución Federal](#), que cuenta, por primera vez, con un capítulo específico dedicado a la Política Urbana. Dicho capítulo tiene como base a la Enmienda Popular de Reforma Urbana N° 63, de 1987, presentada a la Asamblea Constituyente, y de cuya elaboración formaron parte: la [Federação Nacional dos Engenheiros](#), la [Federación Nacional de los Arquitectos](#), el Instituto de los Arquitectos do Brasil, bajo la organización de la Articulación Nacional del Suelo Urbano, la Coordinación de los Mutualistas (deudores) del *BNH* y el [Movimento de Defesa do Favelado](#) (residentes en las chabolas), además de asociaciones locales o regionales.

El Capítulo de la Política Urbana está formado por dos artículos. El [Artículo N° 182](#), establece la competencia municipal para tratar la política de desarrollo de las funciones sociales de la ciudad y el bienestar de sus habitantes, creando instrumentos para garantizar el cumplimiento de sus directrices. Señala al Plan Director como al más importante mecanismo de la política urbana municipal. Por su parte, el [Artículo N° 183](#) propone instrumentos para la reglamentación de la ocupación de la tierra, estableciendo que el título de posesión de las mismas sea asegurado a los que ocupan un área urbana de hasta 250 m², por 5 años sin interrupciones y sin ninguna oposición, utilizándola para vivienda particular o familiar y que no sean dueños de otro inmueble urbano o rural. El nombre de

⁴¹ N. CHAFFUN, “Dinâmica global e desafio urbano”, en N. BONDUKI (ed.), *Habitat: as práticas bem sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras*, Studio Nobel, São Paulo, 1996, pp. 18-37 y ss..

⁴² R. LUZ, “Habitação Social: tendências de descentralização do Estado e atuação da indústria da construção civil – 1986-1996”, *Dissertação de Mestrado para a FAU-UFBA*, Salvador, 1997.

este derecho es *usucapião urbano* y puede ser reconocido una única vez. Merece señalar que el *usucapião* no se aplica a terrenos públicos.

En 1989 el Senador Popeu de Souza presenta al Senado el Proyecto de Ley N° 181, llamado [Estatuto de la Ciudad](#). Muchas entidades y movimientos de constructores, partidarios de las ideas de reforma urbana, dieron su apoyo a la aprobación del Estatuto de la Ciudad. Por otro lado, los representantes del empresariado urbano se oponían a la aprobación de dicha Ley.

La experiencia de los *gauchos* (brasileños del estado del Rio Grande do Sul) con el [Programa de Assistência Técnica à Moradia Econômica \(ATME\)](#) favorece y da origen a otros programas de asistencia técnica sin costes para proyectos de construcción de viviendas para población de baja renta. Esto se vislumbra, por ejemplo, con la [Ley Orgánica de Porto Alegre](#) (la capital de Rio Grande do Sul) en 1990. Los Consejos Regionales de Ingeniería, Arquitectura y Agronomía (*CREAs*) y muchos municipios, también pasan a crear programas parecidos, sin costes o con valores solamente simbólicos, en Campo Grande (capital de Mato Grosso do Sul), São Paulo (capital del Estado de São Paulo), Vitória (Capital del Estado de Espírito Santo) y Belo Horizonte (capital del Estado de Minas Gerais). De acuerdo con la misma lógica, instituciones educacionales, junto a la Federación Nacional de Estudiantes de Arquitectura, instalan agencias o despachos llamados “modelos”, siguiendo la experiencia pionera de Pelotas (importante ciudad de Rio Grade do Sul).

Finalmente, el Estatuto de la Ciudad es aprobado, muchos años después de haber sido presentado por el Senador Pompeu Souza, constituyendo la [Ley N° 10.257](#), de 10 de julio de 2001. El texto no fue íntegramente aprobado. Tuvo el veto parcial del Presidente de la República, Fernando Henrique Cardoso, bajo la alegación de inconstitucionalidad y de ir en contra del interés público, ya que previo a su aprobación la Ley fue sometida a referendo popular y a plesbicitio.

Merecen la pena destacarse, entre las directrices y los instrumentos de la política urbana establecidos en el Estatuto de la Ciudad, los siguientes:

- La garantía del derecho a las ciudades sostenibles, entendiéndose por ésto el derecho a la vivienda, al saneamiento ambiental, a la infraestructura urbana, al transporte y a los equipamientos públicos, al trabajo y a la diversión (*lazer*), para las actuales y futuras generaciones.
- La reglamentación de la ocupación de la tierra, considerando especialmente las áreas ocupadas por población de baja renta, estableciendo normas especiales de urbanización, uso, ocupación del suelo y edificación, teniendo en cuenta la situación socioeconómica de la población y las normas ambientales.
- La institucionalización de las *Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)*, que ya venían presentándose bajo variadas denominaciones, siendo instauradas en algunos

municipios, tratando de evitar la expulsión de moradores pobres de áreas bien valoradas para incluirlos a la ciudad formal.

