

**Impactos de grandes Programas de Habitação de Interesse Social na  
estrutura das cidades: o caso de João Pessoa - PB**

**Edson Leite Ribeiro**

Professor Doutor, Secretaria Nacional de Habitação - MDR/ UNIEURO  
edlribeiro@gmail.com

**José Augusto Ribeiro da Silveira**

Professor Doutor, Universidade Federal da Paraíba -UFPB  
ct.laurbe@gmail.com

## RESUMO

O estudo avalia os diversos programas habitacionais públicos e suas diferentes estratégias de localização no contexto urbano e seu impacto sobre a estrutura e o funcionamento da cidade, notadamente o “direito à cidade” por parte do cidadão. Verificou-se que os programas particularmente mais impactantes foram os de grande produção habitacional (SFH e o MCMV), utilizando-se como estudo de caso a cidade de João Pessoa – PB. No entanto, verificou-se impactos bastante diferentes entre estes programas destacados devido a vários fatores, tais como: o contexto conjuntural nacional, o contexto urbano e a estrutura de vazios intraurbanos pré-existentes, os normativos dos programas, a legislação de uso do solo existentes e a tipologia predominante nos dois programas.

**Palavras chaves:** Estrutura urbana; Habitação social; Programas de Habitação Social;

## Introdução

A função habitacional, além de um direito humano fundamental, constitui o uso ou função urbana mais estruturante no aspecto intraurbano. De fato, mesmo as cidades mais especializadas (industriais ou comerciais) têm no uso residencial a sua participação mais efetiva no cadastro de atividades e uso do solo urbano. Além disso, é a partir da tendência de localização residencial que se definem as tendências de crescimento e organização espacial e funcional das cidades.

Ainda que hoje, no contexto da globalização, existam muitos fatores de origem exógena, ou seja, influências heterônomas na estruturação e definição do espaço urbano, a localização e a escala de produção ou intensificação residencial ainda têm importância fundamental na definição da estrutura intraurbana. Entre esses fatores exógenos citados, muitos utilizam novas modalidades de assentamentos habitacionais globalizados, como os condomínios fechados e as *edge-cities*. No Brasil, além desses fatores citados, ligados diretamente à produção comercial e mercado imobiliário, percebe-se que as políticas públicas de habitação de interesse social, bem como as soluções privadas de obtenção dessas habitações vêm, desde a década de 1960, interferindo significativamente na definição da expansão urbana e, mais recentemente, também na dispersão urbana.

No caso das políticas habitacionais de interesse social, observa-se que além de algumas ações bem pertinentes e positivamente impactantes na estrutura urbana, tais como a urbanização de assentamentos precários (geralmente bem localizados) e a requalificação de áreas e edificações em setores centrais, a dramática necessidade habitacional, especialmente nas faixas de menor renda, pressiona, na maioria das vezes por soluções mais quantitativas, geralmente demandando grandes glebas, impulsionando comumente por opções de grandes conjuntos localizados nas áreas periurbanas, ou até mesmo rurais.<sup>1</sup>

Em relação ao impacto das políticas de habitação social na estrutura urbana, verificou-se que os programas empreendidos no nível nacional, especialmente os programas habitacionais empreendidos no período da ditadura militar e o atual programa Minha Casa, Minha Vida, caracterizados pela decisão centralizada no governo federal e investimentos

---

<sup>1</sup> Segundo estudo do IPEA (2013), o déficit habitacional no Brasil em 2012, calculado sobre base de dados do PNAD/IBGE, era de 5.244.525 habitações, e as faixas de menor renda (até 3 salários mínimos) representavam 73,6% desse total. No Estado da Paraíba, esse déficit era de 11.895 habitações e o de João Pessoa era de 20.900 habitações.

volumosos concentrados na produção de grandes quantidades de habitação à distância dos centros, foram particularmente impactantes, o que motivou essa pesquisa. Mas também outros programas estatais, de incentivo à requalificação de imóveis, ao arrendamento residencial (PAR) e de apoio a associações de mutuários ou entidades com finalidades habitacionais, embora tenham tido menor resultado quantitativo, tenderiam a apresentar melhor resultado qualitativo se fossem mais valorizados.

### **História recente das políticas habitacionais no Brasil**

Embora o crescimento da demanda de habitação urbana de interesse social tenha se tornado mais evidente a partir do século XIX, poucas iniciativas foram tomadas pelos governantes da República Velha (1889-1930), no sentido de produzir habitações, ou mesmo desenvolver políticas públicas de habitação social. Em parte, porque o perfil liberal vigente privilegiava a produção privada, ficando as intervenções estatais restritas às soluções de questões graves de insalubridade (Bonduki, 1994).

O provimento habitacional nesse período era dado especialmente pela produção privada para a locação habitacional. A falta de regulamentação da qualidade habitacional e a adequação da tipologia à baixa capacidade de pagamento de um grande segmento, levou à produção de cortiços insalubres.

Alguns períodos de regulamentação das locações, como a Lei do Inquilinato (1942) foram tentados, mas não foram muito eficientes, em função do desestímulo à construção para locação, motivado pelo congelamento dos aluguéis, mas também porque ocorreu sem a regulamentação do despejo, o que dava ao proprietário a possibilidade de substituir o inquilino fixando novos valores. No período de 1946 até 1964, os grandes programas estatais foram: a Fundação da Casa Popular (1946) e os programas habitacionais dos IAPs.

### **O Sistema Financeiro de Habitação**

Diante de um quadro de elevado déficit concentrado nas grandes cidades, em função de um processo acelerado de urbanização e metropolização no Brasil, o governo militar toma iniciativa de criação de uma política habitacional com objetivos definidos, fontes de recursos permanentes e mecanismos específicos de financiamento, criando, através da lei no. 4.380/64, o Sistema Financeiro da Habitação – SFH, o Banco Nacional da Habitação – BNH e a regulamentação financeira para os contratos imobiliários. Nesse sistema, o Governo assume as rédeas na formulação da política de habitação e passa a coordenar as ações públicas e privadas para induzir e estimular a produção e o financiamento da aquisição de habitações. As fontes de renda previstas seriam do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS e do SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo. Sua operação e produção se caracterizaram pela preferência por grandes conjuntos habitacionais, construídos, geralmente, nas áreas periurbanas, diferentemente dos assentamentos habitacionais anteriores, inseridos no tecido urbano.

