



**Relatório Final**

**Direito à Cidade e Habitação**

**condicionantes institucionais e normativas para a  
implementação de políticas de urbanização de  
favelas – avaliação do ciclo recente**

Campina Grande / PB

Demóstenes Moraes

Lívia Miranda

Myrian Carvalho

Ana Almeida

Josete Lacerda

**CONDICIONANTES INSTITUCIONAIS E NORMATIVAS  
PARA A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS DE  
URBANIZAÇÃO DE FAVELAS – AVALIAÇÃO DO CICLO  
RECENTE EM CAMPINA GRANDE / PB**

**Relatório Final**

## **EQUIPE RESPONSÁVEL**

### **Coordenação Nacional Geral da Pesquisa**

Rosana Denaldi (coordenadora)

Adauto Cardoso (coordenadora)

### **Coordenação Nacional da Pesquisa**

Madianita Nunes da Silva (coordenadora)

### **Coordenação do Núcleo Paraíba**

Lívia Miranda (Coordenadora)

## **EQUIPE DA PESQUISA**

### **Pesquisadores**

Demóstenes Moraes (Coordenador da Pesquisa)

Lívia Miranda

Ana Almeida

Myrian Carvalho

Josete Lacerda

### **Colaboradoras da Pesquisa**

Kainara dos Anjos

Maria Jackeline Carvalho

## **APRESENTAÇÃO**

O presente relatório contém os resultados da pesquisa “Direito à cidade e habitação: condicionantes institucionais e normativas para a implementação de políticas de urbanização de assentamentos precários no Município de Campina Grande / PB”, realizada pelo Núcleo Paraíba do Observatório das Metrópoles. O objetivo do estudo foi identificar e analisar as condicionantes institucionais e normativas que deram suporte à política de urbanização de assentamentos precários no Município, principalmente no período de implementação de intervenções no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), modalidade, Urbanização de Assentamentos Precários (UAP).

A pesquisa integra a iniciativa “Direito à cidade e habitação: condicionantes institucionais e normativas para a implementação de políticas de urbanização de assentamentos precários – avaliação do ciclo recente”, realizada em rede, sob a coordenação operacional da Profa. Madianita Nunes da Silva, do Laboratório de Habitação e Urbanismo (LAHURB) da Universidade Federal do Paraná e do Núcleo Curitiba do Observatório das Metrópoles. A pesquisa tem a coordenação geral dos Professores Adauto Cardoso (Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro - IPPUR-UFRJ) e Rosana Denaldi (Laboratório de Estudos e Projetos Urbanos e Regionais da Universidade Federal do ABC - LEPUR-UFABC). Essa pesquisa em rede vem sendo desenvolvida pelos núcleos de pesquisa do Observatório das Metrópoles Curitiba, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, Recife, Fortaleza e Paraíba; pelo LEPUR-UFABC; e pelo Núcleo de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo e Laboratório de Urbanismo da Universidade Federal de Pelotas (UFPel).

O estudo dá continuidade à pesquisa "Direito à Cidade e Habitação: um balanço do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) - Urbanização de Assentamentos Precários" que buscou avaliar características de investimentos em urbanização de favelas com recursos do PAC, com estudos de caso em: Rio de Janeiro, São Paulo, Região do Grande ABC paulista, Belo Horizonte, Fortaleza, Salvador, Recife, Belém, Porto Alegre e Curitiba. O projeto foi coordenado pelos professores Adauto Cardoso (IPPUR-UFRJ) e Rosana Denaldi (LEPUR-UFABC) no âmbito do Programa do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT) Observatório das Metrópoles e do projeto de pesquisa “As Metrópoles e o Direito à Cidade na Inflexão da Ordem Urbana Brasileira”.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

II PND	Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento
ATEC	Assessoria Técnica
AJUR	Assessoria Jurídica
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para Construção e Desenvolvimento
BNH	Banco Nacional de Habitação
CadHab	Cadastro de Demanda Habitacional
CAGEPA	Companhia de Água e Esgotos da Paraíba
CECOB	Secretaria de Obras
CEHAP	Companhia Estadual de Habitação Popular
CELB	Companhia Energética da Borborema
CHIS	Coordenadoria de Habitação de Interesse Social
CMH	Coordenadoria Municipal de Habitação
CNDU	Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano
CONDECA	Companhia Pró-desenvolvimento de Campina Grande
COOBRAS	Coordenadoria de Obras
Covid 19	Coronavírus SARS-coV-2
CPU	Coordenadoria de Planejamento Urbano
CURA	Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada
DC	Defesa Civil
DCU	Diretoria de Controle Urbano
DNR	Departamento de Normas e Regulamentações
DPUR	Diretoria de Planejamento Urbano e Regional
EIA/RIMA	Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

EMP	Empenho
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FMHIS	Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social
FNHIS	Fundo nacional de Habitação de Interesse Social
FUNASA	Fundação Nacional de Saúde
GAB	Gabinete da Secretaria
GAD	Gerencia Administrativa
GCC	Gerência de Controle de Cadastro
GCPS	Gerência de Controle e Parcelamento do Solo
GDCTS	Gerência de Desenvolvimento Comunitário e Trabalhos Sociais
GDI	Gerência de Desenvolvimento e Informação
GEAD	Gerência Administrativa
GEIL	Gerência de Iluminação Pública
GPADU	Gerência de Projetos Arquitetônicos e Desenhos Urbano
GPPH	Gerência de Planejamento e Programas Habitacionais
GSU	Gerência de Sistemas Urbanos
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INCT	Instituto nacional de Ciência e Tecnologia
IPPUR UFRJ	Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro
LAHURB-UFPR	Laboratório de Habitação e Urbanismo da Universidade Federal do Paraná
LEPUR-UFABC	Laboratório de Estudos e Projetos Urbanos e Regionais da Universidade Federal do ABC

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

OGU	Orçamento Geral da União
PAC-UAP	Programa de Aceleração do Crescimento – Urbanização de Assentamentos Precários
PDDI	Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de Campina Grande
PDLI	Plano de Desenvolvimento Local Integrado
PEMAS	Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais
PLANHAP	Plano Nacional da Habitação Popular
PLHIS	Plano Municipal de Habitação de Interesse Social de Campina Grande
PMCG	Prefeitura Municipal de Campina Grande
PMH	Política Municipal de Habitação
PMHIS	Plano Municipal de Habitação de Interesse Social
PNDU	Política nacional de Desenvolvimento urbano
PNCPM	Programa Nacional para Cidades de Porte Médio
PROHAB	Programa Especial de Habitação
PROMORAR	Programa de Erradicação de Sub-habitação
PRO-TAXA	Protocolo-Geração de taxas
SAB	Sociedade de Amigos de Bairro
SENAI	Serviço nacional de Aprendizagem Industrial
SEPLAN	Secretaria de Planejamento
SERFHAU	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SES	Sistema de Esgotamento Sanitário
SOSUR	Secretaria de Obras e Serviços Urbanos
TELPA	Telecomunicações da Paraíba
UAS	Unidade Administrativa de Subprojetos
UFPeI	Universidade Federal de Pelotas

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

URBEMA	Empresa Municipal de Urbanização da Borborema
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social
ZEP	Zona Especial de Preservação
ZPA	Zona de Preservação Ambiental
ZPHAC	Zona de Proteção Histórica, Artística e Cultural
ZPP	Zona de Proteção Paisagística
ZRA	Zona de Recuperação Ambiental
ZUC	Zona de Unidades de Conservação

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Linha do tempo de intervenções em assentamentos precários (marcos municipais, federais e gestões) .....	11
Figura 2 – Favelas de Campina Grande (Plano de Erradicação de Favelas) .....	18
Figura 3 - Favelas do projeto CURA e área para transferência .....	21
Figura 4 – Assentamentos Precários de Campina Grande (1984) .....	25
Figura 5 – Trechos de descontinuidade da rede de distribuição de água e favelas (1983) .....	27
Figura 6 - Conjunto Habitacional Glória em 2010 .....	31
Figura 7 – ZEIS de Campina Grande .....	34
Figura 8 – Área de intervenção do HBB no Pedregal, ZEIS e Aglomerados Subnormais .....	38
Figura 9 – Etapas III e IV do Pedregal – Área de Intervenção do Pedregal .....	39
Figura 10 – Áreas de Intervenção do PAC-UAP, Aglomerados Subnormais e ZEIS em Campina Grande .....	41
Figura 11 – Área de Intervenção da Urbanização da “Línea” férrea do Araxá .....	43
Figura 12 – Planta de Situação do Empreendimento “Línea” Férrea do Araxá .....	44
Figura 13 – Canal do Araxá .....	45
Figura 14 – Blocos do Empreendimento Habitacional do Araxá .....	45
Figura 15 – Área de Intervenção da Urbanização da Invasão Novo Horizonte .....	46
Figura 16 – Intervenções habitacionais na Invasão Novo Horizonte .....	48
Figura 17 – Moradia melhorada no âmbito da Urbanização da Invasão Novo Horizonte .....	49
Figura 18- Planta baixa do Tipo .....	49
Figura 19– Unidades habitacionais novas .....	49
Figura 20 - Área de Intervenção da Urbanização Região Sudoeste .....	50
Figura 21 – Localização das Intervenções da Urbanização Região Sudoeste .....	51
Figura 22 – Planta de situação de habitacional da Urbanização da Região Sudoeste .....	52
Figura 23 - Área prevista para Empreendimento Habitacional ocupada .....	53
Figura 24 e Figura 25 – Ocupações no Canal na área da Região Sudoeste .....	54
Figura 26 - Canal da Ramadinha .....	55
Figura 27 – Áreas de intervenção da Urbanização da Região do Bodocongó .....	56
Figura 28 – Áreas de intervenção do Canal da Ramadinha .....	57
Figura 29 – Áreas de intervenção na Comunidade de São Januário .....	57
Figura 30 – Habitações construídas na Comunidade de São Januário .....	58
Figura 31 – Organograma da Secretaria de Obras .....	84
Figura 32 – Organograma da Secretaria de Planejamento (SEPLAN) .....	86

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Fontes de recursos e valor total do Projeto CURA em Campina Grande .....	20
Tabela 2 – Dados gerais sobre as intervenções do PAC-UAP em Campina Grande .....	42

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - indicadores de capacidade institucional e de implementação .....	89
---	----

## SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO .....</b>	<b>4</b>
<b>LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS .....</b>	<b>5</b>
<b>LISTA DE FIGURAS .....</b>	<b>9</b>
<b>LISTA DE TABELAS .....</b>	<b>9</b>
<b>LISTA DE QUADROS.....</b>	<b>9</b>
<b>SUMÁRIO .....</b>	<b>10</b>
<b>CONSIDERAÇÕES INICIAIS.....</b>	<b>11</b>
<b>1 – AS INTERVENÇÕES EM ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS EM CAMPINA GRANDE ANTERIORES AO PAC .....</b>	<b>13</b>
1.1. As intervenções em assentamentos precários até os anos 2000 .....	15
1.2. Planejamento, desenvolvimento institucional e a urbanização de assentamentos precários nos anos 2000, antes do PAC-UAP .....	30
<b>2 – AS INTERVENÇÕES DO PAC-UAP EM CAMPINA GRANDE .....</b>	<b>40</b>
2.1. Planejamento e informações gerais sobre o PAC-UAP em Campina Grande .....	40
2.2. Considerações sobre as intervenções do PAC-UAP e a urbanização de assentamentos precários em Campina Grande .....	59
<b>3 – O APARATO NORMATIVO PARA A URBANIZAÇÃO E REGULARIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS EM CAMPINA GRANDE</b>	<b>61</b>
3.1. Análises sobre os aparatos de legislação urbanística no âmbito do PEMAS .....	61
3.2. Análises sobre as leis atuais e os assentamentos precários e ZEIS .....	62
<b>4 – O APARATO INSTITUCIONAL PARA A URBANIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS EM CAMPINA GRANDE .....</b>	<b>79</b>
4.1. As capacidades institucionais a partir do Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais .....	79
4.2. Análise do quadro institucional e proposta de nova estrutura administrativa para o setor habitacional a partir do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social .....	80
4.3. Aparatos e competências para a implementação de políticas e programas habitacionais.....	83
4.4. Apontamentos sobre a aparato e os arranjos institucionais relacionados às intervenções dos PAC-UAP.....	87
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>95</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>98</b>

## **CONSIDERAÇÕES INICIAIS**

A população em situação de pobreza e vulnerabilidade em Campina Grande sempre teve nas ocupações irregulares e no mercado informal as principais alternativas para moradia e de inserção na cidade. Até os anos 1960, as respostas estatais predominantes a essas ocupações foram a negação de sua existência ou as remoções de seus moradores. A partir dos anos 1970, os assentamentos precários passam a ser objeto de levantamentos e intervenções, inicialmente para a promoção de remoções e reassentamentos e, adiante, para a urbanização e regularização destes, mesmo com a omissão ainda prevalecente.

Em Campina Grande houve um aumento significativo dos assentamentos precários desde os anos 1970. Foram identificados em 2019 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 21 aglomerados subnormais em Campina Grande, com uma população estimada de 31.000 pessoas, mais de 8% da população do município. Parte desses assentamentos da cidade foi instituída em 2009 como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), em um total de 17 zonas regulamentadas. A partir de estudos que vêm sendo realizados pelo Núcleo Paraíba do Observatório das Metrópoles desde 2019 foram identificados 30 assentamentos precários em Campina Grande.

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2007 para impulsionar o desenvolvimento econômico do país por meio de investimentos em infraestrutura, ampliou, significativamente, os recursos investidos e a escala das intervenções em assentamentos precários. Favoreceu, ainda, o tratamento integrado das dimensões social, urbana-ambiental e fundiária nesses assentamentos. Muitos municípios e estados implementaram projetos de urbanização de assentamentos precários com recursos do PAC, contudo, a maioria teve dificuldades para cumprir os contratos.

Campina Grande, segundo maior município do estado da Paraíba e polo de uma região metropolitana, recebeu mais de 110 milhões de reais como investimentos do PAC, na modalidade “Urbanização de Assentamentos Precários” (UAP), para a implantação de 4 projetos de urbanização e regularização fundiária: Línea Férrea Araxá, Urbanização Novo Horizonte, Urbanização do Bodocongó e a Urbanização da Região Sudoeste. Os dois últimos projetos não foram concluídos ainda, evidenciando a complexidade das intervenções dificuldades e insuficientes capacidades institucionais e de implementação do Município. Com essas iniciativas devem ser alcançadas mais de 4 mil famílias. Vale ressaltar, também, que um projeto do PAC-UAP, para a urbanização do Jardim Europa, foi descontinuado em função de problemas de execução. Outro projeto, com recursos do PAC Saneamento, do Canal do

Meio, contribuiu à implantação do esgotamento sanitário no assentamento Novo Horizonte, que teve as demais obras e serviços realizados a partir do PAC-UAP.