- La creación de instrumentos y canales para la participación de la población y de las asociaciones representativas de muchos segmentos de la comunidad en la formulación, la ejecución y el acompañamiento de los planes, programas y proyectos de desarrollo urbano, que incluyan la iniciativa popular.
- El planeamiento del desarrollo de las ciudades y la organización territorial, con el objetivo de corregir las distorsiones del crecimiento urbano, organizar y controlar el uso del suelo, distribuir los beneficios y los costes consecuentes del proceso de urbanización y recuperar las inversiones públicas que determinen parte de la valorización de los inmuebles.
- La cooperación entre los gobiernos, la iniciativa privada y otros sectores de la sociedad en el proceso de urbanización, en atención al interés social.
- La transparencia y la simplificación de la legislación de parcelamiento, uso y ocupación del suelo y normas de edificación, con vistas a permitir la reducción de los costes y la ampliación de la oferta de parcelas y unidades de vivienda.
- La asistencia técnica y jurídica sin costes para las comunidades y grupos sociales menos favorecidos. Esta asistencia se convierte en materia de legislación, por primera vez, reconocida como uno de los instrumentos de la política urbana⁴³.

En el mismo año, la [Medida Provisoria N° 2.220 de 2001](#), establece las normas para la concesión especial de uso para fines de vivienda y crea el *Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU)*, órgano de deliberación y de consultas, que forma parte de la estructura de la Presidencia de la República. Sus competencias son elaborar y vigilar la implementación de la Política Nacional de Desarrollo Urbano, con especial énfasis en las políticas de vivienda, de saneamiento básico y de transportes urbanos; controlar la aplicación del Estatuto de la Ciudad y promocionar la cooperación entre los órganos federales y la sociedad civil en la formulación y ejecución de dicha Política. A posteriori, el CNDU pasa a llamarse [Conselho Nacional das Cidades \(ConCidades\)](#).

Como hemos visto, los importantes cambios políticos, económicos y sociales ocurridos a finales de los años '70 y comienzos de los años '80, han transformado totalmente al país. Mientras que la centralización pasa a representar un obstáculo, la descentralización, como instrumento de afirmación de la ciudadanía por la ampliación de la acción popular, se convierte en alternativa de una acción social más cercana a sus beneficiarios.

El proceso de descentralización brasileño se ha realizado sin la existencia de un programa nacional previo. Esta descentralización y el fortalecimiento de los gobiernos locales han sido, en general, determinados por la iniciativa local, estando relacionados, casi siempre, a las fuerzas políticas y sociales del contexto municipal. Ejemplo del intento de descentralización de la política de vivienda es el programa creado a mediados de los años '90 por el Ejecutivo Federal. El [Pró-Moradia](#), además de establecer que las familias con

⁴³ E. CUNHA, *Experiências...*, cit., p. 25-27.

hasta tres salarios mínimos serían las beneficiadas por los recursos del *FGTS*, delega a los colegiados *estatales*, a los representantes del gobierno y de la sociedad, la decisión sobre qué programas y proyectos deben tener financiación. Los Estados y municipios tienen más flexibilidad en la definición de prioridades.

Sin embargo, la Constitución Federal puso en marcha un *municipalismo* exagerado, atribuyendo un amplio campo de competencias a los gobiernos locales, sin la cantidad de recursos proporcionales. Además, dio tratamiento homogéneo a municipios muy heterogéneos en términos económicos, poblacionales y administrativos, como las grandes capitales y los pequeños municipios en los cuáles, por la precaria economía, hay dependencia de las transferencias de recursos del gobierno central. Fue también ignorada la pequeña capacidad de gestión de éstos, lo que dificultaba, cuando no impedía, la elaboración y la implementación de políticas públicas. Se convierte en un agravante el tratamiento conferido a las regiones metropolitanas y a las aglomeraciones urbanas, cuya creación es de competencia de cada Estado de la Federación, pero continúan sin instrumentos político-administrativos y financieros para garantizar la acción cooperativa, basada en una visión regional, que salga de la cuestión local de cada municipio en sí. Merece la pena señalar que las periferias de las regiones metropolitanas concentran a gran parte de la población de baja renta, lo que genera gran presión sobre la cuestión de la vivienda, cuyas soluciones exigen planeamiento y acciones compartidas por los municipios involucrados.

Para Nelson Chaffun, en la política de vivienda implantada por el gobierno brasileño después de los años '80, se incorporó la tendencia a la descentralización, la que se fue esbozando en las intervenciones de los Estados y municipios. La propuesta ha sido la de reducir la centralización de decisiones y recursos, y fortalecer a los Estados y a los municipios en la ejecución de la política de vivienda. La [*Caixa Econômica Federal* \(CEF\)](#), órgano operador del *FGTS*, también se fue organizando para operar a través de sus unidades regionales, con más autonomía técnica y financiera, reforzando así el proceso de descentralización.

Los recursos de la *CEF* proceden, en general, del *FGTS*, del [*Orçamento Geral da União* \(OGU\)](#), o sea, del Presupuesto General de la Unión, y de la misma *Caixa*. Concentra su accionar en la búsqueda de mecanismos de financiación que faciliten el acceso a la vivienda a todos y de forma directa, con reducción de la burocracia administrativa. La política de concesión de *Cartas de Crédito* es uno de los ejemplos de alternativas de aplicación de los recursos.

