

Retos metropolitanos: regulación urbana, desarrollo inmobiliario y vivienda social



Paula Freire Santoro

Profa FAU USP, LabCidade

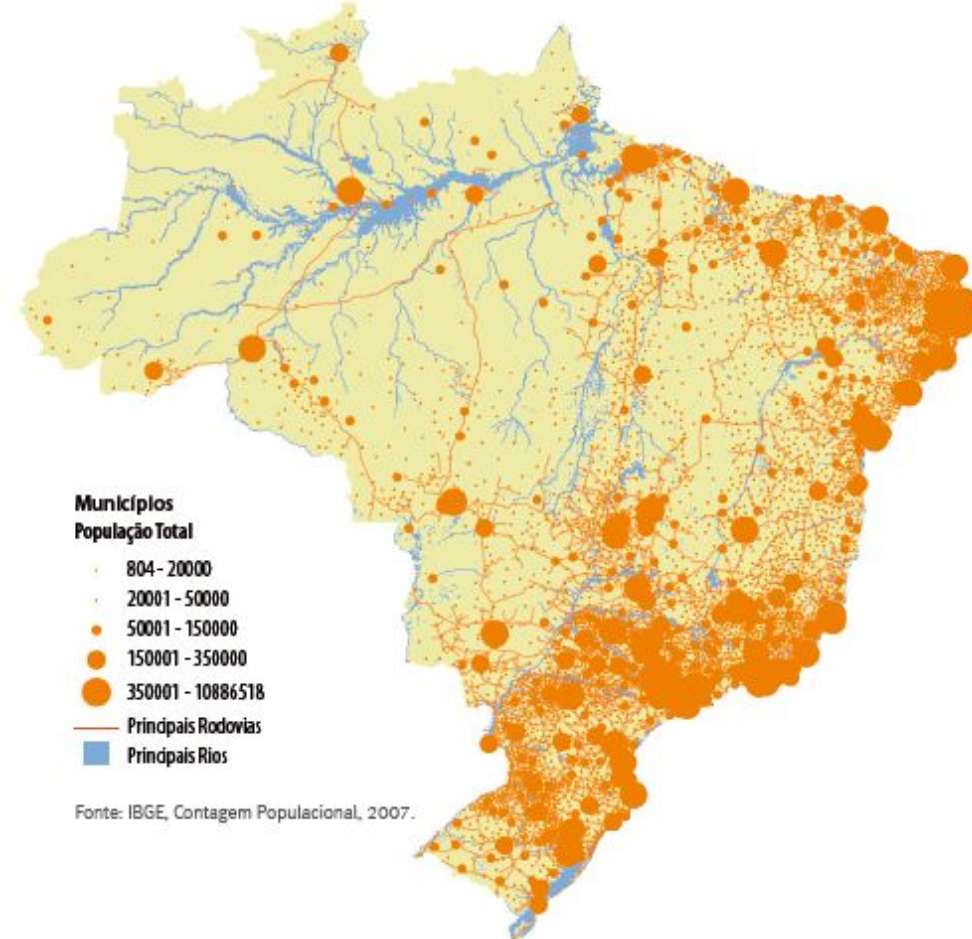
Arquitecta urbanista, profesora de Planificación Urbana en el Departamento de Diseño de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de São Paulo (FAUUSP). Desde 2025 coordina el Posgrado en Arquitectura y Urbanismo de la FAUUSP. Desde 2014, forma parte de la coordinación colectiva de LabCidade FAUUSP.

Retos metropolitanos

desafíos coloniales

Los desafíos que enfrentan las metrópolis en Brasil y Latinoamérica son numerosos e históricos, y merecen ser abordados de vários modos.

Están vinculados a la historia de la colonización: en Brasil, por ejemplo, se relacionan con la organización de la metrópolis portuguesa y el Brasil colonial, que organizó ciudades portuarias con concentraciones de población que dieron origen a las metrópolis.



Retos metropolitanos

operación x creación de regiones metropolitanas

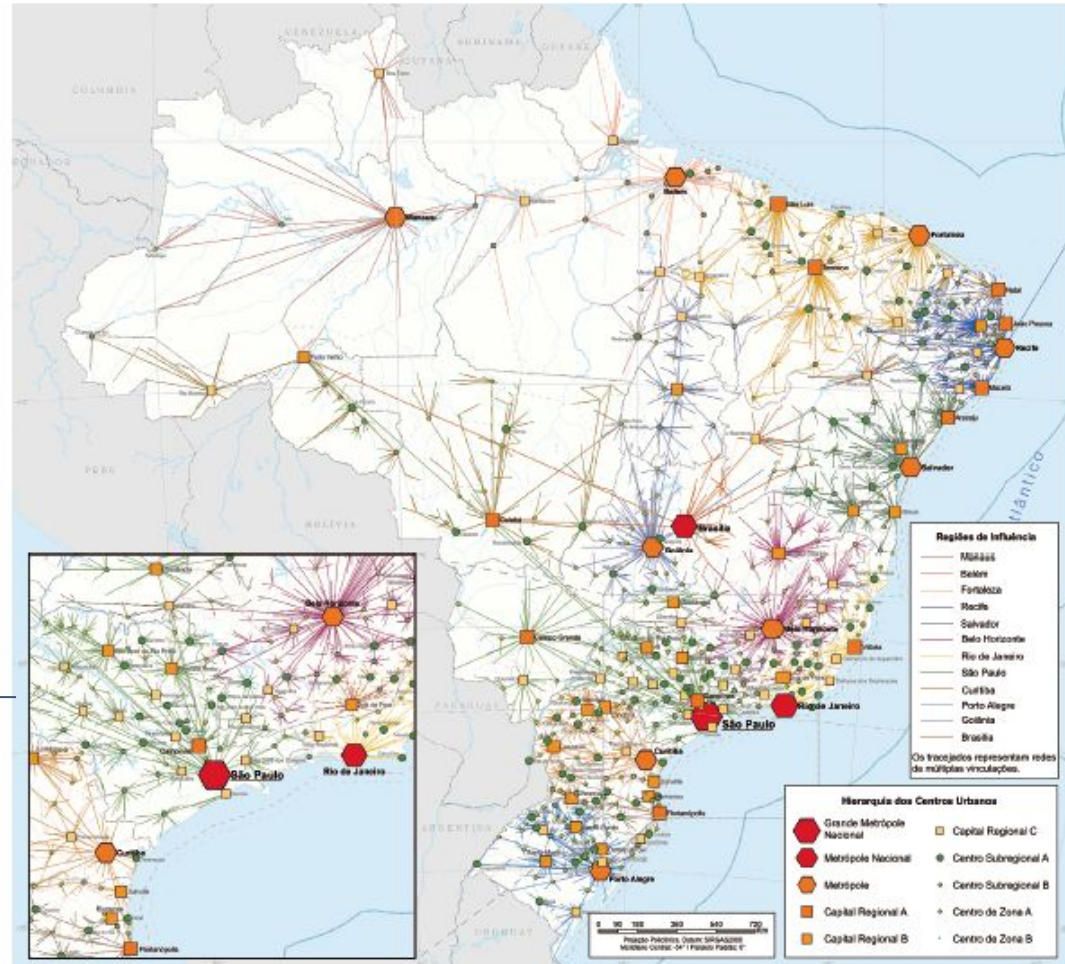
Más recientemente, en 2000, tendríamos muchos grandes polos conurbados, pero no todos estos fueron aprobados institucionalmente como metrópolis.