O objetivo geral da pesquisa é identificar e analisar as condicionantes institucionais e normativas de Campina Grande para a implementação de projetos de urbanização de assentamentos precários, a partir do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). A pesquisa tem por objetivos específicos: (i) reconhecer as intervenções antecedentes em urbanização de assentamentos precários no município e suas relações com as realizadas no âmbito do PAC; e (ii) analisar os aparatos institucional e normativo que deram suporte às ações de urbanização e regularização no PAC. Entre os suportes teórico-metodológicos para as análises é importante destacar algumas referências sobre os conceitos de capacidade estatal (GOMIDE et al, 2017), de capacidade institucional (FERNANDES, 2016) e de capacidade de implementação (LIMA-SILVA, 2019), desenvolvidos para subsidiar avaliações de aparatos e capacidades para a implementação de políticas públicas.

A pesquisa foi desenvolvida a partir dos seguintes procedimentos: (i) pesquisa documental sobre: as políticas e programas de intervenção em assentamentos precários em períodos antecedentes ao ciclo recente; as condicionantes normativas municipais que dão suporte à execução das políticas e dos programas em assentamentos precários; a estrutura administrativa, os órgãos responsáveis, os arranjos institucionais e as formas de gestão da urbanização de assentamentos precários; dados e informações existentes sobre os assentamentos precários; e os instrumentos de planejamento da política urbana; e (ii) entrevistas semiestruturadas com técnicos e gestores municipais que atuam ou atuaram com intervenções em assentamentos precários sobre os aspectos relacionados às capacidades estatais, e sobre o aparato institucional e normativo para a urbanização e regularização desses assentamentos, principalmente a partir do PAC. Tanto a pesquisa documental, quanto a realização de entrevistas foram prejudicadas pelo contexto da pandemia da Covid-19.

É importante ressaltar que em Campina Grande não há uma tradição em realizar estudos e pesquisas a respeito dos assentamentos precários, muito menos em sistematizar dados e informações sobre a urbanização e a regularização desses assentamentos por parte do poder público municipal, o que dificulta qualquer recuperação histórica das intervenções.

O presente relatório está organizado em quatro partes fundamentais: (i) as intervenções em assentamentos precários em Campina Grande anteriores ao PAC; (ii) as intervenções em assentamentos precários do PAC-UAP em Campina Grande; (iii) o aparato normativo para a urbanização e regularização de assentamentos precários; e (iv) o aparato institucional para a urbanização e regularização de assentamentos precários.

## **1 – AS INTERVENÇÕES EM ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS EM CAMPINA GRANDE ANTERIORES AO PAC**

A primeira parte do presente relatório é dedicada a resgatar a trajetória de intervenções em assentamentos precários no município de Campina Grande, compreendendo as iniciativas que se deram anteriormente ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) para a urbanização desses assentamentos, com o objetivo de analisar como as políticas e programas antecedentes podem ter servido como referências às intervenções realizadas por esse programa a partir de 2007.

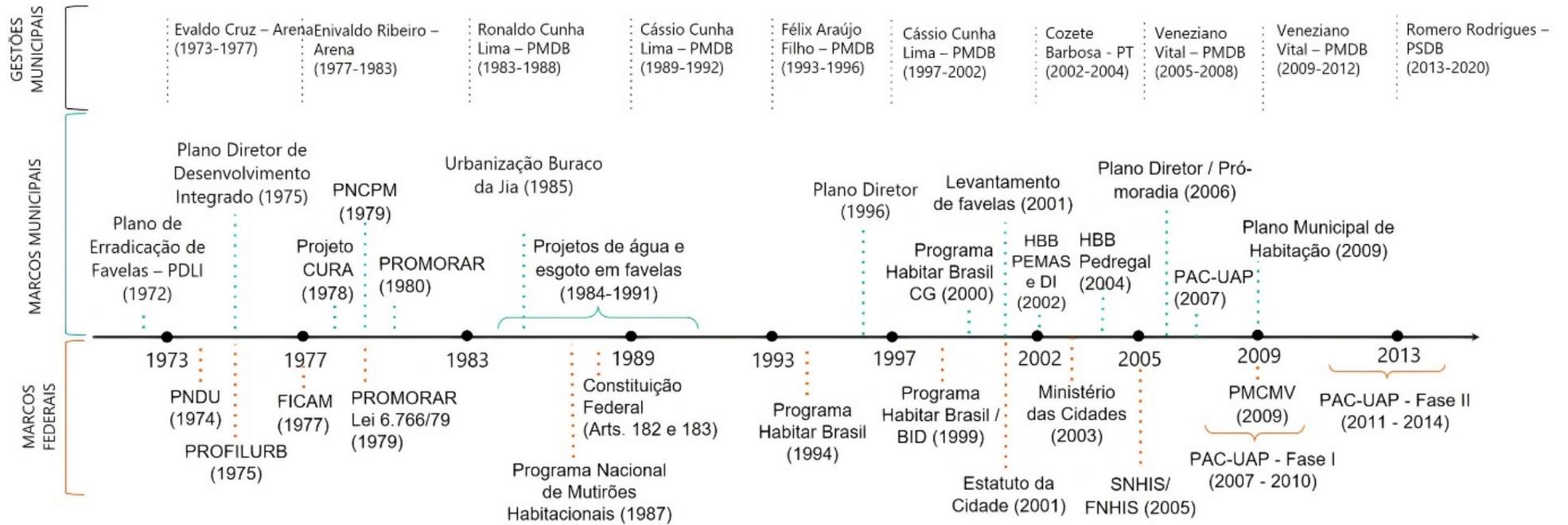
O levantamento histórico das intervenções anteriores ao PAC, na modalidade Urbanização de Assentamentos Precário (PAC-UAP), foi realizado, majoritariamente, por pesquisa documental e bibliográfica e compreende 35 anos desse processo, entre 1972 e 2007. De forma a facilitar o entendimento da periodização estabelecida para a apresentação dos resultados do relatório, a Figura 1 apresenta uma linha do tempo com os principais marcos municipais e federais nas políticas de intervenções em assentamentos precários, assim como, as respectivas gestões do município.

As intervenções nos assentamentos precários de Campina Grande entram na pauta do governo municipal no início dos anos 1970, de forma abrangente, por meio de políticas de erradicação dos assentamentos e realocação dos moradores para áreas periféricas, implantadas de forma autoritária e sem participação dos afetados. A partir dos anos 1980, esse modelo de intervenção é gradualmente substituído por iniciativas de urbanização de assentamentos precários, mantendo os moradores em seus locais de origem e buscando equipar os assentamentos com melhores condições de infraestrutura e habitação, mesmo que de forma parcial e sempre posteriores aos investimentos na cidade formal, apropriada por segmentos de rendas superiores.

É importante ressaltar que as características físico-ambientais e de ocupação da maioria dos assentamentos precários em Campina Grande, entre favelas e loteamentos irregulares, por estarem localizados frequentemente em áreas ambientalmente frágeis, em margens de cursos d'água e / ou áreas de relevo movimentado, requereram intervenções para a urbanização complexas.

Vale registrar, também, que Campina Grande é marcada por um contexto histórico de disputas entre grupos políticos, ao redor de algumas famílias, que vêm se alternando nas lideranças dos governos municipal e estadual. As dinâmicas e contradições desses grupos e as disputas entre eles têm implicado em mudanças de concepções e na gestão dos programas, projetos e ações de urbanização.

Figura 1 - Linha do tempo de intervenções em assentamentos precários (marcos municipais, federais e gestões)



Fonte: Linha do tempo elaborada pelos autores (2020).

### **1.1. As intervenções em assentamentos precários até os anos 2000**

Em Campina Grande, como na maioria das cidades brasileiras, a população em situação de vulnerabilidade socioeconômica vem tendo, historicamente, como principal meio de acesso à moradia e à cidade as apropriações irregulares em áreas periféricas e em condições físico-ambientais de fragilidade, a partir de ocupações ou do mercado informal, principalmente a partir de loteamentos clandestinos. Contudo, essas formas de apropriação não vêm sendo registradas e estudadas de forma ampla e sistemática.

É possível dizer que o processo de formação das favelas de Campina Grande teve início ainda na primeira metade do século XX, em função de uma intensa reforma urbanística empreendida, entre as décadas de 1930 e 1940, sob a gestão dos prefeitos Vergniaud Wanderley e Bento Figueiredo. Inspirada em experiências semelhantes que ocorreram no Brasil, a exemplo da Reforma Pereira Passos, no Rio de Janeiro, a reforma urbanística campinense visava embelezar e modernizar a cidade e tinha dentre os seus principais objetivos a erradicação de cortiços e a expulsão da população pobre de áreas centrais. Nesse contexto, a população mais pobre, expulsa de seus locais de origem, começou a se aglomerar em áreas periféricas e precárias, constituindo, ao longo do tempo, algumas das favelas de Campina Grande (CARVALHO 2020; ARAÚJO, 2019).

Nas décadas de 1940 e 1950, Campina Grande viveu seu apogeu econômico, inicialmente, em função do comércio algodoeiro e, depois, devido ao processo de industrialização impulsionado pela Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). Nessa época, Campina Grande se tornou a cidade mais próspera da Paraíba e passou a atrair novos residentes, chegando a ter a maior população do estado. O aumento populacional, entretanto, implicou no aumento do déficit habitacional da cidade (LIMA, 2012).

Em 1964, já era perceptível o problema habitacional em Campina Grande. Diante dessa situação, a Prefeitura Municipal criou a Companhia de Habitação Popular (COHAB) na intenção de construir habitações para famílias de baixa renda. Entre 1964 e 1967, a COHAB-CG, em parceria com o Banco Nacional de Habitação (BNH), construiu três conjuntos habitacionais<sup>1</sup> em Campina Grande, com 1.200 casas populares: o Sandra Cavalcante, o Castelo Branco e o Jardim Paulistano (CAMPINA GRANDE, 1983; ARAÚJO, 2019).

A partir da década de 1960, uma conjunção de fatores fez com que Campina Grande entrasse em uma grave crise econômica, política e social. Após o golpe militar, uma nova

---

<sup>1</sup> Em documento elaborado pela prefeitura (CAMPINA GRANDE, 1983), afirma-se que, nesse período, foram construídos quatro conjuntos habitacionais, entretanto, não foram encontradas mais informações sobre qual seria o quarto conjunto além dos três citados por Araújo (2019).

política foi imposta à SUDENE, colocando o combate às desigualdades regionais em segundo plano e, conseqüentemente, enfraquecendo o órgão e a industrialização de Campina Grande. Somado a isso, observam-se a cassação do prefeito eleito Ronaldo Cunha Lima, em 1966, a aprovação da Reforma Tributária, em 1972, que reduziu significativamente a arrecadação do município. A centralização econômica e administrativa promovida pelo governo federal, que privilegiava a capital do estado e a grave seca que atingiu a Paraíba nos anos 1970 e 1971, que levou milhares de pessoas a abandonarem o campo e pequenas cidades agrícolas em direção a Campina Grande, foram outros fatores importantes. Nesse contexto, cresce o número de pessoas vivendo em assentamentos com péssimas condições de habitabilidade na cidade (LIMA, 2012; CAMPINA GRANDE, 1983).

A citada centralização administrativa do governo federal levou à substituição de vários órgãos estatais de Campina Grande por instituições com sede em João Pessoa. A COHAB-CG foi uma delas, substituída, em 1967, pela Companhia Estadual de Habitação Popular (CEHAP). Tal substituição implicou numa grande redução de investimentos habitacionais para Campina Grande. Sob a atuação da CEHAP, ao longo de 17 anos, foram construídas apenas 4.155 casas para a população de baixa renda, pertencentes aos conjuntos Presidente Médici (550 casas), Severino Cabral (605 casas) e Álvaro Gaudêncio (3000 casas), oferta muito aquém das necessidades habitacionais do município (CAMPINA GRANDE, 1983).

Com a crise econômica, o aumento da população urbana e a insuficiente atuação do poder público na provisão habitacional, novos assentamentos precários surgiram na cidade e os existentes cresceram significativamente. Além das ocupações e das aquisições irregulares de terras, a partir dos anos 1970, são ampliadas, também, as doações irregulares de imóveis por parte de agentes governamentais, como forma de alimentar relações particularistas e clientelistas. Essas doações foram objetos de investigação de Comissões Parlamentares de Inquérito da Câmara Municipal anos depois (ARAÚJO, 2019).

Em 1970, o interventor Luiz Motta Filho, nomeado pelo presidente Médici, assume a prefeitura de Campina Grande em um contexto de crise econômica e social associado à desarticulação da cidade em relação ao governo federal. Na intenção de integrar a cidade aos Planos Nacionais e impulsionar a economia local, Luiz Motta opta por elaborar para Campina Grande o Plano Local de Desenvolvimento Integrado (PDLI), que, na época, representou a política de desenvolvimento urbano do governo federal aplicada a nível municipal (OLIVEIRA, 2005).

O PDLI de Campina Grande tratava-se de um plano técnico que incluía levantamentos sobre aspectos sociais, físico-territoriais, institucionais e econômicos e propunha intervenções

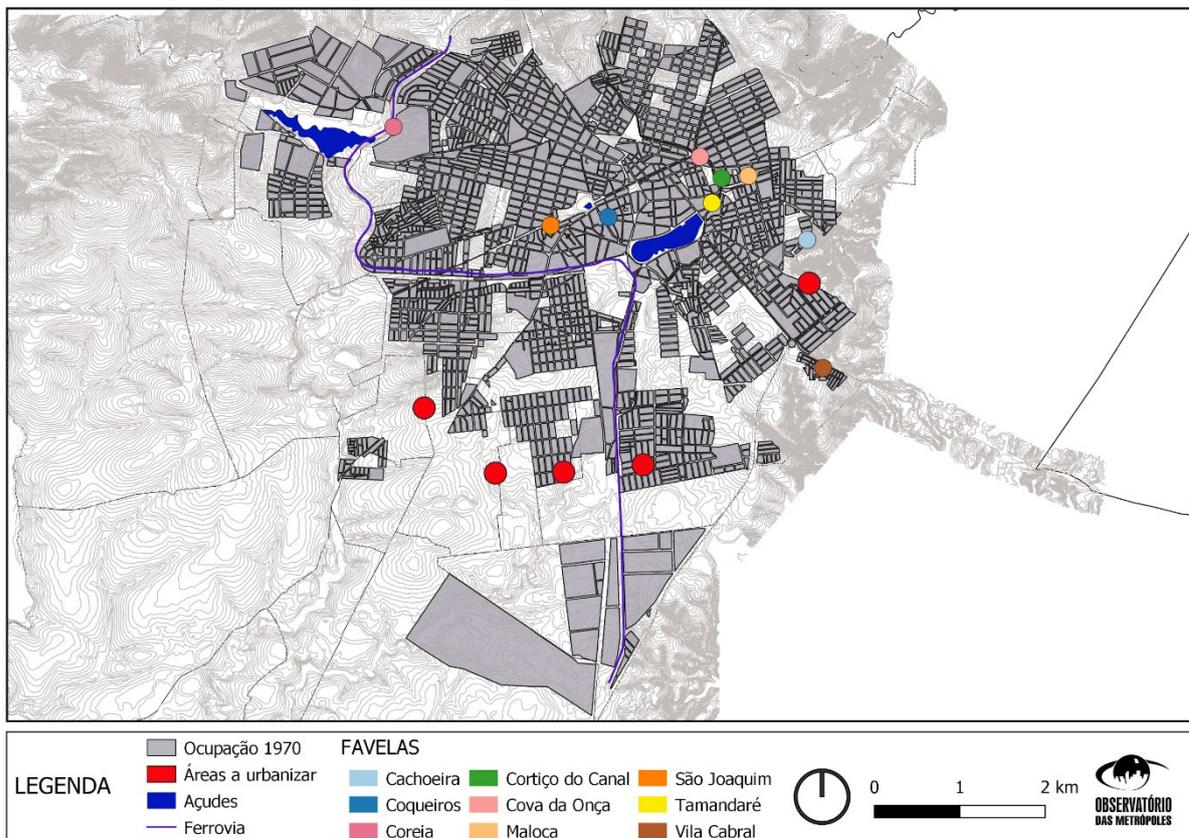
na intenção de corrigir os principais problemas e preparar a cidade para desempenhar a função de polo regional. O plano foi elaborado pela Companhia Pró-Desenvolvimento de Campina Grande (COMDECA) e financiado pelo Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) em convênio com a Prefeitura Municipal de Campina Grande (PMCG) (COMDECA, 1973).

