

Panorama de la Política Nacional de Vivienda en Brasil 2003 – 2016

Jornadas de Reflexión: Políticas para la
Producción y Financiamiento de Hábitat
Quito, diciembre 2018

Serie de Notas Técnicas CAF *Vivienda en foco*

Desafíos y soluciones para atender las demandas habitacionales de América Latina y el Caribe

En el marco de la Estrategia de Vivienda Adecuada y Hábitat 2031

CAF 2026

Construida/Producida por la **Dirección de Hábitat y Desarrollo Territorial**, de la **Gerencia de Desarrollo Territorial Sostenible** dentro de la **Vicepresidencia Corporativa de Programación Estratégica de CAF**.

Julian Suárez Migliozi, gerente de Desarrollo Territorial Sostenible, CAF.

Emil Rodríguez Garabot, director de Hábitat y Desarrollo Territorial, CAF.

Coordinación y redacción

Inés Da Silva Magalhaes

Colaboración

Inés Da Silva Magalhaes

Edición y diseño

Dirección de Hábitat y Desarrollo Territorial – CAF: **Amparo Arteaga, Pablo Lopez y Mariana Poskus**

Diseño y maquetación: **Estefanie Quispe Salas**



Obra digital disponible en la biblioteca virtual de CAF scioteca.caf.com con acceso abierto bajo la licencia

Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional (CC-BY-NC-ND 4.0)

Para ver una copia de esta licencia, visita <http://creativecommons.org/by-nc-nd/4.0>

Las ideas y opiniones expresadas en esta obra son las de los autores y no reflejan necesariamente el punto de vista de CAF ni comprometen a la organización. Los términos empleados y la presentación de los datos que en ella aparecen no implican toma alguna de posición de parte de CAF en cuanto al estatuto jurídico de los países, territorios, ciudades o regiones ni respecto de sus autoridades, fronteras o límites.



Panorama de la Política Nacional de Vivienda en Brasil 2003 – 2016

Jornadas de Reflexión: Políticas para la Producción y Financiamiento de Hábitat
Quito, diciembre 2018

Inés Da Silva Magalhaes



Figura 1. Favela de Paraisópolis, São Paulo, llamada de Independente.

Contenido

- 1
Contexto — 8
Introducción — 9
- 2
Análisis de políticas y programas de Vivienda en Brasil entre 2003 y 2016 — 14
- 3
Reflexiones finales — 32



Figura 2. Sao Paulo, Brasil. Tomada de Coolt.

Siglas y abreviaturas

ACIJ - Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia

EO - Entidad organizadora

FNHIS - Fondo Nacional de Vivienda de Interés Social

MCiudades - Ministerio de las Ciudades

PAC - Programa de Aceleración del Crecimiento

PMCMV - Programa Minha Casa Minha Vida

SNHIS - Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social

SNM - Sistema Nacional Mercado

Contexto

Introducción

La evolución de la política habitacional en Brasil entre 2003 y 2016 constituye una referencia clave para comprender cómo los países de América Latina pueden enfrentar, de manera integral, los desafíos asociados al desarrollo urbano, la desigualdad social y el déficit de vivienda. Durante este período, Brasil impulsó un proceso de modernización institucional, caracterizado por la creación de marcos legales, sistemas nacionales y programas que buscaron articular el acceso a la vivienda con políticas urbanas, sociales y económicas de largo alcance.

Este artículo analiza ese proceso, destacando las transformaciones introducidas a partir del Estatuto de la Ciudad, la creación del Ministerio de las Ciudades y la implementación de iniciativas emblemáticas como el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) y el Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). A partir de estas experiencias, se examinan los avances, tensiones y desafíos que marcaron la agenda urbana brasileña, así como las lecciones que estas políticas ofrecen para otros países de la región.

La revisión presentada permite no solo comprender la complejidad del abordaje habitacional en un contexto de acelerada urbanización y profundas desigualdades, sino también identificar elementos estratégicos para la formulación de políticas contemporáneas orientadas a la inclusión, la sostenibilidad y la mejora de la calidad de vida de las poblaciones más vulnerables.

El artículo forma parte de las presentaciones y contribuciones destacadas de la Jornada de Reflexión sobre Políticas para la Producción de Hábitat y Financiamiento de vivienda en Quito, Ecuador, en 2018 llevada a cabo por CAF y con la participación del Banco de Desarrollo del Ecuador (BDE), el Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda.

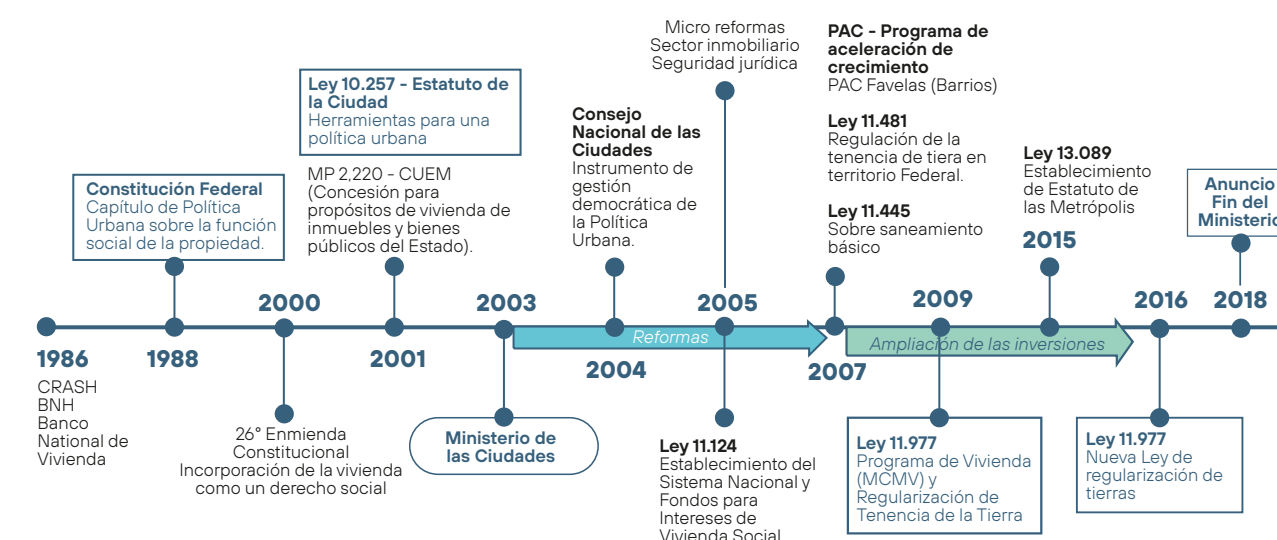


Figura 3. Línea del tiempo principales marcos institucionales y legales 2003-2016.

Brasil llegó al final del siglo XX con más del 80 % de su población en las ciudades, en contraste con el 36 % que allí vivían en los años 50. Este intenso ritmo de urbanización produjo un enorme pasivo urbano y social, pues ocurrió asociado a la falta de opción y acceso a la vivienda para los más pobres, ya sea por la insuficiencia de las políticas habitacionales o por la falta de oferta accesible en el mercado formal. Se añade a esto el alto costo de la tierra urbanizada y el proceso migratorio provocado por una industrialización con bajos salarios. El proceso de formación de las ciudades brasileras se caracteriza por extensas periferias pobres e informales, donde las parcelas clandestinas y las favelas se transformaron en la principal alternativa de vivienda para los más pobres. Se puede considerar que el rezago habitacional es un franco indicador de este proceso de urbanización excluyente.