En 2000, tendríamos 119 grandes polos conurbados (G1), que incluyen:

Grande Metrôpole Nacional (São Paulo)

Metrôpole Nacional (Rio de Janeiro, Brasília)

Metrôpole (Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Goiânia, Manaus, Porto Alegre, Recife, Salvador)



Regiones Metropolitanas, Aglomeraciones Urbanas y Regiones de Desarrollo Integrado - 2021

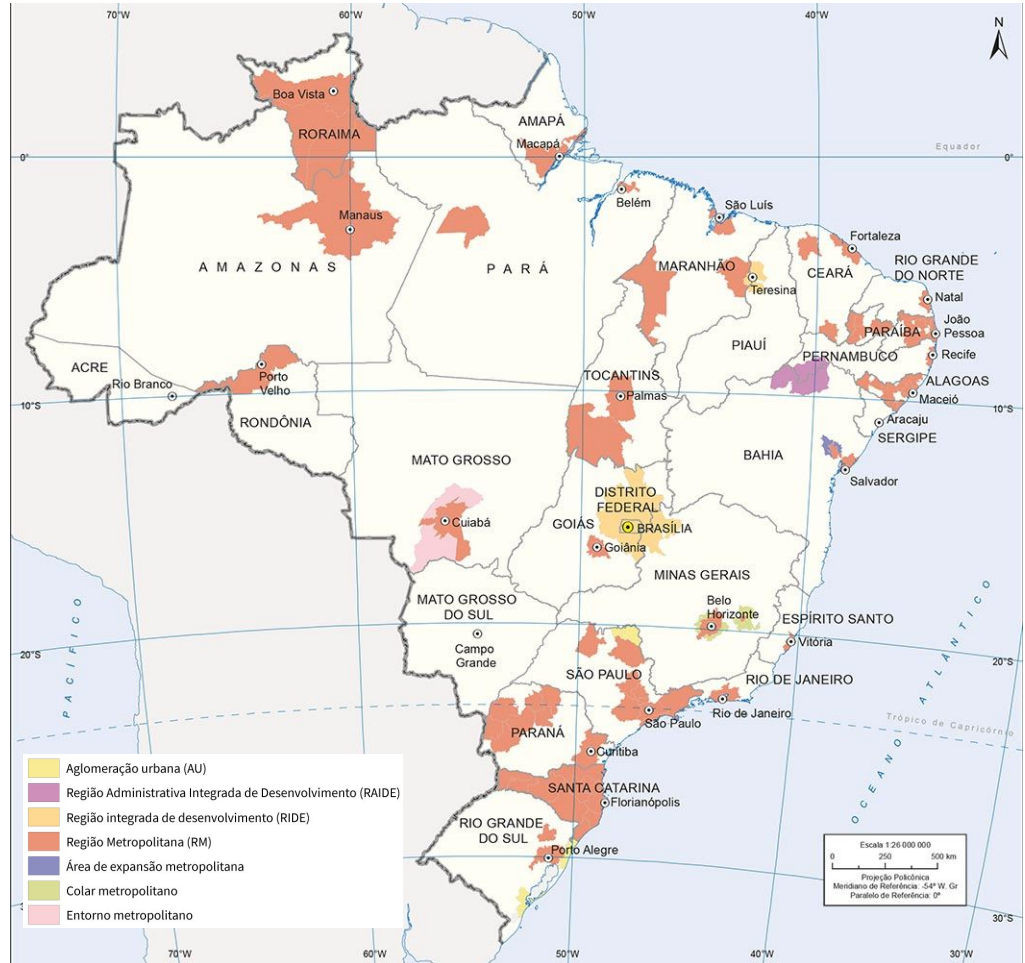
Retos metropolitanos

operación x creación de regiones metropolitanas

Vivimos un proceso contradictorio. Por un lado, teníamos ciudades con amplias áreas de influencia, consideradas como centros urbanos de gran relevancia; por otro lado, varias de ellas no se institucionalizaron como metrópolis o aglomeraciones urbanas.

Este proceso ocurrió más recientemente, tras la aprobación de la Constitución Federal de 1988, y sin muchos criterios definidos, lo que dificulta comprender los criterios utilizados para su multiplicación.

Fonte: IBGE. Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Regiões Integradas de Desenvolvimento. Rio de Janeiro, [2021].



Retos metropolitanos

estructura del Estado de carácter municipalista

En Brazil, la Constitución Federal de 1988 se considera **democrática y municipalista**.

El art. 182 (Constitución Federal de 1988) define el **plan maestro como instrumento básico del desarrollo urbano** y establece las directrices de la política urbana.

Las primeras versiones del proyecto de ley que dio origen al Estatuto de la Ciudad, ley federal que trata de la política urbana, aprobada en 2001, contenían planes metropolitanos, pero tras su aprobación, este contenido fue eliminado.

El Estatuto de la Ciudad determinará que el **municipio** deberá contar con un **plan maestro** para utilizar los instrumentos previstos en el Estatuto.

En 2003, varios cambios institucionales – creación del Ministerio de las Ciudades (2003), estructuración del Sistema Nacional de Política Urbana y de Vivienda – lanzarán una campaña de difusión para que los municipios creen planes maestros.

