

**Impactos de los grandes programas de vivienda social en la
estructura de las ciudades: el caso de João Pessoa - PB**

Edson Leite Ribeiro

Profesor Doctor, Secretaría Nacional de Habitación - MDR/ UNIEURO
edlribeiro@gmail.com

José Augusto Ribeiro da Silveira

Profesor Doctor, Universidad Federal de Paraiba -UFPB
ct.laurbe@gmail.com

RESUMEN

El estudio evalúa los distintos programas de vivienda pública y sus diferentes estrategias de localización en el contexto urbano y su impacto en la estructura y funcionamiento de la ciudad, destacando el “derecho a la ciudad” por parte del ciudadano. Se encontró que los programas con mayor impacto fueron los de gran producción habitacional (SFH y MCMV), tomando como caso de estudio la ciudad de João Pessoa - PB. Sin embargo, hubo impactos bastante diferentes entre estos programas destacados debido a varios factores, tales como: el contexto nacional, el contexto urbano y la estructura de los vacíos intraurbanos preexistentes, las reglas de los programas, la legislación de uso del suelo tipología existente y predominante en los dos programas.

Palabras clave: Estructura urbana; Vivienda social; Programas de vivienda social.

Introducción

La función habitacional, además de un derecho humano fundamental, constituye el uso o función urbana más estructurante en el aspecto intraurbano. De hecho, incluso las ciudades más especializadas (industriales o comerciales) tienen en el uso residencial su participación más efectiva en el registro de actividades y uso del suelo urbano. Además de esto, es a partir de la tendencia de localización residencial que se definen las tendencias de crecimiento y organización espacial y funcional de las ciudades.

Aunque hoy, en el contexto de la globalización, existan muchos factores de origen exógeno, o sea, influencias heterónomas en la estructuración y definición del espacio urbano, la localización y la escala de producción o intensificación residencial aún tiene una importancia fundamental en la definición de la estructura intraurbana. Entre estos factores exógenos citados, muchos utilizan nuevas modalidades de asentamientos habitacionales globalizados, como las urbanizaciones cerradas y las *edge-cities*. En Brasil, además de estos factores citados, ligados directamente a la producción comercial y mercado inmobiliario, se percibe que las políticas públicas de habitación de interés social, así como las soluciones privadas de obtención de estas habitaciones vienen, desde la década de 1960, interfiriendo significativamente en la definición de la expansión urbana y, más recientemente, también en la dispersión urbana.

En el caso de las políticas habitacionales de interés social, se observa que, además de algunas acciones bien pertinentes y positivamente impactantes en la estructura urbana, tales como la urbanización de asentamientos precarios (generalmente bien localizados) y la recalificación de áreas y edificaciones en sectores centrales, la dramática necesidad habitacional, especialmente en las franjas de menor renta, presiona, la mayoría de las veces por soluciones más cuantitativas, generalmente demandando grandes glebas, impulsando comúnmente por opciones de grandes conjuntos localizados en las áreas periurbanas, o hasta incluso rurales.¹

En relación al impacto de las políticas de habitación social en la estructura urbana, se verificó que los programas emprendidos a nivel nacional, especialmente los programas habitacionales emprendidos en el período de la dictadura militar y el actual programa *Mi Casa*,

¹ Según estudio del IPEA (2013), el déficit habitacional en Brasil en 2012, calculado sobre la base de datos del PNAD/IBGE, era de 5.244.525 habitaciones, y las franjas de menor renta (hasta 3 salarios mínimos) representaban 73,6% de este total. En el Estado de Paraíba, este déficit era de 11.895 habitaciones y el de João Pessoa era de 20.900 habitaciones.

Mi Vida, caracterizados por la decisión centralizada en el gobierno federal e inversiones voluminosas concentradas en la producción de grandes cantidades de habitación a distancia de los centros, fueron particularmente impactantes, lo que motivó esta pesquisa. También, otros programas estatales, de incentivo a la recalificación de inmuebles, al arrendamiento residencial (PAR) y de apoyo a asociaciones de mutuarios o entidades con finalidades habitacionales, aunque hayan tenido menor resultado cuantitativo, tenderían a presentar mejor resultado cualitativo si fuesen más valorizados.

Historia reciente de las políticas habitacionales en Brasil

Aunque el crecimiento de la demanda de habitación urbana de interés social se haya tornado más evidente a partir del siglo XIX, pocas iniciativas fueron tomadas por los gobernantes de la República Vieja (1889-1930), en el sentido de producir habitaciones, o incluso desarrollar políticas públicas de habitación social. En parte, porque el perfil liberal vigente privilegiaba la producción privada, quedando las intervenciones estatales restrictas a las soluciones de cuestiones graves de insalubridad (Bonduki, 1994).

La provisión habitacional en este período era dada especialmente por la producción privada para la locación habitacional. La falta de reglamentación de la calidad habitacional, y la adecuación de la tipología a la baja capacidad de pago de un gran segmento, llevó a la producción de cobertizos insalubres.

Algunos períodos de reglamentación de las locaciones, como la Ley del Inquilinato (1942) fueron intentados, pero no fueron muy eficientes, en función del desestímulo a la construcción para locación, motivado por el congelamiento de los alquileres, pero también porque ocurrió sin la reglamentación del desalojo, lo que daba al propietario la posibilidad de substituir al inquilino fijando nuevos valores. En el período de 1946 hasta 1964, los grandes programas estatales fueron: la Fundación de la Casa Popular (1946) y los programas habitacionales de los IAPs.