El fenómeno habitacional en Brasil presenta una serie de características estructurales que permiten dimensionar la magnitud de sus desafíos urbanos y sociales. El país cuenta con 5.570 municipios y un total de 67 millones de domicilios, lo que refleja la escala territorial y poblacional de su sistema urbano. Dentro de este universo, el déficit habitacional asciende a 6,3 millones de viviendas, equivalente al 9,3 % del stock total, evidenciando una brecha significativa en el acceso a soluciones habitacionales adecuadas.

A esta situación se suma la existencia de 3 millones de viviendas ubicadas en favelas, de las cuales un 88 % se concentra en áreas metropolitanas, donde las dinámicas de urbanización acelerada y desigual se manifiestan con mayor intensidad. Asimismo, alrededor de 9,6 millones de viviendas —el 16,5 % del total— presentan condiciones de inadecuación, debido a la falta de al menos uno de los servicios esenciales: saneamiento, agua, energía o recolección de residuos.

Pese a estos desafíos, el país registra un incremento anual de 1,2 millones de viviendas nuevas, lo que muestra una dinámica constructiva significativa, aunque insuficiente para cerrar las brechas acumuladas y enfrentar el crecimiento urbano de forma sostenible.

La incorporación en la Constitución de 1988 de la función social de la propiedad, es un marco en la construcción de la institucionalidad de la política urbana en el país. Se estableció allí un capítulo sobre el tema, pero que sólo fue regulado 13 años después, tras mucho debate y movilización de los movimientos sociales por la reforma urbana.

En el cuadro siguiente se expresa la línea del tiempo con los principales marcos institucionales y legales de este período. El texto hará hincapié en algunos de los hitos históricos, pero es preciso referenciar el conjunto de ellos como parte del proceso.

Marcos legales e institucionales

Estatuto de la ciudad

El Estatuto de la ciudad fue aprobado por Ley Federal n° 10.257/2001. Entre las innovaciones que incorpora está la reglamentación de una serie de instrumentos de naturaleza jurídica y urbanística dirigidos a inducir las formas de uso y ocupación del suelo, a posibilitar la regularización de posesiones urbanas de áreas ocupadas para fines de vivienda y de instituir las formas de control y participación directa del país —de los ciudadanos— en la elaboración de los Planes Directores.

El Plan Maestro, obligatorio para los municipios con más de 20 mil habitantes, por ejemplo, debe establecer mecanismos para ampliar la oferta de tierra urbanizada, inhibir la retención de suelo urbano, incidir en la formación del precio de la tierra y reservar áreas para vivienda social.

Fundamentos del estatuto

- Uso social de la propiedad urbana
- Separación entre el derecho de propiedad y el de construcción
- Regularización de asentamientos informales urbanos
- Gestión democrática de las ciudades

Instrumentos para:

Inducción al desarrollo urbano

- Parcelación, edificabilidad o edificación obligatoria
- IPTU -Impuesto sobre propiedad urbana progresivo en el tiempo
- Consorcio Inmobiliario
- Otorga onerosa del derecho de construir y de cambio de uso
- Derecho de Superficie
- Transferencia del derecho de construir
- Operaciones Urbanas Consorciadas
- Derecho de Preempción (preferencia del sector público)

Regularización del Suelo

- Órganos colegiados de política urbana, audiencias y consultas públicas
- Estudios de Impacto de Vecindad
- Iniciativa popular, plebiscito, referéndum
- Conferencias sobre asuntos de interés urbano

Financiamiento de la política urbana

- Impuesto sobre la Propiedad Predial y Territorial Urbana - IPTU
- Contribución de Mejoramientos
- Operaciones Urbanas Consorciadas
- Estudio de Impacto de Vecindad
- Transferencia del Derecho de Construir (potencial constructivo)
- Consorcio Inmobiliario
- Zonas Especiales de Interés Social
- Otorga onerosa del derecho de construir y de cambio de uso

Democratización de la gestión urbana

- Órganos colegiados de política urbana, audiencias y consultas públicas
- Estudios de Impacto de Vecindad
- Iniciativa popular, plebiscito, referéndum
- Conferencias sobre asuntos de interés urbano

Ministerio de las ciudades

En el período posterior a la quiebra del Banco Nacional de Vivienda, creado por el régimen militar, hasta la creación del Ministerio de las Ciudades (MCiudades), entre 1986-2003; la política urbana y en especial la política de vivienda se debilitó y fue institucionalmente fragmentada.

En el primer mandato del presidente Lula en 2003, el Ministerio de las Ciudades nace con la misión de implantar un nuevo formato político-institucional para enfrentar las principales cuestiones urbanas del país. El Ministerio de las Ciudades estaba conformado por cuatro secretarías sectoriales: Vivienda, Saneamiento Ambiental, Movilidad Urbana y Programas Urbanos.

Entre las funciones y objetivos principales estaban, el desarrollo e implementación de la Política Nacional de Desarrollo Urbano y Políticas Sectoriales para Vivienda, Saneamiento Ambiental y Movilidad Urbana; la planificación, regulación y gestión de la aplicación de recursos en políticas de desarrollo urbano, vivienda, saneamiento ambiental y movilidad urbana; y la construcción de un pacto federativo para elaborar e implementar las políticas sectoriales de la Política Nacional de Desarrollo Urbano.

El Consejo Nacional de las Ciudades, fue un hito dentro del proceso analizado. Fue creado en 2004 como un importante instrumento para el manejo democrático de la Política Nacional de Desarrollo Urbano. Se trató de un órgano colegial de carácter consultivo y deliberativo para formular y proponer lineamientos de desarrollo urbano, así como el monitoreo de su implementación. Su organización estaba compuesta por 86 miembros, con voz y voto, incluyendo varios segmentos que son elegidos en conferencias nacionales.

Entre los aspectos de la estructuración del sector urbano en el país en este período:

Ejes principales y comunes

- Elaboración e implementación de Marcos Nacionales de las Políticas
- Elaboración de los Plano Nacionales y mejora de los instrumentos de planificación e inducción de la implementación de las políticas sectoriales a nivel local;
- Planos Sectoriales
- Capacitación institucional
- Incremento de participación social;
- Financiamiento y pacto con gobiernos sub-nacionales.
- Sistema nacional de conferencias (local, regional y nivel federal)

Políticas Nacionales

- Política Nacional de Vivienda;
- Política Nacional de Movilidad Urbana;
- Programa de Regulación de Tierras;
- Política Nacional de Saneamiento Ambiental.
- Programa Nacional de Capacitación

En alianza con otros Ministerios respecto a:

- Política Nacional de Residuos Sólidos,
- Política Nacional de Desastres y Defensa Civil
- Planes municipales de Riesgos
- Política de Inclusión de Población con Discapacidades.



Figura 4. Curitiba. Tomada de CAF.

Capítulo 2.