En 2021, 2.961 **municipios declararon contar con un plan maestro municipal**, lo que corresponde aproximadamente al **53,2% del total de municipios brasileños** (5.570).

Retos metropolitanos

la regulación de las RMs y de los planes metropolitanos

Mientras no estaba aprobado el Estatuto de la Metrópoli (2015), los **Consortios Intermunicipales**, regulados en 2005, trajeron normas sobre personalidad jurídica (pública o privada), gobernanza, contratos de reparto y programa. Fueron alternativa para la cooperación regional, incluso en RMs.

La adhesión municipal en el consorcio es voluntaria, mientras que en las RMs es obligatoria. Muchas veces, los consorcios complementan o incluso sustituyen la gobernanza metropolitana, cuando esta es frágil.

Temas como la movilidad urbana, saneamiento, salud, habían sido objeto de consorcios intermunicipales desde 2005.

El Consorcio Intermunicipal del Grande ABC era **multisectorial, un caso raro y referencial de consorcio que asumió la vivienda como política intermunicipal**, una política en general compleja, con regulación y recursos concentrados en la Unión.

Los temas de planificación urbana también rara vez se encontraron como propuestas metropolitanas, con excepción de algunos consorcios de saneamiento y medio ambiente, regulación de zonas de fuentes de agua y algunos que desarrollaron conjuntamente planes maestros, especialmente en zonas turísticas.

Retos metropolitanos

la regulación de las RMs y de los planes metropolitanos

Con más 10 años de debate, el **Estatuto de la Metrópoli** es aprobado en 2015, ley federal brasileña que establece normas para la planificación y la gestión de las regiones metropolitanas y las aglomeraciones urbanas.

Trae tipologías de unidades territoriales de gobernanza interfederativa: toda **Región Metropolitana** es una **Aglomeración Urbana**, pero no toda aglomeración urbana es una región metropolitana: la diferencia radica en el tamaño de la ciudad central y el reconocimiento de su condición metropolitana.

- Establece la gobernanza interfederal;
- Prevé mecanismos de participación de la sociedad civil;
- Crea instrumentos como el Plan Integrado de Desarrollo Urbano (em português, Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado ou PDUI), para integrar la subdivisión, uso y ocupación del suelo;
- Prevé la creación de un Fondo de Desarrollo Metropolitano para captar recursos financieros y apoyar acciones de gobernanza interfederativa.

Retos metropolitanos

existen RMs institucionalizadas, pero no
planes metropolitanos

La institucionalización de una región metropolitana no fue suficiente para que se hicieran planes ni para que estas regiones se reorganicen institucional y políticamente, lo que resultó en una política ineficaz para resolver los problemas metropolitanos en la gran mayoría de las RM.

Mientras no exista el PDUI, el Estatuto prevé que **los municipios no pueden aprobar instrumentos de política urbana** (como planes maestros) **de manera aislada sobre temas que involucren funciones de interés común** sin considerar la dimensión metropolitana. Pero tampoco estableció cuál y como sería esa regulación... Hay vacíos regulatórios

En 2023 teníamos 77 RMs:

- De las primeras RMs, **apenas 3** (Belo Horizonte, Río de Janeiro y São Paulo) **han finalizado sus planes metropolitanos**, ninguna de las cuales logró su aprobación por las Asambleas Legislativas Estatales;
- De las recientes RMs, **solo 5** (Gran Vitória, Goiânia, Valle del Río Cuiabá, Valle del Aço y Baixada Santista) **han finalizado sus planes**, siendo **2** (Gran Vitória y Valle del Río Cuiabá) **las únicas que los han promulgado como ley estatal**.
- Algunos otros planes aún están en desarrollo.

Retos metropolitanos

existen RMs institucionalizadas, pero no
planes metropolitanos

Por qué no hicieron?

- **El Estatuto de la Metrópoli no creó sanciones directas** (multas) para las RM/AU que no cumplan, pero **consecuencias indirectas**
- **Complejidad técnica e institucional**
- **Baja prioridad administrativa**
- **Conflictos políticos.** Disputas sobre la asignación de recursos, la planificación territorial y las funciones públicas (transporte, vivienda, saneamiento) dificultan el consenso. Los municipios más pequeños resisten, temen una pérdida de autonomía.
- **Desafíos legales y regulatorios** relacionados con plazos y otras cuestiones, lo que genera temor a futuros desafíos legales.

- **Restricciones al acceso a recursos federales**, dificultando acceso a acuerdos, financiamiento y programas federales enfocados en transporte, vivienda, saneamiento, etc.;
- **Generación de incertidumbre en la gobernanza interfederal** prevista en el Estatuto que, por no estar consolidada, debilita los consejos metropolitanos, los fondos y los contratos de gestión, comprometiendo acciones conjuntas;
- Lo que **pone de relieve problemas de coordinación legal**. P. ej., si no existe el PDUI, se abre la puerta a litigios y conflictos sobre la validez de los planes municipales que atienden funciones de interés común.

Retos metropolitanos

**mientras... seguimos con los planes
maestros en escala municipal**

Mientras no hay planes metropolitanos, fueron hechos consorcios, mientras que hay pocos consorcios... **seguimos de modo mas intenso con los planes maestros en escala municipal.**

Y la tradición municipalista del planeamiento urbano de países como Brasil (y Colombia?) tiene una trayectoria apoyada en un **marco regulatorio urbano progressista.**

Esta agenda (de los planes maestros) había avanzado, al menos cuantitativamente, en Brasil:

En 2021, 2.961 municipios declararon contar con un Plan Director, lo que corresponde a aproximadamente el 53,2 % de todos los municipios brasileños (5570).

En 2018, las 77 Regiones Metropolitanas (RM) contaban con 1073 municipios, una gran parte de los cuales (89%) contaba con un director aprobado.

Y qué trae la regulación urbana “progressista” brasileña?

La hipótesis es que, al estar basada en el mercado, su territorialidad se concentra en las zonas más valoradas, fragmentada en territorios, lo que mantiene (o incluso agrava) los desafíos urbanos y habitacionales metropolitanos.

La planificación urbana cede a sus intereses y se distancia del interés público o común metropolitano.

¿Cómo llegamos a políticas urbanas orientadas al mercado?

Contexto atual

Es de una planificación orientada al mercado (*marked oriented*) que es base para la reproducción de capital.

En ella, la regulación urbana es un instrumento importante en esta expansión: facilita, fomenta y puede respaldar estrategias que impulsen la rentabilidad privada.