Ao longo do funcionamento deste sistema, vários fatores acabaram fazendo seus objetivos iniciais perderem seu foco: a) a necessidade de investir pesados recursos destes fundos para suprir as graves deficiências infraestruturais em que se encontravam a maioria dos loteamentos periféricos, muitos deles clandestinos para se livrar das necessidades

infraestruturais exigidas por lei; b) a tentativa de expandir seu foco também para as classes de renda mais alta, supostamente com o objetivo de equilibrar as finanças internas e, especialmente a crise econômica iniciada a partir da segunda metade da década de 1970, com a queda ainda maior dos níveis salariais, o desemprego, a inflação e o franco contexto especulativo da terra urbana, terminaram por minar o equilíbrio financeiro do sistema. Diante das dificuldades de equilíbrio financeiro, em virtude dos fatores anteriormente citados, no final de 1986, o Banco Nacional da Habitação – BNH acabou por ser extinto (através do Decreto-Lei no. 2291/86). Nesse processo, a Caixa Econômica Federal – CAIXA acabou assumindo (ao menos em parte) as funções anteriormente desenvolvidas pelo extinto BNH, se tornando o novo executor das políticas habitacionais do governo federal.

#### Período Pós- SFH

Com a descontinuidade do sistema de provimento habitacional e o aumento da pressão populacional no centro urbano, o processo de favelização, ocupações informais, inclusive em áreas de risco aumentaram significativamente, aumentando os problemas urbanos. No período da segunda metade da década de 1980 até o início do século XXI, a produção habitacional social esteve mais dirigida aos segmentos de maior renda ou às faixas de renda menor, mas com garantias de adimplência, devido a pouca iniciativa direta do governo federal no período. Essa deficiência prolongada agravou a carência habitacional, especialmente para as famílias de menor renda. Em 2001 é finalmente promulgado o Estatuto da Cidade, que é resultado da luta árdua dos movimentos de reforma urbana e de lutas pela moradia. Nesta lei, se consagra o conceito do direito à cidade e da submissão do direito de propriedade à sua função social. Em 2003 é criado o Ministério das Cidades, com a proposta de uma visão ampliada e integrada das questões urbanas, onde já viviam mais de 80% da população nacional. Em 2004, foi aprovada a Política Nacional de Habitação e, a partir de seus princípios, foi elaborado o Plano Nacional de Habitação – PLANHAB que tinha como um de seus objetivos principais a criação do Sistema Nacional de Habitação e, dentre esse, especialmente o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, criado pela lei 11124/2005. Em seu funcionamento se previa o pacto federativo, e o compromisso pelos entes que aderissem nos três níveis (união, estados e municípios), em garantir um Fundo de Habitação, um Conselho Gestor do Fundo de Habitação e elaborar e obedecer a um Plano de Habitação. Esse funcionamento estimularia a cooperação federativa, a cultura da participação (através dos Conselhos) e a cultura do Planejamento, pela obrigatoriedade do Plano. Além disso, seus objetivos principais era o atendimento das faixas de renda mais representativas no déficit habitacional, à época, considerada as faixas de renda de até 3 salários mínimos.<sup>2</sup>

Com o advento da crise econômica mundial de 2008 e 2009, foi lançado o programa Minha Casa, Minha Vida, que visava, simultaneamente, reduzir o déficit quantitativo habitacional e dinamizar a economia, gerando empregos e renda, através da atividade de construção de habitação de interesse social.<sup>3</sup> Tal programa visava atingir várias camadas mais

---

<sup>2</sup> Posteriormente, em razão do desejo de se promover um aumento real do salário mínimo, essa referência foi desvinculada dessa unidade, passando a ser representada por limites de valores nominais em moeda corrente (inicialmente começando pelo limite de R\$ 1.600,00).

<sup>3</sup> Tal programa visava atingir várias camadas mais representativas do déficit habitacional, não apenas a mais crítica. Dessa forma, tinha algumas variantes, chamadas comumente de faixas 1, 2 e 3, onde a faixa I era a faixa mais crítica

representativas do déficit habitacional, não apenas a mais crítica. Dessa forma, tinha algumas variantes, chamadas comumente de faixas 1, 2 e 3, onde a faixa I era a faixa mais crítica (0 a 3 Salários mínimos) e tinham subsídios mais significativos, garantidos pelo Fundo de Arrendamento Residencial (FAR): seu pagamento mensal era limitado a um pequeno percentual da renda mensal, tendo seus resíduos cobertos por Fundo garantidor. Nessa faixa, o beneficiário não escolhe o imóvel, mas o mesmo é sorteado entre os inscritos que atendem as condições exigidas. A faixa 2, utilizando-se recursos do FGTS teria um pequeno subsídio fixo, juros mais baixos e o Fundo Garantidor ofereceria certa segurança quanto a eventos de desemprego ou renda cessante; e a Faixa 3, com recursos do FGTS onde não haveria subsídios, apenas melhores garantias e juros menos onerosos. Recentemente foi criada também uma faixa intermediária, apelidada de faixa 1,5, que é uma combinação das faixas 1 e 2, permitindo ao beneficiário a escolha do imóvel, embora tenha subsídios menores e prestações mais altas que a faixa 1.