Aquí se expondrán algunas de las modalidades de utilización de la *Carta de Crédito*. Ante todo, el *Programa Carta de Crédito do FGTS*, creado en 1985, para familias con hasta doce salarios mínimos mensuales de renta, y utilizado para compra y construcción de residencia, adquisición de terreno, compra de material de construcción, reformas y ampliaciones; el *Programa Carta de Crédito Caixa*, creado en 1996, para familias con renta superior a los doce salarios mínimos, contando con recursos de la propia *Caixa*. Otro ejemplo de programa de financiación de la *CEF* es la *Poupança de Crédito Imobiliário* (*PCI*), creada en 1997, que también cuenta con recursos propios de la *Caixa* y concede

financiación mediante un ahorro de doce meses. En este Programa, el valor que ha de ser ahorrado por el cliente está en función del montante que él pretende obtener. En 1988 se presentó el *Construcard*, una especie de tarjeta de crédito para compra de material de construcción para reformas de viviendas; y su límite de crédito estaba definido por la capacidad de pago del interesado. Por otra parte, también se crea en 1999 el *Programa de Arrendamento Residencial*, para familias con renta mensual de hasta 6 salarios mínimos, con una importante actuación de los Estados y municipios, pues a ellos les correspondía la identificación de las áreas para la implantación del *Programa*⁴⁴.

Son detectados muchos inconvenientes en estas formas de financiación previstas por la CEF. Entre las principales razones de ello está el hecho de que, aunque la *Caixa* esté atenta a las cuestiones sociales, el préstamo incluye intereses, correcciones y formas de pago de la deuda que nada tienen que ver con el valor de mercado del inmueble. Otra cuestión es la corrección por la llamada Tasa de Referencial (*TR*), un indexador que hoy solamente existe para contratos inmobiliarios y para las cuentas de ahorros. Para la *Caixa*, no es el sistema de amortización lo que no funciona, el problema es que, mientras la *TR* evoluciona mensualmente, el saldo de la deuda crece mes a mes, y el valor acumulado acaba sufriendo un aumento brutal⁴⁵.

Muchos clientes del sistema de financiación de viviendas promocionado por la CEF apuntan un grave problema con relación al pago de las deudas: el montante total del préstamo obtenido para la compra de una casa sufre un reajuste tan brutal que eleva en mucho el saldo de la deuda y las prestaciones correspondientes. Hay varios casos en que, después de muchos años de pago, el valor que aún resta por pagar, es 2 o 3 veces superior al valor total del inmueble en el mercado. La mayoría de las personas deja de pagar las prestaciones, que crecen terriblemente, y acaban perdiendo las viviendas. Cuando pueden, algunos esperan a que sus pisos sean subastados por la *Caixa* y, como ahí el precio es el de mercado, compran sus propias viviendas y salen del circuito de la financiación. Esto indica que es necesario reevaluar la sistemática de préstamos teniendo en cuenta, en primer lugar, a la población de muy bajos ingresos.

Otra de las muchas cuestiones que necesitan de profunda evaluación se refiere a la extinción de las *Conpanhias de Habitação (COHABs)*, agentes promotores del *Sistema Financeiro de Habitação* desde la década del '60. La exclusión de las *COHABs*, va a empeorar aún más el desequilibrio en la distribución de los recursos del *Fundo de Garantia por Tempo de Serviço* que, de forma flagrante, favorece a las familias con renta entre 9 y 12 salarios mínimos⁴⁶.

⁴⁴ Disponible en <http://www.caixaeconomica.gov.br>

⁴⁵ Entrevista Caixa Econômica Federal, Alexandre José Sapucaia da Silva, Salvador, 25 de septiembre de 1999, en R. Fernandes, *Las políticas de la vivienda en la ciudad de Salvador y los procesos de urbanización popular en el caso del Cabula*, Tesis Doctoral para la Universidad de Barcelona, Barcelona, 2000, pp. 469-477 y ss..

⁴⁶ ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE COHABs. Carta Aberta ao Presidente da República. Brasília: Folha de São Paulo, São Paulo, 10 agosto de 1999.

El sistema de financiación de la Caixa Econômica Federal fue ampliando progresivamente la participación del promotor (*o incorporador*) en el proceso capitalista de producción de la vivienda, y aumentó considerablemente sus ganancias. Desde que la Caixa delegó en los promotores la decisión sobre el sistema de financiación, la situación de éstos ha cambiado en el sentido de que pueden moverse con más rapidez hacia sus intereses. Por otro lado, en general, los cambios en la forma de financiamiento no llegan a reflejarse en ventajas para la mayoría de la población, puesto que los precios finales de las viviendas no han sido rebajados.

El último Presidente del siglo XX, Fernando Henrique Cardoso (FHC), elegido por dos mandatos sucesivos, ocupó el cargo desde 1 de enero de 1995 hasta el 1 de enero de 2003. En el intento de romper con la llamada “Era Vargas”, caracterizada por la intervención del Estado en la economía, dicho Gobierno elaboró un Plan Director de Reforma del Estado. Se privatizaron gran cantidad de empresas estatales, como ferrocarriles, bancos y empresas de telefonía. Obtuvo, además, la aprobación a muchas enmiendas constitucionales que facilitaron la entrada de capitales extranjeros al país.