Sus políticas se apoyan en subsidios, incentivos y estímulos al mercado inmobiliario.

Narrativa de la agenda neoliberal

Crisis fiscal: desafíos en materia de ingresos y deuda

Privatización

Desregulación

Liberalización

Hostilidad hacia el Estado

Falta de capacidad de inversión

Abandono o mala gestión de activos públicos

Comercialización y privatización de servicios públicos, bienes públicos e infraestructura.

Concesiones urbanas

Asociaciones público-privadas

Governanza urbana

Conformando una nova governanza urbana emprendedora (Harvey, 1989), financierizada.

Y esta governanza no es metropolitana, se ha apoyado en proyectos urbanos, generalmente escalas menores que las municipales.

¿Qué lógicas se imponen cuando las políticas están orientadas al mercado?

Políticas orientadas al mercado

Se trata de políticas que se apoyan en subsidios, incentivos y estímulos al mercado inmobiliario.

Necesitan tener un mercado inmobiliario dinámico

Diseñan estrategias o desarrollan productos específicos de interés público para el mercado inmobiliario, como por ejemplo la vivienda social (VSS).

Diseñan estrategias para obtener recursos de la dinámica del mercado inmobiliario

¿Qué lógicas se imponen cuando las políticas están orientadas al mercado?

Políticas orientadas al mercado

Se trata de políticas que se apoyan en subsidios, incentivos y estímulos al mercado inmobiliario.

Necesitan tener un mercado inmobiliario dinámico

~~Diseñan estrategias o desarrollan productos específicos de interés público para el mercado inmobiliario, como por ejemplo la vivienda social (VSS).~~

Diseñan estrategias para obtener recursos de la dinámica del mercado inmobiliario

¿Y dónde no está el mercado formal?

¿Se restringiría a la planificación urbana por oportunidad?

Qué tiene un sitio específico donde ocurre: en las zonas valoradas y bien estructuradas de la ciudad, de manera concentrada

¿Dónde es dinámico el mercado inmobiliario en São Paulo?

Región Metropolitana de São Paulo

Unidades lanzadas entre 2008 y 2022



Lanzamientos totales de inmuebles residenciales 2008-2022

RMSP - 931.110 unidades

SP - 629.236

Gran dinamismo, aún mayor en los últimos años.

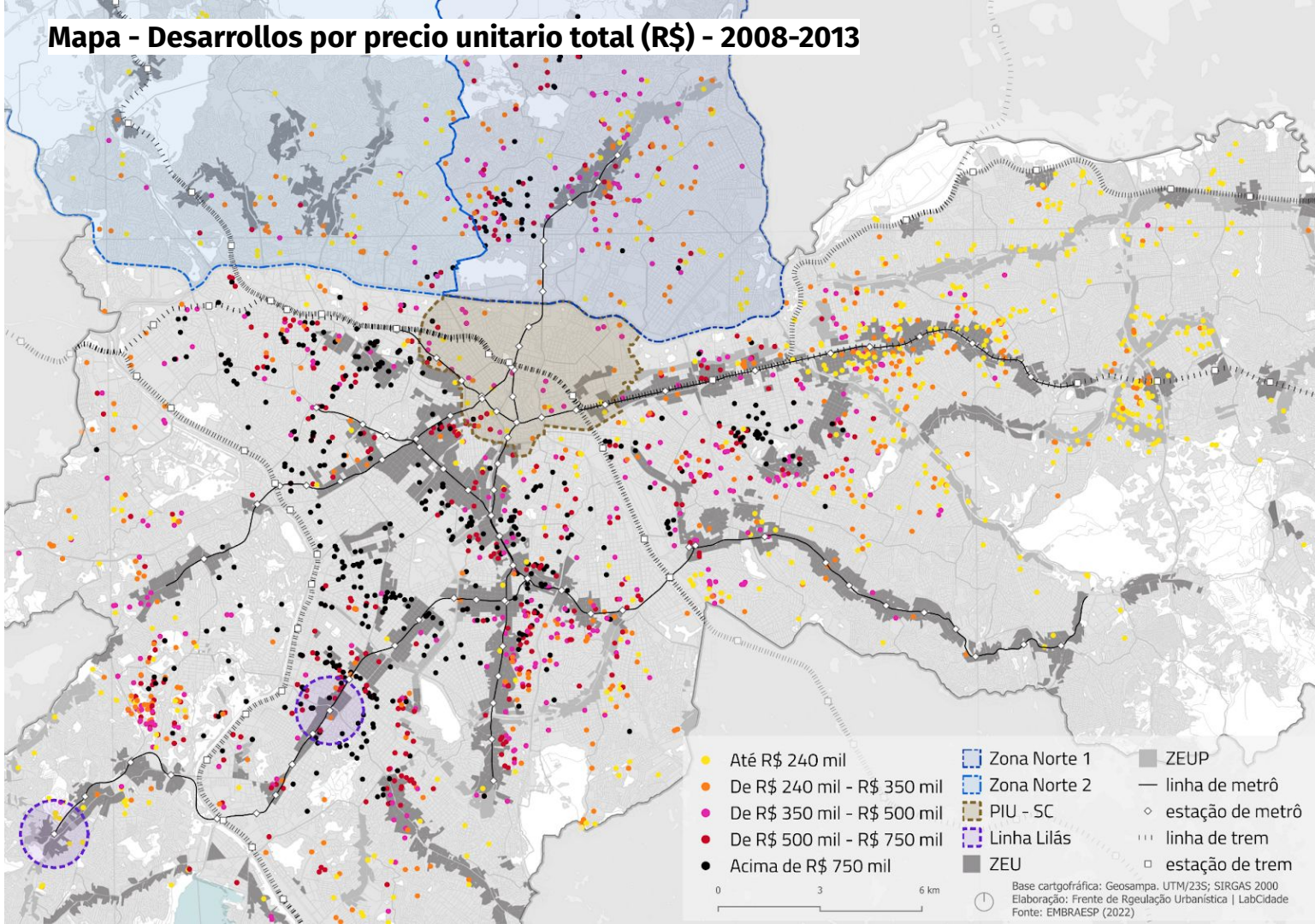
Hipótesis:

¿La política orientada al mercado tiende a centrarse en el municipio sede?