Como parte do PDLI, foi elaborado um volume voltado exclusivamente à questão dos assentamentos precários de Campina Grande, chamado de Plano de Erradicação de Favelas. Nesse momento, os assentamentos precários passaram a fazer parte da agenda do poder público municipal. O Plano de Erradicação de Favelas previa o reassentamento de aproximadamente 1.315 famílias que residiam em nove assentamentos precários da cidade: São Joaquim, Coqueiros, Tamandaré, Cova da Onça, Maloca, Cortiços do Canal, Coreia, Cachoeira e Vila Cabral. Desses assentamentos, apenas três, Vila Cabral, Cachoeira e Coreia, situavam-se na periferia da cidade, os demais encontravam-se próximos a áreas centrais, sobre as quais o plano destaca que: “[ocupam] áreas que fatalmente serão absorvidas, quer pela própria especulação imobiliária [...] quer por ação planejada” (COMDECA, 1972, p. 5).

Como forma de justificar a ação de erradicação das favelas e reassentamento das famílias, o Plano ainda apresenta “8 principais fatores que impõem a alternativa erradicação sobre a alternativa urbanização ‘in situ’”. Os fatores, citados de forma vaga, se relacionam: à população (padrão social, educacional, sanitário, econômico); ao terreno (solo rochoso, declividade, umidade); à implantação das favelas (desorganização espacial, uso do solo); à situação (em margens de rodovias e de canais, áreas a urbanizar); à poluição, às condições de habitação e à impossibilidade de implantação de infraestrutura (desorganização terreno e custo) (COMDECA, 1972). Assim, a solução sugerida pelo plano era o reassentamento dos moradores das favelas para áreas que seriam urbanizadas na periferia da cidade, desconectando-os da vida urbana e contribuindo para a dispersão da cidade (Figura 2).

Embora a elaboração do PDLI tenha se iniciado na gestão de Luiz Motta Filho, esse só foi concluído na administração de Evaldo Cavalcanti Cruz, prefeito eleito democraticamente, em 1972, após quase quatro anos de intervenção militar. Evaldo Cruz pertencia à Aliança Renovadora Nacional (Arena), partido vinculado ao regime militar, e sua ligação político-ideológica com os militares era evidente, o que facilitou o direcionamento de alguns financiamentos e programas nacionais para a cidade (OLIVEIRA, 2005).

**Figura 2 – Favelas de Campina Grande (Plano de Erradicação de Favelas)**



Fonte: Base cartográfica: PMCG (2015); COMDECA (1972). Cartograma elaborado por Carvalho (2020).

A administração de Evaldo Cruz baseou-se, principalmente, no desenvolvimento urbanístico, como forma de promoção do desenvolvimento socioeconômico da cidade. Destacam-se no seu governo a execução do Programa de Saneamento Ambiental, que incluía a construção de galerias e a recuperação de áreas alagadas e poluídas, a construção da Avenida Canal, primeira via expressa da cidade, e a recuperação de conjuntos habitacionais populares e suas principais vias de acesso (OLIVEIRA, 2005).

Em 1975, foi aprovada a Lei n°176/1975 que instituiu o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de Campina Grande (PDDI). Quanto à urbanização de áreas de favelas, no PDDI é afirmado que não podem ser urbanizados terrenos para fins populares com configuração topográfica que imponha obras de contenção de terras ou terrenos lindeiros a vias de trânsito rápido, que era o caso de várias das favelas existentes à época. Entretanto, no plano é ressaltado que “nos casos em que sejam necessários um tratamento urbanístico visando a promoção social, deverão ser seguidos [...] os critérios estabelecidos no Plano de Erradicação de Favelas, elaborado pela COMDECA” (CAMPINA GRANDE, 1975).

Em 1977, teve início a gestão de Enivaldo Ribeiro em Campina Grande, também membro da Arena e eleito com o apoio do seu predecessor. Com um plano desenvolvimentista vinculado ideologicamente ao governo federal, Enivaldo assumiu a prefeitura planejando investir em infraestrutura e incentivar a industrialização. Foi apenas na sua gestão que as diretrizes do PDLI encontraram bases para serem postas em prática, por meio de programas federais (OLIVEIRA, 2005; LIMA, 2012).

Em um contexto de acelerado crescimento das grandes cidades e metrópoles brasileiras e a eclosão dos problemas decorrentes desse crescimento, o governo federal optou por descentralizar investimentos, visando promover o redirecionamento da população que continuava migrando para as cidades maiores, para as médias. Assim, dois projetos voltados ao atendimento de cidades médias ganharam relevância no cenário nacional: a Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada (CURA) e o Programa Nacional para Cidades de Porte Médio (PNCPM) (LIMA, 2012).

Enivaldo Ribeiro, que contava com apoio importante de políticos diretamente envolvidos com o governo Geisel, conseguiu implantar em Campina Grande projetos dos dois programas federais. O CURA, financiado pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), teve seus recursos liberados a partir de 1978, e o PNCPM, financiado por um convênio entre o Governo Federal e o Banco Mundial, com recursos liberados em 1979 (LIMA, 2012).

Por meio de investimentos em infraestrutura urbana e comunitária, o projeto CURA objetivava a melhoria na eficiência de serviços urbanos, a maximização de resultados de investimentos públicos e privados, o aumento da receita fiscal das cidades e a criação de critérios para o atendimento de áreas carentes de investimentos. Para a implantação do programa em Campina Grande, a cidade foi dividida em três setores e algumas das suas principais ações incluíam a melhoria do sistema viário, a construção de centros de bairro, a construção do Centro Administrativo e do Centro Cultural (CARVALHO, 2020).

Os recursos destinados à implementação do Projeto CURA totalizavam mais de 482 milhões de cruzeiros, como apresenta a Tabela 1. Além dos recursos fornecidos pelo BNH, o projeto contava com investimentos da Prefeitura de Campina Grande, da Companhia Energética da Borborema (CELB), na forma de infraestrutura e serviços de energia e iluminação pública, da Companhia de Água e Esgotos da Paraíba (CAGEPA), com infraestrutura e serviços de saneamento e da Telecomunicações da Paraíba (TELPA), com a instalação de telefones públicos (LIMA, 2012).

**Tabela 1- Fontes de recursos e valor total do Projeto CURA em Campina Grande**

<b>FONTE DE RECURSOS</b>	<b>VALOR (CR\$ 1000,00)</b>	<b>PARTICIPAÇÃO (%)</b>
<b>Financiamentos BNH/CURA</b>	309.498	64,2
<b>PMCG</b>	48.196	10,0
<b>CAGEPA</b>	78.750	16,3
<b>CELB</b>	45.820	9,5
<b>Total</b>	<b>482.264</b>	<b>100</b>

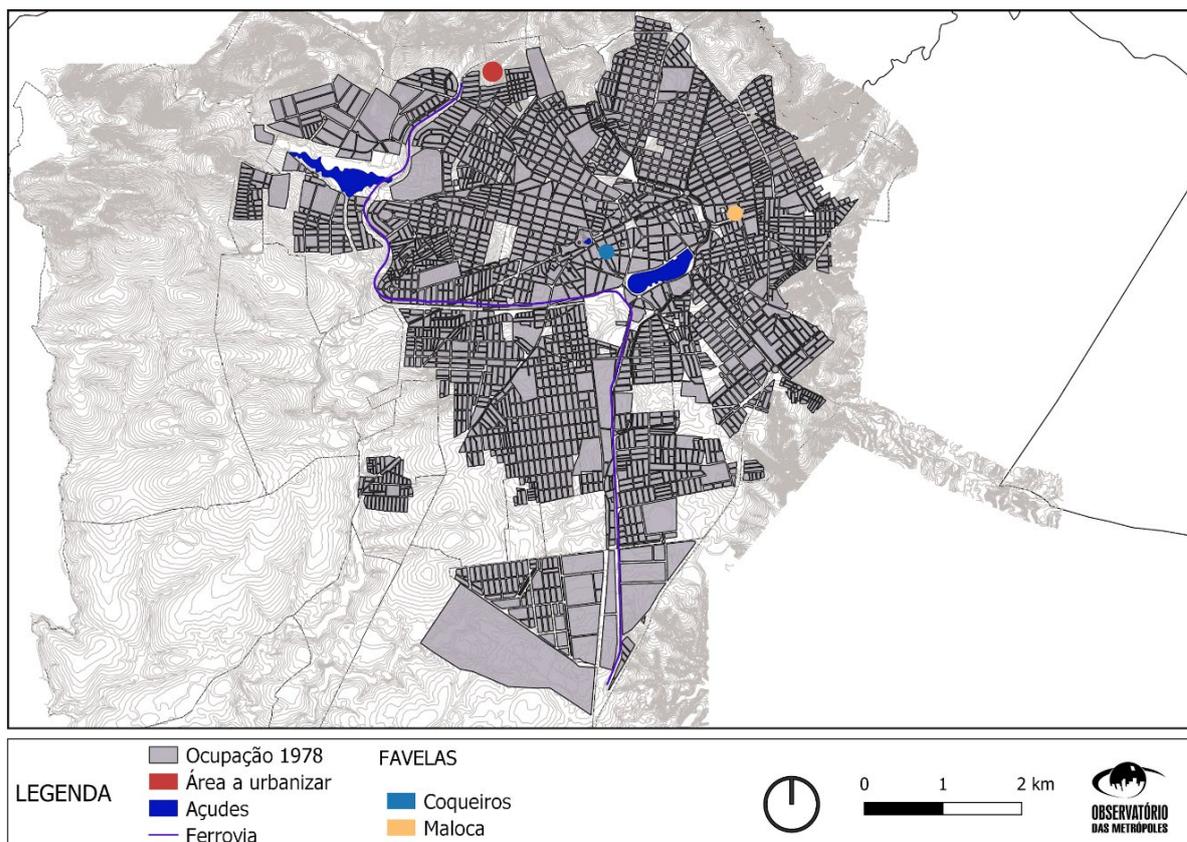
Fonte: Lima (2012).

Embora o projeto, inicialmente, não tratasse diretamente sobre os assentamentos precários, considerou-se que as obras e melhorias não poderiam ser realizadas do modo como foram propostas em função da existência desses assentamentos próximos ao centro da cidade. Assim, foi elaborado um projeto para aquisição de áreas para transferência dos moradores das favelas Maloca Santo Antônio, Maloca Pé de Galinha e Coqueiros de José Rodrigues, com o objetivo de “encontrar uma solução habitacional para 130 famílias que seriam removidas de áreas prestes a serem urbanizadas” (COMDECA, 1979, p.3) (Figura 3). Tal projeto foi elaborado pela COMDECA e a sua execução ficou sob a responsabilidade da Secretaria de Viação e Obras e do BNH (COMDECA, 1979).

Com relação às ações de transferência das famílias a serem realocadas, o custo de desapropriação foi estimado em um milhão trezentos e quarenta mil cruzeiros (CR\$ 1.340.000,00). Para a transferência da população para uma nova área, deveriam ser adquiridos 144 lotes e seus valores variavam entre quatorze mil e setecentos cruzeiros e trinta e dois mil e seiscentos cruzeiros, a depender do que seria oferecido no lote (terreno, casa, ligação de água, banheiro) (COMDECA, 1979).

Segundo o cronograma do projeto, o processo de transferência teria duração de seis meses compreendendo as seguintes etapas: (i) cadastramento, realizado pela Secretaria e Promoção Social e pela COMDECA; (ii) desapropriação, sob responsabilidade da Secretaria de Viação e Obras; (iii) construção das casas, feitas por mutirões e, por fim, a transferência, conduzida pela Secretaria de Promoção Social e pela COMDECA (COMDECA, 1979).

**Figura 3 - Favelas do projeto CURA e área para transferência**



Fonte: Base cartográfica: PMCG (2015). Cartograma elaborado por Carvalho (2020).

Quanto ao PNCPM, os principais objetivos do programa eram a criação de novos polos de desenvolvimento no Brasil, desconcentrando atividades econômicas e população de metrópoles como São Paulo e Rio de Janeiro, a criação de novos empregos e a redução de desigualdades sociais (LIMA, 2012). Em Campina Grande, o fato de ter sido aprovado em um período próximo ao CURA, fez com que os dois programas fossem implementados de forma complementar, na intenção de racionalizar o uso de recursos e aplicá-los em conjunto para atender às diretrizes do PDLI. Assim, enquanto o CURA desalojava a população de áreas a serem urbanizadas, o PNCPM propunha ações visando a fixação dessa população na periferia da cidade (CARVALHO, 2020).

O PNCPM foi estruturado com base em três linhas de atuação: Emprego e Renda, Infraestrutura Urbana e Comunitária e Administração Municipal. A linha de Emprego e Renda apresentava projetos relacionados à oferta de espaços físicos para pequenos negócios, como a construção do Distrito do Mecânicos, assistência técnica, treinamento de mão-de-obra e crédito. A linha de Infraestrutura Urbana e Comunitária englobava projetos para implantação de infraestrutura de água, esgoto, energia elétrica, drenagem, assim como, a construção de

praças, escolas e postos de saúde. Com relação à habitação, o programa previa a construção de novas moradias e melhoria das moradias existentes nos assentamentos precários do Pedregal, Jeremias e Cachoeira. Por fim, a linha de Administração Municipal seria responsável pelo cadastro imobiliário urbano (LIMA, 2012).

A implantação dos projetos do PNCPM foi delegada à Unidade Administrativa dos Subprojetos (UAS), órgão subordinado à COMDECA e criado especificamente para coordenar atividades técnicas e administrativas do programa e apoiar as unidades executoras de cada projeto. Para a elaboração dos projetos de emprego e renda e de infraestrutura comunitária, a equipe da COMDECA promoveu discussões com a população por meio das SABs (Sociedades de Amigos de Bairro), identificando as principais necessidades da população e discutindo as propostas do programa. Quanto aos recursos do programa, foram distribuídos desigualmente entre as linhas de atuação, ficando os projetos de Infraestrutura Urbana e Comunitária com 62% do total, Emprego e Renda, com 28% e Administração Municipal, com 10% (LIMA, 2012).