### **A questão habitacional, a cidade e o direito do cidadão à cidade.**

Um equívoco histórico que se verifica, geração após geração, em diferentes conjunturas, momentos políticos e estilos de governança é a fragmentação ou isolamento das questões habitacionais e suas tentativas de solução, em relação à própria política urbana. Apesar de suas características próprias e seus contornos bem definidos, a função habitacional tem uma relação visceral com a cidade. Ao mesmo tempo em que o uso habitacional urbano necessita a complementação com áreas de oferta de oportunidades de emprego e obtenção de renda, de obtenção de educação, de acesso à bens e serviços, públicos e privados, etc., a sua existência está ligada à gênese e ao desenvolvimento orgânico, estrutural e funcional da cidade, não devendo, de forma alguma, serem tratados de forma isolada. De fato, toda a cidade se origina a partir de um assentamento residencial, em função de algumas potencialidades regionais. Com o desenvolvimento e o aproveitamento dessas potencialidades, bem como o aumento da complexidade das funções e das suas interações, a própria concentração residencial vai fazendo surgir novos usos que, de forma orgânica, vão desenvolvendo estágios sucessivos até adquirir a complexidade de um organismo urbano em suas diferentes escalas. Mesmo após o organismo urbano haver adquirido o estágio de uma cidade de porte considerável e alguma especialização que definem sua importância no contexto urbano (cidade industrial, polo comercial e de serviços, cidade universitária, etc.) o uso habitacional continua e sempre será o uso mais frequente e o maior acervo, tanto no cadastro imobiliário como no cadastro de atividades e funções urbanas. Também é o uso residencial, seu mercado e suas tendências de localização que influem e definem, naturalmente, a tendência e os vetores de ocupação espacial e de crescimento de uma cidade.

---

(0 a 3 Salários mínimos) e tinham subsídios mais significativos, garantidos pelo Fundo de Arrendamento Residencial (FAR): seu pagamento mensal era limitado a um pequeno percentual da renda mensal, tendo seus resíduos cobertos por Fundo garantidor. Nessa faixa, o beneficiário não escolhe o imóvel, mas o mesmo é sorteado entre os inscritos que atendem as condições exigidas. A faixa 2, utilizando-se recursos do FGTS teria um pequeno subsídio fixo, juros mais baixos e o Fundo Garantidor ofereceria certa segurança quanto a eventos de desemprego ou renda cessante; e a Faixa 3, com recursos do FGTS onde não haveria subsídios, apenas melhores garantias e juros menos onerosos. Recentemente foi criada também uma faixa intermediária, apelidada de faixa 1,5, que é uma combinação das faixas 1 e 2, permitindo ao beneficiário a escolha do imóvel, embora tenha subsídios menores e prestações mais altas que a faixa 1.

Evidentemente, essa capacidade do uso e do setor habitacional em determinar vetores de crescimento também é dependente de fatores sociais, tais como o nível de equidade, justiça social na distribuição da riqueza e do poder decisório. Diferentes formas de participação social e diferentes formas de concentração ou distribuição de riquezas ou renda podem deformar consideravelmente os vetores e os componentes vetoriais intervenientes na formação do espaço urbano. Esse fenômeno é facilmente notável nas nossas cidades brasileiras, onde a concentração de renda é considerável e a prática da participação é ainda recente e em processo de amadurecimento. Percebe-se claramente que a concentração de investimentos nas áreas de populações de renda mais alta acaba “deformando” consideravelmente os processos naturais de ocupação física e estrutural dos espaços, definindo um visível deslocamento dos centros urbanos e suas atividades econômicas para tais áreas, em função da assimetria socioeconômica existente.

No contexto recente, ao se estudar a evolução da estrutura e funcionamento das cidades brasileiras, notadamente as médias e grandes, se pode verificar que os setores de alta renda fazem deslocar as atividades econômicas mais importantes em torno dos mesmos, reduzindo a vitalidade do centro tradicional e o deslocando gravitacionalmente para tais áreas. Esse fenômeno de deslocamento sucessivo das centralidades urbanas atraídos para áreas de maior vitalidade econômica e concentração das minorias privilegiadas acaba promovendo, de forma perversa, alguns fenômenos bem indesejáveis: a) a deterioração dos centros tradicionais, exatamente os setores melhores providos e dotados também de grande valor histórico e tradicional; b) o distanciamento das populações mais pobres dos locais de oferta de oportunidade de trabalho e renda, aumentando o desemprego nesses segmentos; c) a atratividade para a concentração de investimentos públicos e privados prioritários nessas áreas, devido à sua rentabilidade.

Portanto, nesse processo inadequado de estruturação urbana, o que tem comumente ocorrido é certa oposição entre o *locus* da moradia e o *locus* do emprego e renda, bem como o *locus* da oferta de bens e serviços. Essa distância, em geral, é ainda prejudicada pelas alternativas de deslocamentos possíveis a tal população: grandes distâncias para deslocamentos à pé; baixa qualidade de infraestruturas e segurança para ciclistas; má qualidade e tarifa inadequadamente alta para a população de baixa renda nos transportes coletivos.

### **O caso de João Pessoa – Histórico dos empreendimentos habitacionais de interesse social**

De acordo com Maia (2000), a política habitacional no estado da Paraíba intensificou-se no período pós-1968, durante o governo militar, com grande participação das esferas do poder público em parcerias com cooperativas e órgãos-gestores regionais ou locais. No caso de João Pessoa – PB, o Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais (INOCOOP)<sup>2</sup>, a Companhia Estadual de Habitação Popular (CEHAP), o Instituto de Pensões e Aposentadoria dos Servidores do Estado (IPASE) e o Instituto de Previdência do Estado da Paraíba (IPEP).

A cidade de João Pessoa, embora surgida no século XVI, foi apenas a partir do início do século XX, após o deslocamento da classe dominante das áreas rurais para a área urbana, promovida pela nova condição republicana e, quando são realizadas obras de infraestrutura básica e abertas ruas e avenidas de expansão nas reformas urbanísticas e sanitárias que ocorreram entre a primeira e a terceira década do século XX. Até os anos 1960, a cidade não

havia atingido a faixa litorânea. Esta era ocupada por pescadores e, desde a década de 1940 com algumas casas de veraneio (Maia, 2000).

Dois vetores principais de crescimento direcionam a cidade, a partir da década de 1960 e 1970, para as áreas litorâneas e sul: A avenida Epitácio Pessoa e a avenida Cruz das Armas, respectivamente. Em torno da primeira se instalou a área de assentamento da população de renda média e mais alta e em torno da segunda, se concentrava a população de renda mais baixa.

Até o início da década de 1960, os conjuntos habitacionais eram de pequeno porte, (a maior parte entre 30 e 40 unidades habitacionais, apenas dois deles tinham mais de 100 unidades habitacionais) e se localizavam no centro, nos bairros pericentrais, conforme pode ser observado no quadro 01 indicado a seguir.