Hay un desbordamiento (pero poco) de la dinámica inmobiliaria en municipios con un mercado consolidado

Mapa - Desenvolpos por preço unitário total (R\$) - 2008-2013

Entre 2008 y 2013, la dinámica de desarrollo era más distribuida en el interior de los barrios

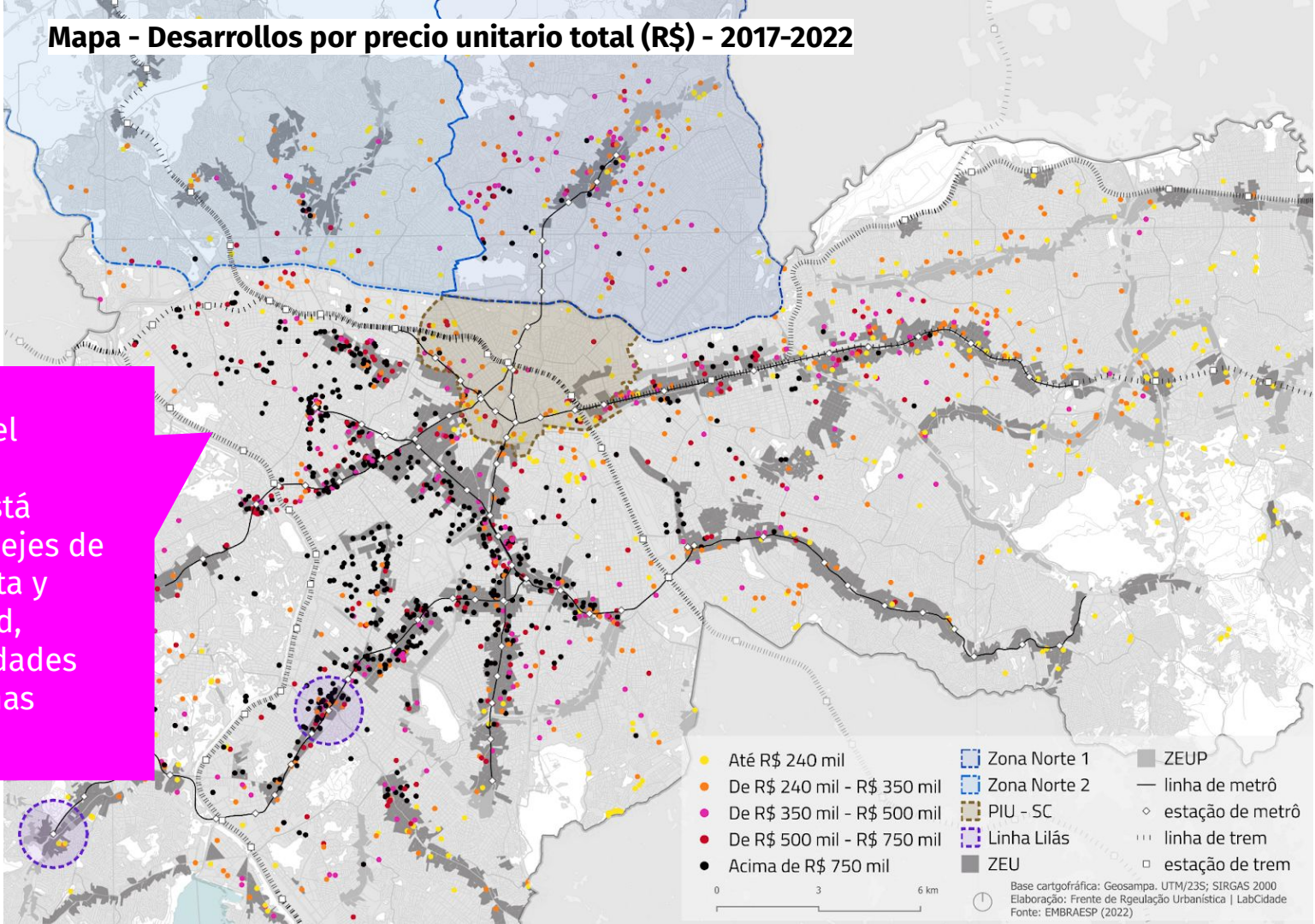


Fonte: Base cartográfica:
Geosampa. UTM/23S; SIRGAS
2000. EMBRAESP (2023).
Elaboração própria, 2024.

Mapa - Desenvolpos por preo unitrio total (R\$) - 2017-2022

Hubo una reducci3n de la din1mica de desarrollo en el interior de los barrios

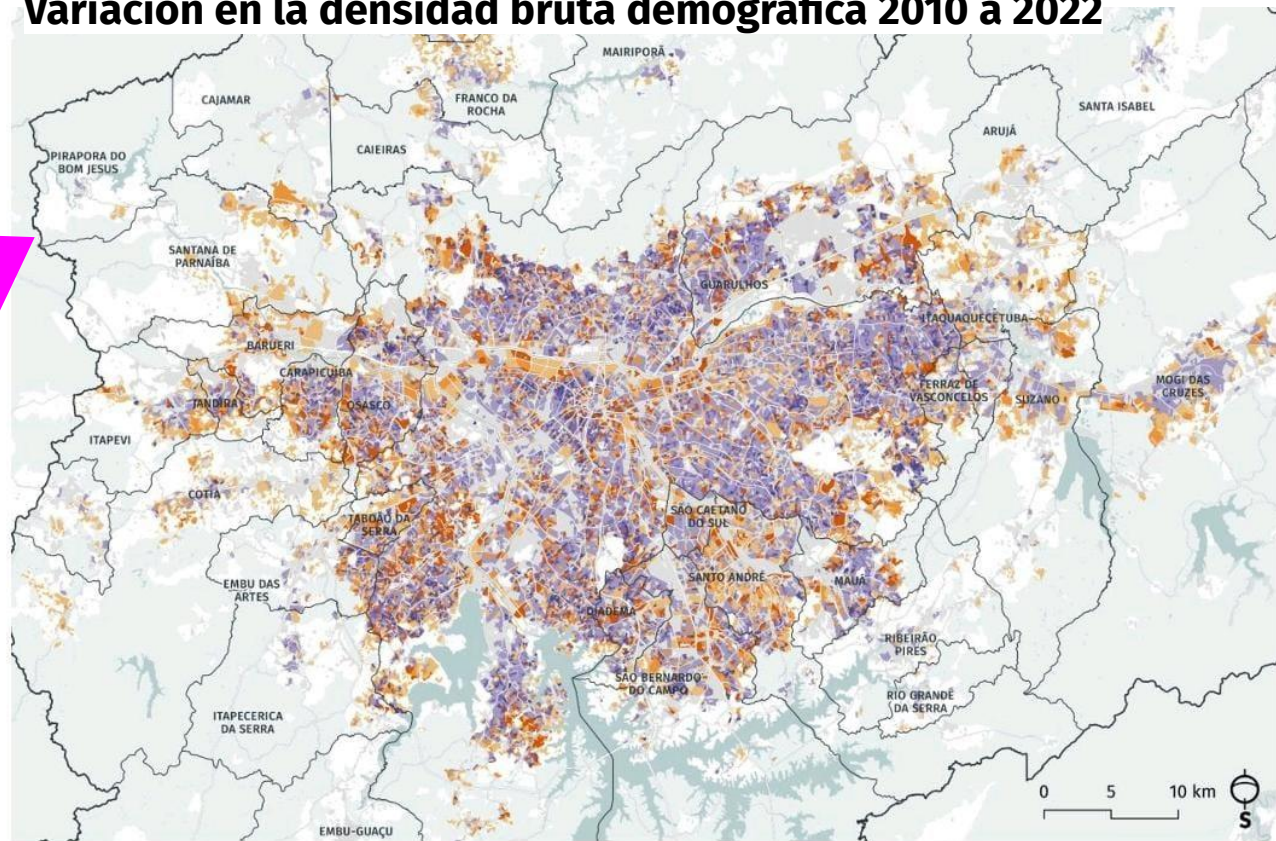
El dinamismo del desarrollo inmobili1rio est1 concentrado en ejes de movilidad de alta y media capacidad, produciendo unidades caras para los mas ricos