Embora fossem esperados grandes impactos da implantação vinculada do CURA com o PNCPM, o resultado obtido ficou distante do previsto. Em relação ao CURA, alguns projetos chegaram a ser executados, como a construção do Centro Comercial, do Centro Cultural e a pavimentação das principais avenidas da cidade. Por outro lado, importantes obras previstas pelo programa não foram realizadas, como o Terminal Rodoviário, o Centro Administrativo, o centro de bairro do Jeremias e a reforma da Praça Clementino Procópio.

Um dos maiores problemas resultantes da implantação do CURA foi a realização de diversas desapropriações sem que as obras que as justificassem fossem realizadas. A principal desapropriação decorrente do CURA refere-se à erradicação da favela Coqueiros de José Rodrigues, que ficou marcada como uma das principais realizações da prefeitura de Enivaldo Ribeiro<sup>2</sup>. Não se sabe exatamente onde as famílias que sofreram desapropriações nesse período se refugiaram, entretanto, Lima (2012) afirma que, em sua maioria, buscaram áreas periféricas e outras favelas para se abrigarem, fator que, possivelmente, contribuiu para o aumento do número e tamanho dos assentamentos precários da cidade.

Em relação ao PNCPM, Lima (2012, p.231) afirma que o seu primeiro ano de implantação foi considerado um sucesso, “devido a inegável competência técnica dos membros da COMDECA”. No âmbito dos projetos que compunham a Administração Municipal, foi realizado o cadastro técnico de 88.936 unidades imobiliárias, a atualização da

---

<sup>2</sup> Rodrigues e Melo (2014), em matéria sobre os prefeitos de Campina Grande, cita a desapropriação do terreno de “Coqueiros de José Rodrigues”, que futuramente daria lugar ao Parque do Povo, como um dos principais feitos da administração de Enivaldo Ribeiro.

cartografia do município com 200 km<sup>2</sup> de voo e 112 km<sup>2</sup> de mapeamento e foram elaborados 3 códigos para a atualização da legislação urbanística e tributária. Assim, no início do programa, os objetivos previstos foram cumpridos com êxito (LIMA, 2012).

No início de 1980, entretanto, a equipe responsável pelo PNCMP se demitiu após a exoneração do coordenador do programa, Renato Azevedo, devido a divergências políticas com o prefeito Enivaldo Ribeiro. Empresas foram contratadas pelo município para dar seguimento ao programa, implicando na desarticulação do programa com as comunidades e dificultando sua execução. Assim, o PNCMP, não apresentou retorno de investimentos, nem resultados significativos no incentivo a novas atividades produtivas na cidade (LIMA, 2012).

Em 1979, o Governo Federal lançou o Programa de Erradicação de Sub-habitação (PROMORAR). Esse programa foi inicialmente inserido no Plano Nacional da Habitação Popular (PLANHAP), sua implantação foi viabilizada pela Carteira de Sub-erradicação e seu financiamento se deu com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), somados a subsídios federais, estaduais e municipais (SILVA, 1986). Com a Resolução R-BNH n°135/82, o programa passou a ter legislação própria, e constituíam:

“[...] características básicas das operações e prioridades do PROMORAR, promover a recuperação de assentamento de sub-moradias, sujeitas a inundações, mediante a utilização de sistema de aterro, sob a responsabilidade do Departamento Nacional de Obras e Saneamento - DNOS, para efeitos do desenvolvimento nestas novas áreas de projetos aprovados no âmbito do PROMORAR.” (R-BNH N°72/80 apud SILVA, 1986, p.76)

Em Campina Grande, o PROMORAR foi aprovado em 1981 e implantado por meio do Programa Especial de Habitação (PROHAB), de âmbito municipal, em convênio com o BNH. Ainda sob a administração do prefeito Enivaldo Ribeiro, a cidade teve intervenções nas favelas Pedreira do Catolé e Jeremias por meio do programa.

A intervenção na Pedreira do Catolé, por meio do PROMORAR, previu “a distribuição inicial de 500 títulos de propriedade, a construção de 117 novas unidades, 400 ampliações e/ou melhorias, além da urbanização da área” e no Jeremias “deveriam ser construídas, com recursos do Banco Internacional para Construção e Desenvolvimento (BIRD) e do BNH, 329 unidades” (CAMPINA GRANDE, 1983, p.191) destinadas a população removida de diversas áreas da cidade com risco de inundação.

A Pedreira do Catolé, favela localizada no bairro do Catolé, recebeu esse nome por ter se formado onde anteriormente funcionava uma pedreira. Na área, existiam crateras, naturalmente formadas pela retirada de rochas da pedreira, que, com o tempo, foram preenchidas por lixo. As casas da Pedreira do Catolé foram, então, construídas sobre um

terreno instável “aterrado” com lixo e, por isso, em período chuvoso, as casas eram frequentemente inundadas por água contaminada e pelo lixo que emergia das crateras. Diante de tal situação, a população passou a pressionar o poder público, exigindo melhorias na infraestrutura da área, principalmente, a construção de um sistema de drenagem eficiente (SILVA, 1986).

O PROMORAR na Pedreira do Catolé se voltou, principalmente, a investir em drenagem, pavimentação, implantação de rede de água, esgoto e energia, melhoramento das vias de acesso e outras reivindicações dos moradores. Quanto à construção de novas unidades habitacionais, das 117 previstas, apenas 44 foram entregues, devido à baixa capacidade de carga do terreno (SILVA, 1986).

A construção das unidades habitacionais no bairro do Jeremias foi executada pela prefeitura em conjunto com a Companhia Estadual de Habitação Popular (CEHAP). As habitações construídas eram “embriões” com 18,8 m<sup>2</sup> cada. Em sua primeira fase, as 217 casas construídas foram ocupadas antes da entrega oficial, gerando um conflito entre a CEHAP e os ocupantes. Posteriormente, as 109 casas remanescentes foram construídas e entregues. Entretanto, após a finalização do projeto, os moradores reclamavam da carência de transportes urbanos e da baixa qualidade das habitações (SILVA, 1986).

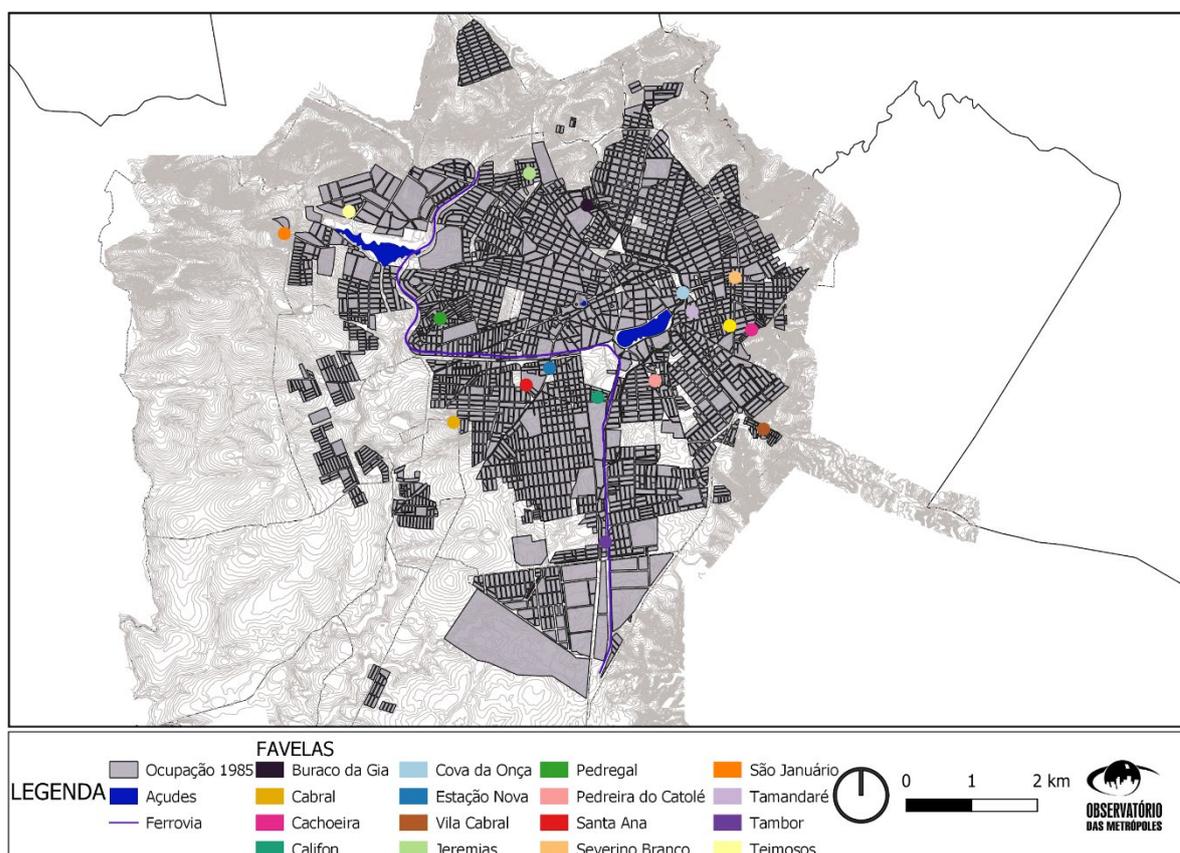
Um dos principais elementos de inovação do PROMORAR foi a previsão da participação comunitária na construção dos projetos. Contudo, a sua efetividade em Campina Grande foi limitada. Segundo Silva (1986), inicialmente, houve muitos desencontros e imprecisões nas informações fornecidas pela equipe do PROMORAR, criando um clima de ansiedade na população, que temia os reassentamentos. Por iniciativa dos moradores, foi criada uma comissão com representantes eleitos de cada rua da favela e, juntamente com a Sociedade de Amigos do Bairro (SAB) do Catolé, foram promovidos debates com a equipe técnica do programa para esclarecimento sobre o projeto e para apresentação de reivindicações da população.

Apesar de problemas na concepção e implementação, é possível afirmar que o PROMORAR iniciou uma nova fase nas formas de intervenções em assentamentos precários em Campina Grande, dando prioridade à permanência da população nas suas áreas de origem e viabilizando a substituição de moradias precárias por habitações consolidadas na mesma área. Diz-se o seguinte sobre o programa:

“Procura-se atuar no próprio espaço das favelas, recuperando o meio-ambiente, de forma a evitar os transtornos sociais das remoções das famílias para pontos afastados do local de origem, através da legalização da propriedade. Deste modo, são preservados os vínculos comunitários” (CAMPINA GRANDE, 1983, p.193).

Até a década de 1980, iniciativas de intervenções em favelas como a do PROMORAR ainda eram escassas em Campina Grande e a demanda por moradia adequada crescia continuamente. A ampliação do número de assentamentos precários foi registrada, oficialmente, em 1983, quando a Coordenadoria de Planejamento (COPLAN) da Prefeitura Municipal de Campina Grande realizou um levantamento que resultou na identificação de 17 assentamentos, contando com 31.594 moradores e 6.415 habitações: Cachoeira, Estação Nova, Vila Cabral (Santa Rosa), Vila Cabral (Santa Terezinha), Sítio São Januário, Cassimiro de Abreu, Buraco da Jia, Severino de Branco, Pedregal, Jeremias, Tambor, Califon, Tamandaré, Pedreira do Catolé, Cova da Onça, Vila dos Teimosos e Santa Rita (LIMA, 2010) (Figura 4).

**Figura 4 – Assentamentos Precários de Campina Grande (1984)**



Fonte: Base cartográfica: PMCG (2015); BNH (1984). Cartograma elaborado por Carvalho (2020).

É possível perceber que alguns dos assentamentos precários existentes em 1983 já eram identificados no levantamento do PDLI, no início dos anos 1970. Como mostra a Figura 4, as favelas Cachoeira, Vila Cabral, Tamandaré e Cova da Onça não foram erradicadas,

apesar da existência de alguns projetos elaborados com esse objetivo. Destaca-se o fato de que as duas últimas se localizavam nas proximidades do centro da cidade.

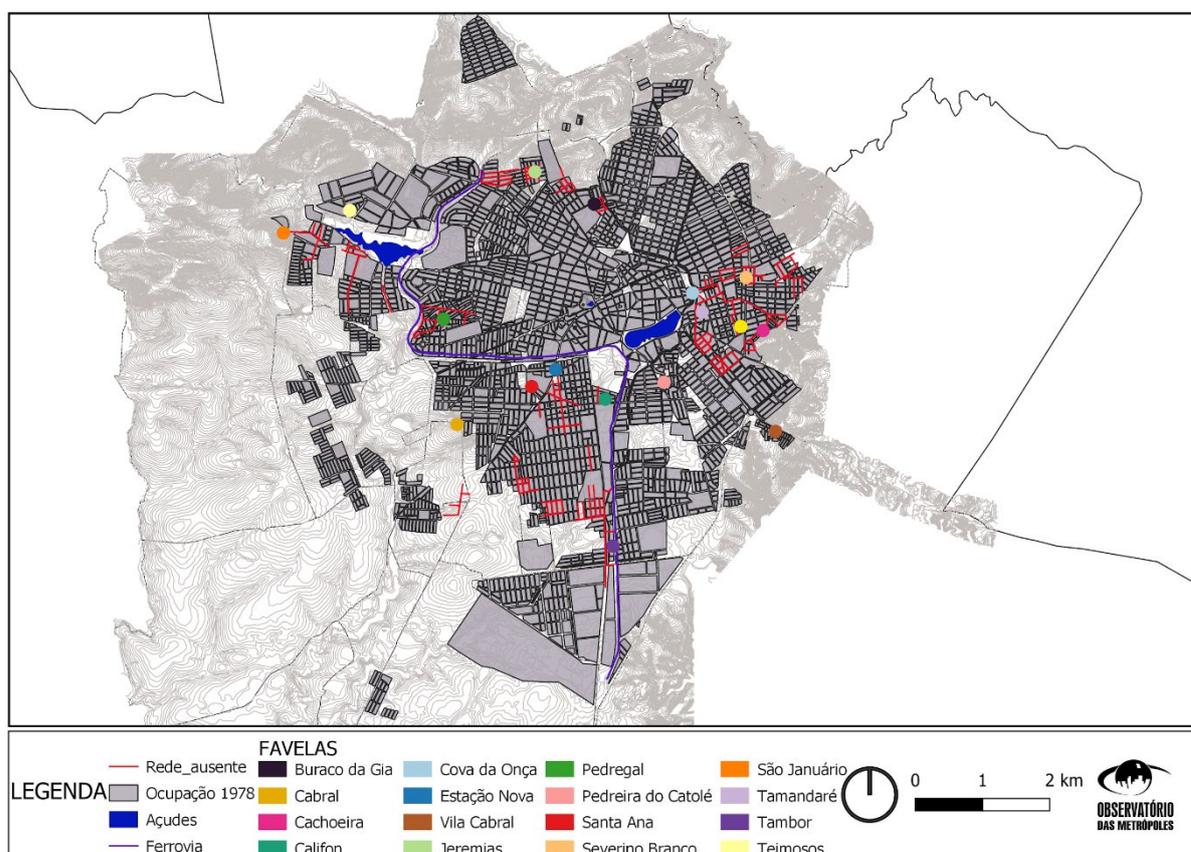
A demanda por moradia adequada em Campina Grande, evidenciada pelo crescimento dos assentamentos precários, era respondida de forma insuficiente pelas ações de urbanização e, também, pelas ações de provisão. Um dos empreendimentos habitacionais que expressa essa situação refere-se ao conjunto Álvaro Gaudêncio, construído pela CEHAP e financiado pelo BNH, que, antes de ser concluído em 1983, foi ocupado. Em função dos conflitos com o governo do estado, o conjunto ganhou uma denominação informal pelos ocupantes como “Malvinas”, numa referência à guerra entre Argentina e Inglaterra pelas Ilhas Malvinas (LIMA, 2010).