Análisis de políticas y programas de Vivienda en Brasil entre 2003 y 2016

Nuevo diseño institucional del sector de vivienda

Política y Sistema Nacional de vivienda

El nuevo diseño institucional del sector habitacional comenzó con la aprobación en 2004, por el Consejo de las Ciudades, de la Política Nacional de Vivienda. Se establecieron allí como las principales líneas programáticas para promover el acceso a la vivienda digna (i) la urbanización de los asentamientos precarios, (ii) la producción habitacional y (iii) la regularización de tierras. La viabilidad de estos programas ocurriría por medio de la implementación del Sistema Nacional de Vivienda, dividido en dos frentes (el Sistema Nacional Mercado (SNM) y el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social (SNHIS)), y que operaría con diferentes fuentes de recursos, formas y condiciones de financiamiento para que, de forma complementaria, vinieran a viabilizar el acceso a la vivienda en todos los segmentos sociales.

El Sistema y el Fondo Nacional de Vivienda de Interés Social (SNHIS y FNHIS), fueron instituidos por la Ley n° 11.124 / 05, con perspectiva de institucionalización federativa en los tres niveles de gobierno. Para esto, los entes subnacionales se adhieren voluntariamente al SNHIS como condición para recibir recursos del FNHIS. Al adherirse al Sistema, estados y municipios se comprometen a constituir un Fondo Local de Vivienda de Interés Social, crear un Consejo Gestor del Fondo Local - que deberá tener un modelo similar al nacional y elaborar un Plan Local Habitacional de Interés Social (PLHIS). La estructuración del sistema fue una importante medida para insertar la vivienda en la agenda de prioridades de los municipios.

En paralelo, unos elementos importantes para ampliar el mercado inmobiliario fueron las medidas de mejoramiento del marco regulatorio del sector a través de las leyes n° 10.931 / 04 y ley n° 11.196 / 05. Siendo las más importantes:

I) Mejoramiento del instrumento de enajena-

ción fiduciaria para sustituir la hipoteca en los financiamientos inmobiliarios, mayor seguridad jurídica

- La medida redujo el plazo de reposición de los inmuebles morosos originalmente de 2 a 3 años, a 90 días.

III) Creación del patrimonio de afectación

- Posibilita la segregación de las unidades en construcción de los demás activos de la incorporadora, preservando el emprendimiento en caso de quiebra de la empresa de modo a dar mayor seguridad a los prestatarios y ampliar la oferta de crédito para el sector.
- Sobre el Patrimonio de afectación incide una tributación simplificada mediante la incidencia de una alícuota única del 7% sobre el valor de las unidades, contemplando el cobro del IR, CSLL, PIS y Cofins.

III) La exención de impuesto sobre la renta sobre la ganancia obtenida por persona física en la venta de inmuebles residenciales, desde el plazo de 180 días, en caso de que invierta en la adquisición de otro inmueble.

IV) Creación de instrumentos para el mercado de capitales

- LCI letras de crédito inmobiliario

ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO HABITACIONAL

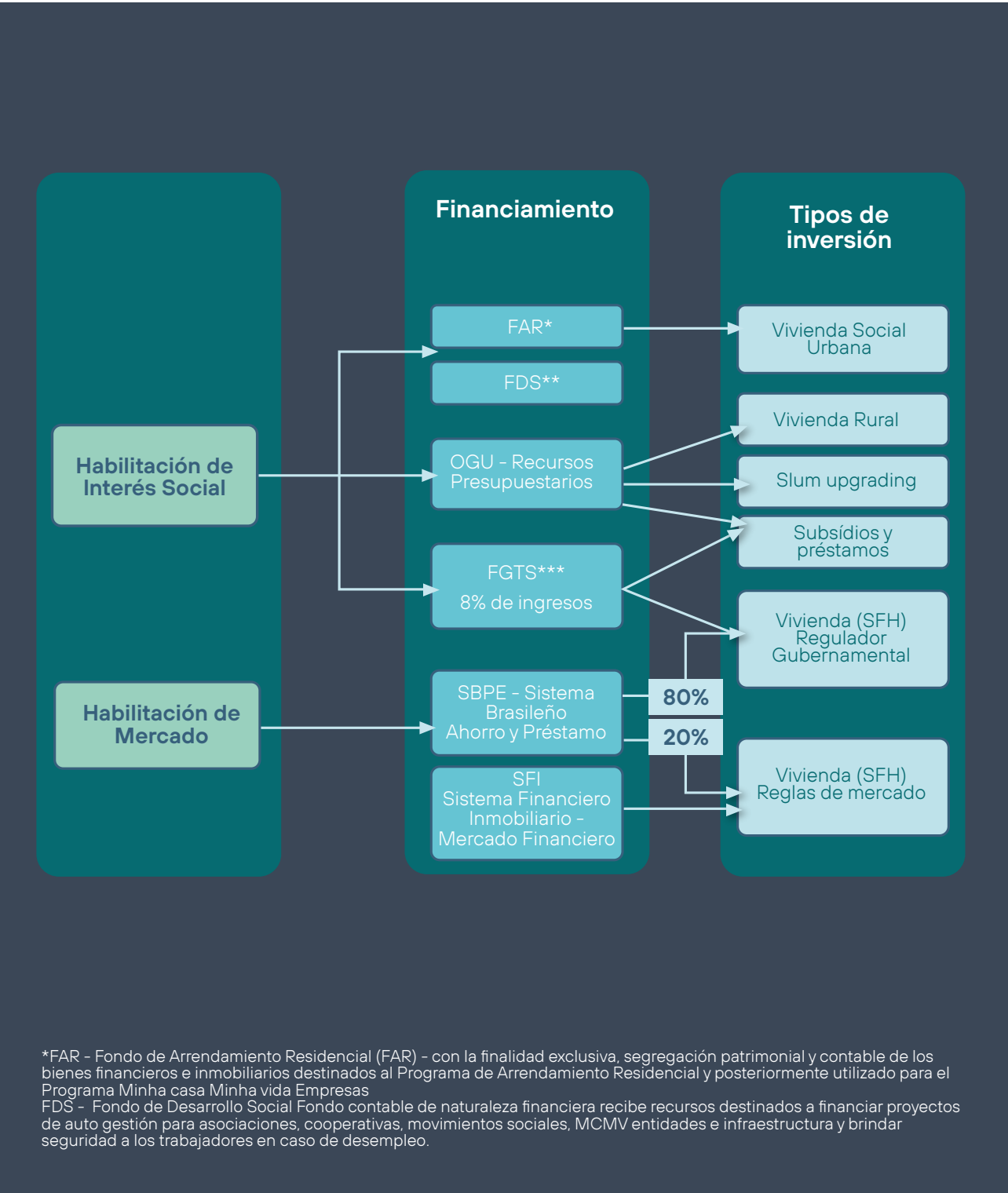


Figura 5. Estructura del financiamiento habitacional Brasil.

PAC - Programa de Aceleración del Crecimiento: Ciclo de ampliación de las inversiones

Una vez creadas las bases institucionales de la política de vivienda, se inicia una fase de incremento de las inversiones por medio del PAC - Programa de Aceleración del Crecimiento, lanzado en 2007.