### **A construção dos grandes conjuntos habitacionais no período SFH/BNH - (1964-1984)**

Na década de 1960 são efetivadas algumas intervenções públicas impactantes: a construção do Anel Rodoviário interligando a BR 230 e a BR-101, o Distrito Industrial e o novo Campus Universitário da Universidade Federal da Paraíba. A implantação do Distrito Industrial e do Campus Universitário provocou a expansão da cidade na direção sul e sudeste (notadamente nas décadas de 1970 e 1980), desencadeando o processo que culminou no surgimento da denominada “cidade dos conjuntos habitacionais” conforme denominação de Maia (2000). Essa “cidade dos conjuntos habitacionais” iniciou-se com a construção do Conjunto Habitacional Castelo Branco, ocorrida em três etapas: 1969, 1970 e 1974, o primeiro conjunto habitacional a ser instalado após a “barreira” do rio Jaguaribe, junto ao novo Campus Universitário. Esse conjunto iniciou o processo de ocupação além rio Jaguaribe, até então uma espécie de barreira natural à expansão urbana.

**Quadro 01 - Conjuntos habitacionais construídos na cidade de João Pessoa até o início da década de 1960**

<b>Conjunto</b>	<b>UH</b>	<b>Conjunto</b>	<b>UH</b>	<b>Conjunto</b>	<b>UH</b>
Centro I	30	Bancários	32	Torre 3	32
Centro II	40	Vila Popular	150	Torre 4	32
Macacos	35	Torre 1	30	João Goulart	50
Expedicionários	230	Torre 2	30	Santa Julia	35
<b>Total das unidades habitacionais construídas até o início da década 1960</b>					<b>851</b>

Fonte: Lavieri & Lavieri (1999)

A partir da década de 1970, a maioria dos conjuntos passou a ocupar áreas externas à área urbana, como o Conjunto Costa e Silva (1974); Conjunto João Agripino (1977); Conjunto Cristo Redentor (1977); Conjunto Ernani Sátyro (1977), José Américo (1978), Conjunto dos Bancários (1978); Conjunto dos Professores UFPB (1978); Conjunto Altiplano Cabo Branco (1978); Conjunto Ernesto Geisel (1978), Conjunto Cristo Redentor (1981); Conjunto Bairro das Indústrias (1979); Conjunto Mangabeira I (1983). No período de 1970 a 1983, foi construído um total de 15.632 domicílios financiados pelo Sistema Financeiro de Habitação (SFH), tendo a sua frente o Banco Nacional da Habitação (BNH). Entre 1983 e 1998 foram finalizadas as 7 (sete) etapas posteriores do Conjunto Mangabeira e em 1985 foi inaugurado o conjunto Valentina Figueiredo.

**Quadro 02 - Conjuntos habitacionais construídos na cidade de João Pessoa na década de 1970**

<b>Conjunto</b>	<b>UH</b>	<b>Conjunto</b>	<b>UH</b>	<b>Conjunto</b>	<b>UH</b>
Castelo Branco I/II	561	JK	50	Mini Conjunto II	28
Castelo Branco III	600	J. Vieira	296	Brisamar	372
João Agripino	293	Costa e Silva	812	Geisel	1800
Ernani Satyro	600	Mini Conjunto I	24	Homero Leal	170
Altiplano C. Branco	529				
<b>Total das unidades habitacionais construídas até década 1970</b>					<b>7134</b>

Fonte: Lavieri & Lavieri (1999)

Segundo Maia (2000), com a implementação da infraestrutura, dos equipamentos urbanos e principalmente das unidades habitacionais, vai se alargando, de forma fragmentada a malha urbana, transformando áreas naturais e rurais periurbanas em terras urbanas. Ao final dos anos 1980, nos conjuntos habitacionais em João Pessoa habitava uma população de 155.091, o que correspondia a 31,44% da população total de residentes em domicílios particulares permanentes do município (tomado com a projeção populacional para 1989).

**Quadro 03 - Conjuntos habitacionais construídos na cidade de João Pessoa na década de 1980**

<b>Conjunto</b>	<b>UH</b>	<b>Conjunto</b>	<b>UH</b>	<b>Conjunto</b>	<b>UH</b>
Radialistas	92	Conjunto dos Ipês	181	Ivan Bichara	450
Grotão	910	Cristo Redentor	276	Industrias	262
Alto Mateus	404	Valentina Figueiredo	4406	Esplanada	741
Mangabeira I	3238	Mangabeira II	6344	Roger	216
Bancarios	1500	Professores	240	Anatolia	222
<b>Total das unidades habitacionais construídas até 1980</b>					<b>19482</b>

Fonte: Lavieri & Lavieri (1999)

A expansão dispersa ocorrida nas décadas de 1970, 1980 e 1990 levaram a redução da densidade urbana registrada até o Censo 2000. A partir da primeira década do século XXI, com processos de verticalização e de ocupação dos vazios urbanos deixados pela dispersão e fragmentação anterior, a densidade voltou a crescer.

**Quadro 04 - Evolução populacional e densidade urbana em João Pessoa – PB (1970-2010)**

<b>Ano</b>	<b>1970</b>	<b>1980</b>	<b>1991</b>	<b>2000</b>	<b>2010</b>
Urbana	213569	326582	497600	597934	720515
Rural	7977	3360	0	0	2730
Total	221546	329942	497600	597934	723515
Densidade	76,36	67,33	63,4	58,71	62,82

