

# Política habitacional del Régimen Militar al gobierno de Lula: desafíos e *impasses*

Nabil BONDUKI

Dr. Arquitecto. Profesor de planeamiento en la Universidad de São Paulo.

**RESUMEN:** Se pretende abordar la cuestión de la vivienda en Brasil cara a las nuevas perspectivas abiertas por la histórica elección de Luis Inácio Lula da Silva como presidente en 2002, así como identificar los principales desafíos a los que el nuevo gobierno se está enfrentando para implementar el *Projeto Moradia*, programa formulado por el nuevo presidente para cumplir el compromiso, a medio plazo, de equilibrar el déficit de vivienda en el país.

**DESCRIPTORES:** Política de vivienda. Brasil.

## 1. PRESENTACIÓN

Para trazar un perfil que permita comprender el desafío al que se enfrenta el Presidente, esbozaremos, inicialmente, una breve historia de la forma en que los gobiernos brasileños anteriores, destacando el gobierno Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), diseñaron la intervención del Estado que, hasta ahora, no ha conseguido generar resultados significativos para equilibrar el problema, que a lo largo de los años 1990 se agravó y presentar un diagnóstico de la situación habitacional en el país, cuantificando la dimensión de las necesidades de vivienda y de urbanización de los asentamientos

informales. También se expondrá, de forma sucinta, cómo el poder público municipal, en particular las ciudades gobernadas por el Partido de los Trabajadores (PT de Lula), enfrentaron, durante los años 1990 el problema, desarrollando estrategias participativas y programas innovadores, que se convirtieron en referencias nacionales y fundamentaron la formulación del programa nacional.

En la segunda parte de este artículo, se presenta el *Projeto Moradia (PM)*, formulado por el *Instituto Cidadania*, Organización No Gubernamental dirigida por Lula y que, con el apoyo de especialistas de diferentes áreas, desarrolló una serie de propuestas para el país durante el largo período en que el Presidente se preparó para gobernar (1990-2002). Este Proyecto, realizado entre 1999 y 2000, escuchó a los diferentes segmentos de la sociedad relacionados con la cuestión de la vivienda (movimientos populares, entidades empresariales y profesionales, Universidades,

Recibido: 17.02.2005

e-mail: nbonduki@sc.usp.br

Fue Superintendente de Habitação Popular (1989-92) del municipio de San Pablo, Vereador (Consejal) en la Camara Municipal de San Pablo (2001/4) y uno de los coordinadores del *Projeto Moradia*.

centrales sindicales etc.), sintetizó un gran conjunto de propuestas dispersas y elaboró una estrategia para, en un plazo de quince años, equilibrar el problema en torno a una directriz establecida por Lula:

*«um país com os recursos de que dispõe o Brasil não pode admitir que milhões de famílias morem em condições precárias de vivienda e infra-estrutura, como em favelas e cortiços»* [un país con los recursos de los que dispone Brasil no puede admitir que millones de familias vivan en condiciones precarias de vivienda e infraestructura, como en *favelas y cortiços*.]

El PM se convirtió en la base del programa electoral del futuro Presidente para el área de vivienda y desarrollo urbanístico.

En la última parte, se tratan las condiciones concretas afrontadas por el nuevo gobierno, sobre todo en lo que se refiere a la política macro-económica, mucho más dura y ortodoxa de lo previsto, y las primeras iniciativas tomadas para poner en práctica su programa urbanístico y habitacional, donde se destaca la creación del *Ministério das Cidades* y del *Conselho Nacional das Cidades*. Buscaremos mostrar los obstáculos y desafíos de orden financiero, institucional y urbanístico que precisan ser superados para que los objetivos diseñados en el *Projeto Moradia* puedan alcanzarse.

El presente artículo, elaborado a mediados del segundo año del gobierno Lula, cuando la nueva política aún está en proceso de formulación y de viabilización institucional, no dispone del necesario distanciamiento para hacer una evaluación de los resultados de la actuación del nuevo gobierno. Se trata, por tanto, de recuperar la trayectoria del proceso de formulación del programa de gobierno y apuntar los desafíos a implementar.

## 2. ANTECEDENTES: POLÍTICA HABITACIONAL EN BRASIL: DEL BANCO NACIONAL DE HABITAÇÃO (BNH) AL GOBIERNO FERNANDO ENRIQUE CARDOSO (FHC)

El BNH, creado tras el golpe de 1964, fue una respuesta del gobierno militar a la fuerte crisis de vivienda presente en un país que se urbanizaba aceleradamente, buscando, por

un lado, ganar apoyo entre las masas populares urbanas, segmento que era una de las principales bases de sustentación del populismo apartado del poder y, por otro, crear una política permanente de financiación capaz de estructurar con moldes capitalistas el sector de la construcción civil habitacional, objetivo que acabó por prevalecer.

La famosa frase —*‘a vivienda propia faz do trabalhador um conservador que defende o direito de propriedade’* [la vivienda propia hace de un trabajador un conservador que defiende el derecho de propiedad]— atribuida a Sandra Cavalvanti, primera presidente del BNH, expresa la preocupación de hacer de la política habitacional basada en la vivienda propia un instrumento de combate a las ideas comunistas y progresistas en el país, en tiempos de guerra fría y de intensa polarización política e ideológica en todo el continente. Pero fue el papel económico de esta política habitacional —lo que dinamizó la economía, a través de la generación de empleo y fortalecimiento del sector de la construcción civil—, que la transformó en uno de los elementos principales de la estrategia de los gobiernos militares.

A pesar de las críticas al BNH y al sistema por él preconizado, su importancia es indiscutible, pues este periodo (1964-1986) fue el único en que el país tuvo, de hecho, una Política Nacional de Vivienda. El *Sistema Financeiro de Habitação* (SFH) se estructura con abultados recursos generados por la creación, en 1967, del *Fundo de Garantia por Tempo de Serviço* (FGTS), alimentado por el ahorro obligatorio de todos los asalariados brasileños, que vino a sumarse a los recursos del ahorro voluntario, que formó, el *Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo* (SBPE). Se define así, una estrategia clara para intervenir en la cuestión habitacional: estructura institucional de ámbito nacional, paralela a la administración directa, formado por el BNH y una red de agentes promotores y financieros (privados o estatales) capaces de posibilitar la implementación a gran escala de las actuaciones necesarias en el área habitacional y fuentes de recursos estables, permanentes e independientes de las oscilaciones políticas.

Así, no fue por casualidad que los resultados desde el punto de vista

cuantitativo de las actuaciones desarrolladas por este sistema fueran muy significativos: en los veintidós años de funcionamiento del BNH, el SFH financió la construcción de 4,3 millones de unidades nuevas, de las cuales 2,4 lo fueron con recursos del FGTS, para el sector popular, y 1,9 millones con recursos del SBPE, para el mercado de vivienda para la clase media. Si consideramos el período hasta 2000, ya que el SFH continuó funcionando tras la extinción del BNH en 1986, fueron financiados cerca de 6,5 millones unidades habitacionales. Además, fue considerable el papel del SFH en el saneamiento, destacando el *Plano Nacional de Saneamento (Planasa)*, que fue decisivo en la extraordinaria expansión de las redes de agua y alcantarillado que tuvo lugar en las principales ciudades brasileñas. En 2000, más del 90 % de la población urbana estaba abastecida por redes de agua.

Aunque la producción habitacional ha sido significativa, estaba muy por debajo de las necesidades generadas por el acelerado proceso de urbanización que sucedió en Brasil en la segunda mitad del siglo XX. Entre 1950 y 2000, la población urbana brasileña que vive en ciudades de más de 20 mil habitantes creció de 11 millones a 125 millones. En el período de funcionamiento del BNH (1964-1986), se financiaron cerca del 25% de las nuevas viviendas construidas en el país, porcentaje relevante, pero totalmente insuficiente para afrontar el desafío de la urbanización brasileña.

No sería razonable exigir que el SFH pudiese financiar la construcción de unidades acabadas en la dimensión necesaria. Pero un análisis crítico muestra que uno de los grandes equívocos fue dirigir todos los recursos a la producción de vivienda en propiedad, construida por el sistema formal de construcción civil, sin tener estructuradas las actuaciones específicas para apoyar, desde el punto de vista técnico, financiero, urbano y administrativo, la producción de vivienda o urbanización por procesos alternativos, que incorporasen el esfuerzo propio y la capacidad organizativa de las comunidades. En consecuencia, tuvo lugar un intenso proceso de urbanización informal y salvaje, donde la gran mayoría de la población, sin ningún apoyo gubernamental, no tiene alternativa excepto auto-construir,

en etapas, la vivienda propia en asentamientos urbanos precarios, como *loteamentos* clandestinos e irregulares, *vilas*, *favelas*, *alagados*, etc., en general distantes de las áreas urbanizadas y mal servidos de infraestructura y equipamientos sociales.

La estrategia implementada por el BNH benefició la construcción civil que puede contar con una fuente de financiación estable para la producción de unidades acabadas), pero contribuyó poco a afrontar el problema que el órgano se proponía resolver. Los presupuestos de gestión adoptados por el BNH —típicos del régimen militar— eran rígidos y centralizados, impermeables a la incorporación de las prácticas desarrolladas por la población para afrontar, a costes más bajos, el problema de la vivienda, pudiendo caracterizarse así: administración autoritaria; inexistencia de participación en la concepción de los programas y proyectos; falta de control social en la gestión de los recursos; adopción de la vivienda propia como única forma de acceso a la vivienda; ausencia de estrategias para incorporar a los procesos alternativos de producción de la vivienda, como la autoconstrucción, en los programas públicos. Además, no utilizando recursos presupuestarios, sin contar con ninguna fuente de subvenciones y adoptando criterios de financiación bancarios, el sistema excluyó partes significativas de la población de más baja renta de la atención de la política habitacional.