Con la estabilidad económica asegurada por el Plan Real, puesto en marcha cuando Fernando Henrique Cardoso fuera Ministro de Hacienda del Presidente Itamar Franco (1991-1995), se hacía viable retomar el planeamiento. Así, en el Plan Plurianual (1996-1999), dicho Presidente introdujo nuevos conceptos de planeamiento federal: ejes nacionales de integración y desarrollo y proyectos de estructura, considerados fundamentales para los cambios económicos y sociales. El [Programa Brasil en Acción](#) añadió al Plan el gerenciamiento de emprendimientos estratégicos.

Mediante la [Lei Complementar N° 101](#), del 4 de mayo de 2000, se aprueba la Ley de Responsabilidad Fiscal, que establece normas de financiamiento público, objetivando la acción planeada y transparente de los recursos, el equilibrio de las cuentas públicas, el control de gastos, entre otras medidas. Con la aprobación del [Estatuto de la Ciudad](#), en 2001, se buscaba la integración entre el planeamiento y la gestión, haciendo que las leyes presupuestarias, disciplinadas en la LC 1001/2000, se correspondan con los mandatos del Plan Director.

4. Desde inicio del siglo XXI hasta mediados del año 2008

Las medidas implementadas en la primera gestión de FHC tuvieron continuidad en su segundo mandato. Su gobierno consolidó el Plan de Acción para el Desarrollo Urbano. La versión inicial de este Plan fue objeto de discusión en un seminario internacional llevado a cabo en 1999, que contó con la presencia de Manuel Castells y de Jordi Borja, considerados máximos exponentes del planeamiento estratégico, además de representantes de organizaciones no gubernamentales y de otros órganos del Gobierno Federal que actuaban en el espacio urbano. En este documento fueron establecidos los objetivos marco de la política de desarrollo urbano y la Agenda de Acciones para la Secretaría Especial de Desarrollo Urbano, vinculada a la [Presidencia de la República \(SEDU/PR\)](#).

El Plan de Acción para el Desarrollo Urbano propone tratar de forma integrada cuestiones sectoriales como vivienda, saneamiento, y transporte urbano en el abordaje de la ciudad, adoptando como premisas: la sostenibilidad del desarrollo urbano; la ampliación de la competitividad de las ciudades; la mayor cobertura del concepto de vivienda, que es sustituido por el concepto de “*habitat*” y la búsqueda de sinergia entre las acciones del Estado, el sector privado y la sociedad civil organizada. El Plan comprende la dimensión espacial, económico-financiera, ambiental e institucional.

Para promocionar el “desarrollo sostenible”, concepto que pasa a ser ampliamente utilizado en el planeamiento gubernamental, y mejorar la calidad de vida en las ciudades, las directrices apuntan a la cooperación y a la participación de los distintos actores, públicos y privados; la integración de políticas y planes urbanos, de manera que garanticen la oferta de infraestructura, bienes y equipamientos; así como la transparencia de las acciones públicas y el control social más amplio.

Para ampliar la competitividad y capacidad de las ciudades, las directrices apuntan al perfeccionamiento de la gestión urbana, incluyendo el mejoramiento del sistema fiscal y tributario, con la mejoría de padrones e indicadores de productividad y la búsqueda de eficiencia, con vistas a la estructuración de nuevas actividades, capaces de tornar atractivas las inversiones privadas.

La ampliación de las oportunidades de acceso a la vivienda, a la infraestructura y a los servicios urbanos esenciales tienen como base una política de subvenciones dirigida a la población sin acceso al mercado formal o al sistema de prestación de bienes y servicios. Por lo tanto, propone una revisión o reformulación de los planes de financiamiento y del propio *Sistema Financeiro de Habitação (SFH)* y crea nuevos programas de vivienda:

- Programas [*Morar Melhor*](#) y [*Nosso Bairro*](#) que integran acciones de vivienda, saneamiento e infraestructura, para promocionar el desarrollo urbano en sitios depreciados desde el punto de vista económico y, por lo tanto, sin atractivo para la iniciativa privada;
- [*Programa Saneamento é Vida*](#), para reorganizar el sector del saneamiento mejorando los niveles de eficiencia y eficacia de las prestaciones de servicios;
- [*Programa Carta de Crédito*](#), que ofrece diversas modalidades de crédito directo a los ciudadanos, para solucionar sus problemas de vivienda;
- [*Programa Minha Casa*](#), que ofrece alternativas de arrendamiento residencial con opción futura de compra, en regiones metropolitanas y centros urbanos de gran tamaño;
- [*Programa de Infra-estrutura Urbana \(PRO-INFRA\)*](#), creado en el ámbito del Congreso de la República y que tiene como objetivos: la mejoría de la estructura de las

comunicaciones urbanas y de los transportes, la garantía de mayor seguridad a peatones y ciclistas en sus desplazamientos y, también, la continuación de la urbanización de asentamientos informales ocupados por población de baja renta, en los municipios pertenecientes a *Comunidade Solidária*;

– [Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade no Habitat \(PBQP-H\)](#), que busca mejorar la eficiencia en la cadena productiva de la construcción de viviendas, por medio de: la cualificación de empresas; la adecuación de materiales y componentes a las normativas técnicas brasileñas; la formación o recalificación de los recursos humanos; el perfeccionamiento de las normativas técnicas; y la mejora de la calidad de los laboratorios;