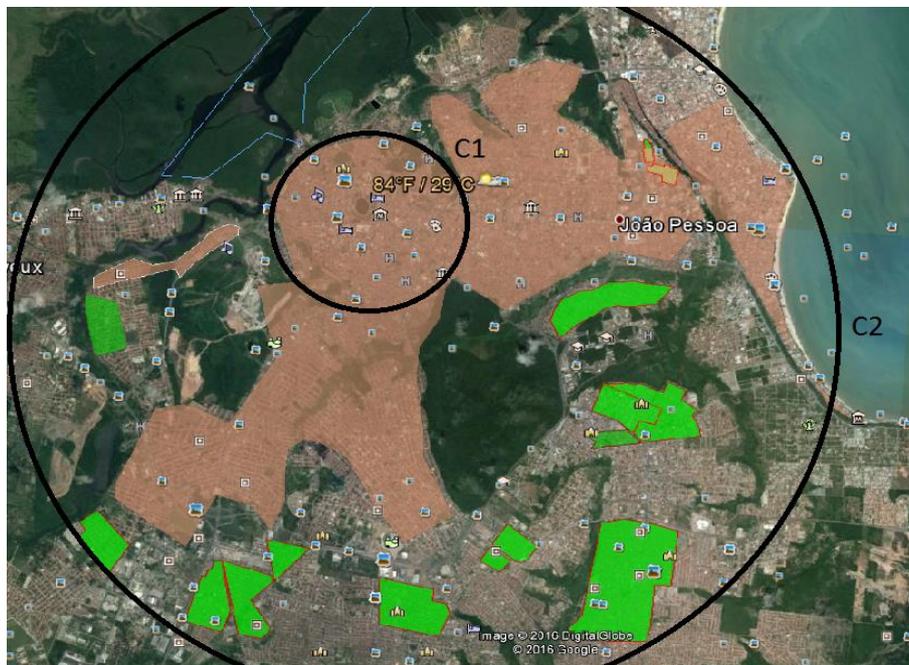
Obs: Os censos dos anos 1990 e 2000 não registraram populações rurais porque o perímetro urbano adotado naquele período, equivocadamente considerava toda a área do município, como se não houvesse área rural

Fonte: Censos do IBGE 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010. Oliveira (2006)

Dessa forma o Estado brasileiro, a partir principalmente da construção dos grandes conjuntos habitacionais, acaba se tornando o principal agente na produção do espaço urbano de forma dispersa, conforme assinalava também Lavieri & Lavieri (1999). Ressalta-se que a implantação desses conjuntos, por se localizar, de forma predominante, em áreas não contíguas à área urbana, deixava vazios urbanos consideráveis e cidades muito fragmentadas e rarefeitas.

A figura a seguir mostra a malha urbana anterior ao início do processo (em cor marrom) e a posição dos conjuntos habitacionais implantados no período (em cor verde). Em vários desses empreendimentos, ficou nítida a descontinuidade em relação às áreas urbanas. Alguns por motivos naturais, como é o caso do Conjunto Castello Branco, separado pelo vale do rio Jaguaribe, mas alguns por motivos fundiários, como o preço da terra mais baixo em áreas mais distantes ou eventual especulação sobre as reservas intersticiais. De qualquer maneira, esse processo foi induzido pela opção por grandes conjuntos, em substituição aos anteriores conjuntos de menor porte, mais bem inseridos. No próprio período, houve também a implantação de alguns conjuntos menores mais bem localizados como era o procedimento anterior, à época dos IAPs, como o Conjunto Pedro Gondim e o Conjunto João Agripino.

Figura 01 - A malha urbana em João Pessoa em meados da década de 1970 (em marrom) e a implantação dos conjuntos habitacionais no período do governo militar (1964-1984) – Maior círculo inscrito (C1) e menor círculo circunscrito (C2).



#### 4.2 A implantação dos empreendimentos do Programa Minha Casa, Minha Vida em João Pessoa – PB.

A partir do lançamento do PMCMV, em 2009, vários empreendimentos foram implantados em João Pessoa, nas suas diversas modalidades e faixa de renda. Na faixa prioritária (Faixa 1), que é a dedicada à população de menor renda, foram produzidas entre 2009 e 2013, o total de 9132 unidades habitacionais. Destes, 584 foram contratadas em 2009, 2348 contratadas em 2010, 992 contratadas em 2010 e 5208 contratadas em 2013. Dessas, 3924 foram entregues até julho de 2016.

Apesar de serem conjuntos habitacionais de porte relativamente grande, embora poucos tenham ultrapassado a quantidade de 250 unidades habitacionais, diferente dos empreendimentos do SFH que ultrapassaram até as 6000 unidades habitacionais. Outro aspecto favorável desses empreendimentos é que, diferentemente dos conjuntos do SFH que foram

construídos em áreas exurbanas, não contíguas as áreas urbanas pré-existentes, estes últimos predominantemente aproveitaram o estoque de vazios urbanos existentes à época de suas implantações, sem maiores impactos de expansão ou dispersão urbana. Além disso, foi utilizado de forma muito mais intensa e predominante o modelo verticalizado em conjunto de edifícios com térreo e mais 3 pavimentos, o que resulta em um melhor aproveitamento da superfície. Ver quadro 05.

Além desses conjuntos, elaborados na faixa 1, pela chamada “MCMV-Empresas”, foram também construídas e entregues outras 389 unidades habitacionais pela modalidade chamada “MCMV-Entidades”, sendo 165 contratadas em 2010 e outras 224 contratadas em 2013. Destas, apesar das críticas de morosidade atribuída à essa modalidade, todas já foram entregues. Estes mais bem construídos tecnicamente e mais bem inseridos no contexto urbano, o primeiro no Bairro já consolidado de Oitizeiro, e o último, no bairro Bancários, também consolidado e bem servido. Ver quadro 06, indicado a seguir:

**Quadro 05 - Empreendimentos MCMV - Empresa Faixa 1 – João Pessoa – PB (2009-2013)**

Ano	Empreendimento	Construtora	UH contratadas	UH entregues
2009	Residencial Anayde Beiriz	Const. Litoral	584	584
<b>Total 2009</b>			<b>584</b>	<b>584</b>
2010	Residencial Manacá	Const. Litoral	244	244
2010	Residencial Jardins das Colinas	CRE Engenharia	288	288
2010	Residencial Jardim Veneza	JMS Construções	576	576
2010	Residencial Irmã Dulce - A	C3 Empreendimentos	440	440
2010	Residencial Irmã Dulce - B	C3 Empreendimentos	480	480
2010	Residencial Irmã Dulce - C	C3 Empreendimentos	320	320
<b>Total 2010</b>			<b>2348</b>	<b>2348</b>
2012	Residencial Vieira Diniz - A	Terramar Construtora	512	512
2012	Residencial Vieira Diniz - B	Terramar Construtora	480	480
<b>Total 2012</b>			<b>992</b>	<b>992</b>
2013	Condomínio Vista do Verde 1	G3 Construtora	192	0
2013	Condomínio Vista do Verde 2	G3 Construtora	192	0
2013	Residencial Colinas de Gramame 1	Const. Litoral	272	0
2013	Residencial Colinas de Gramame 2	Const. Litoral	80	0
2013	Residencial Colinas de Gramame 3	Const. Litoral	272	0
2013	Residencial Colinas de Gramame 4	Const. Litoral	272	0
2013	Residencial Colinas de Gramame 5	Const. Litoral	144	0
2013	Residencial Colinas de Gramame 6	Const. Litoral	224	0
2013	Residencial Colinas de Gramame 7	Const. Litoral	192	0
2013	Residencial Nice Oliveira	Const. Litoral	776	0
2013	Residencial Vista Alegre 1	JGA Engenharia	160	0
2013	Residencial Vista Alegre 2	JGA Engenharia	192	0
2013	Residencial Vista Alegre 3	JGA Engenharia	160	0
2013	Residencial Vista Alegre 4	JGA Engenharia	192	0
2013	Residencial Vista Alegre 5	JGA Engenharia	192	0
2013	Residencial Vista Alegre 6	JGA Engenharia	192	0
2013	Residencial Vista Alegre 7	JGA Engenharia	192	0
2013	Residencial Vista Alegre 8	JGA Engenharia	160	0
2013	Residencial Vista Alegre 9	JGA Engenharia	192	0
2013	Residencial Vista Alegre 10	JGA Engenharia	192	0
2013	Residencial Vista Alegre 11	JGA Engenharia	192	0
2013	Residencial Rosa de Luxemburgo	EGESA Engenharia	576	0
<b>Total 2013</b>			<b>5208</b>	<b>0</b>

Fonte: SIC/ MCid-SNH (2016) Obs: na coluna UH entregues foi considerada apenas as UH entregues até 2015

**Quadro 06 - Empreendimentos MCMV – Entidades - Faixa 1 – João Pessoa – PB (2010-2016)**

<b>Empreendimentos MCMV construídos no município de João Pessoa - PB - Faixa 1 - Entidades (2009 - 2016)</b>				
<b>Ano</b>	<b>Empreendimento</b>	<b>Construtora</b>	<b>UH contratadas</b>	<b>UH entregues</b>
2010	Condomínio Solar das Mangueiras	COHEP	165	165
<b>Total 2010</b>			<b>165</b>	<b>165</b>
2013	Residencial Morada dos Hibiscos	COHEP	224	224
<b>Total 2013</b>			<b>224</b>	<b>224</b>

Fonte: SIC/ MCid-SNH (2016)

Na modalidade de produção habitacional em projetos de urbanização de assentamentos precários, realizadas através do PAC/UAP, foram contratadas, em 2015, o total de 736 unidades habitacionais, até o momento, ainda sem entregas. Igualmente, esses dois empreendimentos são bem situados em relação ao meio urbano pré-existente, uma vez que sua localização já faz parte da própria estratégia de sobrevivência dos ocupantes. Nessa modalidade, a urbanização e a dotação de infraestrutura estendem os benefícios da ação, para muito além dos beneficiários que receberam as unidades habitacionais.

**Quadro 07 - Produção habitacional em Projetos de Urbanização de Assentamentos Precários (2009-2016)**

<b>Produção habitacional em Urbanização de Favelas no município de João Pessoa - PB - PAC/URB(2009 - 2016)</b>				
<b>Ano</b>	<b>Empreendimento</b>	<b>Construtora</b>	<b>UH contratadas</b>	<b>UH entregues</b>
2015	São José / B. Veloso	JGA Engenharia	336	0
2015	Saturnino Brito	Borges & Santos	400	0
<b>Total</b>			<b>736</b>	<b>0</b>

Fonte: SIC/ MCid-SNH (2016) Obs: na coluna UH entregues foi considerada apenas as UH entregues até 2015

A característica da ação MCMV – Faixa 2 é que os beneficiários teriam o direito à escolha do empreendimento e da unidade habitacional, sendo os subsídios bem menores que os da faixa 1, contudo, como a adequação da localização é objeto de decisão dos adquirentes, as sua localização e seu padrão construtivo são, em geral, um pouco melhores, no entanto, com a capacidade de escolha limitada pela capacidade de pagamento do solicitante. Em geral, as unidades habitacionais mais bem localizadas encontram-se na porção de preço superior, ainda dentro da faixa de preço permitida. Os localizados em condições menos favoráveis, ou ainda de padrão construtivo mais baixo acabam atraindo os candidatos de menor renda, e localizam-se nas porções inferiores da referida faixa.

No caso do MCMV – faixa 3 também o beneficiário tem direito à escolha, seu padrão construtivo é ainda maior, bem como sua localização, em média, mais favorável. Nesta faixa de renda o valor é mais alto, não existem subsídios, apenas melhores condições de juros e garantias.

**Quadro 08 - Empreendimentos MCMV – Faixa 2 - João Pessoa – PB (2009 – 2014)**

Ano	Empreendimento	Construtora	UH contratadas	UH entregues
2009	Residencial Almeida Mondrian	CONE	40	40
<b>Total ano 2009</b>			<b>40</b>	<b>40</b>
2010	Residencial Veneza	MGA Construções	20	14
	Residencial Waldemar Nóbrega	Construtora CC	176	148
<b>Total ano 2010</b>			<b>196</b>	<b>162</b>
2011	Residencial Park Flamboyant	G3 Construtora	128	125
2011	Residencial Amália Gurgel	CEHAP - PB	64	64
2011	Residencial San Marino	MGA Construções	55	17
<b>Total ano 2011</b>			<b>247</b>	<b>206</b>
2012	Alto do Mateus Club Residence	Fibra Construtora	288	226
2012	Condomínio Aníbal de G. Moura 1	Imperial Construt.	48	45
2012	Condomínio Aníbal de G. Moura 2	Imperial Construt.	48	43
<b>Total ano 2012</b>			<b>384</b>	<b>314</b>
2013	Residencial Cidade do Porto	CSN Construções	76	71
2013	Residencial Solar dos Ventos	CONE	20	13
<b>Total ano 2013</b>			<b>96</b>	<b>84</b>
2014	Residencial Jesus Misericordioso	CRE Engenharia	328	0
<b>Total ano 2014</b>			<b>328</b>	<b>0</b>
2015	Residencial Bom Jesus	Construtora CC	52	4
<b>Total ano 2015</b>			<b>52</b>	<b>4</b>
2016	Residencial Vista Bela	JGA Engenharia	64	11
<b>Total ano 2016</b>			<b>64</b>	<b>11</b>