Es necesario resaltar el desastre desde el punto de vista arquitectónico y urbanístico de la intervención realizada. De entre los errores practicados destaca la opción por grandes conjuntos en la periferia de las ciudades, lo que generó verdaderos barrios dormitorio; la desarticulación entre los proyectos habitacionales y la política urbanística y el absoluto desprecio por la calidad del proyecto, generando soluciones uniformizadas, únicas y sin ninguna preocupación con la calidad de la vivienda, con la inserción urbana y con el respeto al medio físico. Indiferente a la diversidad existente en un país de dimensiones continentales, el BNH no consideró las peculiaridades de cada región, no teniendo en cuenta aspectos culturales, ambientales y de contexto urbano, reproduciendo agotados modelos únicos.

La crisis del modelo económico implementado por el régimen militar, a

partir del comienzo de los años 1980, generó recesión, inflación, desempleo y reducción de los niveles salariales. Este proceso tuvo enorme repercusión en el (SFH), con la reducción de su capacidad de inversión, generada por la retracción de los saldos del FGTS y del ahorro y fuerte aumento en la insolvencia, generado por un, cada vez mayor, desequilibrio entre el aumento de las prestaciones y la capacidad de pago de los mutualistas. A partir de 1983 es visible la bajada de las financiaciones tanto con recursos de FGTS como de SBPE (FIG. 1).

Se vivía el clima de la lucha por las elecciones directas para presidente y por la Constituyente, con gran movilización popular, y la oposición al BNH se insertaba en el combate a la dictadura. En este contexto, se organizó, por un lado, el movimiento de vivienda y de los sin tierra (urbana), que reunía a los que no conseguían tener acceso a una financiación de la vivienda propia y, por otro, el *Movimento Nacional dos Mutuários* [mutualistas] de baja renta y clase media, incapaces de pagar la prestación de la soñada vivienda propia. Ambos criticaban el carácter financiero del SFH y pedían cambios.

La coyuntura creó un clima favorable para la exaltación de las críticas al BNH, que se articularon con la lucha por la democracia

contra el régimen autoritario, al que la institución estaba profundamente asociada. Una reducción drástica del valor de las prestaciones, adoptado por el régimen para hacer frente a las críticas, generó un enorme agujero en el Sistema Financiero, con graves consecuencias futuras, sin amainar el tono de las críticas.

Con el fin del régimen militar, en 1985, se esperaba que todo el SFH, incluido el BNH y sus agentes promotores públicos, las *Companhias de Habitação Cohab's*, pasasen por una profunda reestructuración, en la perspectiva de la formulación de una nueva política habitacional para el país. Mientras, por conveniencia política del nuevo gobierno, el BNH fue extinguido en 1986 sin encontrar resistencias: se había convertido en una de las instituciones más odiadas del país.

Con el fin del BNH, se perdió una estructura de carácter nacional que, bien o mal, había acumulado una enorme experiencia en el área, formado técnicos y financiado la mayor producción habitacional de la historia del país. La política de vivienda del régimen militar podía ser equivocada, como ya resaltamos, pero estaba articulada y era coherente. En la redemocratización, en vez de una transformación, tuvo lugar un vaciado de competencias y se puede decir que dejó de existir propiamente una política nacional de vivienda. Entre la extinción del

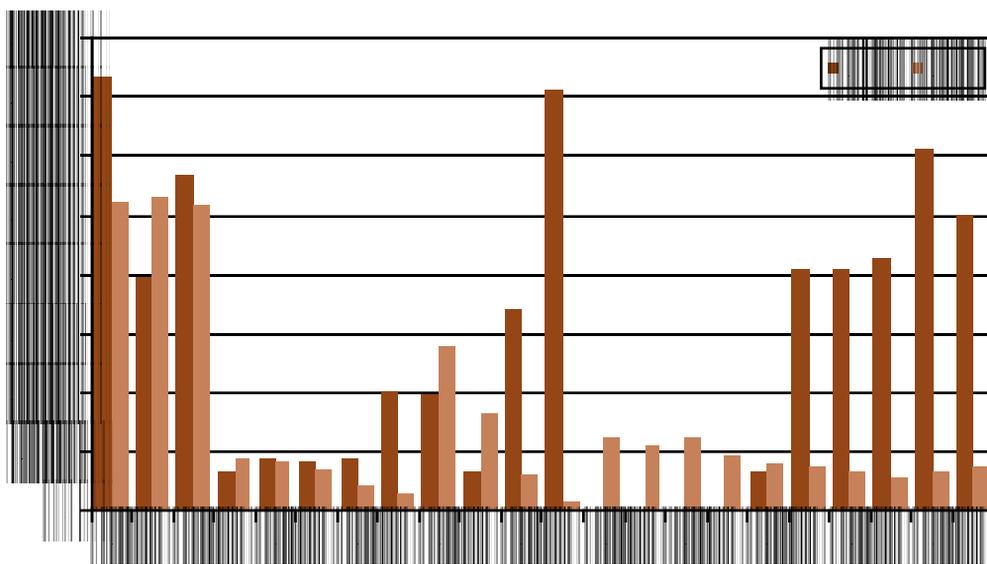


FIG. 1. Vivienda financiadas según fuente de recursos SBPE-FGTS (1980-2002).

Fuente: Caixa/Bacen 2002/Via Pública 2004.

BNH (1986) y la creación del Ministerio de las Ciudades, en el gobierno de Lula (2003), el sector del gobierno federal responsable de la gestión de la política de vivienda estaba subordinado a siete ministerios o estructuras administrativas diferentes, caracterizando interrupciones y ausencia de estrategia para enfrentarse al problema.

La *Caixa Econômica Federal* —un banco estatal de primera línea— se convirtió en el agente financiero del SFH, absorbiendo precariamente algunas de sus atribuciones, personal y acervo del ahora antiguo BNH. La regulación del crédito habitacional pasó al *Conselho Monetário Nacional*, convirtiéndose, definitivamente, en un instrumento de política monetario, lo que llevó a un control más rígido del crédito, dificultando y limitando la producción habitacional. Decisiones políticas equivocadas y marcadas por sospechas de corrupción, como una liberación de contratos por encima de la capacidad del FGTS en el gobierno Collor en 1990, llevó a una paralización total de las financiaciones con recursos del FGTS entre 1991 y 1995.

Por otro lado, el agujero generado por la reducción de las prestaciones adoptadas por el régimen militar en el auge de la crisis de insolvencia de inicio de los años 80, llevó a una reducción de las aplicaciones en vivienda para recomponer los fondos del SFH. La financiación menguó, al mismo tiempo que los problemas de vivienda de la población urbana se hicieron dramáticos, agravado por el empobrecimiento que marcó las décadas de 1980 y 1990.

En este marco, se intensificó la necesidad de una intervención Gubernamental con recursos provenientes de otros orígenes y la asociación con la sociedad organizada. Para hacer frente a la situación, varios municipios y Estados, además de la propia Unión lanzaron programas habitacionales financiados con fuentes alternativas, en particular recursos presupuestarios, adoptando principios diferentes a los adoptados anteriormente. Se abrió así una nueva fase en la política habitacional de Brasil, que se denominó de *pós-BNH*.

Esta fase se puede caracterizar como un período de transición, momento en que dejó de existir una estrategia nacional para afrontar la cuestión de la vivienda, vacío que fue ocupado de forma fragmentaria, pero

creativa, por municipios y Estados. En particular los municipios administrados por el PT, que ganan mayor relevancia en el ámbito de este artículo, pasaron a desarrollar programas habitacionales alternativos al modelo adoptado por el BNH, utilizando recursos presupuestarios, adoptando una perspectiva más social y utilizando prácticas tradicionales de la población más pobre, como el *mutirão* [ayuda mutua]. En algunos casos, como en São Paulo, tiene lugar también una mejor inserción urbana y la elaboración de proyectos de mayor interés urbanístico.

Tiene lugar, así, una progresiva transferencia de responsabilidades hacia los Estados y municipios, teniendo como marco la Constitución de 1988, que convirtió a la vivienda una competencia concurrente de los tres niveles de gobierno. El crecimiento de la movilización de los movimientos de vivienda aumentó la presión por una mayor participación de los municipios en la cuestión de la vivienda, pues la consolidación de la democracia convirtió al poder local en el principal interlocutor de las organizaciones populares y el responsable del equilibrio de las demandas sociales, al estar en contacto directo con los problemas de la población con carencias. Así, se acentuó la tendencia de descentralización de los programas habitacionales.

En este marco, emergen un amplio conjunto de experiencias municipales de vivienda de interés social realizadas a partir de la redemocratización del país. Tras el período de centralización y homogenización de la forma de intervención en la vivienda social, tiene lugar, en las esferas municipal y estatal, una fase de atomización de experiencias, de gran heterogeneidad, marcada por la diversidad de iniciativas, pero poco articulada como consecuencia de la ausencia de una política nacional.