– [Programa Transporte Rodoviário Urbano](#), para mejorar la calidad del servicio público de transporte colectivo urbano, en los municipios con población superior a 75 mil habitantes;

– [Programa Reestruturação de Regiões Metropolitanas](#), cuyo objetivo es estructurar las regiones metropolitanas, en especial sus periferias. Los recursos para dichas acciones provienen del *FGTS*;

– [Programa de Gestão Urbana](#), que ofrece soporte a esferas inferiores del gobierno y a prestadores de servicios en la materia en cuestión;

– [Programa de Gestão da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano](#), destinado a obtener eficiencia y eficacia en la implementación de la Política de Desarrollo Urbano de ámbito federal, mediante el monitoreo y la evaluación de desempeño, para corregir distorsiones, implementando acciones de carácter prospectivo, propositivo, de acompañamiento y de evaluación.

El tratamiento conferido al tema del Desarrollo Urbano tiene como base los parámetros que componen la agenda internacional, relativos a la eficiencia gerencial, a la eficacia, a la competitividad y a la productividad, mientras, poco a poco, pierde importancia la integración entre la cuestión urbana y la cuestión social. Sin embargo, el sector de la vivienda no recibió la debida prioridad, puesto que se consideraba que la dinámica del mercado inmobiliario y de la construcción generaría inflación.

Entre 1985 y 2002 se produjeron cambios constantes, tanto en la estructura institucional de la política de vivienda y saneamiento, como en los programas implementados y los recursos destinados. En dicho período, fueron aprobados algunos de los más importantes instrumentos legales para el planeamiento y la gestión urbana: la [Lei de Responsabilidade Fiscal \(LRF\)](#); el [Estatuto da Cidade](#), y la [Medida Provisória N° 2.220](#), de 2001, además del [Código Civil](#), Ley N° 10.406, del 10 de enero de 2002. Sin embargo, dejando de lado las cuestiones legales, la política urbana no fue materia de atención prioritaria, al contrario, quedó delegada en manos de organismos que surgían y desaparecían desde los

comienzos del régimen militar, y que eran fuertemente influenciados por los bancos públicos responsables de las financiaciones a la vivienda y al saneamiento. El *Banco Nacional de Habitação (BNH)* derivó del *Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU)* y del *Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU)*. Lo mismo ocurrió con la *Caixa Econômica Federal*, en relación a la *Secretaria de Política Urbana (SEPURB)*, creada en 1995, y con la *Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (SEDU)*, que la sustituyó.

Sucede al Presidente Fernando Henrique Cardoso, también por dos mandatos seguidos, el Presidente Luis Inácio Lula da Silva, cuyo segundo mandato se terminará en 2010.

Ya en 2003, el Presidente Lula, comienza a generar cambios en dicho cuadro, con la creación del [Ministerio de las Ciudades](#), con las mismas competencias que la antigua *SEDU/PR*, y que se convierte en el órgano responsable de la Política de Desarrollo Urbano, para actuar de forma integrada en las políticas y acciones de transporte y movilidad urbana, tránsito y planeamiento territorial. Su estructura de organización se compone de las Secretarías Nacionales de Vivienda, de los Programas Urbanos de Saneamiento Ambiental y de Transporte y Movilidad Urbana.

La concepción amplia de la vivienda se consolida, dejando de lado el tratamiento puntual dado a la casa como si fuese un objeto aislado. Se incorporan las condiciones para que ella constituya una vivienda digna: infraestructura, saneamiento ambiental, movilidad y transporte colectivo, equipamientos y servicios urbanos y sociales, buscándose garantizar el derecho a la ciudad.

Procurando evitar la discontinuidad administrativa, se continúan implementando muchos de los programas y acciones del gobierno anterior, tales como: *Habitar Brasil BID*, dirigido a la urbanización de chabolas, a cargo de la extinta *Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (SEDU)*; los programas de vivienda y saneamiento, de la *Caixa Econômica Federal*; el *Programa de Subsídio Habitacional (PSH)*, de la Secretaría del Tesoro Nacional; los programas de saneamiento y transporte del *BNDES*. Se busca fortalecer y atraer hacia el ámbito del Ministerio de las Ciudades a instituciones comprobadamente eficaces, como ser: el *Departamento Nacional de Trânsito (DENATRAN)*, la *Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU)* y la *Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre (TRENSURB)*.

Para que la Política Nacional de Desarrollo Urbano (*PNDU*) sea puesta en marcha de manera democrática, descentralizada y con participación popular, además de promocionar la coordinación y la integración de las inversiones y acciones de los órganos de la Federación y de la sociedad, se llevan a cabo una serie de conferencias municipales, estatales y nacionales. Las tres primeras se realizan en 2003, 2005, y 2007.