El PAC fue un amplio programa de inversiones con el objetivo de promover: i) crecimiento económico inclusivo, ii) Generación de empleo e ingresos, iii) Reducción de inequidades sociales y regionales, iv) Mejoramiento de las condiciones de vida urbana, v) Inserción Internacional Competitiva, a través de un conjunto de medidas destinadas a fomentar la inversión privada, aumentar la inversión pública en infraestructura y eliminar obstáculos burocráticos, administrativos, normativos, jurídicos y legislativos al crecimiento. Las medidas del PAC se organizan en cinco bloques: inversiones en infraestructura; mejora del entorno de inversión; medidas fiscales de largo plazo; desoneración y mejora del sistema de impuestos; y estímulo al crédito y a la financiación.

El bloque relativo a las inversiones en infraestructura concentra recursos en tres ejes considerados estratégicos para promover un proceso de desarrollo sostenible y acelerado: (i) logística (carretera, ferrocarril, portuaria, hidroviaria y aeroportuaria); (ii) energía (generación y transmisión, petróleo, gas natural y fuentes renovables de energía) y (iii) infraestructura social y urbana (luz para todos, saneamiento, vivienda, metro, agua).

Se han consolidado en el PAC, en el periodo de 2007 - 2016¹, con diferentes niveles de implementación, los 4 programas para atención de las necesidades de vivienda del país.

1. URBANIZACIÓN DE ASENTAMIENTOS PRECARIOS - PAC - FAVELAS
2. PROGRAMA DE REGULARIZACIÓN FUNDIARIA
3. PROGRAMA DE PREVENCIÓN Y MITIGACIÓN DE RIESGOS
4. Y EN 2009, EL PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA.

¹ Obras del programa continuaron en ejecución, pero sin nuevas contrataciones.

1

Urbanización de asentamientos precarios -
PAC - favelas

La cuestión de las favelas se ha convertido en uno de los ejes de la política Nacional de Vivienda, como una de las formas de recuperación de un enorme pasivo urbano de nuestras ciudades y además es adherente al objetivo de reducción de las desigualdades en el país.

El diseño del programa de urbanización de favelas consideró importantes experiencias históricas de los municipios - implementadas en los años 80 y 90 y también las experiencias venidas de los programas del BID y del Banco Mundial

- avanzando en el concepto de intervención integral e integrada de los proyectos, con la inclusión de las obras y servicios necesarios para la elevación de los patrones de infraestructura urbana y de las condiciones de habitabilidad en el área y en las viviendas.

Son componentes de intervenciones las obras de infraestructura y servicios, con el objetivo que las intervenciones urbanas-habitacionales sean un instrumento de enfrentamiento a componentes de exclusión que se manifiestan en los territorios.



Figura 6. Programa de urbanización de favelas.

Además de las intervenciones urbanas-habitacionales, un avance que considero fundamental en esta etapa de la Política Nacional de Vivienda adoptada a partir de 2004, es la incorporación del proyecto de trabajo social como obligatorio en todos los programas de vivienda financiados con recursos federales como un instrumento importante de enfrentamiento de exclusión que se manifiestan en los territorios. El objetivo es que las intervenciones urbanas-habitacionales sean un instrumento de enfrentamiento a componentes de exclusión que se manifiestan en los territorios.

El trabajo social, se convierte así, en uno de los proyectos exigidos en todos los emprendimientos y debe prever medidas para el fortalecimiento del patrimonio social de las comunidades con inversiones obligatorias en acciones de:

Movilización, organización y fortalecimiento social – prevé procesos de información, movilización, organización y capacitación de la población beneficiaria, buscando promover la autonomía y el protagonismo social, así como el fortalecimiento de las organizaciones existentes en el territorio, la constitución y la formalización de nuevas representaciones y canales de participación y control social.

Acompañamiento y gestión social de la intervención – busca promover la gestión de las acciones sociales necesarias para la identificación, encaminamiento y solución de problemas constructivos o de manutención referentes a los emprendimientos, en articulación con la constructora, los entes públicos y las concesionarias de acuerdo con las respectivas competencias.

Educación ambiental y patrimonial – busca promover cambios actitudinales en relación al medio ambiente, al patrimonio y la vida saludable, fortaleciendo la percepción crítica de la población sobre los aspectos que influyen su calidad de vida, además de incidir sobre los factores sociales, políticos, culturales y económicos que determinan su realidad, haciendo posible alcanzar la sustentabilidad ambiental y social de la intervención.

Desarrollo socioeconómico – apunta a la articulación de políticas públicas, el apoyo y la implementación de iniciativas de generación de empleo, buscando la inclusión productiva, económica y social, de forma a promover el incremento de la renta familiar y la mejoría de la calidad de vida de la población, fomentando condiciones para un proceso de desarrollo socio territorial de medio a largo plazo.



Figura 7. Acompañamiento y gestión social de la intervención.



Figura 8. Formación ciudadana y profesional.

Organismos claves y operacionalización

Ministerio de las Ciudades:

- Responsable por la política de vivienda y programas.
- Define estándares técnicos, criterios de selección e implementación;
- Selecciona propuestas enviadas por los gobiernos locales.

Caixa Econômica Federal – CAIXA

- Banco público y principal operador de las políticas de vivienda en el país.
- CAIXA en este programa actúa como agente técnico - operacional del gobierno federal en la transferencia de recursos presupuestarios a los estados y municipios.
- Realiza de evaluación técnica y jurídica de los proyectos presentados, audita la ejecución de los proyectos y el cheque final de los recursos utilizados

Municipios y gobiernos estatales

Son los proponentes y agentes ejecutivos de las intervenciones. Responsables por elaborar los proyectos, respetando los parámetros establecidos por el programa, realizar la licitación y la posterior operación de los equipamientos construidos.

- **Familias** - participación comunitaria, individual o asociativa. Las familias deben participar en todas las fases del proyecto.

RESULTADOS Y DESAFÍOS DEL PROGRAMA

A pesar de que el programa había financiado obras de pequeño porte, un gran diferencial del PAC fue que el volumen de recursos disponibles posibilitó la realización de intervenciones de alta complejidad en grandes favelas, como los complejos en las favelas Alemao (RJ), Manginhos (RJ), Paraisopolis (SP), entre otros. Más de 1000 municipios recibieron inversiones del programa, siendo que varios de estos recibieron el financiamiento de más de un proyecto. Se beneficiaron por las obras más de 2 millones de familias (2018) con inversiones de cerca de US\$ 12 mil millones.

Con los cuantiosos avances institucionales que fueron posibilitados por la implementación del programa, quedan o se han generado otros desafíos. Entre estos:

- Necesidad de construcción de nuevos consensos sobre los parámetros de urbanización deseable para cambiar el padrón de urbanidad versus el volumen de reasentamientos y de inversiones necesarias.
- Metodologías de trabajo “por etapas” de los proyectos en los grandes complejos de favelas.
- Nuevas Metodologías adecuadas a la movilidad y participación social en los grandes proyectos
- Patrones de servicios compatibles con los de la ciudad formal, al término de las obras
- Programas complementarios para alcanzar mejoras habitacionales por medio de asistencia técnica y auto-financiamiento, de modo a garantizar efectivamente una vivienda adecuada
- Articulación institucional con las políticas sociales en el territorio, para generar en la urbanización oportunidades de trabajar para las familias en situación de vulnerabilidad alta, con foco en el acceso a las políticas sociales, inclusión en los sistemas de protección social y también en el mundo del trabajo
- Articulación para la intervención del territorio y seguridad pública
- Avanzar en la formulación de tipologías de intervención para grandes complejos, periferias y áreas consolidadas degradadas.
- Gran cuestión en este momento: la reducción de los niveles de inversión tiende a interrumpir el proceso sostenido de avances ocurridos.