En esta fase surgen, al lado de intervenciones tradicionales, programas que adoptan principios innovadores como el desarrollo sostenible, diversidad de tipologías, estímulo a los procesos participativos y autogestionados, asociaciones con la sociedad organizada, reconocimiento de la ciudad real, proyectos integrados y articulación con la política urbanística. Esta postura se diferenciaba claramente del modelo que orientó la actuación del BNH y con estas nuevas

propuestas emergen programas alternativos, como la urbanización de las *favelas* y asentamientos precarios, construcción de viviendas nuevas por *mutirão* y autogestión, apoyo a la autoconstrucción e intervenciones en *cortiços* y en viviendas en las áreas centrales.

Emerge, así, el embrión de una nueva postura de afrontamiento del problema habitacional adoptada por gestiones municipales de vanguardia, que se convertirán en referencias nacionales no sólo para el PT de Lula, sino para otros municipios y también para el propio gobierno federal que, a partir de 1995, pasa a ser administrado por el presidente FHC.

En 1995, tiene lugar una reanudación de la financiación de la vivienda y el saneamiento con base en los recursos del FGTS, después de varios años de paralización de la financiación, en un contexto de alteraciones significativas en la concepción vigente sobre política habitacional. Si, por un lado, es exagerado decir que se estructuró, de hecho, una política habitacional, los documentos elaborados por el gobierno muestran que los principios generales que presidirán la formulación de los programas son fundamentalmente diferentes de los que estuvieron en vigor en el período del BNH.

Principios como flexibilidad, descentralización, diversidad, reconocimiento de la ciudad real, entre otros, fueron adoptados como nuevos referenciales, al menos en la retórica, de manera compatible con el ambiente y el debate nacional e internacional que, de una forma bastante generalizada, pasó a rechazar los programas convencionales, basados en la financiación directa a la producción de grandes conjuntos habitacionales y en procesos centralizados de gestión.

En 1996, la Secretaría de Política Urbana, que pasó a ser la gestora del sector habitacional, divulgó el documento de la Política Nacional de Habitação (PNH), realizado en el contexto de la preparación para al 2.ª Conferencia de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos - Habitat II. En este estaban incluidos nuevos programas que, al menos en su concepción, eran coherentes con una nueva visión, dejando de favorecer únicamente la financiación a la producción. De entre los

programas generados durante el gobierno FHC y que continuaron existiendo en el primer año del gobierno Lula, se incluía, como principal alteración, la creación de programas de financiación dirigidos al beneficiario final, (Carta de Crédito, individual y societaria), que pasó a absorber la mayor parte de los recursos del FGTS. Además de éste instituyó un Programa dirigido al poder público, enfocado a la urbanización de áreas precarias (*Promoradia*), que fue paralizado en 1998, cuando se prohibió la financiación al sector público y un programa dirigido al sector privado (Apoyo a la Producción), que tuvo un funcionamiento incorrecto. En 1999, fue producido el Programa de Arrendamiento Residencial (PAR), programa innovador dirigido a la producción de unidades nuevas para el arrendamiento que utiliza una mezcla de recursos formado por recursos procedentes del FGTS y recursos de origen fiscal.

De entre las modalidades de utilización de la Carta de Crédito que consumió, entre 1995 y 2003, cerca del 85% de los recursos administrados por la Unión destinados a la vivienda, destacan la financiación de material de construcción y a la adquisición de inmuebles usados, además de la *Carta de Crédito Associativa*, que se convirtió en una especie de válvula de escape para el sector privado, captar recursos del FGTS para la producción de viviendas acabadas.

Las alteraciones promovidas, aunque a primera vista pudiesen expresar una renovación en la forma de cómo la cuestión de la vivienda pasó a ser tratada por el gobierno federal, rompiendo la rígida concepción heredada de los tiempos del BNH, de hecho no conseguirían empujar una nueva política y acabarían por generar un conjunto de efectos perversos, desde el punto de vista social, económico y urbano. La financiación a la adquisición de inmuebles usados, que absorbió el 42% del total de recursos destinados a la vivienda (cerca de 9,3 billones), es un programa con escaso impacto, no generando empleos y actividad económica. La financiación al material de construcción, aunque tenga el mérito de apoyar al enorme conjunto de familias de baja renta que autoemprende la construcción de la vivienda propia y de generar una ayuda masiva (567.000 beneficiados en el período, la de

mayor alcance cuantitativo), tiende a estimular la producción informal de la vivienda, agravando los problemas urbanos. Además del bajo valor de la financiación y la ausencia de asesoría técnica no permite que las familias beneficiadas alcancen condiciones adecuadas de habitabilidad.

De hecho, la preponderancia de estas modalidades de acceso al crédito están vinculadas a la consolidación de una visión bancaria en la financiación habitacional, personificado en el papel central que pasó a tener la *Caixa Econômica Federal* como el único agente financiero que manejara los recursos destinados a la vivienda. Impulsada por la preocupación de evitar agujeros en los fondos destinados a la vivienda, sobre todo el FGTS, la Caixa pasó a favorecer la concesión de créditos en condiciones de mayor garantía y más fácil acompañamiento, lo que explica la preferencia por la financiación de inmuebles usados.

Por la misma razón de naturaleza financiera, la implementación de esos programas no significó una interferencia positiva en el combate al déficit habitacional, en particular en los segmentos de baja renta. De una forma general, se puede decir que se mantuvo o incluso se acentuó una característica tradicional de las políticas habitacionales en Brasil, es decir, una atención favorecedora a las clases de renta media. Entre 1995 y 2003, el 78,84% del total de los recursos fueron destinados a familias con renta superior a 5 veces el SM, sin embargo, sólo el 8,47% fueron destinados para la bajísima renta (hasta 3 veces el Salario Mínimo (SM) donde se concentra el 83,2% del déficit cuantitativo.

La constante inobservancia de las necesidades habitacionales efectivas se completa con las restricciones de orden macroeconómico que limitaron la financiación del sector público, en particular al Programa *Promoradia*. Las actuaciones de política macroeconómica, implementadas por el gobierno FHC, redundaron en una escalada que acabó por reducir el espacio de intervención de los agentes del sector público en la ejecución de las políticas de vivienda, sobre todo en lo que se refiere a la urbanización de áreas precarias, actuación que solamente puede ser realizada por el sector público. Las restricciones impuestas a la concesión de créditos a este sector, como

contrapartida al rodillo de deudas de Estados, municipios y distrito federal, eliminaron la posibilidad de acceso a las operaciones de financiación en las áreas de saneamiento y vivienda con recursos procedentes del FGTS. De esta forma, el ajuste fiscal se consolidó como principal obstáculo a la realización de inversiones dirigidas a la urbanización y la producción de viviendas destinadas a la ayuda de los segmentos de más baja renta, donde se encuentra concentrado el grueso de las necesidades habitacionales del país.

El *impasse* y las limitaciones presentes en la actuación habitacional del gobierno FHC son extremadamente importantes para los objetivos de este artículo puesto que continuaron presentes al inicio del gobierno Lula, transformándose en desafíos difíciles de ser superados para poner en práctica la política habitacional preconizada por el nuevo gobierno, de acuerdo con el propósito del PM. Sin embargo, antes de profundizar en el análisis de las propuestas de Lula, haremos un inciso para presentar un diagnóstico de la situación habitacional del país en vísperas de la toma de posesión de nuestro presidente.

No podríamos cerrar este breve relato sobre el gobierno FHC sin hacer referencia a la aprobación por el Congreso Nacional y promulgación presidencial del Estatuto de la Ciudad, en 2001, después de 13 años de tramitación [véase Sección de Documentación de este número de *CyTET*]. Al regular la Constitución y crear la posibilidad de hacer valer la función social de la propiedad, del Estatuto constituyó un marco importante que era parte de la propuesta original del PM, como un componente indispensable para el equilibrio de la cuestión habitacional en Brasil, como veremos adelante.

### 3. LA SITUACIÓN HABITACIONAL Y URBANA EN BRASIL A LA LLEGADA DEL SIGLO XXI

En breves pinceladas, vamos sintetizar el marco del dramático problema habitacional brasileño en el período en que se formuló el PM. Con base en el Censo de 2000, la necesidad de nuevas viviendas en todo el país es de 6,6 millones, de las cuales 5,4 millones lo son en las áreas urbanas y 1,2 millones en

el área rural. En números absolutos, la mayor parte de esas necesidades se concentra en los Estados del Sudeste (41%) y del Nordeste (32%), regiones que componen la mayoría de la población urbana del país, y disponen de la mayor parte de los domicilios urbanos duraderos (FIG. 2), estando el 83,2% del déficit habitacional urbano concentrado en familias con una renta mensual de hasta tres veces el salario mínimo (SM) (US\$260).

La permanencia de un elevado déficit habitacional concentrado en la baja renta tras décadas de política habitacional impulsada por el gobierno federal, evidencia el fracaso de los programas públicos y la incapacidad de los mecanismos de mercado para afrontar el problema [véase ilustraciones V a XII en pliego central]. La situación, por otro lado, ha resaltado la absoluta necesidad de formular estrategias

FIG. 2. Contrataciones del FGTS por Programas (valor absoluto y %). 1995/2003. (En millones de reales)

Programa/modalidad	Valor contratado (en millones de reales)	%	Número de contratos (en miles)	%	
PAR	2.344	10,5	106	6,3	
Pro-Vivienda	884	3,9	—	—	
Apoyo a la producción	55	0,01	4	0,01	
Carta de Crédito Asociativa	4.109	18,4	180	10,7	
	Adquisición de usado	9.284	—	523	—
	Material de construcción	2.095	—	567	—
Carta de Crédito Individual	Adquisición de nuevo	1.418	—	74	—
	Otros	2.086	—	222	—
	Subtotal	14.883	66,8	1.386	82,7
<b>Total</b>	<b>22.275</b>	<b>100,0</b>	<b>1.676</b>	<b>100,0</b>	

Fuente: Via Pública, 2004.