EL Sistema Financiero de Habitación

Delante de un cuadro de elevado déficit concentrado en las grandes ciudades, en función de un proceso acelerado de urbanización y metropolización en Brasil, el gobierno militar toma la iniciativa de creación de una política habitacional con objetivos definidos, fuentes de recursos permanentes y mecanismos específicos de financiación, creando, a través de la ley Nº. 4.380/64, el Sistema Financiero de Habitación – SFH, el Banco Nacional de la Habitación – BNH y la reglamentación financiera para los contratos inmobiliarios. En este sistema, el Gobierno asume las riendas en la formulación de la política de habitación y pasa a coordinar las acciones públicas y privadas para inducir y estimular a la producción y la financiación de la adquisición de habitaciones. Las fuentes de renta previstas serían del Fondo de Garantía del Tiempo de Servicio – FGTS y del SBPE – Sistema Brasileño de Ahorro y Préstamo. Su operación y producción se caracterizaron por la preferencia por grandes conjuntos habitacionales, construidos, generalmente, en las áreas periurbanas, diferentemente de los asentamientos habitacionales anteriores, insertos en el tejido urbano.

A lo largo del funcionamiento de este sistema, varios factores acabaron haciendo a sus objetivos iniciales perder su foco: a) la necesidad de invertir pesados recursos de estos fondos para suplir las graves deficiencias infraestructurales en que se encontraban la mayoría de los lotes periféricos, muchos de ellos clandestinos para librarse de las necesidades infraestructurales exigidas por ley; b) el intento de expandir su foco también para las clases de renta más alta, supuestamente con el objetivo de equilibrar las finanzas internas y, especialmente, la crisis económica iniciada a partir de la segunda mitad de la década de 1970, con la caída aún mayor de los niveles salariales, el desempleo, la inflación y el franco contexto especulativo de la tierra urbana, terminaron por minar el equilibrio financiero del sistema. Delante de las dificultades de equilibrio financiero, en virtud de los factores anteriormente citados, en el final de 1986, el Banco Nacional de Habitación – BNH acabó por ser extinto (a través del Decreto-Ley Nº. 2291/86). En este proceso, la *Caixa Econômica Federal* – CAIXA acabó asumiendo (al menos en parte) las funciones anteriormente desarrolladas por el extinto BNH, tornándose el nuevo ejecutor de las políticas habitacionales del gobierno federal.

Período Post- SFH

Con la discontinuidad del sistema de provisión habitacional y el aumento de la presión poblacional en el centro urbano, el proceso de creación de suburbios, ocupaciones informales, inclusive en áreas de riesgo aumentaron significativamente, aumentando los problemas urbanos. En el período de la segunda mitad de la década de 1980 hasta el inicio del siglo XXI, la producción habitacional social estuvo más dirigida a los segmentos de mayor renta o a las franjas de renta menor, pero con garantías de cumplimiento, debido a la poca iniciativa directa del gobierno federal en el período. Esta deficiencia prolongada agravó la carencia habitacional, especialmente para las familias de menor renta. En 2001 es finalmente promulgado el Estatuto de la Ciudad, que es resultado de la lucha ardua de los movimientos de reforma urbana y de luchas por la vivienda. En esta ley, se consagra el concepto del derecho a la ciudad y de la sumisión del derecho de propiedad a su función social. En 2003, es creado el Ministerio de las Ciudades, con la propuesta de una visión ampliada e integrada de las cuestiones urbanas, donde ya vivían más del 80% de la población nacional. En 2004, fue aprobada la Política Nacional de Habitación y, a partir de sus principios, fue elaborado el Plan Nacional de Habitación – PLANHAB, que tenía como uno de sus objetivos principales la creación del Sistema Nacional de Habitación y, de entre éste, especialmente el Sistema Nacional de Habitación de Interés Social, creado por la Ley 11124/2005. En su funcionamiento se preveía el pacto federativo, y el compromiso por los entes que se adhiriesen en los tres niveles (unión, estados y municipios), en garantizar un Fondo de Habitación, un Consejo Gestor del Fondo de Habitación y elaborar y obedecer a un Plan de Habitación. Este funcionamiento estimularía la cooperación federativa, la cultura de la participación (a través de los Consejos) y la cultura del Planeamiento, por la obligatoriedad del Plan. Además de esto, sus objetivos principales eran el atendimento de las franjas de renta

más representativas en el déficit habitacional, a la época, considerada las franjas de renta de hasta 3 salarios mínimos.²

Con el advenio de la crisis económica mundial de 2008 y 2009, fue lanzado el programa *Mi Casa, Mi Vida*, que buscaba, simultáneamente, reducir el déficit cuantitativo habitacional y dinamizar la economía, generando empleos y renta, a través de la actividad de construcción de habitación de interés social.³ Tal programa buscaba alcanzar a varias capas más representativas del déficit habitacional, no apenas la más crítica. De esta forma, había algunas variantes, llamadas comúnmente de franjas 1, 2 y 3, donde la franja 1 era la franja más crítica (0 a 3 salarios mínimos) y tenían subsidios más significativos, garantizados por el Fondo de Arrendamiento Residencial (FAR): su pago mensual era limitado a un pequeño porcentaje de la renta mensual, teniendo sus residuos cubiertos por el fondo garantizador. En esta franja, el beneficiario no escoge el inmueble, sino que el mismo es sorteado entre los inscritos que atienden a las condiciones exigidas. La franja 2, utilizándose de recursos del FGTS, tendría un pequeño subsidio fijo, intereses más bajos y el Fondo Garantizador ofrecería cierta seguridad en cuanto a eventos de desempleo o renta cesante; y la franja 3, con recursos del FGTS donde no habría subsidios, apenas mejores garantías e intereses menos onerosos. Recientemente, fue creada también una franja intermedia, apodada de franja 1,5, que es una combinación de las franjas 1 y 2, permitiendo al beneficiario la elección del inmueble, aunque tenga subsidios menores y prestaciones más altas que la franja 1.