Fonte: SIC/ MCid-SNH (2016) Obs: na coluna UH entregues foi considerada apenas as UH entregues até 2015

**Quadro 09 - Empreendimentos MCMV – Faixa 3 - João Pessoa – PB (2010 – 2013)**

Ano	Empreendimento	Construtora	UH contratadas	UH entregues
2010	Edifício Eleonora Coutinho	ENCOMARQ	22	22
2010	FIT Jardim Botânico	CONSTR. TENDA	108	42
2010	Residencial Prelúdio	Const. Empre	8	8
2010	Residencial Spazio di Napoli	Massai Construt	30	30
<b>Total ano 2010</b>			<b>168</b>	<b>102</b>
2012	Condomínio Parque Jacumã	MRV - Engenharia	232	232
2012	Residencial Jardim América - 7	MRV - Engenharia	240	0
2012	Residencial Jardim América - 1	MRV - Engenharia	160	0
2012	Residencial Jardim América - 5	MRV - Engenharia	240	0
2012	Residencial Jardim América - 8	MRV - Engenharia	200	0
2012	Residencial Jardim América - 3	MRV - Engenharia	240	0
2012	Residencial Jardim América - 4	MRV - Engenharia	224	0
2012	Residencial Jardim América - 9	MRV - Engenharia	240	0
2012	Residencial Jardim América - 2	MRV - Engenharia	240	0
<b>Total ano 2012</b>			<b>2016</b>	<b>232</b>
2013	Parque Jardim do Mar - 1	MRV - Engenharia	224	0
2013	Parque Jardim do Mar - 2	MRV - Engenharia	262	0
2013	Residencial Parque Bougainville	MRV - Engenharia	304	0
2013	Residencial Jardim América - 6	MRV - Engenharia	312	0
<b>Total ano 2013</b>			<b>1102</b>	<b>0</b>

Fonte: SIC/ MCid-SNH (2016) Obs: na coluna UH entregues foi considerada apenas as UH entregues até 2015

### **Resultados - Comparação dos impactos urbanos dos empreendimentos SFH/BNH e do MCMV na cidade de João Pessoa**

Os dois períodos, representam os períodos de maior intensidade de produção habitacional na cidade de João Pessoa, tendo o período do SFH/BNH produzido no total 27.467 unidades habitacionais e o MCMV, em suas várias modalidades, produzido 10.974 unidades habitacionais. No entanto, o MCMV, por utilizar um programa social e não exatamente um sistema financeiro com suas exigências de garantias e rentabilidade, acabava por atingir a camada de renda mais baixa, exatamente a faixa social crítica no déficit habitacional.

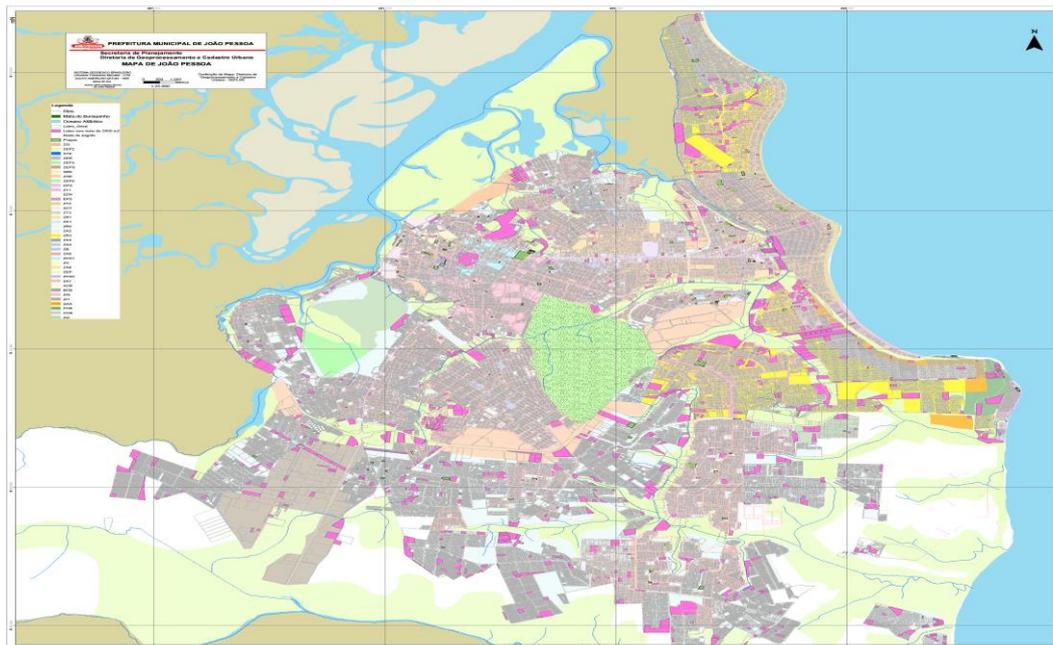
Observando-se a localização espacial predominante nos dois modelos e períodos, verificou-se que a implantação dos conjuntos habitacionais do SFH/BNH foram muito mais dispersos, predominantemente constituído por ocupações em áreas exurbanas, descontínuas em relação à malha urbana pré-existente à época, gerando grandes vazios e promovendo uma estrutura final bem mais fragmentada e dispersa.

No entanto, os empreendimentos habitacionais do MCMV, em sua grande maioria, se localizaram aproveitando vazios urbanos deixados pela urbanização em fases anteriores, inclusive em vazios intersticiais deixados pela própria implantação descontínua dos antigos conjuntos do SFH/BNH, além dos vazios deixados pela ocupação especulativa no momento de sua implementação. Ver na figura 02 indicada a seguir, os vazios intraurbanos levantados em 2009.

A utilização predominante de soluções verticalizadas no MCMV, permitiu a utilização de terrenos bem menores que os utilizados pelos conjuntos habitacionais do SFH/BNH que utilizava predominantemente a solução de habitações unifamiliares (isoladas ou geminadas).