FIG. 3. Contrataciones del FGTS. Programas por tramos de renta (en %). 1995/2003

Programa	Hasta 3SM	3 a 5 SM	5 a 10 SM	+10 SM	Total
PAR	—	—	100,0	—	100
Pró-Vivienda	100,0	—	—	—	100
Apoyo a la producción	—	—	—	100,0	100
Carta de Crédito Asociativa	1,9	13,9	34,5	49,7	100
Carta de Crédito Individual	6,2	15,1	50,1	28,6	100
<b>Total</b>	<b>8,5</b>	<b>12,6</b>	<b>50,4</b>	<b>28,5</b>	<b>100</b>

Fuente: Via Pública, 2004.

FIG. 4. Distribución del déficit cuantitativo por tramos de renta. Zona urbana. Brasil 2000

Tramos de renta	Déficit en millones	%
Hasta 3 SM	4.490	83,2
De 3 a 5 SM	450	8,4
De 5 a 10 SM	290	5,4
Por encima de 10 SM	110	2,0
<b>Total</b>	<b>5.400</b>	<b>100,0</b>

Nota: No incluye el déficit por depreciación.

Fuente: FJP, 2001-tabela 4.15.

más eficaces para atender a los tramos de menor renta.

Una observación cuidadosa de la evolución de las necesidades habitacionales entre 1991 y 2000 muestra que la concentración del déficit en los tramos de menor renta se

agravó en el período que, *grosso modo*, corresponde al gobierno FHC. Las FIGS. 5 y 6 muestran que, en este período, en el tramo de renta inferior a 2 veces el SM el déficit creció un 40,9%, en el tramo superior a 5 veces el SM tiene lugar una reducción del 26,5%.

FIG. 5. Déficit cuantitativo por tramos de renta. Comparativo 1991/2000. Brasil (urbano y rural) y regiones metropolitanas. N.º absoluto en miles y en %

Región	Hasta 2 SM		De 2 a 5 SM		+ 5 SM		Total									
	1991	2000	1991	2000	1991	2000	1991	2000								
Brasil	2.966	55	4.179	64	1.564	29	1.648	25	844	16	621	9	5.374	100	6.448	100
Regiones metropolitanas	712	51	1.104	59	404	29	547	29	286	20	234	12	1.402	100	1.885	100

Fuente: FJP, 2001.

FIG. 6. Crecimiento del déficit habitacional por tramos de renta. Brasil y regiones metropolitanas

Tramos de renta	Brasil (%)	Regiones metropolitanas (%)
Hasta 2 SM	40,9	55,1
De 2 a 5 SM	5,4	35,4
+ 5 SM	-26,5	-18,2
Total	19,9	34,4

Fuente: FJP, 2001.

Este fenómeno tiene lugar en el conjunto del país y en todas las regiones. En el Nordeste, la región más pobre del país, entre 1991 y 2000, el déficit en el tramo de renta por encima de 5 veces el SM cayó del 7,2% hasta el 3,2% y, en términos absolutos, fue reducido a la mitad, en cuanto que sólo el 0,7% del déficit se concentra en el tramo superior a 10 veces el SM.

Sería exagerado afirmar que la significativa reducción del déficit en el tramo superior a 5 veces el SM, en el período de 1991/2000, fuese escasamente un impacto de la actuación Gubernamental, una vez que el desempleo, el descenso de la renta de la población brasileña en la década de 1990, contribuyó a desplazar el déficit a los tramos de renta más bajos. Sin embargo, la actuación habitacional del gobierno FHC contribuyó, ciertamente, a este fenómeno, una vez que la financiación para la obtención de la vivienda propia se concentraron en los

tramos de renta por encima de 5 veces el SM, como, por ejemplo, en el Programa Carta de Crédito Individual, que, entre 1995 e 2002, destinó el 78% de los recursos a las familias situadas en este tramo.

Otro componente de las necesidades habitacionales es el llamado déficit cualitativo formado por viviendas que presentan deficiencias en el acceso a infraestructura o densificación excesiva. Se trata de familias que no necesitan, prioritariamente, una nueva vivienda, sino intervenciones para establecer condiciones dignas en su vivienda. Conforme puede observarse en la FIG. 7, es expresiva la cantidad de unidades habitacionales con algún tipo de carencia, predominando la ausencia de infraestructura, que implica al 28% del *stock* de viviendas del país (10,2 millones de unidades), no estando implantada la recogida de residuos domiciliaria en 5,4 millones de unidades.

FIG. 7. Déficit cualitativo en áreas urbanas, según el tipo de inadecuación. Brasil y regiones, 2000 (en miles)

Total de domicilios duraderos	Stock existente (área urbana)				
	Domicilios con deficiencias en la unidad o en la edificación		Domicilios con deficiencias urbanas, sanitarias o en la infraestructura		
	Domicilios con densificación excesiva	Inadecuación por depreciación	Carencia de infraestructura	Ausencia de unidad sanitaria en domicilios	Inadecuación fundriaria
36.646,3	2.025	837	10.261	1.467	1.509
100%	5,5%	2,2%	28,0%	4,0%	4,1%

Nota: Los número referentes a cada categoría no pueden ser sumados, pues provocaría distorsiones de doble recuento, ya que una misma vivienda puede presentar diferentes tipos de deficiencias.

Fuente: FJP, 2001.

La dimensión de este problema muestra que la cuestión habitacional no puede ser equilibrada sólo con la oferta de nuevas unidades, como fue hecho durante el período del régimen militar, requiriendo una actuación articulada con las políticas urbanísticas, fundriaria y de saneamiento, que sólo pueden ser implementadas por el poder público. Sin embargo, como vimos, desde 1998, por imposición de la política macroeconómica, la financiación del FGTS destinada al poder público fue paralizada, reduciendo la posibilidad de que los Estados y municipios recibieran recursos de la Unión para afrontar este tipo de deficiencias.

Otro aspecto que merece referencia en este breve diagnóstico se relaciona con los domicilios urbanos vacíos y depreciados. El Censo de 1991 registró 2,963 millones de domicilios particulares urbanos (9,36% del

stock total) como vacíos. De 1991 a 2000, el porcentaje de domicilios vacíos en las áreas urbanas creció, pasando a 4,580 millones (10,33%), con un crecimiento del 37%, conforme puede observarse en la FIG. 8. Se estima, también, que 836.669 unidades están depreciadas, revelando el crecimiento de un problema habitacional y urbano que es reciente y que deberá agravarse en los próximos años, ya que gran parte del stock de edificios urbanos en el país fue construido a partir de la década de 1960.

Los inmuebles vacíos y depreciados se localizan en lugares urbanizados y servidos de infraestructura, en general en las áreas centrales y consolidadas de las mayores ciudades revelando el dramatismo de una situación de inactividad en un país donde uno de cada 3,5 domicilios urbanos sufre la carencia de infraestructura.

FIG. 8. Crecimiento del stock total de domicilios y de los domicilios vacíos. Brasil, 1991-2000 (en millones)

Conceptos	1991	2000	Crecimiento 1991-2000 (%)
Total de domicilios urbanos	27,1	37,3	37,6
Total de domicilios rurales	7,5	7,5	0,0
Stock Total	34,6	44,8	29,5
Domicilios urbanos vacíos	2,9	4,5	55,2
Domicilios rurales vacíos	1,4	1,5	7,1
Total de domicilios vacíos	4,3	6,0	39,5

Fuente: IBGE-FJP/CEI, Ministério das Cidades, 2003.

El problema de la inactividad del *stock* existente es más grave en las principales regiones metropolitanas del país, donde el déficit también es más acentuado. De los casi seis millones de domicilios censados en la Región Metropolitana de São Paulo, 674.000 están vacíos, o sea 11,43% del total. En la Región Metropolitana de Belo Horizonte el valor de domicilios vacíos es del orden del 11,57%. La existencia de un número tan significativo de inmuebles vacíos genera, además de deterioro del edificio y del entorno, un grave problema urbano, con la despoblación de las áreas bien servidas de equipamientos y empleos, mientras la población va a albergarse en regiones desprovistas y distantes, multiplicando las necesidades de inversión pública. El fenómeno es visible: en São Paulo 55 de los 96 distritos de la ciudad, exactamente los más cualificados, perderán población en la década de 1990, mientras que en las áreas carentes de infraestructura y situadas en las zonas de protección ambiental el crecimiento demográfico fue intenso.

Si, por hipótesis, fuese posible utilizar ese número revelador de inmuebles vacíos para alojar familias necesitadas de vivienda, sería posible sanar 83% del déficit nacional de unidades urbanas, traspasando en algunas regiones metropolitanas el número de domicilios vacíos el déficit cuantitativo, como puede observarse en la FIG. 9.

Mientras abundan unidades habitacionales vacías, la insuficiencia de suelo urbanizado a precios accesibles para la

población de baja renta es una de las cuestiones más importantes para el equilibrio del problema habitacional en Brasil. La inadecuación fundiaria, como puede ser verificada en la FIG. 7, atañe a cerca de 1,5 millones de domicilios, dato oficial, que puede ser aún mucho mayor, frente al gran número de asentamientos irregulares existentes en las ciudades brasileñas..