Se elige el [Conselho das Cidades \(ConCidades\)](#) ya en la Primera Conferencia Nacional. También son establecidos los principios y directrices de la *PNDU*, cuyos desdoblamientos

ocurren en las conferencias siguientes. El *ConCidades* es un órgano colegiado de naturaleza deliberante y consultiva, que forma parte del Ministerio de las Ciudades, y se conforma por los Comités Técnicos de Vivienda, Planeamiento Territorial Urbano, Saneamiento Ambiental y Transporte y Movilidad Urbana. Su finalidad es estudiar y proponer directrices para la formulación e implementación de la *PNDU*, acompañando su ejecución y deliberando sobre las acciones propuestas por el Ministerio.

A la [Secretaría Nacional de Habitação \(SNH\)](#) compete formular, proponer, acompañar y evaluar los instrumentos para la implementación de la Política Nacional de Vivienda (*PNH*). En este sentido, la *SNH* desarrolla y coordina el apoyo técnico prestado a los órganos federados y a los sectores productivos, promueve mecanismos de participación y control social en los programas de vivienda y apoya actividades relacionadas al área de vivienda en el Consejo de las Ciudades.

La Política Nacional de Vivienda tiene como base una visión sistémica y sus lineamientos principales de actuación son los siguientes: integración urbana de asentamientos precarios; urbanización, regularización fundiaria e inserción de asentamientos precarios; provisión de viviendas; integración de la política de viviendas a la política de desarrollo urbano, previéndose su implantación gradual.

A la Política de Tierras se le da un papel estratégico en la implantación de la Política Nacional de Vivienda, visto que le toca establecer los fundamentos de las políticas urbanas en el ámbito de los municipios de soporte a la realización de programas de vivienda. Se destacan al respecto: los instrumentos de los planes directores municipales, que garantizan la función social de la propiedad urbana; los instrumentos de reglamentación de la tierra, que amplían el acceso de la población de renta más baja a la tierra urbanizada, y la revisión de la legislación urbanística y de edificación, por el papel que desempeña en la ampliación del mercado formal de generación de vivienda.

Para la viabilización de la Política Nacional de Vivienda son establecidos los siguientes instrumentos:

- *Sistema Nacional de Habitação (SNH)*, considerado como el principal instrumento de la Política Nacional de Vivienda, que establece las bases del diseño institucional, integrando los tres niveles de gobierno con los agentes públicos y privados involucrados y definiendo las reglas para la articulación financiera, de recursos onerosos y no onerosos, necesaria a la implementación de dicha Política. Está compuesto de dos subsistemas: el [Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social \(SNHIS\)](#), que fue instituido por la Ley N° 11.124, de 16 de junio de 2005 y reglamentado por el Decreto N° 5.796, de junio de 2006, y el [Sistema de Habitação de Mercado](#), cuyas normas están dispuestas en la Ley N° 10.931/2004 y en la Resolución del Consejo Monetario Nacional N° 3177, de 8 de marzo de 2004, resultado de discusiones entre el gobierno y varios sectores involucrados. Se produjo, así, un ambiente favorable a la producción de vivienda.

- [Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social](#) (FNHIS), instituido también por la Ley Nº 11.124/2005. Se somete a la política de desarrollo urbano expresa en el plan director o a legislación equivalente, en el caso de los municipios excluidos de esta obligación legal. Para la utilización de los recursos, los municipios deben firmar la adhesión al FNHIS, presentar el *Plano de Habitação de Interesse Social*, realizar informes de gestión y constituir consejos, cuyos miembros, en la proporción de un cuarto (1/4) del total, deben ser representantes de movimientos populares.

- Planes de Capacitación y Desarrollo Institucional para viabilizar la implementación, de manera descentralizada, de la Política Nacional de Vivienda, mediante la estructuración institucional de Estados, Distrito Federal y Municipios y la capacitación de agentes públicos, sociales, técnicos y privados.

- *Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação* (SIMAHAB), para garantizar un proceso permanente de revisión y redireccionamiento de la política de vivienda y de sus programas, comprendiendo la información, el monitoreo y la evaluación permanente de los proyectos y programas de la Política Nacional de Vivienda, de manera articulada a los demás aspectos de la Política de Desarrollo Urbano.

- [Plano Nacional de Habitação](#) (PlanHab), que establece las metas de mediano y largo plazo, las líneas de financiación y los programas de provisión, urbanización y modernización de la producción de viviendas, a ser implementados a partir de las prioridades regionales de intervención, junto a créditos para la distribución regional de recursos, de acuerdo con el perfil de vivienda en el ámbito nacional.

La Ley Nº 11.124/2005 determina que los programas beneficiados por los recursos del *Fundo Nacional de Habitação* deben prever la asistencia técnica en las áreas de arquitectura, urbanismo e ingeniería. Con el Proyecto de Ley Nº 6.981/2006, del diputado federal y arquitecto Zezeu Ribeiro, en vías de aprobación por el Congreso Nacional, se crean las normas para la financiación de asistencia técnica obligatoria, incluyendo la obtención de los recursos para su entrega. El Proyecto comprende la actuación de profesionales en programas de vivienda, así como de estudiantes de último curso, mediante convenios con distintas universidades.

Según Edésio Fernandes, persiste la necesidad de una amplia revisión de la [Ley Federal de Parcelaciones](#) de 1979, puesto que, junto al capítulo constitucional sobre política urbana y al Estatuto de la Ciudad, de 2001, el nuevo Proyecto de Ley de Parcelaciones compone la tercera de las principales leyes urbanísticas del país.