No ano de 1982, Ronaldo Cunha Lima, pertencente ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), foi eleito prefeito de Campina Grande, após ter sido cassado pela ditadura militar, em 1968. Em seu mandato, iniciado em 1983, Ronaldo construiu o Parque do Povo, abriu importantes avenidas, como a Manoel Tavares, modificou o sistema de transporte público, criando linhas com maiores percursos e interligando mais bairros, e deu início a um período de maiores intervenções nos assentamentos precários da cidade.

Até então, as intervenções em assentamentos precários implementadas em Campina Grande eram, em geral, limitadas a pequenas áreas, o que fez com que a maioria desses assentamentos permanecesse com péssimas condições de infraestrutura e habitabilidade. Segundo Carvalho (2020), em 1983, a localização de várias favelas da cidade coincidia com pontos de descontinuidade da rede de abastecimento de água, o que aponta para um planejamento da implantação da rede de distribuição que excluía essas áreas (Figura 5).

Entre 1985 e 1991, entretanto, passaram a ser elaborados projetos para a implantação de rede de distribuição de água e rede de esgotamento sanitário em vários dos assentamentos precários de Campina Grande. Além da Pedreira do Catolé, que teve suas redes de água e esgoto implantadas no âmbito do PROMORAR (CEHAP, 1984), foram aprovadas com redes de abastecimento de água e esgotamento sanitário as favelas Buraco da Jia, Severino de Branco, Ramadinha e Pedregal II e III e com esgotamento sanitário, as favelas Califon, Tambor e Vila Cabral, que já possuíam abastecimento hídrico pela rede de distribuição (CARVALHO, 2020).

**Figura 5 – Trechos de descontinuidade da rede de distribuição de água e favelas (1983)**



Fonte: Base cartográfica: PMCG (2015); Acqua-Plan (1981); PMCG (1983); BNH (1984). Cartograma elaborado por Carvalho (2020).

Além da implantação de infraestrutura de abastecimento de água e esgotamento sanitário, também foram realizadas em Campina Grande obras de implantação de outros tipos de infraestrutura, reassentamentos e ações de provisão habitacional, mesmo que parciais, a partir de 1986. Tais ações foram financiadas com recursos federais do Orçamento Geral da União (OGU) e foram conduzidas pelo governo municipal e estadual. Por meio do governo estadual, foram realizadas intervenções em: Tambor, Califon, Pedreira do Catolé, Vila Cabral de Santa Terezinha, Cassimiro de Abreu e Severino de Branco. Nas ações da prefeitura, foram contempladas as favelas: Pedregal I e II, Vila Cabral de Santa Rosa, Catingueira, Tamandaré, Buraco da Jia, Vila dos Teimosos. Das intervenções citadas, merece destaque as ações que ocorreram na favela Buraco da Jia, que fizeram parte de um projeto de urbanização mais amplo para a área (ARAÚJO, 2019).

A intervenção no Buraco da Jia foi executada no final dos anos 1980 e seu projeto foi elaborado pela gestão de Ronaldo Cunha Lima na prefeitura. A favela se localizava, em sua

maior parte, às margens do Riacho das Piabas, o que colocava vários moradores em situação de risco, e era totalmente desprovida de infraestrutura de saneamento básico e energia. Conduzida pela Prefeitura Municipal, a intervenção se iniciou com a realocação de 59 famílias que viviam nas margens do riacho. Nesse processo, procurou-se realocar as famílias para o local mais próximo possível das suas moradias originais (URBEMA, 1985). Entretanto, segundo Araújo (2014, p.67), “não houve um planejamento adequado para a construção dessas moradias”, que foram feitas sem levar em consideração as necessidades de cada família.

O projeto de urbanização do Buraco da Jia, além do reassentamento das 59 famílias, elaborado pela Empresa Municipal de Urbanização da Borborema (URBEMA), previa a canalização do Riacho das Piabas, que nunca foi concluída, e a construção de um posto médico e de uma lavanderia coletiva, essa última representando uma importante fonte de renda para parte da população. Também foram feitos projetos para a implantação das redes de abastecimento de água e de coleta de esgoto na área, em parceria com a CAGEPA. Embora as intervenções tenham representado uma melhoria na qualidade de vida da população, elas “chegaram aos poucos”, não conseguindo suprir todas as demandas locais (ARAÚJO, 2014).

Em 1989, Cássio Cunha Lima, filho de Ronaldo, assumiu a prefeitura de Campina Grande. Em seu primeiro mandato, Cássio ampliou a cobertura de saneamento básico no município e inaugurou o Canal do Prado, obra de grande importância para a drenagem e configuração viária da zona sul da cidade. Entretanto, ao adentrar os anos 1990, há uma completa ausência de políticas habitacionais na agenda municipal, seguindo o modelo de gestão neoliberal adotado pelo governo federal (RODRIGUES; MELO, 2014; CARVALHO, 2020; COSTA, 2003).

A insuficiente provisão de habitações de interesse social na década de 1990 contribuiu para o surgimento de novos assentamentos precários e ao crescimento dos existentes. Esse fato se expressou no aumento do percentual de pessoas residindo em domicílios em aglomerados subnormais na cidade, que passou de 5,4% para 7,6%, entre 1991 e 2000, segundo o IBGE<sup>3</sup> (1991). Além disso, esses assentamentos também não recebiam investimentos suficientes para a sua urbanização. Vale registrar que o aumento da desigualdade de renda nesse contexto pode explicar, parcialmente, o crescimento dos assentamentos precários, visto que, nesse mesmo intervalo de tempo, os 80% mais pobres

---

<sup>3</sup> Alguns assentamentos precários que se destacaram em relação à expansão e adensamento foram o Tambor e Pedregal, ambos tendo projetos de infraestrutura urbana implantados em dois momentos diferentes em decorrência do aumento da demanda nos anos 1990 (CARVALHO, 2020).

da população de Campina Grande, que concentravam 34,5% da renda total do município, passaram a acumular 33,2%, enquanto os 20% mais ricos, que concentravam 65,5% dos rendimentos, passaram para 66,8% (PEREIRA, 2016).

A expansão e adensamento das favelas impôs ao poder público a necessidade de dar uma maior atenção para essas áreas. Em 1996, foi aprovado o Plano Diretor do Município de Campina Grande (Lei nº 3236/1996). Além de abordar as Zonas Especiais de Interesse Social, classificadas como ZEIS favelas e loteamentos irregulares, ZEIS Vazios e ZEIS Cortiços, a lei estabelecia que os projetos de urbanização de favelas e loteamentos para população de baixa renda deveriam priorizar: "I – A implantação de abastecimento de água, eletrificação, esgotamento sanitário e pavimentação; II – Tratamento das vias e execução da drenagem pluvial; III – Implantação de equipamentos comunitários [...]" (CAMPINA GRANDE, 1996). Contudo, as ZEIS só seriam delimitadas e regulamentadas em 2009.

Mesmo com os avanços restritos no âmbito regulatório e a inexistência de uma política habitacional municipal nos anos 1990, houve, entre 1997 e 2000, no campo habitacional, algumas ações, sistematizadas no diagnóstico do setor de habitação, realizado no âmbito do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social (PMHIS), foram destacadas: 640 unidades habitacionais novas construídas; 1.764 moradias recuperadas; 247 unidades sanitárias construídas; 66,65 ha de lotes urbanizados adquiridos. Essas ações representaram um total de R\$ 13.061.463,59 de investimentos. As 640 moradias foram construídas nas seguintes localidades, entre bairros populares e assentamentos precários: Serrotão; Velame; Invasão do Tambor; Loteamento Austro França; Jardim Borborema III; Novo Bodocongó; e Jardim Continental.

Em 2000 foram reconhecidos pelo Censo do IBGE 27 aglomerados subnormais<sup>4</sup>, contando com 6.037 domicílios subnormais e uma população de, aproximadamente, 25.898 habitantes. Um estudo realizado por Marques (2007), a partir dos dados do censo demográfico do IBGE para o ano censitário de 2000, identificou que aproximadamente 12 mil domicílios e 50.000 habitantes se encontravam em condições precárias em Campina Grande.<sup>5</sup> Em 2001,

---

<sup>4</sup> Segundo o IBGE (2016, p.8) aglomerado Subnormal é "um conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais (barracos, casas, etc.) carentes, em sua maioria de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e/ou densa."

<sup>5</sup> O Estudo por meio de uma proxy das condições de precariedade dos aglomerados subnormais, identifica setores censitários de mesma característica, aos quais denomina 'setores precários'. A soma dos setores censitários de aglomerados subnormais e dos setores precários, caracterizariam a precariedade nos municípios do estudo, que está disponível para 561 municípios no Brasil, a partir dos dados do censo de 2000.

a prefeitura realizou um levantamento de assentamentos precários, considerando as que estavam em situações mais precárias e de risco, e foram identificados 38 assentamentos.

Na cidade de Campina Grande vêm sendo realizadas intervenções em assentamentos precários desde os anos 1970, embora só tenham começado a se materializar como urbanizações parciais a partir da década de 1980. Foram intervenções diversas e com variados alcances e impactos, algumas articuladas a programas federais e várias foram impulsionadas por pressão popular local. Embora, em sua maioria, as experiências relatadas tenham melhorado a qualidade de vida da população, não é possível afirmar que essas resolveram os problemas urbanísticos e infraestruturais de forma ampla e nem que tenham alcançado todos os assentamentos precários da cidade. Por isso, outros projetos foram desenvolvidos nos anos 2000, alguns com perspectivas de promoção de urbanizações mais abrangentes e integradas.

## **1.2. Planejamento, desenvolvimento institucional e a urbanização de assentamentos precários nos anos 2000, antes do PAC-UAP**

A partir dos anos 2000, algumas intervenções para a urbanização e regularização de assentamentos precários foram realizadas em Campina Grande entre intervenções pontuais, como a construção de sanitários com recursos federais da Fundação Nacional de Saúde (Funasa), e mais abrangentes como a intervenção de reassentamento na Favela da Cachoeira que resultou na construção do Conjunto Glória (Loteamentos 1 e 2 ou Glória I e II) pela Companhia Estadual de Habitação Popular (CEHAP) e a Urbanização das etapas 3 e 4 de Pedregal, com recursos do Programa Habitar Brasil/BID<sup>6</sup>. Esse período é marcado também por avanços no campo do desenvolvimento institucional e da instituição da política municipal de habitação.

Em relação à Favela da Cachoeira, localizada na zona leste da cidade de Campina Grande, nos bairros de José Pinheiro e Monte Castelo, e considerada a maior favela do estado da Paraíba, esta vinha recebendo algumas intervenções pontuais desde os anos 1980, em função do reconhecimento das condições de precariedade e de alto risco da comunidade, tendo em vista o relevo acidentado e as ocorrências de deslizamentos.

Em 2003, foi implementado o projeto de reassentamento de 670 famílias da favela da Cachoeira, por meio do Programa Federal de Atendimento Habitacional, o Pró-moradia, com

---

<sup>6</sup> Fruto da parceria entre o Governo Federal e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

financiamento do FGTS, que resultou na construção do Conjunto Glória (Loteamentos 1 e 2 ou Glória I e II) pela CEHAP (Figura 6). Para a execução do projeto, o Governo do Estado da Paraíba, sob a gestão de Cássio Cunha Lima, ex-prefeito de Campina Grande, estabeleceu uma parceria com o Governo Federal, a partir do Ministério das Cidades e Caixa Econômica Federal (SILVA, 2013).

**Figura 6** - Conjunto Habitacional Glória em 2010



Fonte: Araújo (2010).

No início dos anos 2000, a principal tentativa para a constituição de uma política municipal de habitação e para uma atuação municipal estruturada na urbanização de assentamentos precários em Campina Grande foi decorrente da implementação do Programa Habitar Brasil/BID (HBB). Nesse contexto a PMCG, como já mencionado, realizou um levantamento de assentamentos precários em 2001 e, a partir do programa, investiu em ações de desenvolvimento institucional, entre elas a elaboração do Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais (PEMAS), e realizou intervenções para a urbanização de duas subáreas do assentamento do Pedregal.

O PEMAS, elaborado em 2000, foi o instrumento básico condutor das ações do Município na implantação do programa HBB, e apresentou dois volumes temáticos: Volume I – Diagnóstico sobre a Capacidade Institucional do Município de Campina Grande no Setor Urbano e Habitacional; Volume II – Síntese do Diagnóstico; Volume III – Matriz do PEMAS; e Volume IV – Ações de Desenvolvimento Institucional.

No Volume I, há o registro da existência de 20 favelas, 739 cortiços e parcelamentos irregulares. Parte desses assentamentos estava em situação de risco socioambiental em decorrência da “ocupação desordenada do solo urbano” que resultou na apropriação de “áreas alagadiças de fundo dos vales, nas encostas de morros e nos bairros periféricos”. Também, pelo mesmo diagnóstico, foi constatada a não implementação dos instrumentos de política habitacional, como o Conselho de Habitação e Fundo de Habitação, previstos no Plano Diretor, mas que não tinham sido regulamentados por lei até aquele momento. A respeito dos investimentos programas e projetos habitacionais, verificou-se, a partir dos levantamentos que resultaram nesse diagnóstico, a diminuição dos recursos destinados ao setor no final dos anos 1990, de 8,16% a 5% do orçamento municipal, com a produção pouco expressiva de novas habitações de interesse social, 35 pelo município e 181 pelo Governo Federal, e a realização de cerca de 1.600 melhorias habitacionais.

A partir do Diagnóstico sobre a Capacidade Institucional do Município, foram propostas ações de desenvolvimento institucional para a estruturação da política municipal de habitação e dos aparatos normativo e institucional necessários à implementação dessa política. As propostas relativas aos âmbitos normativo e institucional do setor habitacional tiveram avanços consideráveis, contribuindo decisivamente para a delimitação das ZEIS, regulamentadas pela Lei Nº 4.806/2009, e para a instituição da política municipal de habitação, pela Lei Nº 4.787/2009 e, ainda, à formulação do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social (PMHIS) em 2010 e, com importantes aportes referentes à urbanização de assentamentos precários e em relação às capacidades institucionais.