En Brasil, la polarización social y la segregación espacial se sintieron, fuertemente presentes, al nivel del acceso al suelo. Bien es verdad que, ese acceso limitado es uno de los principales mecanismos de exclusión social de las poblaciones de baja renta. La FIG. 10 muestra que la irregularidad está presente en un gran número de municipios de Brasil, de todos los tamaños.

El suelo urbanizado, provisto de servicios, equipamientos e infraestructura, se hizo cada vez más caro, desplazando a los que no tenían recursos a lugares cada vez más distantes, precarios y peligrosos y a la ocupación irregular. Este creciente proceso muestra la ausencia de una política fundiaria articulada con las políticas habitacional y urbanística, en los diferentes niveles de gobierno en Brasil. Hasta el gobierno Lula, esta política fue siempre relegada y no considerada como parte básica para el inicio de las intervenciones en vivienda de interés social. La aprobación del Estatuto de la Ciudad en 2001, tras trece años de debates en el Congreso Nacional, elaborando nuevos instrumentos urbanísticos para posibilitar la

FIG. 9. Domicilios vacíos y déficit cuantitativo. Regiones metropolitanas, 2000

Región metropolitana	Domicilios vacíos. Valores de 2000	Necesidades habitacionales urbanas	Diferencia entre los domicilios y las necesidades habitacionales	% de domicilios vacíos en relación a las necesidades
São Paulo	674.847	565.879	108.968	119
Belo Horizonte	178.934	152.623	26.311	117
Fortaleza	102.966	155.728	-52.762	66
Porto Alegre	98.343	112.053	-13.710	87
Recife	97.829	186.608	-88.779	52
Río de Janeiro	419.653	388.319	31.334	108
Salvador	114.295	142.653	-28.358	80

Fuente: IBGE, Censo demográfico de 2000, PNAD-IBGE, Prado y Pelin, 1993.

FIG. 10. Porcentaje de municipios con asentamientos irregulares y en áreas de riesgo, según tramo de población. Brasil, 2000 (en %)

Población (en mil habitantes)	Municipios que poseen favelas y asentamientos precarios	Municipios que poseen vivienda en área de riesgo	Municipios que poseen loteamientos irregulares
Hasta 20	19,5	20,5	26,5
De 20 a 100	43,8	45,9	59,8
De 100 a 500	79,8	77,7	88,1
Más de 500	96,7	87,1	87,1
Media Brasil	27,6	28,7	43,9

Fuente: SNIU in Ministério das Cidades. Relatório BIRD. Segunda versión, 25/4/2003.

regularización fundiaria y hacer cumplir la función social de la propiedad, representó la más importante iniciativa para romper este ciclo. Sin embargo, la implementación del Estatuto, depende de los municipios puesto que los instrumentos regulados sólo pueden ser utilizados si estuvieran previstos en los *planos diretores*, a ser elaborados por las *prefeituras* y aprobados por los legisladores.

Una de las más importantes manifestaciones de las dificultades de acceso al suelo es el intenso proceso de formación de *favelas* y *loteamentos* irregulares en el país. El crecimiento de *favelas* es uno de los grandes indicadores de la gravedad de la situación urbana en Brasil. Mientras que la población brasileña creció, en la última década, un 1,98% al año, la población que vivía en *favelas* creció a más de un 7%, según los datos del Censo, que excluyó las *favelas* con menos de 50 *barracos*, lo que deja fuera un gran número de asentamientos. Brasil terminó el siglo xx con 3.905 *favelas* identificadas por el Censo, esparcidas por todo el país. Hubo un aumento del 22,5% desde el Censo de 1991, que presentaba 3.124. Este aumento ya es altamente alarmante, en términos porcentuales. Sin embargo, cabe resaltar que es más espantoso aún si consideramos que muchas de las *favelas* ya existentes, desde el Censo de 1991, mostraron un aumento demográfico interno, ya sea a través de la formación de nuevas construcciones, de la ampliación familiar o de la transformación de *barracos* en *cortiços*.

El dimensionamiento de las unidades inadecuadas y de los asentamientos precarios e irregulares permite inferir el tamaño del problema habitacional en el país, pero no

cuantifica, con razonable precisión, las viviendas producidas por el mercado informal. Para tener una idea de la relevancia de la ocupación informal e ilegal en Brasil, se sabe que de 1995 a 1999 fueron construidas 4,4 millones de viviendas en el país. De estas, sólo 700.000 fueron realmente construidas formalmente, esto es, fueron financiadas por el mercado legal privado o público en Brasil (PNAD/IBGE, 1999; CIBRASEC, 2000). El saldo restante, 3.700.000 fue levantado por iniciativa de la propia población, de excluidos del mercado formal.

Esos datos evidencian la ampliación de los territorios ilegales e irregulares en el país. De este porcentaje actual, el Estado de São Paulo, el más rico del país, presenta el mayor número de *favelas*, concentra casi el 40% de ese universo. De 1991 a 2000, el crecimiento del número de *favelas* en el Estado de São Paulo prácticamente acompañó al experimentado en el país, 22% (IBGE, 2000)

Esa tragedia permanente, al contrario de disminuir con las intervenciones del poder público, se ha agigantado. Las mayores ciudades brasileñas, en especial las metrópolis, pasaron a albergar del 20% al 50% de su población en *favelas*, crecimiento este que se dio en sólo 30 años. Durante ese período tiene lugar una intensa redistribución poblacional en Brasil, resultante de un progresivo vaciamiento rural, de una deslocalización en dirección a la frontera agrícola como un continuo e intenso fenómeno de metropolización.

En 1970, sólo el 1% de la población de la ciudad de São Paulo vivía en *favelas*. En 2000, esa población pasó a nada menos que el

20%. La población *favelada* de la ciudad de São Paulo suma 2.081.173 personas de un total de 10.405.867. En otras capitales nacionales el cuadro es también dramático según datos de MARICATO (2001): de los que viven en Belo Horizonte el 20% son *favelados*; el 20% de la población de Río de Janeiro se localizan en *favelas*; el 33% de los *favelados* viven en Salvador; hasta el 28% de la población de Fortaleza viven en domicilios subnormales del tipo *favela*; el 13% de la población de Goiânia viven en *favelas* y nada menos que el 50% viven en la ciudad de Belém y el 40% en la ciudad de Recife (IBGE).

Al asociarse la carencia de infraestructura con la renta de la población, se encuentran cerca de 6 millones de unidades pertenecientes a familias con renta de hasta tres salarios mínimos (67% de las unidades con carencia de infraestructura son ocupadas por la clase más pobre). Esto muestra que esa parte de la población, cuando vive, vive mal. Ciertamente, se concentra en áreas urbanas controladas por el mercado informal, desprovistos de calidad urbanística y de equipamientos, lo que reafirma la importancia de políticas incluyentes y bien planificadas. Datos del Sistema Nacional de Indicadores Urbanos (SNIU) muestran que décadas de crecimiento acelerado llevarán a un proceso informal de acceso al suelo y elevarán el número de municipios con *favelas* y *loteamentos* irregulares. Esa forma de uso da suelo está presente en la gran mayoría de las ciudades brasileñas.

El crecimiento acelerado de las *favelas* en la última década es un indicador importante del agravamiento del problema habitacional en el país. Entre 1991 y 2000, la población *favelada* creció el 84% mientras la población general tuvo un aumento de sólo el 15,7%, mostrando que no se siente ningún impacto de la actuación Gubernamental, desde el punto de vista de la reducción de las necesidades habitacionales.

Por esto, el desafío de suplir las necesidades cuantitativas y crear las condiciones para calificar las necesidades cuantitativas requiere cambios substanciales en la actuación del poder público y en su forma de operar. Caso contrario, conforme

muestra el estudio elaborado por el *Sistema Estadual de Análise de Dados* SEADE, en los próximos 15 años las necesidades habitacionales en Brasil serán aún más drásticas. Será preciso, no solamente atender las necesidades habitacionales acumuladas, como la del futuro crecimiento demográfico. A este suplemento se añadirán también las necesidades crecientes de reposición de las edificaciones obsoletas, una vez que, en Brasil, los parques habitacional y edilicio comiencen a presentar señales de deterioro y de obsolescencia, proceso que se agravará mucho en los próximos años.

Considerando el perfil actual de las necesidades urbanas y rurales, así como las variaciones demográficas, se comprueba que para los próximos 15 años la necesidad de nuevas viviendas, con base en crecimiento vegetativo de la demanda, llega a 600.000 por año (IBGE, 2000). Este es el desafío que el nuevo presidente encontró al ganar las elecciones.

#### 4. EL PROGRAMA DE LULA PARA VIVIENDA: EL PROJETO MORADIA (PM)

El PM surgió en el ámbito del *Instituto Cidadania* como una propuesta para buscar un equilibrio global de la cuestión de la vivienda en Brasil. Desde el inicio, las directrices establecidas por Lula y por los coordinadores del Proyecto<sup>1</sup> dejaban claro que no se trataba de un programa de gobierno para la campaña presidencial, sino del montaje de una estrategia general —implicando todos los niveles de gobierno, sector privado, ONG, Universidades, movimientos sociales, etc.— cuyo objetivo era transformar la vivienda en una prioridad nacional, dirigido a, en un plazo a determinar por la propuesta, garantizar a todo ciudadano brasileño una vivienda digna. Este desafío sería, por tanto, no una tarea exclusiva de un gobierno, sino que exigiría el cumplimiento de un conjunto de actuaciones de todos los segmentos de la sociedad comprometidos con la propuesta.