La cuestión habitacional, la ciudad y el derecho del ciudadano a la ciudad.

Un equívoco histórico que se verifica, generación tras generación, en diferentes coyunturas, momentos políticos y estilos de gobierno, es la fragmentación o aislamiento de las cuestiones habitacionales y sus intentos de solución, en relación a la propia política urbana. A pesar de sus características propias y sus contornos bien definidos, la función habitacional tiene una relación visceral con la ciudad. Al mismo tiempo en que el uso habitacional urbano necesita la complementación con áreas de oferta de oportunidades de empleo y obtención de renta, de obtención de educación, de acceso a bienes y servicios, públicos y privados, etc., su existencia está ligada al génesis y al desarrollo orgánico, estructural y funcional de la ciudad, no debiendo, de forma alguna, ser tratados de forma aislada. De hecho, toda la ciudad se origina a partir de

² Posteriormente, en razón del deseo de promoverse un aumento real del salario mínimo, esta referencia fue desvinculada de esta unidad, pasando a ser representada por límites de valores nominales en moneda corriente (inicialmente comenzando por el límite de R\$ 1.600,00).

³ Tal programa buscaba alcanzar a varias capas más representativas del déficit habitacional, no apenas la más crítica. De esta forma, había algunas variantes, llamadas comúnmente de franjas 1, 2 y 3, donde la franja 1 era la franja más crítica (0 a 3 salarios mínimos) y tenían subsidios más significativos, garantizados por el Fondo de Arrendamiento Residencial (FAR): su pago mensual era limitado a un pequeño porcentaje de la renta mensual, teniendo sus residuos cubiertos por el fondo garantizador. En esta franja, el beneficiario no escoge el inmueble, sino que el mismo es sorteado entre los inscritos que atienden a las condiciones exigidas. La franja 2, utilizándose de recursos del FGTS tendría un pequeño subsidio fijo, intereses más bajos y el Fondo Garantizador ofrecería cierta seguridad en cuanto a eventos de desempleo o renta cesante; y la franja 3, con recursos del FGTS donde no habría subsidios, apenas mejores garantías e intereses menos onerosos. Recientemente, fue creada también una franja intermedia, apodada de franja 1,5, que es una combinación de las franjas 1 y 2, permitiendo al beneficiario la elección del inmueble, aunque tenga subsidios menores y prestaciones más altas que la franja 1.

un asentamiento residencial, en función de algunas potencialidades regionales. Con el desarrollo y el aprovechamiento de estas potencialidades, así como el aumento de la complejidad de las funciones y de sus interacciones, la propia concentración residencial va haciendo surgir nuevos usos que, de forma orgánica, van desarrollando niveles sucesivos hasta adquirir la complejidad de un organismo urbano en sus diferentes escalas. Incluso, tras el organismo urbano haber adquirido el nivel de una ciudad de porte considerable y alguna especialización que definen su importancia en el contexto urbano (ciudad industrial, polo comercial y de servicios, ciudad universitaria, etc.) el uso habitacional continua y siempre será el uso más frecuente y el mayor acervo, tanto en el registro inmobiliario como en el registro de actividades y funciones urbanas. También, es el uso residencial, su mercado y sus tendencias de localización que influyen y definen, naturalmente, la tendencia y los vectores de ocupación espacial y de crecimiento de una ciudad.

Evidentemente, esta capacidad del uso y del sector habitacional en determinar vectores de crecimiento también es dependiente de factores sociales, tales como el nivel de equidad, justicia social en la distribución de la riqueza y del poder decisorio. Diferentes formas de participación social y diferentes formas de concentración o distribución de riquezas o renta pueden deformar considerablemente los vectores y los componentes vectoriales intervinientes en la formación del espacio urbano. Este fenómeno es fácilmente notable en nuestras ciudades brasileñas, donde la concentración de renta es considerable y la práctica de la participación es aún reciente y en proceso de maduración. Se percibe claramente que la concentración de inversiones en las áreas de poblaciones de renta más alta acaba “deformando” considerablemente los procesos naturales de ocupación física y estructural de los espacios, definiendo un visible desplazamiento de los centros urbanos y sus actividades económicas para tales áreas, en función de la asimetría socioeconómica existente.

En el contexto reciente, al estudiarse la evolución de la estructura y funcionamiento de las ciudades brasileñas, notablemente las medias y grandes, se puede verificar que los sectores de alta renta hacen desplazar las actividades económicas más importantes en torno de los mismos, reduciendo la vitalidad del centro tradicional y desplazándolo gravitacionalmente para tales áreas. Este fenómeno de desplazamiento sucesivo de las centralidades urbanas atraídos para áreas de mayor vitalidad económica y concentración de las minorías privilegiadas acaba promoviendo, de forma perversa, algunos fenómenos bien indeseables: a) la deterioración de los centros tradicionales, exactamente los sectores mejores provistos y dotados también de gran valor histórico y tradicional; b) el distanciamiento de las poblaciones más pobres de los locales de oferta de oportunidad de trabajo y renta, aumentando el desempleo en estos segmentos; c) la atracción para la concentración de inversiones públicas y privadas prioritarias en estas áreas, debido a su rentabilidad.