Figura 9. PAC - Slum upgrading Vila da Barca – Pará



Figura 10. PAC - Slum upgrading Alemao Complex – Rio de Janeiro

2 Programa Minha casa, minha vida

En 2009 el gobierno brasileño lanzó un conjunto de medidas de carácter anticíclico, entre ellas el Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) La elección del sector de la construcción civil que produce vivienda, como uno de los focos prioritarios de inversiones se dio porque, además de su gran capacidad empleadora, la vivienda tenía un carácter de inclusión social muy adherente a la estrategia de reducción de desigualdades del gobierno.

Requisitos y desafíos iniciales del programa

Pese a que las alteraciones realizadas en el sector inmobiliario ya indicasen en la época un incremento de las contrataciones y un mejor desempeño del mercado en las fajas de menor ingreso, el programa nace con los desafíos de:

- Ampliar el acceso a la vivienda en las familias de baja y media-baja renta,
- Establecer un nuevo nicho del mercado: movilizar actores y estructurar un sector habitacional de baja renta para producir casas en todo el país.
- Crear un nuevo modus operandi para dar al gobierno federal mayor control sobre los resultados, patrones constructivos y plazos en la producción de la vivienda.
- Crear un arreglo institucional y esquema de financiamiento para familias que no se califican para acceder al mercado de hipotecas.
- Respetar las responsabilidades locales con relación a las reglamentaciones del planeamiento urbano sobre las opciones relacionadas a la localización del desarrollo

INSTRUMENTOS Y BENEFICIOS

El PMCMV atiende a cuatro (inicialmente tres) franjas de ingresos, en el área urbana y en el medio rural, en diferentes modalidades de operacionalización, dependiendo del agente organizador del emprendimiento.

Para alcanzar los objetivos del PMCMV fueron necesarias medidas de incentivos tanto para la demanda como para la oferta, siendo que los principales instrumentos y beneficios fueron:

Rangos de ingresos	MCVM I (2009/2010)	MCVM II (2011/2014)	MCVM III (2015/2018)	
			2015 - 2016	2017
Ingreso 01	R\$ 1,395.00	R\$ 1,600.00	R\$ 1,800.00	R\$ 1,800.00
Ingreso 1,5	-	-	R\$ 2,350.00	R\$ 2,600.00
Ingreso 03	R\$ 2,790.00	R\$ 3,275.00	R\$ 3,600.00	R\$ 4,000.00
Ingreso 04	R\$ 4,650.00	R\$ 5,000.00	R\$ 6,500.00	R\$ 9,000.00
			Modificación realizada el 30/03/2016	Modificación realizada el 08/03/2017

Figura 11. Rangos de ingreso por etapa del programa

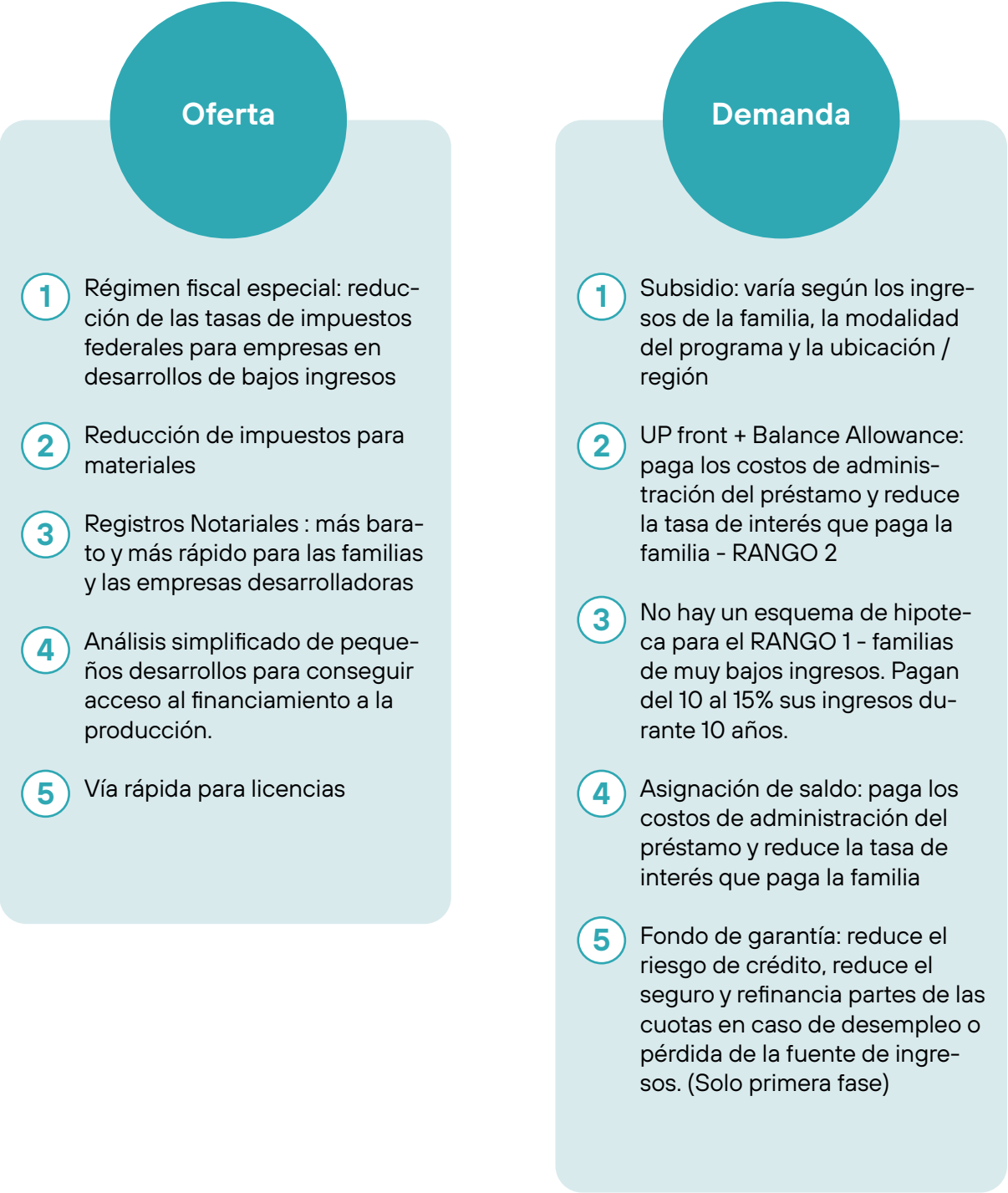


Figura 12. Instrumentos y beneficios

Modalidades del PMCMV.