Nos estudos realizados para a delimitação das ZEIS em 2006, no âmbito do HBB, os critérios adotados para a classificação dos assentamentos foram divididos em prioritários e secundários. Os assentamentos precários estudados foram os seguintes: Araxá; Beco do Priquito; Invasão da BR; Cachoeira; Califon; Catingueira; Distrito dos Mecânicos; Estação Velha; Favela da Lama; Favela do Vulcão; Malvinas; Macaíba; Invasão de Santa Cruz; Alto Branco; CAIC; CSU; Novo Horizonte; Pelourinho; Invasão Tambor; Invasão Verdejante; Brotos; Jardim Borborema; Jardim Continental; Jardim Europa; Jardim Menezes; Jardim Palmeira; Lixão; Louzeiro; Morro do Urubu; Oficinas Mecânicas; Pedregal; Ramadinha;

Bodocongó; Riacho da FAP; Rosa Mística; Três Irmãs; Vila Santa Cruz; Vila dos Teimosos; e Jeremias.

Foram definidos como critérios prioritários para a delimitação das ZEIS: (i) o assentamento urbano ter o uso predominantemente habitacional; (ii) a população moradora ser de baixa renda; (iii) a condição de precariedade de infraestrutura urbana e/ou de infraestrutura das habitações; (iv) a existência, em suas imediações, de imóveis vazios, inutilizados ou subutilizados; e (v) ser integrado por número igual ou superior ao de 50 habitações.

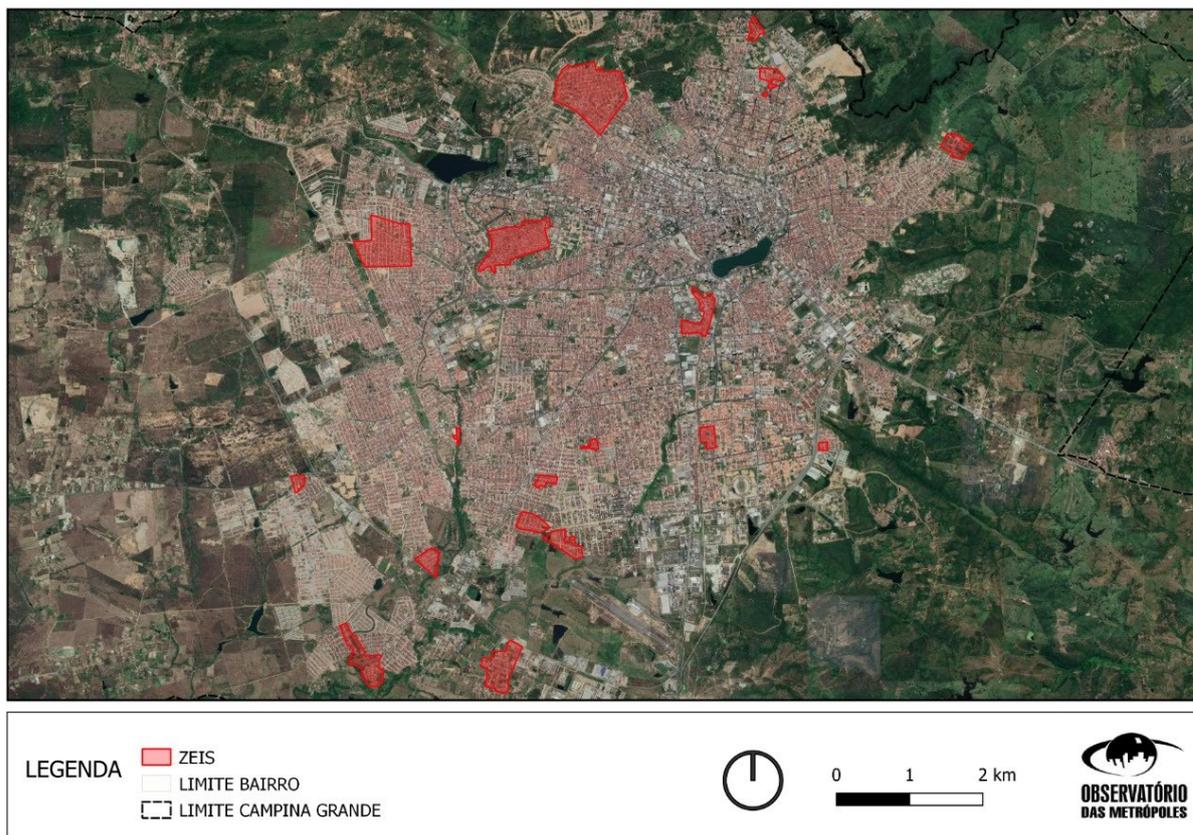
Os critérios secundários para a delimitação das ZEIS foram: (i) localizar-se em área não destinada à ampliação ou instalação de infraestrutura pública, inclusive na faixa de domínio das rodovias e ferrovias; (ii) localizar-se em área em que a ocupação não represente risco à vida ou à saúde humana (controlar riscos); e (iii) localizar-se em área não destinada a Proteção Permanente (CAMPINA GRANDE, 2006). Uma questão importante a ressaltar em relação a esses critérios secundários é que as questões apontadas podem afetar apenas parcialmente os assentamentos.

Após as análises, considerando os critérios estabelecidos, foram identificados os assentamentos Califon e Invasão Brotos, como aqueles que atenderiam a todas as condições previstas. Os assentamentos que atenderiam parcialmente (de forma “satisfatória”) aos critérios secundários foram: Catingueira, Estação Velha, Invasão da Macaíba, Invasão da Santa Cruz, Invasão do Alto Branco, Invasão do Pelourinho, Invasão do Verdejante, Riacho do Bodocongó – Bairro das Cidades, Três Irmãs e Vila de Santa Cruz. Os demais assentamentos não atenderiam aos critérios e, portanto, não foram propostos para serem transformados em ZEIS. Tais estudos subsidiaram a elaboração da Lei Nº. 4.806/2009, que regulamentou as ZEIS em Campina Grande.

Pela lei das ZEIS de Campina Grande, estão relacionados os seguintes assentamentos (Art. 12): ZEIS Califon / Estação Velha; ZEIS Catingueira / Riacho do Bodocongó – Bairro das Cidades; ZEIS Invasão da Macaíba / Novo Horizonte; ZEIS Invasão de Santa Cruz; ZEIS Invasão do Alto Branco; ZEIS Invasão do Pelourinho; ZEIS Invasão do Verdejante; ZEIS Invasão dos Brotos; ZEIS Três Irmãs; ZEIS Vila de Santa Cruz; ZEIS Novo Cruzeiro; ZEIS Catolé de Zé Ferreira; ZEIS Jardim Europa; ZEIS Invasão Ramadinha II; ZEIS Pedregal; ZEIS Jeremias; ZEIS Nossa Senhora Aparecida; ZEIS Invasão Comunidade Beira Rio no Dinamérica III; ZEIS Invasão Jardim Tavares (Figura 7). As duas últimas ZEIS não foram delimitadas por essa lei e não constavam dos estudos feitos no âmbito do HBB. Outras áreas que não integraram o estudo e que foram instituídas como ZEIS foram as ZEIS Novo

Cruzeiro, Catolé de Zé Ferreira e Nossa Senhora Aparecida. A ZEIS Invasão dos Brotos, que não tinha obtido avaliação satisfatória, segundo os critérios estabelecidos pelos estudos no âmbito do HBB, também foi regulamentada pela lei. Houve, ainda, fusões de assentamentos com áreas contíguas para a delimitação das ZEIS.

**Figura 7 – ZEIS de Campina Grande**



Fontes: Google Earth e bases cartográficas e imagens da SEPLAN (2013), do IBGE (2019) e da Lei Nº. 4.806/2009. Imagem adaptada por Helen Barbosa.

Não foram realizados novos levantamentos e estudos em relação aos assentamentos precários de Campina Grande, mesmo tendo sido feitas algumas atualizações posteriores por técnicos da SEPLAN. Somente as áreas de risco, algumas que integram esses assentamentos, tiveram levantamentos posteriores pela Defesa Civil Municipal e pela Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM)<sup>7</sup>, de âmbito federal. Considerando as várias situações de vulnerabilidade e risco nos assentamentos precários, a atualização de cadastros e o aprofundamento dos estudos sobre estes seriam imprescindíveis à implementação de uma política habitacional e para planejar futuras intervenções de

<sup>7</sup> Considerada como o Serviço Geológico do Brasil, vinculado ao Ministério de Minas e Energia.

urbanização e regularização nesses assentamentos. Seriam os instrumentos para reconhecimento, registro e monitoramento de parte significativa das necessidades habitacionais de Campina Grande.

Em relação às ZEIS, especificamente, seria imprescindível uma revisão dos critérios utilizados para sua delimitação, tendo em vista os avanços normativos e quanto a parâmetros urbanísticos em âmbito nacional e, também, as condições técnicas e informacionais atuais, que podem contribuir para uma melhor caracterização dos assentamentos, tanto os ainda não identificados como ZEIS, como também, para a atualização dos limites dos já reconhecidos. Essas seriam ações muito importantes para ações futuras de urbanização e regularização de assentamentos precários em Campina Grande.

A Política Municipal de Habitação (PMH) foi instituída pela Lei Nº 4.787/2009, assim como o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS) e o Conselho-Gestor do FMHI. Na PMH, em relação aos assentamentos precários, foram previstos programas de melhoria, reconstrução e recuperação de habitação de interesse social, de relocação habitacional, de reestruturação de cortiços, de tratamento de área de risco e de regularização urbanística e jurídico-fundiária de assentamentos.

No campo do desenvolvimento institucional, foi estabelecido um capítulo da Lei Nº 4.787/2009, o segundo, a respeito da Coordenadoria Municipal de Habitação (CMH), com a previsão da constituição de corpo técnico apto a desenvolver, executar, acompanhar e gerir as ações e os projetos aprovados pelo Conselho-Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS) e da implementação do Cadastro de Demanda Habitacional (CadHab). Adiante, nesse relatório ainda, será possível constatar progressos na estruturação da CMH, mas insuficientes para a gestão de uma política habitacional.

Quanto ao planejamento da atuação municipal no setor habitacional, o documento de referência trabalhado a partir do HBB é o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social (PMHIS). Entre as diretrizes desse plano, merecem destaque: a prioridade à população de menor renda (inciso I); o desenvolvimento institucional para que a atuação local a partir de meios administrativos, técnicos e financeiros necessários, tendo em vista melhorar a capacidade de gestão dos planos e programas habitacionais (inciso IX); apoio à melhoria das condições de habitabilidade das habitações existentes de modo a corrigir suas inadequações, inclusive em relação à infraestrutura e acessibilidade (inciso XI); e o reassentamento dos moradores de áreas impróprias ao uso habitacional ou em situação de risco (inciso XIII). Se o desenvolvimento institucional não teve tantos avanços, algumas ações, entre pontuais e

abrangentes, foram realizadas para a melhoria das condições habitacionais nos assentamentos precários, incluindo reassentamentos.

O PMHIS previu entre as linhas programáticas, o atendimento para Integração Urbana de Assentamentos Precários e Informais (LPA 1) e a partir dela, dois programas estariam mais diretamente relacionados: o de urbanização de assentamentos precários e o de regularização fundiária. Outro programa previsto também tem muita importância para os assentamentos precários, o de melhorias habitacionais. Todavia, se houve ações mais amplas de urbanização e regularização, com a instituição adiante de um programa de regularização fundiária, as ações relativas às melhorias habitacionais sempre foram pontuais e complementares aos projetos de urbanização de assentamentos.

O Programa de Urbanização de Assentamentos Precários do PMHIS tem como objetivo: promover a integração física do assentamento ao conjunto da cidade e melhorar os diversos aspectos das condições habitacionais, além de estabelecer padrões de ocupação urbana sem riscos e que fossem compatíveis com a proteção e recuperação do meio ambiente. Como formas de intervenção no âmbito desse programa foram previstas: intervenções necessárias à segurança, salubridade e habitabilidade da população localizada em área inadequada à moradia; abertura e/ou consolidação do sistema viário; implantação de infraestrutura completa; reparcelamento do solo e viabilização da regularização fundiária; proteção, contenção e estabilização do solo; obras destinadas a mitigar impactos ambientais negativos na área de intervenção; construção de equipamentos sociais; promoção de melhorias habitacionais nas áreas de intervenção; indenização de benfeitorias; alojamento provisório/ despesas com aluguel; trabalho social; e assistência técnica. Entretanto, esse programa não foi instituído, apesar das importantes intervenções realizadas a partir do PAC-UAP.

O Programa de Regularização Fundiária Sustentável previsto pelo PMNHIS tinha por objetivo: promover a regularização fundiária de assentamentos já urbanizados ou em processo final de urbanização. Nesse sentido, o programa deveria ser implementado de modo articulado ao Programa de Urbanização de Assentamentos Precários. Como formas de intervenção, foram previstas: estudos de viabilidade técnica, jurídica e financeira; a elaboração do Plano de Regularização Fundiária; e a regularização jurídico-formal da posse e parcelamento do solo. Esse programa só foi instituído em 2017.

O Programa de Melhorias Habitacionais foi previsto para atender prioritariamente os assentamentos precários e famílias de baixa renda. Os três programas previstos no PMHIS, se articulados seriam fundamentais para a urbanização e regularização dos assentamentos

precários. Todavia, mesmo com 4 projetos do PAC-UAP, a prioridade municipal foi dada aos projetos de provisão habitacional, principalmente a partir do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Para a Faixa 1, voltada para o segmento de baixa renda, foram construídas, entre 2013 e 2019, 8.608 unidades habitacionais, um volume expressivo, mesmo considerando o déficit habitacional, de 16.593 novas unidades habitacionais, estimado nos estudos realizados para a elaboração do PMHIS (CAMPINA GRANDE: 2010).