Por tanto, en este proceso inadecuado de estructuración urbana, lo que comúnmente ha ocurrido es cierta oposición entre el *locus* de la vivienda y el *locus* del empleo y renta, así como el *locus* de la oferta de bienes y servicios. Esta distancia, en general, es aún perjudicada por las alternativas de desplazamientos posibles a tal población: grandes distancias para desplazamientos a pie; baja calidad de infraestructuras y seguridad para ciclistas; mala calidad y tarifa inadecuadamente alta para la población de baja renta en los transportes colectivos.

El caso de João Pessoa – Histórico de los emprendimientos habitacionales de interés social

De acuerdo con Maia (2000), la política habitacional en el estado de Paraíba se intensificó en el período post-1968, durante el gobierno militar, con gran participación de las esferas del poder público en colaboración con cooperativas y órganos-gestores regionales o locales. En el caso de João Pessoa – PB, el Instituto de Orientación a las Cooperativas Habitacionales (INOCOOP)², la Compañía Estatal de Habitación Popular (CEHAP), el Instituto de Pensiones y Jubilación de los Servidores del Estado (IPASE) y el Instituto de Previdencia del Estado de Paraíba (IPEP).

La ciudad de João Pessoa, aunque surgida en el siglo XVI, fue apenas a partir del inicio del siglo XX, tras el desplazamiento de la clase dominante de las áreas rurales para el área urbana, promovida por la nueva condición republicana y, cuando son realizadas obras de infraestructura básica y abiertas calles y avenidas de expansión en las reformas urbanísticas y sanitarias que ocurrieron entre la primera y la tercera década del siglo XX. Hasta los años 1960, la ciudad no había alcanzado la franja litoral. Ésta era ocupada por pescadores y, desde la década de 1940, con algunas casas de veraneo (Maia, 2000).

Dos vectores principales de crecimiento direccionan la ciudad, a partir de la década de 1960 y 1970, para las áreas litorales y sur: la Avenida Eptácio Pessoa y la Avenida Cruz das Armas, respectivamente. En torno de la primera se instaló el área de asentamiento de la población de renta media y más alta; y en torno de la segunda, se concentraba la población de renta más baja.

Hasta el inicio de la década de 1960, los conjuntos habitacionales eran de pequeño porte, (la mayor parte entre 30 y 40 unidades habitacionales, apenas dos de ellos tenían más de 100 unidades habitacionales) y se localizaban en el centro, en los barrios pericentrales, conforme puede ser observado en el cuadro 01 indicado a seguir

La construcción de los grandes conjuntos habitacionales en el periodo SFH/BNH - (1964-1984)

En la década de 1960 son efectuadas algunas intervenciones públicas impactantes: la construcción del Anillo Vial interligando la BR 230 y la BR-101, el Distrito Industrial y el nuevo Campus Universitario de la Universidad Federal de Paraíba. La implantación del Distrito Industrial y del Campus Universitario provocó la expansión de la ciudad en dirección sur y sureste (notablemente en las décadas de 1970 y 1980), desencadenando el proceso que culminó con el surgimiento de la denominada “ciudad de los conjuntos habitacionales” conforme denominación de Maia (2000). Esta “ciudad de los conjuntos habitacionales” se inició con la construcción del Conjunto Habitacional Castelo Branco, ocurrida en tres etapas: 1969, 1970 y 1974, el primer conjunto habitacional a ser instalado tras la “barrera” del río Jaguaribe, junto al nuevo Campus Universitario. Este conjunto inició el proceso de ocupación, además del río Jaguaribe, hasta entonces una especie de barrera natural a la expansión urbana.

Cuadro 01 - Conjuntos habitacionales construidos en la ciudad de João Pessoa hasta el inicio de la década de 1960

| Conjunto | UH | Conjunto | UH | Conjunto | UH |
|---|-----------|-----------------|-----------|-----------------|------------|
| Centro I | 30 | Bancarios | 32 | Torre 3 | 32 |
| Centro I | 40 | Vila Popular | 150 | Torre 4 | 32 |
| Macacos | 35 | Torre 1 | 30 | João Goulart | 50 |
| Expedicionarios | 230 | Torre 2 | 30 | Santa Julia | 35 |
| Total de las unidades habitacionales construidas hasta el inicio de la década 1960 | | | | | 851 |

Fuente: Lavieri & Lavieri (1999)

A partir de la década de 1970, la mayoría de los conjuntos pasó a ocupar áreas externas al área urbana, como el Conjunto Costa y Silva (1974); Conjunto João Agripino (1977); Conjunto Cristo Redentor (1977); Conjunto Ernani Sátyro (1977), José Américo (1978), Conjunto de los Bancários (1978); Conjunto de los Profesores UFPB (1978); Conjunto Altiplano Cabo Branco (1978); Conjunto Ernesto Geisel (1978), Conjunto Cristo Redentor (1981); Conjunto Barrio das Indústrias (1979); Conjunto Mangabeira I (1983). En el período de 1970 a 1983, fueron construidos un total de 15.632 domicilios financiados por el Sistema Financiero de Habitación (SFH), teniendo enfrente el Banco Nacional de Habitación (BNH). Entre 1983 y 1998 fueron finalizadas las 7 (siete) etapas posteriores del Conjunto Mangabeira y en 1985 fue inaugurado el conjunto Valentina Figueiredo.