Parámetros operativos de la vivienda urbana para proponentes – Empresas o entidades urbanas – Faja 1

- Los valores de la vivienda son variables, considerando el tamaño y ubicación del municipio.
- Los valores de la vivienda oscilan entre R\$ 59 mil hasta R\$ 96 mil.
- Faja de renta de hasta R\$ 1.800 (U\$ 520)
- Los pagos son de 10 a 15%² de la renta de la familia durante 10 años.

Faja 1 - Proponentes empresas

En primer lugar, el gobierno federal hace aportes en el FAR³, operado por CAIXA, que compra los emprendimientos de los promotores, retirando de estos el riesgo de comercialización de las viviendas.

Luego, las empresas (en asociación o no con los municipios) presentan las propuestas de emprendimientos a CAIXA, que hace el análisis de los proyectos a la luz de las reglas establecidas por el Ministerio de las Ciudades.

El emprendimiento debe ser aprobado por los municipios y tener la comprobación de viabilidad de los concesionarios de agua y saneamiento. El Municipio debe también presentar un reporte de impacto del emprendimiento en los servicios sociales de educación, salud, movilidad, asistencia social, así como las acciones pertinentes para la adecuación de estos servicios.

Para mitigar el retraso de la prestación de los servicios sociales a la comunidad en los nuevos emprendimientos, el PMCMV en su segunda etapa financió la construcción simultánea de las casas y de los equipamientos sociales mínimos en varios emprendimientos. Las viviendas son alienadas directamente a las familias seleccionadas por el municipio, que también es el responsable por hacer el trabajo social en los emprendimientos.

² Porcentaje alterada em 2016 para de 10% a 25 %de la renta familiar.
³ Es un Fondo financiero privado con un fin exclusivo, con segregación patrimonial y contable, fue instituido por CAIXA, autorizada por el congreso en 2001 para operar el PAR 'Programa de Arrendamiento Residencial y a partir de 2009 pasó a ser utilizado para financiar el PMCMV.



Figura 13. Operacionalización y actores clave – Faja 1. Fondo de Cotas donde el gobierno federal aporta recursos – permite la compra directa de los emprendimientos de los developers y el registro hace directamente a las familias.

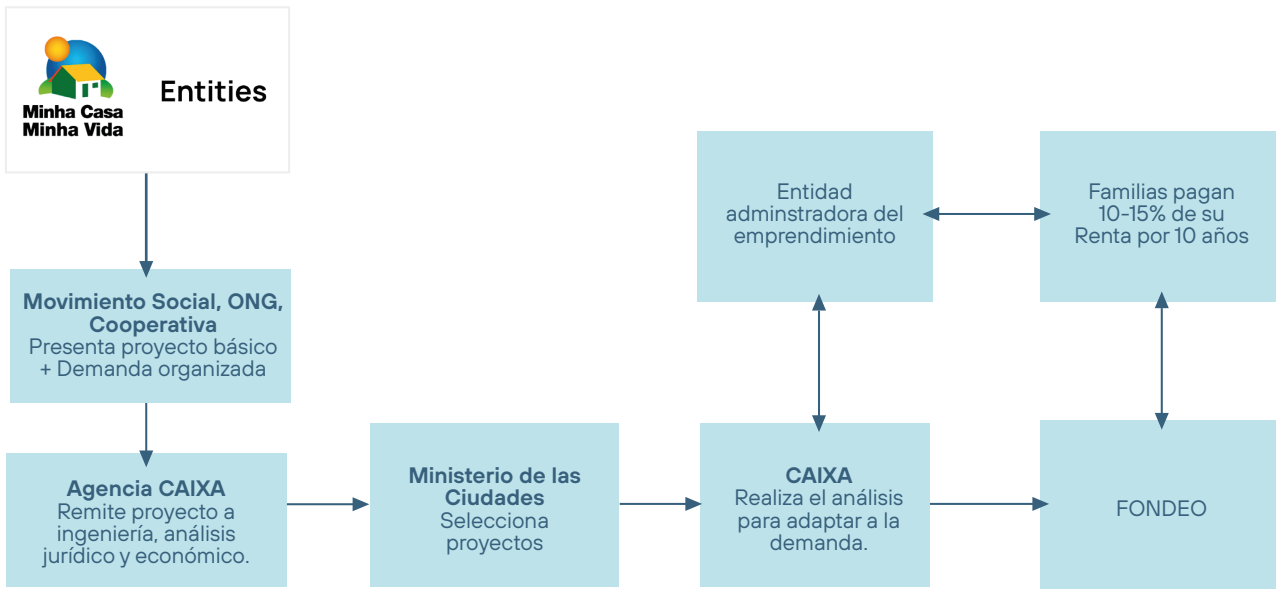


Figura 14. Operacionalización y actores clave

Faja 1 - Proponentes 'entidades' urbanas

Esta es una modalidad con alto grado de participación, pues el programa concede financiamiento a las personas físicas, que se organizan por medio de una EO- Entidad Organizadora que puede ser una cooperativa, una asociación o una entidad sin fines de lucro.

La EO habilitada previamente por el MCiudades, debe organizar y apoyar a las familias en el desarrollo y ejecución de los proyectos habitacionales, así como presentar a CAIXA la propuesta básica de intervención habitacional

de acuerdo con las condiciones y requisitos del programa para el análisis jurídico, social y de ingeniería;

Las familias deben elegir, en asamblea, dos comisiones de seguimiento y evaluación física / financiera de la ejecución del proyecto. Se exige así la formación de las siguientes comisiones: i) CRE- Comisión de Representantes, que hace seguimiento financiero y movimiento de la cuenta bancaria que recibirá los recursos y (ii) CAO - Comisión de Seguimiento de Obras.

Rangos	Límite viviendas	Límite subsidios	Tasas Interés
Hasta R\$ 2350	R\$ 144 mil a 74 mil	45.000 a 11.600	5 %
Hasta R\$ 3600	240.000 a 95.000	29.000 a 10.500	5,5 - 7 %
Hasta R\$ 6500	240.000 a 95.000	-	8,16 %

Figura 15. Estructura de subsidios Programa Minha casa, minha vida.

Faja 1 - Proponentes "entidades" rurales

El gobierno federal financia la producción o mejoramiento de la vivienda a personas organizadas en cooperativas, asociaciones o movimientos sociales rurales que realizan la producción de vivienda en el proceso de autogestión.

- Renda anual de R\$ 15.000
- Subsidio R\$ 25.000 y Contraprestación de 4% del subsidio .

Parametros operativos del crédito do FGTS⁴ para setores medios - Faja 1,5,2 y 3

Pueden financiarse la producción o adquisición de una nueva vivienda, construcción en terreno propio con créditos individuales o organizados en grupos.

- Los valores de la vivienda son variables por tamaño y ubicación del municipio
- Esquema de Financiamiento es de subsidio + ahorro + crédito hipotecario do FGTS plazo hasta 360 meses
- El Fondo - FGTS * financia tanto a los constructores como a las familias.
- Las familias financian con subsidio por adelantado, dependiendo de sus ingresos. Subsidios son progresivos según la renta de la familia.