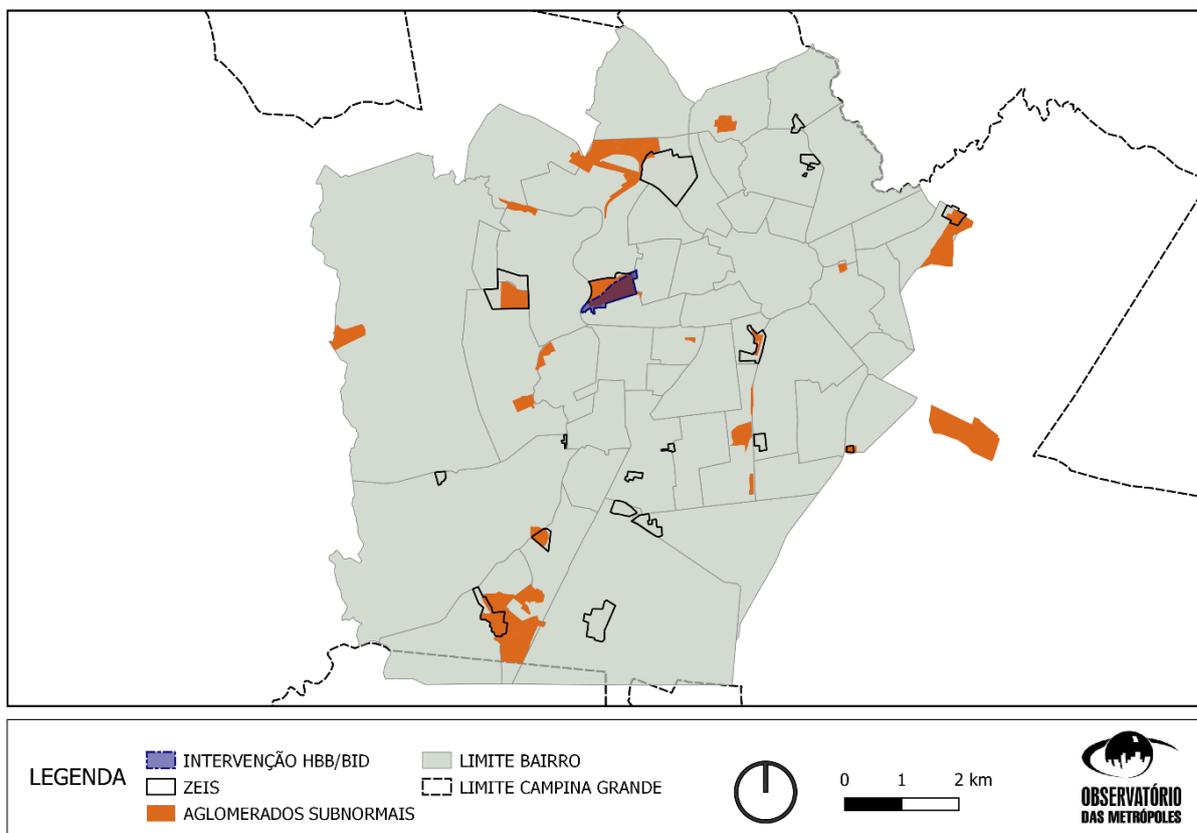
Outra linha fundamental para a presente pesquisa, considerando o que está previsto no PMHIS, é a de Atendimento para o Desenvolvimento Institucional, com um programa cujo objetivo é: promover o aumento da eficácia na gestão urbana e na implementação da Política Municipal e de gestão na formulação, implementação, monitoramento, avaliação e revisão da política, planos, programas e projetos habitacionais.

Como formas de atuação para o programa, foram previstas: a elaboração de plano de desenvolvimento institucional; a revisão ou elaboração de outros planos de articulação desejável com o PMHIS, como o Plano de Regularização Urbanística Fundiária, o Plano de Prevenção de Risco etc.; a reforma administrativa, criação de estrutura administrativa, disponibilização de técnicos para tratar da área habitacional e urbana; a capacitação profissional para técnicos e dirigentes para gestão da PMH; a realização de estudos e pesquisas técnicos urbanísticos, sociais, jurídicos, ambientais ou econômico-financeiros e acompanhamento; estudos e Plano voltados para a complementação do sistema de informações municipal e de processamento de dados para a inclusão das informações sobre o setor habitacional; avaliação de projeto, planejamento e gestão urbana e habitacional, fiscalização e controle urbanístico, geoprocessamento, gestão de sistemas informatizados entre outras.

Dos programas previstos no PMHIS, foi instituído o Programa de Regularização Fundiária pela Lei Municipal Nº 6.518/2017, alterada pela Lei Nº 6.771/2017 que ampliou a abrangência territorial para a atuação do programa. Os outros programas não foram instituídos, mas tiveram ações descontínuas e parciais realizadas a partir de projetos e de iniciativas dos governos municipais.

No campo da urbanização de assentamentos precários, das intervenções realizadas antes do PAC-UAP, ganha destaque a urbanização do Pedregal (Figura 8) das etapas III e IV (Figura 9), correspondentes a duas subáreas do assentamento.

**Figura 8 – Área de intervenção do HBB no Pedregal, ZEIS e Aglomerados Subnormais**

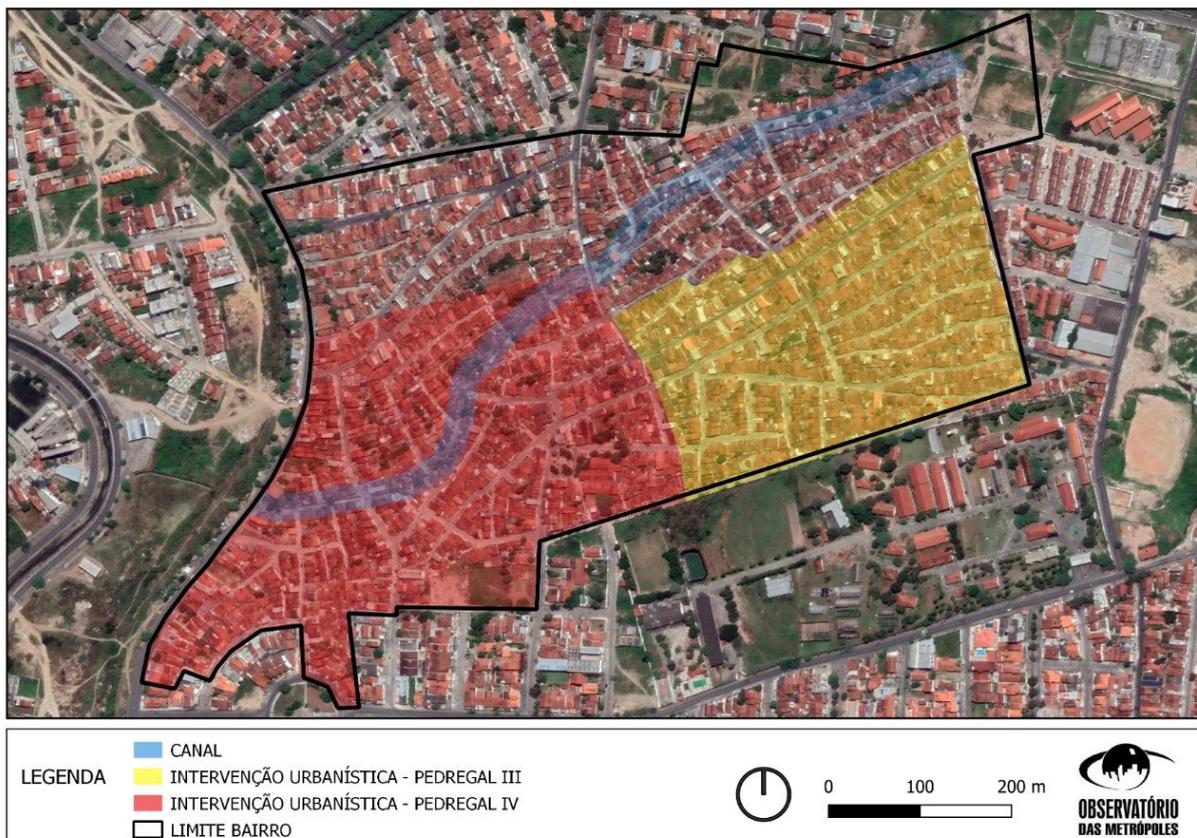


Fontes: Bases cartográficas: SEPLAN (2013); IBGE (2019). Cartograma elaborado por Helen Barbosa.

Atrasos de obras e problemas envolvendo os reassentamentos impediram a realização total do projeto inicial, algo que aconteceu também com as intervenções do PAC, conforme será evidenciado adiante. Duas intervenções fundamentais à Urbanização do Pedregal - etapas III e IV não foram realizadas: a regularização fundiária e a recuperação de canal, todo ocupado em suas margens por habitações em condições de precariedade e situação de risco. Portanto, a intervenção mais importante não realizada foi o reassentamento integral das famílias ocupantes das margens de curso d'água, que foi canalizado em alguns trechos, e a recuperação e complementação desse canal.

Apesar das insuficiências em relação a intervenção no canal e à regularização fundiária no Pedregal, essa foi a intervenção mais abrangente realizada em Campina Grande, representando um marco para a urbanização de assentamentos precários no município, referenciando, parcialmente, as intervenções posteriores.

**Figura 9 – Etapas III e IV do Pedregal – Área de Intervenção do Pedregal**



Fontes: Google Earth e bases cartográficas: SEPLAN (2013) e Lei Nº. 4.806/2009. Imagem adaptada por Helen Barbosa.

Pelos relatos de alguns dos atuais e ex-técnicos da prefeitura entrevistados, houve investimentos significativos a partir do HBB e oportunidades a partir dos programas federais para a ampliação dos aparatos institucionais no campo habitacional e, especificamente, para a atuação na urbanização de assentamentos precários. Porém, não houve avanços significativos para o fortalecimento das capacidades institucionais e para uma atuação coordenada no campo habitacional, em função das mudanças de pessoal nas secretarias de Planejamento e Obras, principalmente os cargos de comando e da insuficiente articulação de setores.

## **2 – AS INTERVENÇÕES DO PAC-UAP EM CAMPINA GRANDE**

A segunda parte do relatório apresenta as intervenções do PAC-UAP em Campina Grande, considerando, inicialmente, o que estava previsto no Plano Municipal de Habitação de Interesse Social (PMHIS) para, em seguida, serem apresentados os dados gerais do PAC-UAP e os dados e informações específicas das intervenções. Por fim, são tecidas considerações sobre os principais problemas em relação a essas intervenções.

### **2.1. Planejamento e informações gerais sobre o PAC-UAP em Campina Grande**

Pelo PMHIS, no âmbito do Programa de Urbanização de Assentamentos Precários, estavam previstos R\$ 49.853.736,74 para intervenções da Línea Férrea do Araxá, Urbanização do Bodocongó, Urbanização do Jardim Europa e Urbanização da Invasão Novo Horizonte. Essas intervenções seriam implementadas com fontes diversas de recursos: Orçamento Geral da União (OGU); Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS); Fundo de Garantia por tempo de Serviço (FGTS); e contrapartidas municipais. Estavam previstas pelo plano, a Construção de Novas Unidades Habitacionais assim distribuídas: Araxá, 460 unidades; Bodocongó, 472 unidades; Novo Horizonte, 65 unidades; e Jardim Europa, 100 unidades.

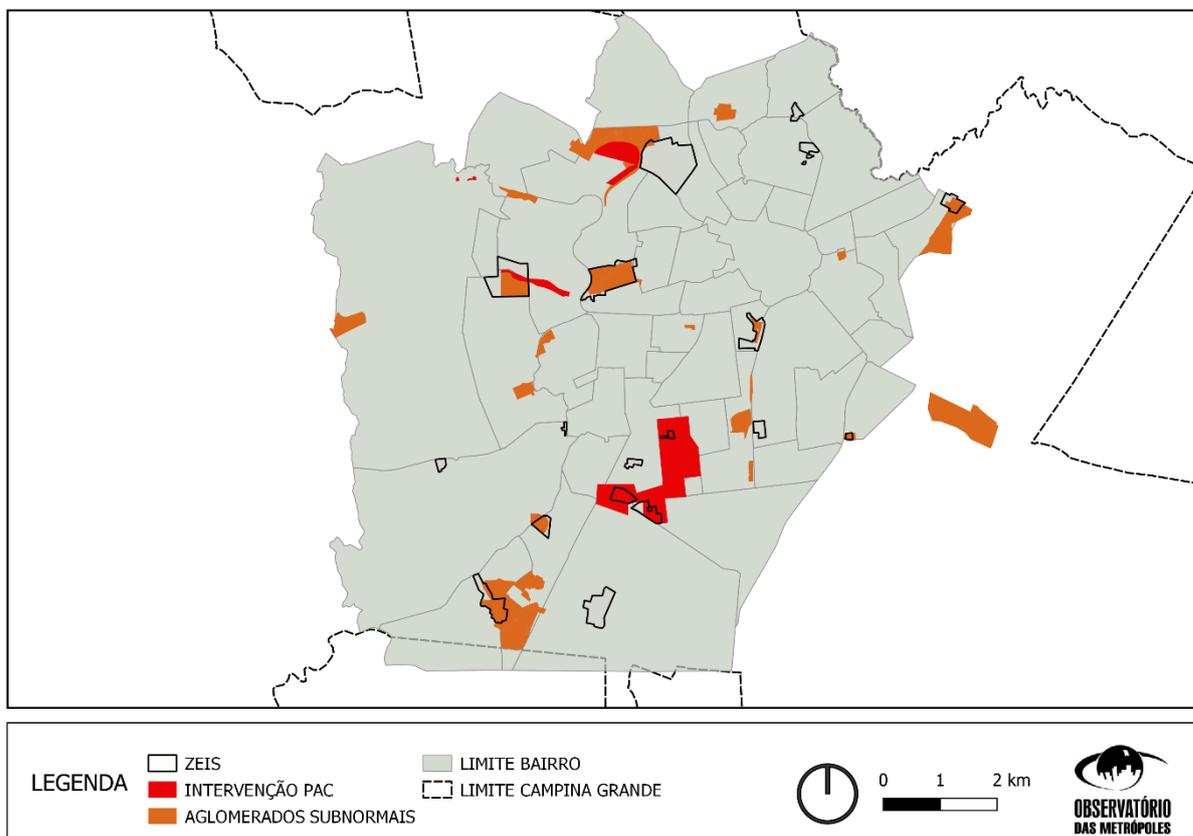
A intervenção de Jardim Europa a partir do PAC-UAP foi contratada e descontinuada em decorrência de problemas com a desapropriação e de execução. Outra intervenção, não relacionada pelo PMHIS, a Urbanização da Região Sudoeste, vem sendo implementada. Vale registrar, ainda, os investimentos com recursos do PAC para a implantação do Sistema de Esgotamento Sanitário (SES), com toda a rede coletora e ligações domiciliares, na Região do Prado - Canal do Meio, abrangendo os bairros do Novo Horizonte, Velame e Tambor, antecipando essa infraestrutura para a Urbanização da Invasão Novo Horizonte que foi objeto do PAC-UAP.

Pelo PAC-UAP em Campina Grande foram ou vêm sendo realizadas, portanto, as seguintes intervenções: Invasão “Línea” férrea do Araxá; Urbanização da Região de Bodocongó; Urbanização da Região Sudoeste; e Urbanização da Invasão Novo Horizonte; tendo por proponente a prefeitura municipal de Campina Grande (Figura 10).

A escolha das áreas de intervenção do PAC-UAP em Campina Grande se baseou, segundo técnicos e ex-técnicos municipais entrevistados, no grau de precariedade e situações de risco segundo alguns entrevistados integrantes da prefeitura, tendo em conta os dados levantados anteriormente pela prefeitura, apesar de já estarem desatualizados na época da

concepção dos projetos do PAC. Todas as áreas escolhidas ainda não haviam sido contempladas com programas de urbanização de modo abrangente.