Cuadro 02 - Conjuntos habitacionales construidos en la ciudad de João Pessoa en la década de 1970

| Conjunto | UH | Conjunto | UH | Conjunto | UH |
|---|-----------|-----------------|-----------|-----------------|-------------|
| Castelo Branco I/I | 561 | JK | 50 | Mini Conjunto I | 28 |
| Castelo Branco I | 600 | J. Vieira | 296 | Brisamar | 372 |
| João Agripino | 293 | Costa y Silva | 812 | Geisel | 1800 |
| Ernani Satyro | 600 | Mini Conjunto I | 24 | Homero Leal | 170 |
| Altiplano C. Branco | 529 | | | | |
| Total de las unidades habitacionales construidas hasta década 1970 | | | | | 7134 |

Fuente: Lavieri & Lavieri (1999)

Según Maia (2000), con la implementación de la infraestructura, de los equipamientos urbanos y principalmente de las unidades habitacionales, va alargándose, de forma fragmentada la malla urbana, transformando áreas naturales y rurales periurbanas en tierras urbanas. Al final de los años 1980, en los conjuntos habitacionales en João Pessoa habitaba una población de 155.091, lo que correspondía al 31,44% de la población total de residentes en domicilios particulares permanentes del municipio (tomado con la proyección poblacional para 1989).

Cuadro 03 - Conjuntos habitacionales construidos en la ciudad de João Pessoa en la década de 1980

| Conjunto | UH | Conjunto | UH | Conjunto | UH |
|--|-----------|----------------------|-----------|-----------------|--------------|
| 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 I | 6344 | Roger | 216 |
| Bancarios | 1500 | Profesores | 240 | Anatolia | 222 |
| Total de las unidades habitacionales construidas hasta 1980 | | | | | 19482 |

Fuente: Lavieri & Lavieri (1999)

La expansión dispersa ocurrida en las décadas de 1970, 1980 y 1990 llevaron a la reducción de la densidad urbana registrada hasta el Censo 2000. A partir de la primera década del siglo XXI, con procesos de verticalización y de ocupación de los espacios urbanos dejados por la dispersión y fragmentación anterior, la densidad volvió a crecer.

Cuadro 04 - Evolución poblacional y densidad urbana en João Pessoa – PB (1970-2010)

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

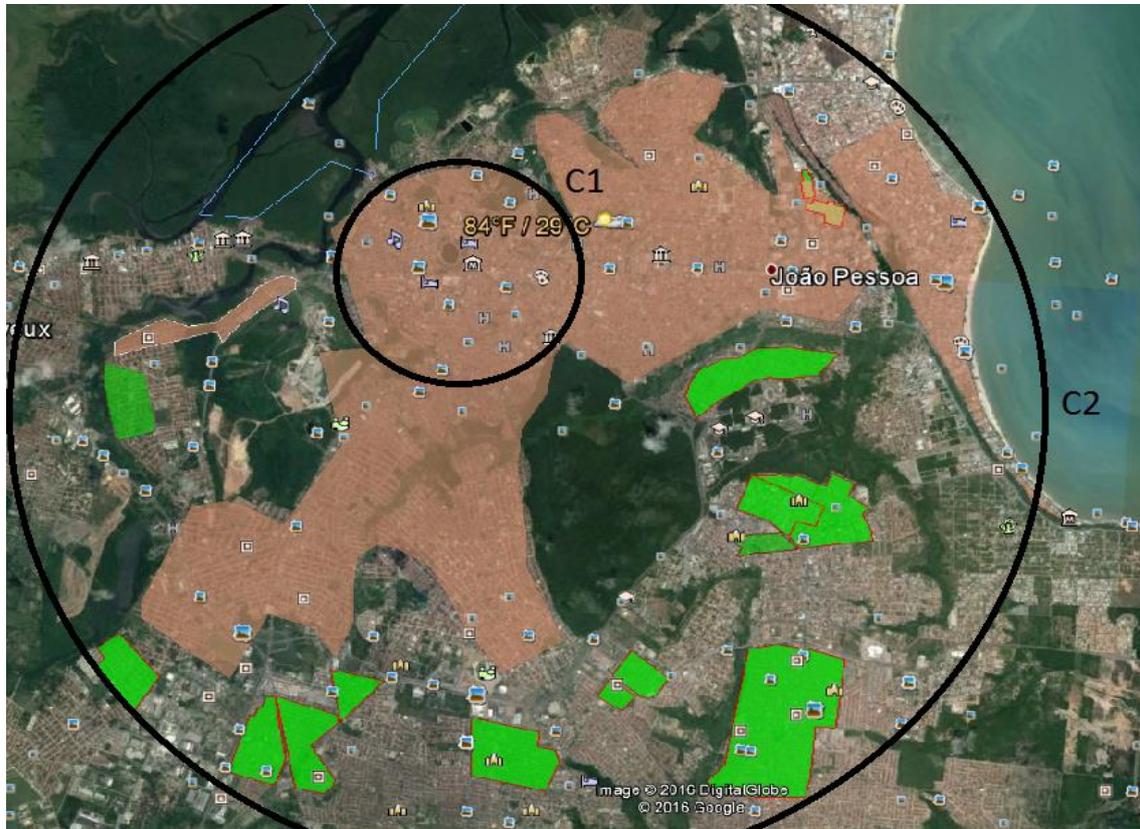
Obs.: Los años 1990 y 2000 no registraron poblaciones rurales porque el perímetro urbano adoptado en aquel periodo, equivocadamente, consideraba toda el área del municipio, como si no hubiese área rural.

Fuente: Censos do IBGE 1970, 1980, 1991, 2000 y 2010. Oliveira (2006)

De esta forma, el Estado brasileño, a partir principalmente de la construcción de los grandes conjuntos habitacionales, acaba tornándose el principal agente en la producción del espacio urbano de forma dispersa, conforme destacaba también Lavieri & Lavieri (1999). Se resalta que la implantación de estos conjuntos, por localizarse, de forma predominante, en áreas no contiguas al área urbana, dejaba vacíos urbanos considerables y ciudades muy fragmentadas y rarefactas.