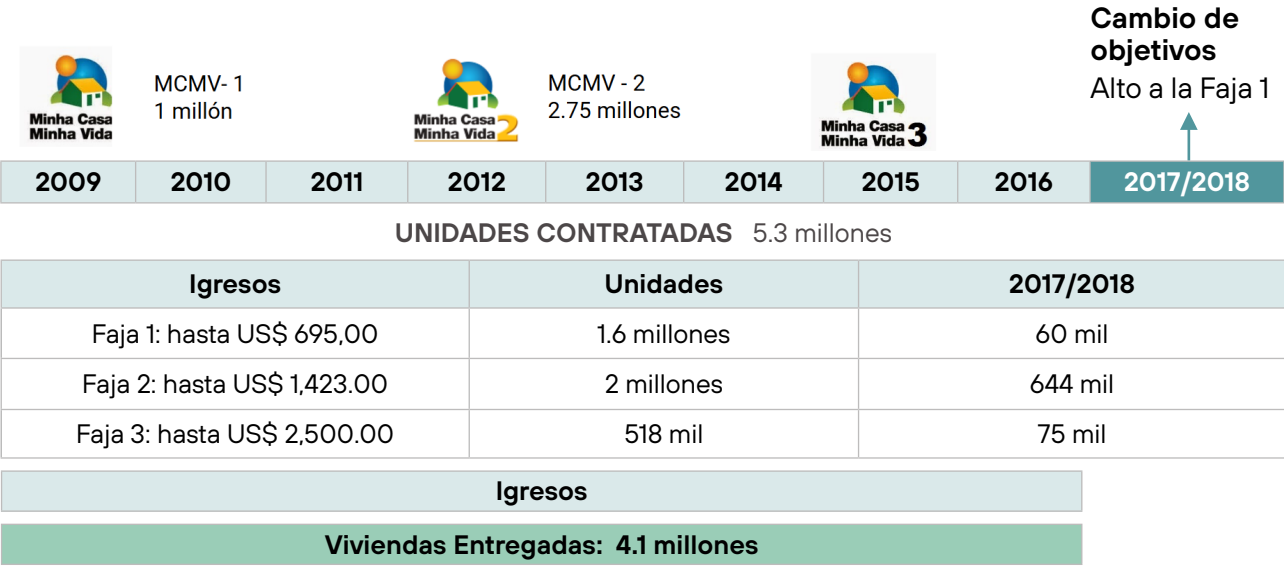


Figura 16. Minha casa Minha vida. Resultados 2009 -2018. Fuente: IBGE; Base de datos de Instituciones/Agentes Financieros. Referencia: Agosto 2018

⁴ El FGTS está formado por la contribución obligatoria del 8% de los empleadores con el propósito de proporcionar una fuente de financiamiento para vivienda e infraestructura y proporcionar seguridad a los trabajadores en caso de desempleo. A pesar de no formar parte del programa de incentivos PMCMV el fondo también financia inmuebles usados, amplificación y reformas de vivienda, con tasas de interés más bajas que lo mercado.

CONTRATACIÓN DISTRIBUIDA EN EL TERRITORIO NACIONAL

- El programa estuvo presente con alguna de sus modalidades en el 96% de los municipios brasileños, representando importante aporte en la actividad económica local.
- Las viviendas entregadas en 2014 correspondieron al 50% del total de viviendas producidas por en el País

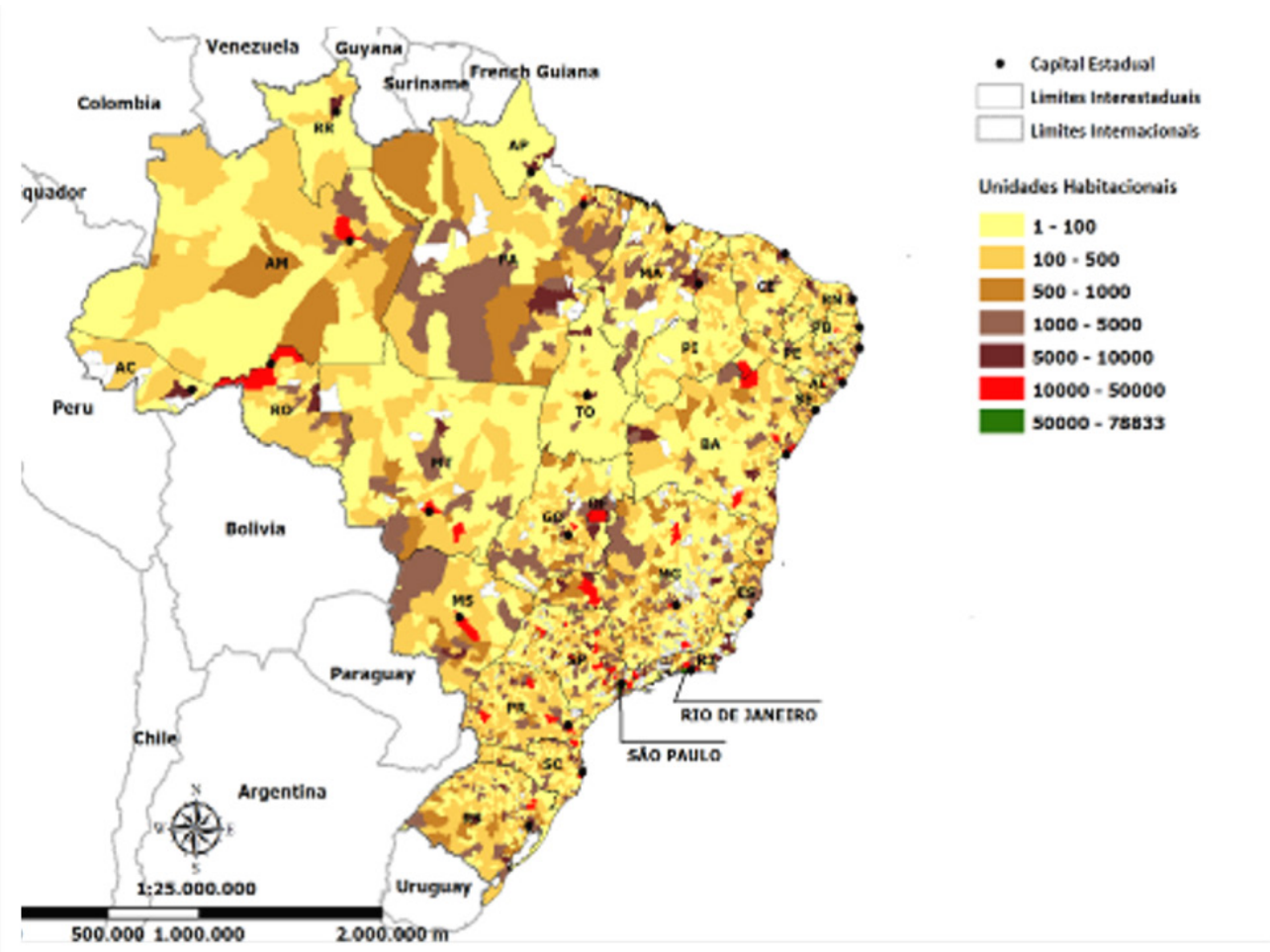


Figura 17. Contratación distribuida en el territorio nacional

Muchos desafíos permanecen:

- Mejorar la ubicación de los desarrollos de vivienda (faja 1) con usos complementarios y mix de renta
- Retraso en la prestación de servicios de educación y salud. (Mitigado con contratación simultánea en la fase 2.
- Desarrollo de soluciones constructivas que minimicen los costes de mantenimiento de los edificios;
- Nuevas prácticas - remodelación y rehabilitación de zonas urbanas.
- Herramientas de control de la expansión urbana y creación de vacíos – competencia local (conexión con política urbana y de suelo
- Figura jurídica especial de propiedad para los condominios sociales para facilitar la gestión social y patrimonial
- Mejoría de capacidades institucionales y herramientas metodológicas para ejecución del trabajo social, principalmente para grandes emprendimientos
- La estrategia de perfeccionamiento progresivo del programa utilizó como herramientas - cambios en el reglamento, creación de libros de referencia y capacitación



Figura 18. Cuaderno 5: Entidades urbanas y rurales.