El Proyecto de Ley de Parcelaciones, llamado [Lei da Responsabilidade Territorial Urbana](#), establece normas generales disciplinadoras del parcelamiento del suelo para fines urbanos y la reglamentación fundiaria sostenible de áreas urbanas y, como el Estatuto de la Ciudad, tiene un largo recorrido, desde comienzos del año 2000, con adelantos y retrocesos.

Según Fernandes, son tres las áreas principales que abarca la Ley de Responsabilidad Territorial: nuevas parcelaciones, polígonos urbanísticos y proyectos para la aprobación de parcelaciones irregulares consolidadas en tierras públicas y privadas. Resalta el autor la importancia de la discusión sobre criterios urbanísticos y ambientales, así como de procedimientos de gestión político-institucional, teniendo en cuenta la diversidad de las realidades socioeconómicas y de gestión municipal de las ciudades brasileñas. Es indispensable respetar la competencia municipal, pero es bueno no olvidar que, en la mayoría de los casos, las reglas establecidas por ley federal son las únicas que se aplican a los municipios, lo que amplía aún más la importancia del proyecto en discusión.

En la reglamentación de parcelaciones irregulares consolidadas, Fernandes destaca la necesidad de una visión integrada al momento de realizar la regularización jurídica, la regularización urbanística y la inclusión social de los moradores, destacando, también, la necesaria uniformidad de los procedimientos al momento de realizar el registro inmobiliario de los proyectos de regularización.

En cuanto a las perspectivas del sector en lo que respecta a la provisión de recursos, el arquitecto Bonduki⁴⁷ destaca que el crédito más barato y la mejoría del escenario económico, están dando a la clase media la posibilidad de acceder a préstamos. Resalta la importancia de la creación de empresas especializadas en el mercado popular, pero considera, basado en la experiencia de São Paulo, que sus resultados todavía son escasos.

Los recursos públicos destinados a la población de baja renta, según Bonduki, vienen creciendo desde 2004, tanto los del *FGTS* como los del *FNHIS*, permitiendo la ampliación de la faja de renta que tiene acceso a una vivienda financiada. Pero considera que dicho modelo no es sostenible en el largo plazo. Además, no siempre el subsidio llega a regiones y puntos en los que es realmente necesario y dónde es aplicado con eficiencia. Todos estos son puntos que necesitan ser analizados y, por ende, mejorados.

El [*Programa de Aceleração do Crescimento \(PAC\) 2007-2010*](#) constituye un conjunto de medidas destinadas a incentivar la inversión privada, ampliar la inversión pública en infraestructura y eliminar los obstáculos burocráticos, administrativos, normativos, jurídicos y legislativos al crecimiento. La urbanización de asentamientos precarios fue considerada como uno de los ejes fundamentales del Programa, para el impulso al desarrollo económico y social. El *PAC* depende de la participación del Ejecutivo, del Legislativo, de los trabajadores y de los empresarios. El objetivo del mismo es atender las necesidades de vivienda de 4 millones de familias, mientras que el *Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE)* contempla la atención a 600 mil familias. La previsión de inversiones consolidadas entre 2007-2010 corresponde a 106,3 billones de reales, comprendiendo recursos del Presupuesto General de la Unión y la financiación pública (*FGTS*, *FAT* y *BNDES*).

⁴⁷ N. BONDUKI, *¿O boom imobiliário vai chegar à habitação de interesse social?*, disponible en www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/Imprensa (15/01/2008).

En la opinión de la arquitecta y profesora Ermínia Maricato, el *PAC* puede ser una alternativa para reducir el llamado “déficit” de vivienda. Sin embargo, la búsqueda de soluciones se enfrenta con algunas complicaciones, entre las cuales caben mencionarse: la composición social del “déficit”, que queda concentrado en las franjas de hasta tres salarios mínimos, insuficiente para asumir las prestaciones de la hipoteca de la vivienda; la baja adhesión al *SNHIS* por los Estados y municipios, por tratarse de un instrumento volcado a la atención de esta franja de población, mediante subsidios; y la dificultad de regularización de las tierras, dada la burocracia imperante en Brasil.

5. Conclusiones

Para comprender la evolución de las políticas de vivienda en Brasil es necesario seguir los cambios, a lo largo del tiempo, de los conceptos jurídicos y urbanísticos de la propiedad inmobiliaria urbana y su relación con la cuestión de la vivienda.

En esta evolución de la Política de Vivienda, se ampliaron los objetivos, directrices e instrumentos propuestos para su implementación, involucrando legislación, recursos, estructura organizacional adecuada, instrumental técnico y personal capacitado, mecanismos de cooperación intra e intergubernamental, buscando la articulación horizontal (entre niveles de la misma esfera del gobierno) y/o vertical (entre niveles de esferas gubernamentales distintas) en la formulación de dicha política.

Otro aspecto a tener en cuenta es el cambio de la relación del Estado con la sociedad en cada momento analizado. Desde el punto de vista del concepto de vivienda como edificación en sí misma, pasó a considerarse, con el tiempo, como “hogar”, calificando al mismo con base en los derechos adquiridos, que incluyen la justa distribución de los beneficios y costes, procedentes del proceso de urbanización, la legalización de la posesión del terreno y la asistencia técnica para asegurar la calidad del proyecto y de la construcción.