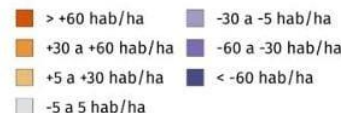
Fonte: Base cartográfica:
Geosampa. UTM/23S; SIRGAS
2000. EMBRAESP (2023).
Elaboração própria, 2024.

Variación en la densidad bruta demográfica 2010 a 2022

La forma como se dá el desarrollo inmobiliario refuerza el modelo de centro bien infraestructurado, valorizado y de baja densidad; y mantiene el modelo de crecimiento poblacional en extensión urbana, generando impactos metropolitanos, ampliando las necesidades de vivienda.

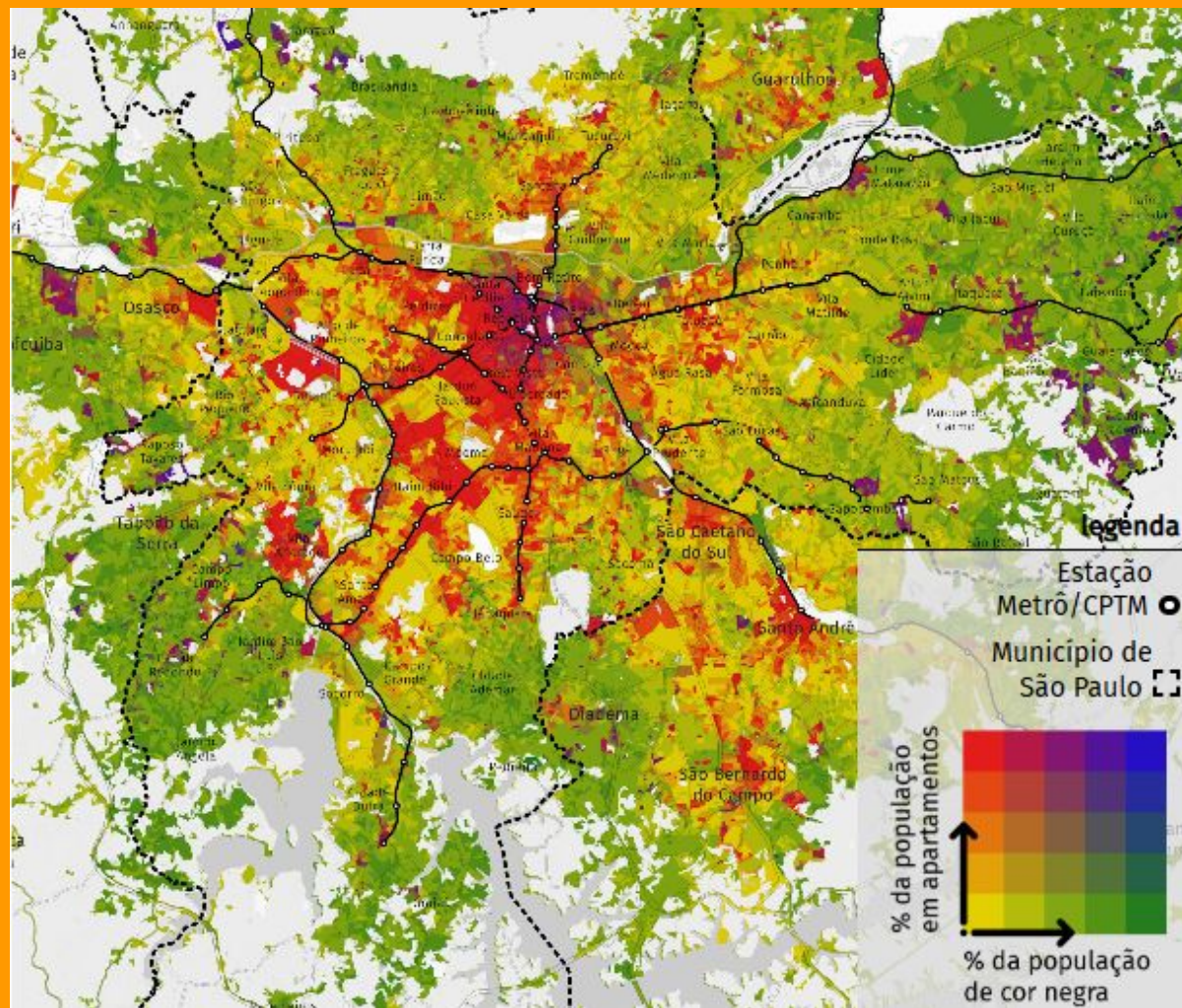


**Variação da densidade
demográfica bruta de
2010 a 2022**



Fuente: REZENDE, PHM et al. A expansão-com desadensamento-da Região Metropolitana de São Paulo entre 2010 e 2022. São Paulo: E-metropolis.