Também contribuiu muito para a redução da dispersão a redefinição havida em 2007 de um perímetro urbano adequado e correto, em substituição à legislação anterior que considerava urbana toda a área do município. Isso evitou a ocupação especulativa e dispersiva do tecido urbano.

Figura 02 – Localização dos vazios intraurbanos (lotes maiores que 2000 m<sup>2</sup>) na cidade de João Pessoa.



Fonte: DGEOC/SEPLAN/PMJP

Além dos aspectos citados, pôde-se verificar que, após algumas décadas de redução constante da densidade urbana, movida por ações especulativas, liberalização excessiva em virtude da ausência de perímetro urbano e, ainda alguma ilusão sobre a qualidade urbana em uma estrutura dispersa, o desejo de segurança e ainda o fim da ilusão sobre a utilização do automóvel para cobrir cotidianamente grandes distâncias em estruturas urbanas dispersas, o processo de adensamento e verticalização (tanto para a habitação social como a de mercado e do luxo) retorna. Após a densidade urbana atingir 58,71 habitantes/hectare em 2000, volta a crescer apresentando já em 2010 a densidade de 62,82 habitantes/hectare no ano 2010. Ver quadro 04 indicado anteriormente.

Nessa nova tendência, o adensamento, a diversidade de usos, o mix social levam a um tecido urbano mais adequado, criando mais possibilidades e oportunidades no próprio local através do surgimento de novas centralidades, sem necessidades de grandes deslocamentos intraurbanos, como também é observado em Silveira (2013). Além disso, o adensamento, o aumento da oferta de transporte coletivo permitido pela maior densidade e a própria “retenção” do processo dispersivo, mantém as isocronas do transporte público estáveis ao longo das décadas, sendo apenas prejudicado em certos setores de renda média-alta devido à intensidade do tráfego, e onde não exista ainda faixas exclusivas para o transporte coletivo.

### Considerações finais

Na comparação entre os dois períodos e as duas políticas habitacionais, verificou-se que ambos se caracterizam pela intensa produção habitacional, tendo os empreendimentos do SFH/BNH produzido mais (27.467 UH em comparação aos 10.974 UH) e apresentado melhor padrão técnico construtivo. No entanto, os empreendimentos SFH/BNH foram muito mais impactante na dispersão e sustentabilidade urbana, sendo negativo à sustentabilidade urbana,

além do que o MCMV em sua faixa 1 atingiu um segmento da população que o Sistema financeiro da habitação não conseguia atingir, devido às suas exigências de garantias e rentabilidades.

A utilização de soluções predominantemente verticalizadas no MCMV, demandando terrenos menores, o aproveitamento de estoques de vazios intra urbanos pré existentes, o melhor controle da expansão urbana com a nova definição de perímetro urbano e pelo “limiar” promovido pela própria consciência de que grandes distâncias entre a habitação e as demais funções urbanas seriam inviáveis ou menos sustentáveis levou a produção de habitação através das modalidades do MCMV a ser considerada mais adequada no estudo específico da cidade estudada. Apesar de, no caso específico ele se apresentar melhor, no conjunto geral da implantação no Brasil não pôde ser considerada ideal, como pode ser observado em vários artigos críticos sobre o modelo e sobre a inadequação e o impacto à dispersão verificado em inúmeras cidades.

De fato, se observa também que algumas lacunas na política habitacional como a ausência do subsídio ao aluguel ou arrendamento que, quando utilizados, têm tido mais êxito no equilíbrio urbano, especialmente estimulando a ocupação de áreas mais centrais, poderia ser uma opção digna de ser colocada em prática, no entanto, demandaria também maior controle social sobre o mercado locativo. Controle social que o Estatuto da Cidade oferece alguns instrumentos, mas que na prática, por resistência do setor imobiliário e (às vezes) por incompreensão do valor destes instrumentos pelos próprios gestores, alguns municípios têm encontrado dificuldade de implementar.

## BIBLIOGRAFIA

BRASIL – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (2013) **Estimativas do Déficit Habitacional Brasileiro – PNAD 2007-2012** Brasília: IPEA

BONDUKI, N.G. (1998) **Origens da habitação social no Brasil** São Paulo: Estação Liberdade/FAPESP

JOÃO PESSOA – PB – Prefeitura Municipal de João Pessoa (2000) **Plano Diretor da Cidade de João Pessoa** João Pessoa: PMJP/GRAFSET

LAVIERI, J.R. & LAVIERI, M.B. (1999) **Evolução urbana de João Pessoa pós 1960** in KOWARICK, L. **A espoliação urbana** Rio de Janeiro: Paz e Terra

MAIA, D. S. (2000) **Tempos lentos na cidade: permanências e transformações dos costumes rurais em João Pessoa – PB** Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo – FFLCH/USP,

OLIVEIRA, J.L.A. (2006) **Uma contribuição aos estudos sobre a relação transporte e crescimento urbano: o caso de João Pessoa – PB** Dissertação Mestrado -PPGEUA- CT -UFPB

RIBEIRO, E. L. (2009) **Definição de áreas prioritárias para implantação de empreendimentos de programas habitacionais em João Pessoa – PB** João Pessoa: DGEOC/SEPLAN/PMJP.

SANTOS, M. **A urbanização brasileira** São Paulo: EDUSP, 5ª. ed. 2008.

SILVEIRA, J. A. R. (2014) **(Dis) tensão intraurbana: periferização e espaços de borda da cidade** Revista AU – Arquitetura e Urbanismo, v. 06, pp. 01-05.

SILVEIRA, J. A. R. (2013) **Dinâmica intraurbana: fragmentação e emergência de novas centralidades** Revista Conceitos v. 02, pp. 84-91.

SILVEIRA, J.A.R.; TABOSA, R.M.R ; SILVA, M.D. (2016) **Análise da qualidade de vida nas bordas intraurbanas na cidade de João Pessoa – PB** Revista Sodebras, v.11 – pp. 83-89.

SPOSITO, M. E. B, **Novas formas de produção do espaço urbano no Estado de São Paulo** in REIS FILHO, N.G. (org) **Brasil: Estudos sobre dispersão urbana** São Paulo: FAUUSP, 2007.