Por todo lo que hemos visto, antes de 1964 no había en Brasil una política de vivienda sistematizada. Con la fundación del *Sistema Financiero de Habitação* y del *Banco Nacional de Habitação*, aunque con muchas carencias todavía, se pasó a tener una política de vivienda definida, pero que no fue capaz de atender la demanda creciente de vivienda en el país. Los cambios ocurridos en el panorama de la vivienda a mediados de los años '80, que culminaron con la extinción del *BNH*, desarticulaban casi por completo dicha política en Brasil.

Es importante destacar el papel de los movimientos sociales urbanos en este proceso, para que no se interpreten los avances obtenidos como una evolución natural y de modernización “espontánea” del Estado, disminuyendo, por lo tanto, el carácter de lucha y conquista del derecho a la vivienda de calidad.

En este sentido, se destacan las conquistas de los movimientos sociales urbanos, desencadenadas con el movimiento de la Reforma Urbana, que revelan la emergencia de nuevos paradigmas jurídicos y urbanísticos, los que respaldan los cambios en la concepción y en la implementación de la política de desarrollo urbano y de la política de la vivienda. Se trata de un proceso en curso, pero que ya permite visualizar nuevas formas de relación entre el Estado y la sociedad, aunque no se pueda afirmar la existencia de una verdadera gobernabilidad urbana. Para esto es necesario una madurez de dichas realizaciones y la consolidación de una cultura que comprenda arquitectura e ingeniería de calidad como un producto que no es exclusivo de la élite del país, y sí, un derecho conquistado por los ciudadanos.

No se puede tratar la cuestión de la vivienda social sin hacer referencia a las políticas sociales y económicas. De la misma manera, no se puede tratar la política de vivienda alejándose de la política de desarrollo urbano. Aquí, como en muchos otros países del llamado Tercer Mundo, las grandes distancias entre las diferentes capas de la sociedad se concretan en la ausencia de justicia social para la mayor parte de la población. Nos enfrentamos, entre otros problemas, a una fuerte concentración de renta; es decir, la riqueza generada no es repartida equitativamente, lo que contribuye a aumentar la pobreza reflejada claramente en nuestras ciudades.

Es necesario, también, abandonar la idea de una solución milagrosa, dirigida por programas y leyes perfectas. No fue, como se vio, la ausencia de leyes lo que excluyó a la mayor parte de la población brasileña del derecho a la ciudad. Al contrario, muchas de nuestras leyes son las principales responsables de la exclusión socio-espacial en nuestras ciudades, particularmente las leyes de saneamiento.

Sin embargo, es importante reconocer los adelantos de la legislación, teniendo en cuenta, principalmente, el tratamiento conferido a la política urbana por la Constitución Federal de 1988, que reconoce el derecho a la vivienda y a las ciudades sostenibles, basados en los principios de la función social de la propiedad y de la ciudad. Sus derivaciones en la legislación infraconstitucional son, entre otros: el Estatuto de la Ciudad y la Medida Provisoria N° 2220; el marco reglamentario del Saneamiento Ambiental; la Ley Federal de los Consorcios Públicos; la Ley Federal del Sistema y del Fondo Nacional de Vivienda de Interés Social; el marco reglamentario de la Movilidad Urbana; los proyectos en trámite en el Congreso disponiendo sobre la asistencia técnica sin costes para las poblaciones y los grupos sociales menos favorecidos; y la Ley de Responsabilidad Territorial.

Lo que podemos concluir de todo lo expuesto es que, en la sociedad capitalista en que vivimos, una política nacional amplia, que trate de alcanzar una distribución más equitativa de los recursos generados, es la alternativa básica para la reducción de las desigualdades existentes. Cuando esto se produzca seguramente caminaremos hacia una sociedad mejor para todos.

Resumen: El presente artículo forma parte de una investigación mucho más amplia⁴⁸ y trata de la evolución de la Política de Vivienda en Brasil, desde sus orígenes hasta finales del siglo XX. Incluye reflexiones sobre los cambios ocurridos en el inicio del siglo XXI, algunos de los cuáles son fruto de las luchas de los movimientos sociales urbanos en el mismo siglo XX. El artículo fue dividido en tres partes: desde el principio del siglo XX hasta 1964; de 1964 a 1986, y desde 1986 hasta el inicio del año 2008. El análisis se ha realizado teniendo como referencia el contexto socioeconómico y sus consecuencias sobre la ocupación del territorio, buscando identificar los paradigmas que sirvan de base para la implementación de las políticas de vivienda a lo largo del tiempo. Se señala la necesidad inminente de estructurar una política social en donde la política de vivienda se destaque, respondiendo a las necesidades habitacionales de la mayoría de la población.

Palabras clave: Brasil – Política - Vivienda – Legislación - Proceso de Evolución

⁴⁸ R. FERNANDES, “Las políticas de la vivienda en la ciudad de Salvador y los procesos de urbanización popular en el caso del Cabula”, *Tesis Doctoral para la Universidad de Barcelona*, Barcelona, 2000.