De modo coherente con esta visión, el PM fue dirigido de modo que se escuchara a

<sup>1</sup> Los coordinadores del *Projeto Moradia* fueron: Clara Ant (*Instituto Cidadania*), André de Souza (*Central Única dos Trabalhadores CUT*), Ermínia Maricato (*USP, ex-secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano de São Paulo*), Evaniza

Rodrigues (*União dos Movimentos de Moradia*), Iara Bernardi (Diputada Federal) Lúcio Kowarick (*USP*), Nabil Bonduki (*USP, ex-superintendente de habitação popular de São Paulo*) y Pedro Paulo Martoni Branco (*Sistema Estadual de Análise de Dados SEADE*).

especialistas, administradores públicos y militantes relacionados con el tema de la vivienda y el desarrollo urbano y recoger todas las propuestas existentes en el país que buscasen, desde diferentes puntos de vista, establecer un rumbo para la cuestión. Más que una propuesta original, lo que se buscó fue sintetizar el pensamiento existente y establecer un marco que pudiese dar cuenta de los diferentes puntos de vista. Además de reunir las propuestas, se elaboró un análisis de la gestión pública en el área de la vivienda y de la disponibilidad de recursos existentes y posibles de movilización en la área de vivienda.

Tras evaluar la dimensión de las necesidades cuantitativas y cualitativas, presentes y futuras, de vivienda en el país y las fuentes de financiación existentes (partiendo de la premisa que, por razones de orden político, no se debería ampliar la carga tributaria), se estableció un horizonte de quince años para el equilibrio del problema, o sea, para garantizar el acceso a una vivienda digna para todo ciudadano brasileño, conforme al desafío inicial propuesto por Lula.

La formulación de la propuesta partió de algunos principios y conclusiones, definidas tras un análisis profundo del diagnóstico de la actuación Gubernamental y de las fuentes de recursos en el área de vivienda:

- El país ya disponía de una fuente de recursos para su aplicación en vivienda, el FGTS, que presenta disponibilidades crecientes y que, aunque sea retornable, incluye un impuesto subvencionado al interés. El PM evaluó que el FGTS tendría un gran potencial, pues además de tener activos del orden de R\$ 80 billones, disponía de cerca de R\$ 13 billones disponibles (en caja). Además de esto, disponía de un patrimonio líquido (o sea, no comprometidos con cuentas activas de depositantes) de más de R\$ 7 billones, resultado de la aplicación de recursos del fondo en títulos con rendimiento superior al de la aplicación en vivienda o saneamiento. Los presupuestos de aplicación del FGTS estaban creciendo desde 1996 y el PM trabajó con la perspectiva de facilitar un mínimo de R\$ 4,5 billones por año a partir de 2000 (todos los valores de 1999).
- La Unión, Estados y municipios ya aplicaban un porcentaje de sus presupuestos en vivienda, recursos que, al principio, pueden ser utilizados a fondo perdido. Algunos municipios y Estados ya destinaban valores abultados para este fin, como el caso del gobierno de São Paulo que, desde 1989, creó una alícuota adicional de 1% del ICMS (Impuesto sobre Circulación de Mercaderías y Servicios) a ser utilizado exclusivamente para vivienda, por un total aproximado de R\$ 600 millones al año. La Unión, a su vez, podría ampliar la aplicación de recursos del presupuesto, para alimentar el Fondo Nacional de Vivienda, propuesta nacida del movimiento de vivienda y dirigida al Congreso en 1991 por medio de un proyecto de ley de iniciativa popular que reunió casi un millón de firmas. El PM incorporó la idea del Fondo y propuso el destino de los recursos presupuestarios de todos los niveles de gobierno para formar un fondo de subsidio, que posibilitaría la ayuda a los tramos de baja renta. Todavía proponía QUE la utilización de los recursos de la Unión, provenientes de la deuda de los Estados y municipios, fueran aplicados en los fondos de vivienda.
- Tras la Constituyente de 1988, las tres esferas de gobierno (Unión, Estado y municipios) pasaron a implementar programas y/o proyectos habitacionales sin coordinación a nivel nacional ni planificación de forma totalmente desarticulada, creando sistemas específicos de financiación, programas concurrentes y generando desperdicio de recursos. El PM propone la articulación de los tres niveles de gobierno en un sistema único, correspondiendo tareas específicas y predeterminadas a cada esfera.
- La política macroeconómica, la insolvencia y la política de recuperación de las pérdidas de los planes económicos de los años 1980 limitaron las aplicaciones del SBPE en el mercado habitacional de clase media, conduciendo a este segmento a buscar, cada vez más, recursos del FGTS. El PM propugna recuperar la capacidad de aplicación del SBPE y la creación de garantías para el funcionamiento del SFI (Sistema de Financiación Inmobiliario) para ampliar el mercado habitacional a la clase media.

- La *Caixa Econômica Federal* que se volvió, prácticamente, el único agente financiero del FGTS, presentaba altos costes operativos y, para preservar el fondo de agujeros y riesgo de insolvencia como tuvo lugar en el pasado, adopta criterios excesivamente rigurosos en la concesión de financiación, restringiendo fuertemente el acceso de los tramos de baja renta a la financiación habitacional. El PM proponía habilitar otros agentes financieros, incluso las cooperativas de crédito, para promover una reducción del impuesto de la gestión de la financiación y la creación de un fondo de aval (utilizando los recursos del patrimonio líquido del FGTS) para dar garantías al agente operador del FGTS (*Caixa*), posibilitando una reducción del riesgo de crédito y, en consecuencia, permitiendo la ayuda a la población de renta más baja.

Finalizada esta etapa de diagnóstico y definición de una estrategia general, fueron desarrolladas propuestas básicamente en tres aspectos: diseño institucional, desarrollo urbano y proyecto financiero.

La estrategia general partía del principio de que para enfrentarse a la magnitud del problema habitacional era necesario aglutinar los esfuerzos de los tres niveles de gobierno, creando un sistema articulado desde el punto de vista institucional y financiero, el Sistema Nacional de Vivienda (SNH) que articularía todos los órganos públicos dirigidos a la vivienda.

Formarían parte del SNH, en los tres niveles de gobierno, los fondos nacionales, estatales y municipales de vivienda, los órganos de la administración directa encargados de gestionar el área de vivienda y desarrollo urbano, los Consejos Nacional, Estatales y Municipales de Vivienda, además de la *Agencia Nacional de Regulamentação do Financiamento Habitacional (ANAHAB)*, que tomaría la competencia del Banco Central de regular todo el sistema de financiación habitacional (incluyendo el SBPE, FGTS y SFI) para que pudiese atender a los objetivos de la política habitacional y no sólo los del Sistema Financiero Nacional.

Los Consejos de Vivienda, en los tres niveles de gobierno, ejercerían el papel de control social y participación, debiendo estar

formados por representantes de todos los segmentos sociales y públicos relacionados con el tema de la vivienda: poder público, movimientos sociales, entidades empresariales y profesionales, Universidades e institutos de investigación, etc. Los consejos tendrían un papel decisivo en la formulación y acompañamiento de la política a ser implementada.

En relación a los órganos de gestión, fue propuesta la creación de un nuevo ministerio, el *Ministério das Cidades*, que demostraría la importancia que la cuestión urbana y habitacional debería asumir. Se reunirían, en un único ministerio, las áreas de vivienda, saneamiento, transportes urbanos y política de ordenación territorial, de modo que se creara, por primera vez en el país, la posibilidad de planear y articular la actuación urbana. El Ministerio, según la propuesta, no debería tener una función ejecutiva, sino de coordinación de toda la política urbanística y habitacional en el país, estructurando e implementando el SNH, elaborando la Política Nacional de Vivienda y estableciendo las reglas generales de la financiación habitacional. De la misma forma, Estados y municipios deberían crear, caso de que no tuviesen, secretarías de desarrollo urbanístico y habitacional, órganos de gestión regional y locales de la política habitacional.

La creación del *Fundo Nacional de Moradia (FNM)* respondía a una demanda del movimiento de vivienda como vimos, pero el PM ganó un papel primordial, por tanto hacia él deberían ser canalizados los recursos destinados a la política nacional, incluyendo los recursos de naturaleza fiscal y del FGTS. Estados y municipios también dispondrían de fondos de vivienda, deberían ser dirigidos los recursos presupuestarios del nivel de gobierno correspondiente, además de los fondos nacionales, que no financiarían directamente proyectos y empresas, sino que redistribuirían sus recursos de acuerdo con el Plan Nacional.

Buscando eliminar la existencia de planes de financiación específicos, fue propuesta la creación de un sistema único de financiación, las mismas reglas para posibilitar una mejor adecuación de la financiación a la capacidad de pago de los beneficiarios. Los recursos de origen fiscal estarían destinados a la subvención, que combinados con los del

FGTS permitiría la ayuda a la población de baja renta. Cuanto más reducidos fuesen los rendimientos de las familias a ser atendidas, mayor sería la participación de los recursos no onerosos en la combinación propuesta. Gradualmente, cuanto mayor la renta, menor sería el porcentaje de la parte de subvención, con aumento de la utilización de recursos del FGTS.