Donde están los negros?



Y qué trae la regulación urbana “progressista” brasileña?

Debido a su poder narrativo, a menudo termina dedicando equipos, pensamiento crítico, recursos financieros y suelo a estas políticas, en detrimento de otras agendas, quizás incluso más relevantes, ya que no se limita a soluciones vivienda para familias con ingresos.

Recordando que más del 80% del déficit habitacional brasileño se concentra en familias sin ingresos o que ganan hasta un salario mínimo.

Y qué trae la
regulación
urbana
“progressista”
brasileña?

produce fake HIS!

Debido a su poder narrativo, a menudo termina dedicando equipos, pensamiento y recursos financieros a estas políticas de vivienda.

Recordando que más del 80% del déficit habitacional brasileño se concentra en familias con ingresos inferiores a 1 salario mínimo.

Recordando que más del 80% del déficit habitacional brasileño se concentra en familias sin ingresos o que ganan hasta un salario mínimo.

¿Qué es FAKE HIS?



Es una unidad de vivienda social a precios asequibles, pero se ha transformado en un tipo inaccesible para quienes la necesitan:

- precio total por unidad: R\$ 350.000;
- unidades pequeñas (hasta 35 m²); y
- caras (precio por m² a partir de R\$ 10.000).

Predominantemente, está mal ubicada (fuera del centro de la ciudad y de las carreteras principales). Y cuando está mejor ubicada, es pequeña (y sigue reduciéndose) y cara.

¡No hay control sobre a quién se dirigen!
(Autodeclarado).

Las condiciones de financiación son inaccesibles.

Responde a una política de incentivos urbanos para que el mercado construya vivienda social.

¡Pero los incentivos en sí mismos son falsos! El 80% del déficit de vivienda se concentra en viviendas de hasta 3 s.m. (PMH, 2016), pero los incentivos se extienden hasta 5,5 s.m. (HIS2).

Las cuotas de comunidad y otras tasas (uso común, lavandería) son inaccesibles.

Se observa una creciente plataformización de microdepartamentos en la zona centro, como resultado de la expansión y concentración de alquileres temporarios

¿Y qué producto se está produciendo en São Paulo? ¿Qué tipo de vivienda? El segmento económico

Mientras que en 2008 se lanzaban aproximadamente 35.000 unidades anuales, esta cifra alcanzó las 79.000 unidades anuales en 2021, más del doble. En 2024, lanzaron 104.400 unid., fue el mejor año de la serie histórica.

SEGMENTO ECONÓMICO

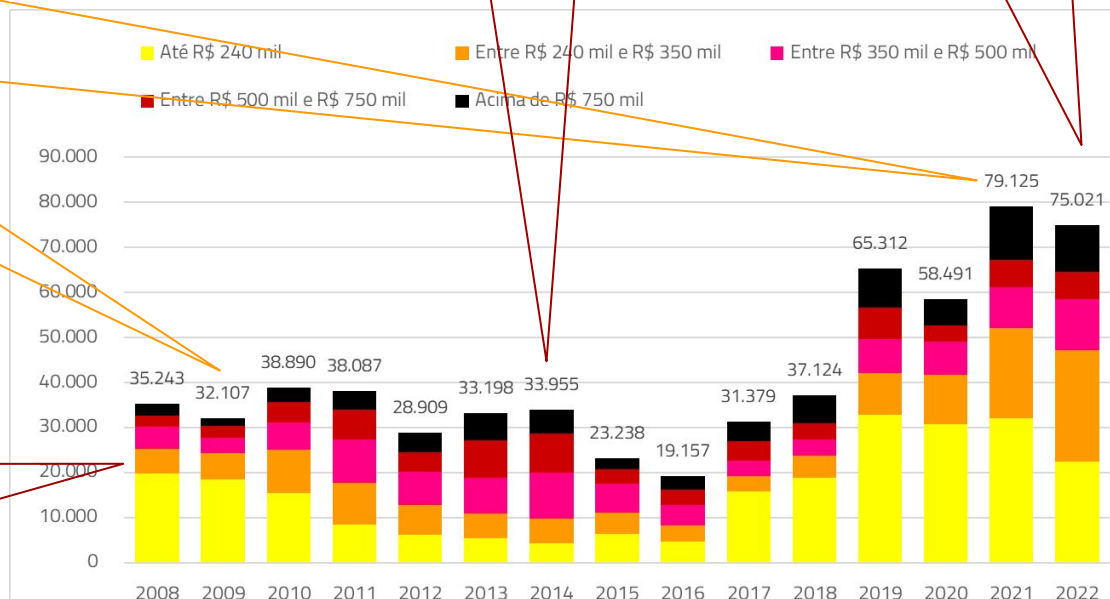
Duplicó en el período, pasando de cerca de 74 mil unids. en 2008-2010 a 141 mil en el último triênio (2020-2022).

2008-2010 concentró un alto porcentaje de la producción de **unidades en el segmento económico**, 70,31% del total producido

valor que cae al 38,09% (2014-2016)

vuelve a subir y alcanza el 66,33% de la producción total de la ciudad en 2020-2022.

Gráfico - Unidades lanzadas en São Paulo por año, por rango de precio unitario total (nominal)