La figura siguiente muestra la malla urbana anterior al inicio del proceso (en color marrón) y la posición de los conjuntos habitacionales implantados en el período (en color verde). En varios de estos emprendimientos quedó nítida la discontinuidad en relación a las áreas urbanas. Algunos, por motivos naturales, como es el caso del Conjunto Castelo Branco, separado por el valle del río Jaguaribe, pero algunos por motivos agrarios, como el precio de la tierra más bajo en áreas más distantes o una eventual especulación sobre las reservas intersticiales. De cualquier manera, este proceso fue inducido por la opción por grandes conjuntos, en sustitución a los anteriores conjuntos de menor porte, más bien insertos. En el propio período, hubo también la implantación de algunos conjuntos menores más bien localizados como era el procedimiento anterior, a la época de los IAPs, como el Conjunto Pedro Gondim y el Conjunto João Agripino.

Figura 01 - La malla urbana en João Pessoa a mediados de la década de 1970 (en marrón) y la implantación de los conjuntos habitacionales en el período del gobierno militar (1964-1984) – Mayor círculo inscrito (C1) y menor círculo circunscrito (C2).



La implantación de los emprendimientos del Programa *Mi Casa, Mi Vida* en João Pessoa – PB.

A partir del lanzamiento del PMCMV, en 2009, varios emprendimientos fueron implantados en João Pessoa, en sus diversas modalidades y franja de renta. En la franja prioritaria (Franja 1), que es la dedicada a la población de menor renta, fueron producidas entre 2009 y 2013, un total de 9132 unidades habitacionales. De estos, 584 fueron contratadas en 2009, 2348 contratadas en 2010, 992 contratadas en 2010 y 5208 contratadas en 2013. De éstas, 3924 fueron entregadas hasta julio de 2016.

A pesar de ser conjuntos habitacionales de porte relativamente grande, aunque pocos hayan sobrepasado la cantidad de 250 unidades habitacionales, diferentemente de los emprendimientos del SFH que sobrepasaron hasta las 6000 unidades habitacionales. Otro aspecto favorable de estos emprendimientos es que, diferentemente de los conjuntos del SFH que fueron construidos en áreas exurbanas, no contiguas las áreas urbanas preexistentes, estos últimos predominantemente aprovecharon el estoque de vacíos urbanos existentes en la época de sus implantaciones, sin mayores impactos de expansión o dispersión urbana. Además de esto, fue utilizado de forma mucho más intensa y predominante el modelo verticalizado en conjunto de edificios con planta baja y 3 pavimentos más, lo que resulta en un mejor aprovechamiento de la superficie. Ver cuadro 05.

Además de estos conjuntos, elaborados en la franja 1, por la llamada “MCMV-Empresas”, fueron también construidas y entregadas otras 389 unidades habitacionales por la modalidad llamada “MCMV-Entidades”, siendo 165 contratadas en 2010 y otras 224 contratadas en 2013. De éstas, a pesar de las críticas de morosidad atribuida a esta modalidad, todas ya fueron entregadas. Éstos, más bien contruidos técnicamente y más bien insertos en el contexto urbano, el primero en el barrio ya consolidado de Oitizeiro, y el último, en el barrio Bancários, también consolidado y bien servido. Ver cuadro 06, indicado a seguir:

Cuadro 05 - Empreendimientos MCMV - Empresa Franja 1 – João Pessoa – PB (2009-2013)

| Ano | Empreendimento | Construtora | UH contratadas | UH entregues |
|-------------------|----------------------------------|----------------------|----------------|--------------|
| 2009 | Residencial Anayde Beiriz | Const. Litoral | 584 | 584 |
| Total 2009 | | | 584 | 584 |
| 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 |
| Total 2010 | | | 2348 | 2348 |
| 2012 | Residencial Vieira Diniz - A | Terramar Construtora | 512 | 512 |
| 2012 | Residencial Vieira Diniz - B | Terramar Construtora | 480 | 480 |
| Total 2012 | | | 992 | 992 |
| 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 |
| Total 2013 | | | 5208 | 0 |

Fuente: SIC/ MCid-SNH (2016) Obs: en la columna UH entregadas fueron consideradas apenas las UH entregadas hasta 2015.

Cuadro 06 - Empreendimentos MCMV – Entidades - Franja 1 – João Pessoa – PB (2010-2016)

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

Fuente: SIC/ MCid-SNH (2016)

En la modalidad de producción habitacional en proyectos de urbanización de asentamientos precarios, realizadas a través do PAC/UAP, fueron contratadas, en 2015, el total de 736 unidades habitacionales, hasta el momento, aún sin entregas. Igualmente, estos dos emprendimientos están bien situados en relación al medio urbano preexistente, una vez que su localización ya forma parte de la propia estrategia de sobrevivencia de los ocupantes. En esta modalidad, la urbanización y la dotación de infraestructura extienden los beneficios de la acción, para más allá de los beneficiarios que recibieron las unidades habitacionales.

Cuadro 07 - Produção habitacional en Proyectos de Urbanización de Asentamientos Precarios (2009-2016)

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

Fuente: SIC/ MCid-SNH (2016) Obs: en la columna UH entregadas fueron consideradas apenas las UH entregadas hasta 2015.

La característica de la acción MCMV – Franja 2 es que los beneficiarios tendrían el derecho a la elección del emprendimiento y de la unidad habitacional, siendo los subsidios bien menores que los de la franja 1. Sin embargo, como la adecuación de la localización es objeto de decisión de los adquirentes, su localización y su patrón constructivo son, en general, un poco mejores. No obstante, con la capacidad de elección limitada por la capacidad de pago del solicitante. En general, las unidades habitacionales más bien localizadas se encuentran en la franja de precio superior, aún dentro de la franja de precio permitida. Los localizados en condiciones menos favorables, o aún de patrón constructivo más bajo acaban atrayendo a los candidatos de menor renta, y se localizan en las porciones inferiores de la referida franja.