El PM partía del presupuesto de que era fundamental la dinamización del mercado habitacional para la clase media —a ser atendida con recursos del SBPE (ahorro) y del SFI— de modo que este segmento pudiesen dejar de utilizar el FGTS, que se dirigirán a los tramos de renta más bajas. Proponía medidas para ampliar el mercado habitacional privado, buscando generar condiciones favorables para que se pudiese atender gradualmente sectores medios con renta más baja.

Así, partiendo de una combinación de las tres fuentes básicas de recursos destinadas a la vivienda (mercado, FGTS y fondo de subsidio) compuestas de forma que se atiendan todos los segmentos sociales necesitados de vivienda, se pretendía ajustar la capacidad de pago a la necesidad de vivienda.

Para que la estrategia tuviese éxito, era necesario racionalizar la aplicación de los recursos a través de la formulación de Planes de vivienda en el nivel, municipal, estatal y federal. Los planes de vivienda que fueran articulados con los *Planos Diretores*, poseerían el papel de establecer una estrategia de confrontación del problema en cada unidad de la federación, definiendo programas específicos, adecuados a la realidad local, con la perspectiva de establecer como enfrentarse al problema y evitar la concesión de créditos que excedan e los valores compatibles con las necesidades locales. Así, los planes asumían un papel fundamental para evitar el desperdicio de recursos, en particular gastar más de lo que sea necesario para comprometer programas, tipologías y procesos de producción de coste superior al que determinada situación exigía, como ha ocurrido con frecuencia en Brasil. Tocaría a los planes definir una estrategia local de equilibrio del problema, en un nivel de detalle indispensable para establecer metas, prioridades y cronogramas de implementación del programa habitacional.

Finalmente, dentro de esta estrategia general, la política urbanística y el desarrollo tecnológico cumplían el papel fundamental en la búsqueda indispensable de abaratamiento de costes de producción habitacional. La lógica del PM estaba basada en la búsqueda de aproximar o reducir la diferencia entre los valores de financiación y la capacidad de pago de la población, para reducir la inversión global necesaria para equilibrar los problemas y los recursos presupuestarios para atender a la población más pobre.

En esta perspectiva, el desarrollo tecnológico fue considerado otro aspecto esencial en la perspectiva de abaratar y dar calidad al producto habitacional. El desafío del equilibrio de la cuestión no se limita a los aspectos institucionales y financieros, sino que también incluye la necesidad de una nueva acometida técnica. Se evaluó la circunstancia de que, si existiesen recursos suficientes para producir vivienda en masa, los obstáculos tecnológicos impedirían un buen resultado, generando gastos e ineficiencia. También en relación a la necesidad de cualificación de la administración para afrontar la cuestión de la vivienda, el Proyecto destacó la urgencia de crear mecanismos para preparar a las administraciones para el desafío de un gran impulso en la intervención sobre las ciudades que la propuesta estimaba.

Fue en relación a la cuestión urbana donde el PM se detiene con mayor profundidad. Por un lado, apuntando la necesidad de contar con nuevos instrumentos de regulación urbanística que, en el período de concepción del PM, en 1999/2000 aún era sólo, un proyecto de ley, el Estatuto de la Ciudad. Se consideró la aprobación del Estatuto primordial en la estrategia establecida, considerando que crearía las condiciones para facilitar y abaratar el acceso al suelo urbanizado, ya fuera combatiendo la especulación con inmuebles vacíos, ya creando mecanismos para la regularización fundiaria, ya estableciendo zonas especiales de interés social capaces de preservar de la revalorización inmobiliaria suelos adecuados a la producción de vivienda digna.

Desde el inicio, el PM partió de la premisa que la vivienda no podía ser desvinculada de su inserción urbana, o sea, fijó el sentido de que afrontar la cuestión de la vivienda

significaba garantizar el derecho a la ciudad, incluyendo el acceso a la infraestructura y los servicios urbanos. Cuando, en la presentación de la propuesta, en mayo de 2000, el futuro presidente Lula expresó su alegría por haber descubierto, que la cuestión de la vivienda no se limitaba a construir una *casinha*, sino que requería garantizar las condiciones básicas de urbanización, quedó claro que uno de los objetivos del PM había sido alcanzado.

##### 5. DESAFÍOS E IMPASSES DEL GOBIERNO LULA EN LA IMPLEMENTACIÓN DE UNA NUEVA POLÍTICA DE VIVIENDA

No tenemos aún el suficiente distanciamiento para evaluar de forma consistente las actuaciones desarrolladas por el gobierno Lula en el área de la vivienda una vez que la administración está en su segundo año y que la implementación de una nueva política de vivienda requiere un conjunto de medidas de orden institucional, financieras y técnicas que demandan tiempo. Así, no habría sido posible implementar en este plazo y en su integridad el PM, incluso porque la propuesta también requería profundización y revisión teniendo en cuenta las condiciones concretas de la administración, que no podían ser previstas cuando fue elaborado. Incluso con estas restricciones, sin embargo, es posible detectar los avances ya conseguidos en la implementación de una nueva política de vivienda y urbanística junto a los enormes obstáculos que retardan y dificultan su surgimiento.

Por un lado, es visible el empeño del gobierno en crear las condiciones institucionales para que posibilite una nueva política urbanística y habitacional en el país. El presidente, en uno de sus primeros actos, creó el Ministerio de las Ciudades, englobando, como proponía el PM, las áreas de vivienda, saneamiento, transportes urbanos y planificación territorial y señaló para los principales cargos técnicos experimentados y comprometidos con todos los procesos de elaboración de propuestas alternativas y con el ideario de la Reforma Urbana. A pesar de la aún frágil y pequeña estructura organizativa del nuevo Ministerio, su creación es histórica no sólo porque es el

más importante órgano nacional responsable del problema de la vivienda desde la extinción del BNH, sino porque su concepción, que presupone un tratamiento integrado de la cuestión urbana representa un avance en relación a la tradicional fragmentación que ha sido la regla en la gestión pública.

El Ministerio de las Ciudades fue creado con el carácter de órgano coordinador, gestor y formulador de la Política Nacional de Desarrollo Urbanístico, incluyendo, de forma integrada, las políticas ligadas a la ciudad, ocupando un vacío institucional y rescatando para sí la coordinación política y técnica de las cuestiones urbanísticas. Le incumbe, también, la responsabilidad de articular y calificar los diferentes entes federativos en la construcción de una estrategia nacional para equilibrar los problemas urbanos de las ciudades brasileñas, favoreciendo los cambios con el apoyo de los instrumentos legales establecidos por el Estatuto de las Ciudades.

A pesar del avance que representó la creación del Ministerio, es necesario resaltar que una de sus debilidades es su flaqueza institucional frente a la *Caixa Econômica Federal*, megaestructura con 60.000 funcionarios, subordinada al Ministerio de Hacienda, que continuó siendo el agente operador y principal agente financiero de los recursos del FGTS. En teoría, el Ministerio de las Ciudades es el responsable por la gestión de la política habitacional pero, en la práctica, la enorme capilaridad y poder de la *Caixa*, presente en todos los municipios del país, acaba haciendo que la decisión sobre la aprobación de los pedidos de financiación y acompañamiento de las empresas quede íntegramente en las manos del agente financiero.

Desde el punto de vista de la implementación del PM, uno de los principales avances tuvo lugar en la creación de la instancia de participación y control social de la política urbanística: el Consejo Nacional de las Ciudades. En abril de 2003, el presidente inició el proceso de convocatoria de la Conferencia Nacional de las Ciudades, que se realizó en octubre, reuniendo 2.510 delegados de todo el país y que trazaron las líneas generales y las directrices de la política nacional de desarrollo urbanístico, implicando a todas las áreas del Ministerio.

Lo más importante fue el proceso de preparación de la Conferencia, que se realizó de abajo hacia arriba, en todo el país, desde los municipios, culminando en la Conferencia Nacional. Esta secuencia participativa movilizó 3.457 municipios, que realizaron conferencias de carácter local y eligieron delegado para conferencias estatales que tuvieron lugar en todas las 26 unidades de la Federación y que señalaron los representantes para la Conferencia Nacional.

La regulación de las conferencias establecía la participación de todos los segmentos de la sociedad, lo que permitió crear foros de debate en la mayor parte de las ciudades del país, con la presencia, además del poder público, en los tres niveles de gobierno, de movimientos sociales entidades empresariales, sindicatos, Universidades, asociaciones profesionales concesionarias de servicios públicos, entidades de representantes de concejales, ONG e institutos de investigación. Este proceso posibilitó la construcción de una verdadera política nacional para las ciudades, o sea, una política no limitada a la actuación del gobierno federal, sino capaz de implicar al conjunto de instituciones públicas y privadas, relacionadas con la cuestión urbana.