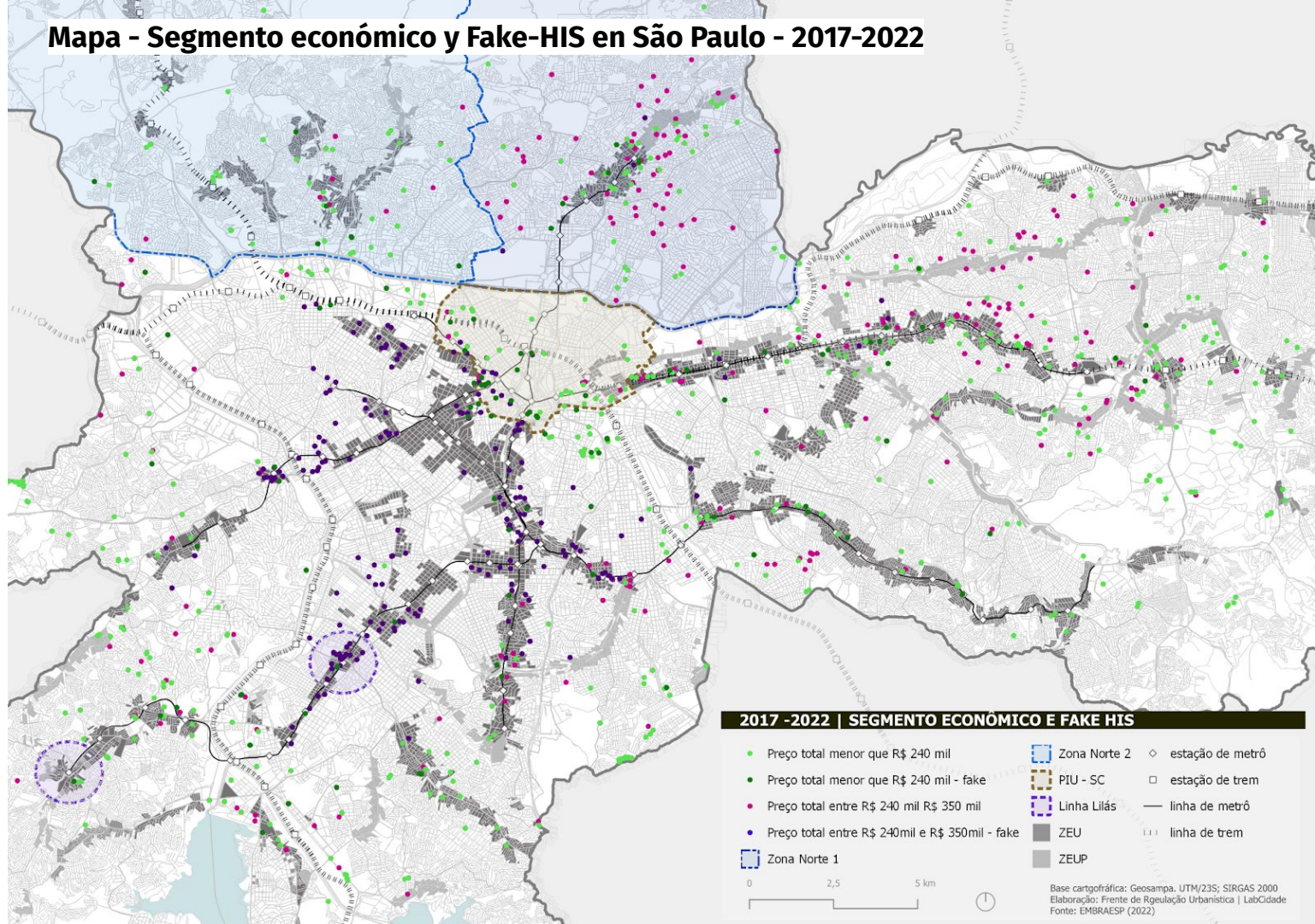
Fonte: EMBRAESP (2023). SANTORO et al. Dinâmicas imobiliárias em São Paulo: enxugamento nos miolos, dispersão do segmento econômico e Fake HIS nos Eixos e Centro. XXI Enanpur Curitiba, 2025.

Mapa - Segmento econômico y Fake-HIS en São Paulo - 2017-2022

**segmento
económico
que es FALSA
vivienda de
interés social**

Entre 2008-2022,
foram produzidas:
53.058 fake HIS
em SP
20.253 em EIXO
(38,17% do total)

Fonte: Base cartográfica:
Geosampa. UTM/23S; SIRGAS
2000. nEMBRAESP (2023).
Elaboração própria, 2024.



¿Cuáles son los incentivos para producir vivienda social?

En resumen, la exención o descuento en el pago por los derechos de construcción "se convirtió en moneda de cambio" para que el empresario hiciera vivienda de interés social

Incorporación creciente de instrumentos de planificación urbana para producir vivienda a precios de mercado

	São Paulo
Reserva de tierras	ZEIS – Áreas Especiales de Interés Social
Regulación de la reestructuración urbana	Operaciones urbanas
	Cuota de solidaridad
	Proyectos de Intervención Urbana
	% Recursos FUNDURB
Producción y prestación de servicios	PPP de vivienda

- EHIS y EHMP: decreto municipal que exime del pago de la tasa de derechos de construcción.
- Exención o descuento en la tasa de derechos de construcción.
- HIS en ZEIS no paga OODC.
- En EIXOS, el índice de uso del suelo aumenta de 4 a 6 veces la asignación de construcción.
- Cuota de solidaridad: requisito para construir el 10 % de la superficie total construida como HIS, o donación de terrenos o recursos.

Estaríamos presenciando el Estado y las empresas difundiendo la falsa idea de que producen viviendas asequibles.

Este auge de la producción en el segmento económico sería entonces una forma de **movilizar la política de vivienda no para resolver las necesidades de vivienda de São Paulo, sino para mantener el orden político y económico, neutralizar cambios radicales en la organización territorial de la metrópoli, preservar la estabilidad política y apoyar la rentabilidad de las inversiones privadas.**

Estado no está dirigiendo sus acciones a la hora de abordar las necesidades de vivienda, a pesar de que sí gestiona la producción de soluciones habitacionales.

Por fim, nuestra hipótesis es que las políticas orientadas al mercado neutralizam cambios radicales en la organización territorial de la metrópoli.

A ellas, los planes municipales interesan, y los proyectos urbanos o metropolitanos, pero no un planeamiento que enfrente su desarrollo concentrado en el município sede.

Obrigada

Los incentivos para el segmento económico conforman un marco más amplio de incentivos

¿Cuáles son los incentivos del urbanismo progressista?

Estos pueden ser financieros o en especie, para la adquisición de terrenos, la construcción de equipamientos públicos o la prestación de servicios públicos.

Cada vez más, se utilizan para ofrecer productos sociales a través del mercado, como la vivienda asequible.

Pueden considerarse "zonificación inclusiva".

Se justifican como una forma de recuperar las plusvalías del suelo obtenidas mediante decisiones públicas que permiten una mayor densidad de edificación o usos más rentables en diferentes formas en toda la ciudad, que deberían redistribuirse.

Los promotores recuperan fácilmente sus costes mediante exacciones a los clientes, mediante diversas combinaciones de formas de uso del suelo que permiten una mayor construcción, lo que permite usos más rentables en una mezcla de usos, entre otros.