En el caso del MCMV – Franja 3, también el beneficiario tiene derecho a la elección, su patrón constructivo es aún mayor, así como su localización, en media, más favorable. En esta franja de renta, el valor es más alto, no existen subsidios, apenas mejores condiciones de intereses y garantías.

Cuadro 08 - Empreendimentos MCMV – Franja 2 - João Pessoa – PB (2009 – 2014)

| Ano | Empreendimento | Construtora | UH contratadas | UH entregues |
|-----------------------|----------------------------------|--------------------|----------------|--------------|
| 2009 | Residencial Almeida Mondrian | CONE | 40 | 40 |
| Total ano 2009 | | | 40 | 40 |
| 2010 | Residencial Veneza | MGA Construções | 20 | 14 |
| | Residencial Waldemar Nóbrega | Construtora CC | 176 | 148 |
| Total ano 2010 | | | 196 | 162 |
| 2011 | Residencial Park Flamboyant | G3 Construtora | 128 | 125 |
| 2011 | Residencial Amália Gurgel | CEHAP - PB | 64 | 64 |
| 2011 | Residencial San Marino | MGA Construções | 55 | 17 |
| Total ano 2011 | | | 247 | 206 |
| 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 |
| Total ano 2012 | | | 384 | 314 |
| 2013 | Residencial Cidade do Porto | CSN Construções | 76 | 71 |
| 2013 | Residencial Solar dos Ventos | CONE | 20 | 13 |
| Total ano 2013 | | | 96 | 84 |
| 2014 | Residencial Jesus Misericordioso | CRE Engenharia | 328 | 0 |
| Total ano 2014 | | | 328 | 0 |
| 2015 | Residencial Bom Jesus | Construtora CC | 52 | 4 |
| Total ano 2015 | | | 52 | 4 |
| 2016 | Residencial Vista Bela | JGA Engenharia | 64 | 11 |
| Total ano 2016 | | | 64 | 11 |

Fuente: SIC/ MCid-SNH (2016) Obs: en la columna UH entregadas fueron consideradas apenas las UH entregadas hasta 2015.

Cuadro 09 - Empreendimentos MCMV – Franja 3 - João Pessoa – PB (2010 – 2013)

| Ano | Empreendimento | Construtora | UH contratadas | UH entregues |
|-----------------------|---------------------------------|------------------|----------------|--------------|
| 2010 | Edificio 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 |
| Total ano 2010 | | | 168 | 102 |
| 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 |
| Total ano 2012 | | | 2016 | 232 |
| 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 |
| Total ano 2013 | | | 1102 | 0 |

Fuente: SIC/ MCid-SNH (2016) Obs: en la columna UH entregadas fueron consideradas apenas las UH entregadas hasta 2015.

Resultados - Comparación de los impactos urbanos de los emprendimientos SFH/BNH y del MCMV en la ciudad de João Pessoa

Los dos periodos, representan los periodos de mayor intensidad de producción habitacional en la ciudad de João Pessoa, teniendo el periodo do SFH/BNH producido en el total 27.467 unidades habitacionales y el MCMV, en sus varias modalidades, producido 10.974 unidades habitacionales. No obstante, el MCMV, por utilizar un programa social y no exactamente un sistema financiero con sus exigencias de garantías y rentabilidad, acababa por alcanzar la capa de renta más baja, exactamente la franja social crítica en el déficit habitacional.

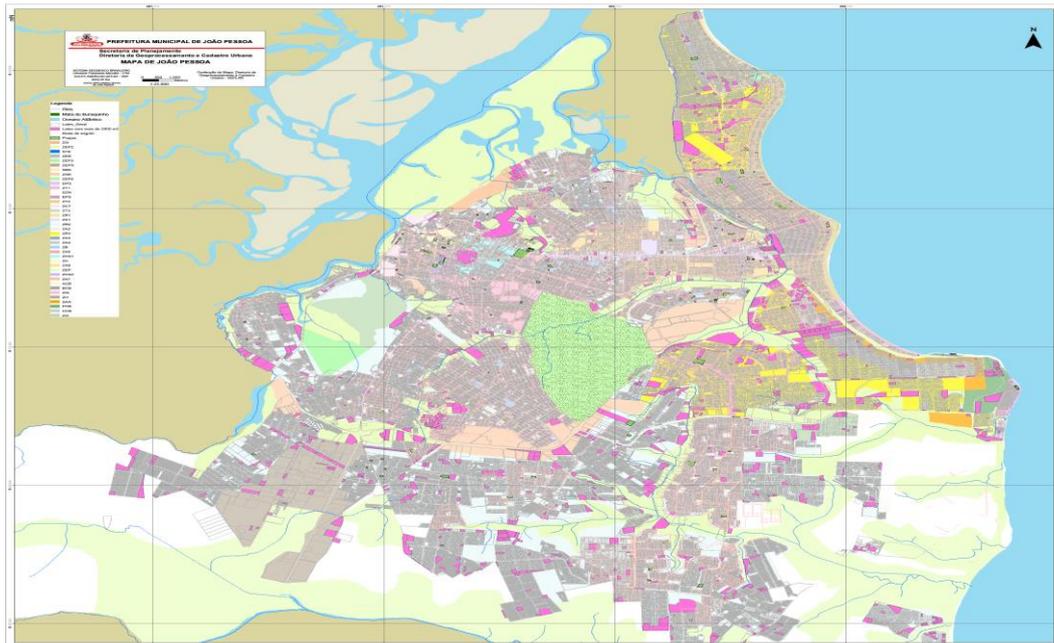
Observándose la localización espacial predominante en los dos modelos y periodos, se verificó que la implantación de los conjuntos habitacionales del SFH/BNH fueron mucho más dispersos, predominantemente constituido por ocupaciones en áreas exurbanas, discontinuas en relación a la malla urbana preexistente a la época, generando grandes vacíos y promoviendo una estructura final bien más fragmentada y dispersa.