Si en la esfera institucional y en la gestión participativa se marchó bien, los grandes obstáculos tuvieron lugar en el ámbito de los aspectos financieros. Aunque el propio presidente hubiese, en más de una oportunidad, manifestado su interés en la creación del *Fundo Nacional de Moradia (FNM)*, antigua reivindicación del movimiento de vivienda y piedra fundamental del PM, el área económica del gobierno ha presentado limitaciones al proyecto de ley que tramita hace trece años en el Congreso. Después de una amplia reformulación, que restringió el ámbito del FNM, se aprobó un sustituto en la Cámara de los Diputados creando el *Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS)* a la espera de la votación del Senado. La restricción al FNHIS deriva de su formato institucional pues, de una forma general, el área económica es contraria a la creación de fondos, puesto que segregan recursos y reducen la libertad que los gestores del presupuesto tienen en la utilización de los recursos. Además la existencia del fondo presupone, aunque no garantiza, al

asignación de partes significativas del presupuesto para fines de subvención, lo que contradice la política de creación de un *superávit primário* o sea, el ahorro de recursos presupuestarios para el pago de la deuda del gobierno. En la versión del FNHIS aprobada en la Cámara, fue eliminada la posibilidad de que pueda agregar internamente una combinación de recursos onerosos (FGTS) y no onerosos (fiscales), como proponía el PM. El FNHIS se convierte así en un fondo de inversión contando básicamente con recursos presupuestarios.

Las dificultades de implementación del PM, uno de los grandes proyectos de política pública del presidente, se derivan sobre todo de la política económica adoptada por el gobierno, que en gran parte da continuidad a las líneas generales del período del FHC. Manteniendo los altos impuestos a los beneficios elevados y las fuertes restricciones a la utilización de fuentes fiscales con la fijación de un *superávit primário* superior al adoptado por el FHC, se redujeron las posibilidades de implementación de un fondo de subsidio significativo para viabilizar el ayuda a la población de baja renta. La predominancia del FGTS como la principal fuente de recursos, utilizada sin subvención, llevó a una alteración restringida del perfil de renta de la población atendida, sólo atenuada por la creación, en 2004, de programas de urgencia con dotaciones presupuestarias reducidas, como el *Programa Especial de Habitação Popular (PEHP)*, que permitió apoyar un número restringido de proyectos de viviendas y por la utilización, con nuevas reglas, del PSH, Programa de Subsidio Habitacional, un mecanismo creado en el último año del gobierno FHC para señalar recursos del presupuesto.

La creación del SNH, fue aprobada por el Congreso de las Ciudades, y fue propuesta con la creación de dos subsistemas, el de vivienda libre y el de interés social. Mientras el Subsistema de Vivienda de Interés Social espera la aprobación del FNH y un complejo proceso de implementación para articular Estados y municipios en el nuevo sistema, una serie de medidas que pretenden dar seguridad jurídica a la financiación del mercado, reivindicadas, hace tiempo por el sector privado, fueron enviadas al Congreso Nacional y aprobadas, permitiendo ampliar

la aplicación de recursos del SBPE y SFI en empresas habitacionales condición fundamental para que el FGTS pueda ser dirigido hacia el tramo de interés social.

La alteración de los programas de vivienda financiados con recursos del FGTS, han ocurrido de forma lenta, notándose una cierta dificultad para abandonar los modelos estructurados en el gobierno FHC. Así, continúan los mismos los programas de vivienda, siendo las prioridades del Ministerio modificarlos, a corto plazo, para tratar de reducir el perfil de renta de los beneficiarios hasta ahora obtenido pero en una dimensión más allá de lo esperado, considerando las expectativas generadas por el PM. En este sentido, la mayor novedad fue la creación de un programa dirigido a las asociaciones y movimientos, el Crédito Solidario, posibilitado con recursos de un fondo antiguo que estaba desactivado, el Fondo de Desarrollo Social (FDS), cuyo objetivo era producir vivienda a través del *mutirão* y la auto-gestión en condiciones más favorables de financiación. Se trata, por tanto, de un programa de aliento corto, pues estos recursos son finitos, no disponiendo de un fuente sostenible a medio plazo para viabilizar su continuidad.

A pesar de las restricciones recurrente de la política macroeconómica, que no da señales de

que podrá cambiar, el desafío del gobierno Lula continua siendo, por tanto, garantizar una fuente estable y permanente para el subsidio habitacional y alterar substantivamente los programas de aplicación del FGTS, para reducir el tramo de renta contemplada, ampliar la financiación a la producción y crear las condiciones de mayor agilidad en la ejecución de la financiación, lo que no se conseguirá sin cambios profundos en los procedimientos y en los costes del agente operador y financiero (Caixa).

El gobierno federal necesita ofrecer alternativas en la concesión de la financiación utilizando los fondos bajo su gestión —en particular el FGTS— y disponer de recursos para subvenciones para que pueda implementar el SNH, que requiere una ingeniería política bastante compleja para atraer a Estados y municipios, comprometiéndolos a ampliar sus propios fondos de subsidios. La gran interrogación que no puede dejar de hacerse es si existe la posibilidad de implementación de una nueva política habitacional sin la alteración de la actual política económica. Este dilema es el fundamental para saber si en el área de la vivienda el gobierno Lula será de continuidad o de ruptura con el período de FHC.

Traducción del portugués: PPG.

## BIBLIOGRAFÍA

- BANCO CENTRAL DO BRASIL BACEN (2002): *Sistema Financeiro da Habitação-Estatísticas Básicas*, mimeo Brasília.
- BANCO NACIONAL DE HABITAÇÃO. BNH (1979): *Projetos Sociais*. BNH, Rio de Janeiro.
- BONDUKI, N. (1998a): *Origens da habitação social no Brasil*. São Paulo Estação Liberdade.
- (1998b): «O novo papel do município na questão da habitação», in *Proposta*, n.º 77, ano 27. Fase, Rio de Janeiro.
- BRASIL, MINISTÉRIO DAS CIDADES (2004): «Política Nacional de Habitação», *Cadernos MCidades*, n.º 4, MCidades, Brasília.
- BRASIL, MINISTÉRIO DO BEM ESTAR SOCIAL (1994): *Relatório sucinto das realizações: ações administrativas e projetos em andamento. Habitação 1993/4*. MBES, Brasília.
- BRASIL, MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO URBANO E MEIO AMBIENTE (1986): *Reformulação-Relatório Final do GTR/SFH*, MDUMA, Brasília.
- BRASIL, MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO SEPURB (1996a): *Política Nacional de Habitação*. MPO, Brasília.
- (1996b): *Principais ações em habitação 1995/9*. MPO, Brasília.
- CARVALHO, S. & A. SOBRINHO (1992): «Notas sobre as tendências recentes da política nacional de habitação popular». Trabalho apresentado al *IX Congresso Nacional dos Sociólogos*. Mimeo, São Paulo.
- ESCOLA DE ENGENHARIA DE SÃO CARLOS-USP (1999): «Análise de compatibilidade entre a política habitacional e os Programas do FGTS». Produto 3 del *Projeto: Desenvolvimento de Metodologia de Avaliação dos Programas de Aplicação dos Recursos do FGTS*. mimeo, São Carlos.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO FJP (1995): *Déficit habitacional no Brasil-1991*. Belo Horizonte.
- (2001): *Déficit habitacional no Brasil-2000*, Belo Horizonte.

- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS  
IBGE (2001): *Censos Demográficos 1991 e 2000*.  
IBGE, Rio de Janeiro.
- INSTITUTO CIDADANIA (2000): *Projeto Moradia. Instituto Cidadania*, Instituto cidadania, São Paulo.
- INSTITUTO VIA PÚBLICA (2004a): «Diagnóstico de Políticas e Programas Habitacionais». *Produto 01 de Prestação de consultoria à Secretaria Nacional de Habitação / MCidades*. mimeo, São Paulo.
- (2004b): «Política Nacional de Habitação». *Produto 02 de Prestação de consultoria à Secretaria Nacional de Habitação / MCidades*, mimeo, São Paulo.
- (2004c): «Estratégia de implantação da Política e Sistema Nacional de Habitação». *Produto 03 de Prestação de consultoria à Secretaria Nacional de Habitação / MCidades*, mimeo, São Paulo.
- MARICATO, E. (1997): *Política Habitacional do Regime Militar*. Vozes, Petrópolis.
- (2001): *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Vozes, Petrópolis.
- OPPIDO, Gal. (1999): São Paulo 2000 [textos de Helena SAIA, Irineu Franco PERPÉTUO, Mário Sérgio CORTELLA], Imagemdata, São Paulo
- PRADO, E. & *alli*. (1993): *Moradia no Brasil. Reflexões sobre o problema habitacional brasileiro*. FIPE, São Paulo.

## SIGLAS

- ANAHAB: Agência Nacional de Regulamentação do Financiamento Imobiliário.
- BACEN: Banco Central do Brasil.
- BNH: Banco Nacional de Habitação.
- CAIXA: Caixa Econômica Federal.
- COHAB'S: Companhias de Habitação.
- FDS: Fundo de Desenvolvimento Social.
- FGTS: Fundo de Garantia por Tempo de Serviço.
- FHC: Presidnete Fernando Henrique Cardoso.
- FNHIS: Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social.
- IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas.
- ICMS: Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços.
- MCidades: Ministério das Cidades.
- ONG: Organização Não Governamental
- PAR: Programa de Arrendamento Residencial.
- PEHP: Programa Especial de Habitação Popular.
- PLANASA: Plano Nacional de Saneamento.
- PM: Projeto Moradia.
- PNH: Política Nacional de Habitação.
- PSH: Programa de Subsídio Habitacional.
- PT: Partido dos Trabalhadores.
- SBPE: Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo.
- SEADE: Sistema Estadual de Análise de Dados.
- SFH: Sistema Financeiro de Habitação.
- SFI: Sistema Financeiro Imobiliário.
- SM: Salário Mínimo.
- SNH: Sistema Nacional de Habitação.
- SNIU: Sistema Nacional de Indicadores Urbanos do Ministério das Cidades.