Figura 19. Cuaderno 4: GEO-HCHV.



Figura 20. Cuaderno 2: Parámetros referenciales.

Proyectos heterogéneos



Figura 21. Bairro Carioca Rio de Janeiro - RJ



Figura 22. Juazeiro/BA - Residencial Sao Francisco



Figura 23. Aracaju Residencial Jaime Norberto da Silva, Aracaju – SE



Figura 24. Alagoinha

Programa prevención y reducción de riesgos

Tiene el objetivo de promover la prevención de riesgos centrándose en los municipios con mayor susceptibilidad a inundaciones, lluvias intensas, deslizamientos de tierras y sequías, a través de herramientas ambientales y de planificación, el uso de suelo e intervenciones de infraestructura;

- Estructurar un sistema de soporte a la toma de decisiones y alerta de desastres;
- Ampliar el mapeo de riesgos en municipios vulnerables para guiar al cuerpo de Defensa Civil; Invertir en cartografía geotécnica para la expansión urbana en municipios vulnerables;
- Es implementado en articulación con los ministerios de ciencia y tecnología para los temas de alerta y con la defensa civil para el tema de las emergencias y desastres.

Programa de regularización fundiaria

Tiene como objetivo dar soporte técnico y transferir recursos a los estados y municipios para construir políticas y programas para la regularización de la propiedad de la tierra. A través de cursos, talleres, seminarios y materiales de apoyo.

Reflexiones finales

Si bien se reconoce una importante disminución de la desigualdad en la región, por el parámetro de PIB per cápita, y además por el aumento de las inversiones en vivienda en varios de nuestros países, esto no ha sido suficiente para superar el padrón de desigualdades y la segregación urbana que caracteriza la mayoría de las ciudades latinoamericanas.

El cambio de paradigma que inició con la Nueva Agenda Urbana y la Agenda 2030 hacia un modelo de desarrollo urbano y territorial sostenible e integrado, reconoció por primera vez a las ciudades como motores para impulsar el desarrollo teniendo a los gobiernos locales como aliados estratégicos en el cumplimiento de esta hoja de ruta. Es un desafío que no puede prescindir, por el contrario, de una estrategia específica para la cuestión de la vivienda implementada de forma muy articulada.



Figura 25. Reducción de riesgos.

Puntos relevantes para la elaboración e implementación de una estrategia de vivienda:

1. Es recomendable que los gobiernos nacionales elaboren una política de vivienda y sus instrumentos contando con la participación de los actores de los distintos sectores involucrados con lo tema como: el sector público de los diferentes niveles de gobierno, la universidad, cadena productiva de la construcción civil, agentes financieros, movimientos sociales.
2. Desde el punto de vista metodológico el proceso de construcción da política y plano nacional deben propiciar la identificación de los principales cuellos de botella para el desarrollo de una estrategia sustentable de vivienda y que resulte en una agenda de reformas institucionales, legales y programáticas.
3. Las agendas resultantes de este proceso son agendas de los distintos sectores y no sólo del gobierno nacional, o sea el sector privado debe tener una agenda ligada a la productividad y la innovación, la universidad una agenda de investigación, etc. y estas deben componer el eje de desarrollo institucional de la estrategia de vivienda.
4. Son ejes esenciales de una política y / o plan de vivienda: i) Política urbana y ambiental, ii) desarrollo institucional y capacity building. iii) Financiación y política de subsidios, iv) programas y acciones. En los cuales que deben señalarse los mecanismos e instrumentos para:
 - Promover legislación que establezca instrumentos que faciliten la regularización fundaría, oferta y gestión de suelo para vivienda e inducir que éstos sean adoptados por los municipios a través de políticas de incentivos o condicionalidades.

- Tener o apoyar programas que atiendan a las distintas necesidades habitacionales como: vivienda nueva, mercado de alquiler, vivienda usada, mejoramiento de vivienda, cualificación o mejoramiento de los barrios y mitigación de riesgos.
- La implementación de los programas habitacionales debe incluir un componente de la gestión social para fortalecer la organización de las comunidades, así como promover la articulación de otras políticas sociales destinadas a generar oportunidades y el refuerzo del capital social de estos territorios.
- En el punto de los programas también es deseable que aquellos destinados a mejorar la infraestructura o cualificación urbana de los territorios, puedan financiar un amplio abanico de componentes (espacios públicos, infra, mejora de la vivienda, equipos) para atender acertadamente cada situación en particular. Esta característica permite un mirada y intervenciones integradas en el territorio que puede potenciar las inversiones y sus resultados.
- Diversificación de productos para la financiación y microcrédito con subsidios compatibles.
- La Gobernanza es un tema clave en los procesos que involucran multi actores y multiniveles, siendo que la institucionalización de estos espacios favorece el perfeccionamiento y el monitoreo de la implementación de las políticas y programas.

Con relación a la Casa para Todos fue posible percibir que el programa esta conceptualmente bien diseñado, aunque el taller no fue suficiente para profundizar un análisis más detallado de los desafíos específicos de su implementación.

Las recomendaciones arriba son generales y deben ser consideradas, sin embargo, para el caso del Programa Casa para Todos creo que es importante reforzar o conferir algunos aspectos.

- Si uno de los objetivos del programa es la consolidación de un mercado de vivienda social, se debe incentivar el protagonismo del sector privado para la elaboración de proyectos y propuestas, para ello es importante tener claro cuáles son los factores que son un obstáculo para que esto ocurra. Por ejemplo, seguridad jurídica, procesos de licenciamiento, costo del financiamiento, mercados de seguros etc y efectuar las reformas necesarias.
- Las relaciones institucionales y las negociaciones ad doc funcionan hasta cierto punto, es importante institucionalizar los mecanismos e instancias de articulación con los municipios para potenciar su aportación en la implementación del programa, incluso en los temas como registro de la demanda.
- La recolección y tratamiento de las informaciones sobre el déficit y la demanda de vivienda necesitan tener regularidad para establecer series históricas que permitan monitoreo y seguimiento. Preferentemente deben ser producidas por los organismos de estadística nacionales.

- La disponibilidad de tierra por los municipios debe ser analizada con parámetros de sostenibilidad claros y aún la producción de las viviendas deben ser adherentes a déficit y demandas de los diferentes territorios, evitando la concentración de la producción en función exclusiva de la disponibilidad de suelo.
- Los Requerimientos de infraestructura y servicios deben estar relacionados con el porte del emprendimiento y también de las ciudades. (impacto). Los grandes desarrollos de vivienda deben ser evitados .