No obstante, los emprendimientos habitacionales del MCMV, en su gran mayoría, se localizaron aprovechando vacíos urbanos dejados por la urbanización en fases anteriores, inclusive en vacíos intersticiales dejados por la propia implantación discontinúa de los antiguos conjuntos del SFH/BNH, además de los vacíos dejados por la ocupación especulativa en el momento de su implementación. Ver en la figura 02, indicada a seguir, los vacíos intraurbanos levantados en 2009.

La utilización predominante de soluciones verticalizadas, en el MCMV, permitió la utilización de terrenos bien menores que los utilizados por los conjuntos habitacionales del SFH/BNH, que utilizaba predominantemente la solución de habitaciones unifamiliares (aisladas o adosadas).

También contribuyó mucho para la reducción de la dispersión la redefinición habida en 2007 de un perímetro urbano adecuado y correcto, en sustitución a la legislación anterior que consideraba urbana toda el área del municipio. Esto evitó la ocupación especulativa y dispersiva do tejido urbano.

Figura 02 – Localización de los vacíos intraurbanos (lotes mayores que 2000 m²) en la ciudad de João Pessoa.



Fuente: DGEOC/SEPLAN/PMJP.

Además de los aspectos citados, se puede verificar que, tras algunas décadas de reducción constante de la densidad urbana, movida por acciones especulativas, liberalización excesiva en virtud de la ausencia de perímetro urbano y, aún alguna ilusión sobre la calidad urbana en una estructura dispersa, el deseo de seguridad y aún el fin de la ilusión sobre la utilización del automóvil para cubrir cotidianamente grandes distancias en estructuras urbanas dispersas, el proceso de densidad y verticalización (tanto para la habitación social como la de mercado y del lujo) retorna. Tras la densidad urbana alcanzar 58,71 habitantes/hectárea en 2000, vuelve a crecer, presentando ya en 2010 la densidad de 62,82 habitantes/hectárea en el año 2010. Ver cuadro 04 indicado anteriormente.

En esta nueva tendencia, la densidad, la diversidad de usos, el mix social, llevan a un tejido urbano más adecuado, creando más posibilidades y oportunidades en el propio local a través del surgimiento de nuevas centralidades, sin necesidades de grandes desplazamientos intraurbanos, como también es observado por Silveira (2013). Además de esto, la densidad, el aumento de la oferta de transporte colectivo permitido por la mayor densidad y la propia “retención” del proceso dispersivo, mantienen las isócronas del transporte público estables a lo largo de las décadas, siendo apenas perjudicado en ciertos sectores de renta media-alta debido a la intensidad del tráfico, y donde no existan aún franjas exclusivas para el transporte colectivo.

Consideraciones finales

En la comparación entre los dos periodos y las dos políticas habitacionales, se verificó que ambos se caracterizan por la intensa producción habitacional, teniendo los emprendimientos del SFH/BNH producido más (27.467 UH en comparación a los 10.974 UH) y presentado mejor patrón técnico constructivo. No obstante, los emprendimientos SFH/BNH fueron mucho más impactantes en la dispersión y sustentabilidad urbana, siendo negativo para

la sustentabilidad urbana, además de que el MCMV en su franja 1 alcanzó un segmento de la población que el sistema financiero de la habitación no conseguía alcanzar, debido a sus exigencias de garantías y rentabilidades.

A utilización de soluciones predominantemente verticalizadas en el MCMV, demandando terrenos menores, el aprovechamiento de estoques de vacíos intraurbanos preexistentes, el mejor control de la expansión urbana con la nueva definición de perímetro urbano y por el “umbral” promovido por la propia consciencia de que grandes distancias entre la habitación y las demás funciones urbanas serían inviables o menos sustentables llevó a la producción de habitación a través de las modalidades del MCMV a ser considerada más adecuada en el estudio específico de la ciudad estudiada. A pesar de, en el caso específico presentarse mejor, en el conjunto general de la implantación en Brasil no puede ser considerado ideal, como puede ser observado en varios artículos críticos sobre el modelo y sobre la inadecuación y el impacto a la dispersión verificado en inúmeras ciudades.

De hecho, se observa también que algunas lagunas en la política habitacional, como la ausencia de subsidio al alquiler o arrendamiento que, cuando son utilizados, han tenido más éxito en el equilibrio urbano, especialmente estimulando la ocupación de áreas más centrales, podría ser una opción digna de ser colocada en práctica. No obstante, demandaría también mayor control social sobre el mercado locativo. Control social que el Estatuto de la Ciudad ofrece algunos instrumentos, pero que, en la práctica, por resistencia del sector inmobiliario y (a veces) por incompreensión del valor de estos instrumentos por los propios gestores, algunos municipios han encontrado dificultad de implementar.

BIBLIOGRAFÍA

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* Tesis (Doctorado) – 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* - Disertación Maestría -PPGEUA- CT -UFPB

RIBEIRO, E. L. (2009) *Definição de áreas prioritarias 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.

**Revista Latino-americana de
Ambiente Construído & Sustentabilidade**

ISSN 2675-7524 / v. 1, n. 2 (2020)

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.