**Figura 10 – Áreas de Intervenção do PAC-UAP, Aglomerados Subnormais e ZEIS em Campina Grande**



Fonte: SEPLAN, 2013 e IBGE, 2018. Modificado pelos autores.

Em três intervenções, Invasão “Línea” férrea do Araxá; Urbanização da Região de Bodocongó; e Urbanização da Região Sudoeste, houve obras de macrodrenagem norteadoras das intervenções. Em todas as urbanizações foram previstos reassentamentos, construções de novas unidades habitacionais e melhorias habitacionais. Essas ações não foram realizadas na Urbanização da Região Sudoeste até esse momento de realização da pesquisa, mas o contrato referente à intervenção ainda está em vigor.

As intervenções do PAC-UAP alcançaram 4.494 famílias (Tabela 2), segundo os dados contidos nos planos de trabalho e relatórios e no Sistema de Acompanhamento de Obras da Caixa Econômica Federal (Siurb). Embora nem todas as famílias fossem habitantes de assentamentos precários, já que as áreas de intervenção foram mais amplas. Mas, em todas as intervenções foram abrangidos assentamentos precários, incluindo algumas ZEIS como a Invasão Pelourinho e a Invasão de Macaíba, que integraram a Urbanização da Região

Sudoeste. A Invasão “Linea” férrea do Araxá está localizada em área de aglomerado subnormal identificado pelo IBGE (2010), mas não reconhecido como ZEIS (OLIVEIRA, 2019). Para os assentamentos precários e ZEIS foram realizadas intervenções abrangentes de infraestrutura e reassentamentos.

Os recursos investidos alcançaram R\$ 110.422.392,29. Para as obras, foi privilegiada a macrodrenagem, com a canalização convencional de cursos d’água, com vistas à diminuição de riscos de alagamentos; mas foram realizados, ainda, reparcelamentos e implementação de infraestruturas, além de reassentamentos.

**Tabela 2 – Dados gerais sobre as intervenções do PAC-UAP em Campina Grande**

<b>Projeto</b>	<b>Famílias</b>	<b>Investimento (R\$)</b>	<b>Repasse (R\$)</b>	<b>Contrapartida (R\$)</b>
<b>“Linea” férrea do Araxá</b> (Contrato nº 0218749-42/2007; Obra/Serviço 100,00%)	392	33.756.603,75	28.980.200,00	4.776.403,75
<b>Urbanização de Bodocongó</b> (Contrato nº 0222916-56/2007; PPI / Intervenções em Favelas; 82,96%)	1.783	49.916.500,44	42.614.890,30	7.301.610,14
<b>Urbanização Novo Horizonte</b> (Contrato nº 0301541-05/2009; Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários; Obra/Serviço 100,00%)	470	8.494.975,68	6.160.070,00	2.334.905,68
<b>Urbanização Região Sudoeste</b> (Contrato nº 0352778-35/2011; PPI / Intervenções em Favelas; Obra/Serviço 56,70%)	1.850	17.967.583,57	14.191.788,59	3.775.794,98
<b>Total</b>	<b>4.495</b>	<b>110.135.663,44</b>	<b>91.946.948,89</b>	<b>18.188.714,55</b>

Fonte: Sistema de Acompanhamento de Obras (<https://webp.caixa.gov.br/siurb/ao/pag/index.asp>).

Em relação ao Trabalho Social das intervenções do PAC-UAP em Campina Grande, somente para a intervenção da “Linea” férrea do Araxá foi contratada uma empresa, com distrato posterior e realização de Seleção Simplificada pela Prefeitura de técnicos sociais. Esse modelo de seleção foi o adotado para as demais intervenções.

### **2.1.1. A Urbanização da “Línea” férrea do Araxá**

Situada na parte noroeste do perímetro urbano de Campina Grande, na Zona de Reestruturação Urbana prevista pelo Plano Diretor (Lei Complementar Nº 003/2006), a Urbanização da “Línea” férrea do Araxá foi objeto do Contrato nº 0218749-42/2007, com recursos do programa Projetos Prioritários de Investimentos (PPI) / Intervenções em Favelas e com um investimento total de R\$ 33.756.603,75 e R\$ 4.776.403,75 de contrapartida municipal. Essa intervenção caracterizou-se, principalmente, pelo reassentamento de famílias da ocupação da linha férrea do Araxá para um novo empreendimento habitacional e pela canalização de um curso d’água. Foi realizada, também, a desapropriação de imóveis nas quadras destinadas à construção das unidades habitacionais. A maior parte das famílias ocupava as margens da linha férrea, áreas de propriedade da União e em situação de risco e as demais da comunidade do Riacho Verde ocupavam área sujeita a alagamentos (OLIVEIRA, 2019), sendo as obras concluídas em 2012, o Trabalho Social em 2015 e a regularização fundiária em 2020.

A intervenção da “Línea” férrea do Araxá (Figura 11) foi contratada em 2007 e envolveu: a construção do canal para macrodrenagem, infraestrutura de saneamento ambiental, iluminação pública, energia elétrica, calçamento. Foi implementada, ainda, uma Creche e a Pré-escola Municipal Maria Emília Cordeiro Pedrosa. Há quadras livres em frente das habitações, reservadas para uso institucional e de área verde, mas sem a implantação de equipamentos (OLIVEIRA, 2019).

**Figura 11 – Área de Intervenção da Urbanização da “Línea” férrea do Araxá**



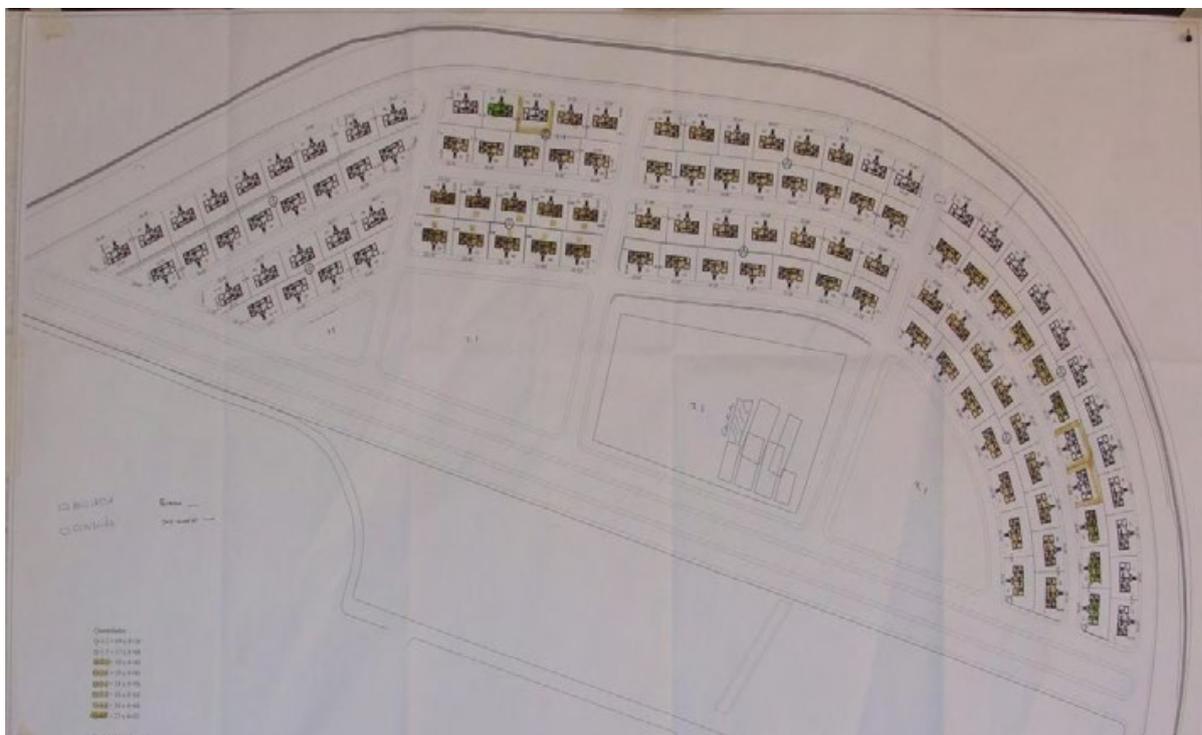
Fonte: Imagens do Google Earth, tratadas por Oliveira (2019).

Quanto ao arranjo institucional, a SEPLAN foi responsável pela concepção geral do projeto e pela contratação dos projetos arquitetônicos e urbanísticos; a Secretaria de Obras, pela fiscalização das obras, que foram divididas na licitação em dois lotes, um referente à

urbanização e infraestruturas e outra relativo ao empreendimento habitacional. A urbanização foi executada pela construtora Queiroz Galvão e para a construção de unidades habitacionais foi contratada a construtora COMPECC (OLIVEIRA, 2019). Em relação ao processo de urbanização, a Queiroz Galvão, além de executar as obras, realizou a aquisição de imóveis, que deveria ter sido realizada pela prefeitura.

O empreendimento habitacional era previsto para ter 460 unidades habitacionais construídas, conforme planta de situação na Figura 12. Contudo, foram construídas apenas 392 unidades habitacionais. A área onde foram construídas as unidades habitacionais é próxima à linha férrea e à área da ocupação original, tendo um canal em frente ao empreendimento (Figura 13). Segundo um dos entrevistados, ex-integrante da prefeitura, a unidade habitacional padrão que foi adotada no empreendimento habitacional não respondia às necessidades de parte das famílias, considerando seus diferentes perfis, composições e práticas. Alguns moradores eram catadores, outros criavam animais. Em função da inadequação do tipo de edificação, tendo em vista as necessidades e práticas das famílias, foram realizadas ampliações pelos moradores, a maioria com materiais improvisados, principalmente nas unidades térreas (Figura 14).

**Figura 12 – Planta de Situação do Empreendimento “Línea” Férrea do Araxá**



Fonte: Secretaria de Planejamento da Prefeitura Municipal de Campina Grande. Foto de Lima (2010).

**Figura 13 – Canal do Araxá**



Fonte: Oliveira (2019).

**Figura 14 – Blocos do Empreendimento Habitacional do Araxá**



Fonte: Oliveira (2019).

A Urbanização da “Línea” férrea do Araxá enfrentou dificuldades relacionadas ao projeto e às condições para execução de uma das construtoras, além dos problemas referentes ao desenvolvimento do Trabalho Social, com a empresa contratada, a Pró-Cidadania, não cumprindo os prazos em relação às ações previstas de mobilização social, educação sanitária e ambiental e geração de trabalho e renda. Em decorrência dos atrasos e da não realização das ações foi realizado o distrato e o Trabalho Social passou a ser realizado a partir da contratação de técnicos sociais pela Prefeitura por meio de Seleção Simplificada, servindo de referência para a contratação das equipes sociais das outras intervenções do PAC-UAP em Campina Grande.

### 2.1.2. A Urbanização da Invasão Novo Horizonte

Localizada na porção sul do perímetro urbano de Campina Grande, na região do Canal do Prado e próxima do Aeroporto João Suassuna e do Distrito Industrial, a área de intervenção da Urbanização da Invasão Novo Horizonte (Figura 15) refere-se a um assentamento formado a partir da ocupação de áreas públicas destinadas a áreas verdes e equipamentos comunitários do loteamento Adrianópolis (PEDROSA, 2014). Essa intervenção foi objeto do Contrato nº 0301541-05/2009, com recursos do Programa Federal Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários, tendo a Prefeitura Municipal de Campina Grande como proponente e executora.

**Figura 15 – Área de Intervenção da Urbanização da Invasão Novo Horizonte**



Fonte: imagens do Google Earth, tratadas por Helen Barbosa.

A formação da “Invasão” Novo Horizonte ocorreu nos anos 1980, em período de ampliação dos assentamentos precários em Campina Grande. A área ocupada constituía uma área verde prevista no loteamento Adrianópolis, mas utilizada pela prefeitura municipal como destino para resíduos sólidos coletados na cidade (PEDROSA, 2014). Portanto, os primeiros ocupantes do assentamento foram catadores, vivendo em condições de insalubridade e risco socioambiental. Além dessas condições inadequadas, a área era sujeita a alagamentos frequentes em função do déficit de infraestruturas de drenagem, o que era agravado pela ausência de sistema de esgotamento sanitário.

A intervenção do PAC-UAP Urbanização Invasão Novo Horizonte contou com investimentos de R\$ 8.494.975,68 e com 2.334.905,68 de contrapartida municipal (CAIXA, 2020). A intervenção foi concluída em 2015 e envolveu as seguintes obras e serviços: terraplenagem; abastecimento de água; esgotamento sanitário; drenagem pluvial; pavimentação e obras viárias; passeios públicos; energia elétrica / iluminação; aquisição/desapropriação de terrenos; produção/aquisição de unidades habitacionais na área de intervenção (10 unidades nos lotes ocupados e 62 em rua projetada); recuperação e melhoria habitacional; equipamentos comunitários (praça, Clube de Mães e escola); e regularização fundiária.

Vale ressaltar que as intervenções relativas a esgotamento sanitário do PAC-UAP Urbanização Invasão Novo Horizonte foram complementares, já que a rede havia sido implantada pela intervenção do Canal do Meio, no âmbito do PAC Saneamento. Essa intervenção teve investimento total de R\$ 12.870.912,313, com R\$ 4.916.443,09 investidos na Invasão Novo Horizonte, abrangendo além da rede de esgotamento sanitário, a construção de unidades sanitárias (PEDROSA, 2014). Os projetos urbanístico e de infraestruturas do Novo Horizonte foram elaborados pela equipe de planejamento urbano da SEPLAN, tomando como referência a microbacia hidrográfica como unidade de planejamento (OLIVEIRA, 2019). As obras de urbanização foram realizadas pela Construtora Santa Bárbara.

A SEPLAN também contratou a equipe do Trabalho Social a partir de seleções simplificadas relacionadas a dois Projetos de Trabalho Técnico Social, sendo um referente à obra de esgotamento sanitário e outro relativo à obra de urbanização (PEDROSA, 2014). O Projeto Técnico de Trabalho Social foi previsto para ser realizado a partir de três ações fundamentais: mobilização social; educação sanitária e ambiental; geração de trabalho e renda. As reivindicações apresentadas pela Associação de Moradores do Novo Horizonte e Clube de Mães Esperança Nossa, além das demandas oriundas do Orçamento Participativo que também foram consideradas no desenvolvimento do Trabalho Social (OLIVEIRA, 2019).

No âmbito da intervenção do Novo Horizonte foram realizadas melhorias em 120 unidades habitacionais precárias, mas que poderiam ser mantidas por estarem em áreas consolidáveis e não afetadas pelas intervenções, e foram construídas unidades novas padronizadas, com área de 34,51m<sup>2</sup> na própria área de intervenção para 72 famílias que tiveram que ser reassentadas em função das condições de insalubridade e risco ou em decorrência das intervenções de urbanização (Figuras 16, 17, 18 e 19).

**Figura 16 – Intervenções habitacionais na Invasão Novo Horizonte**

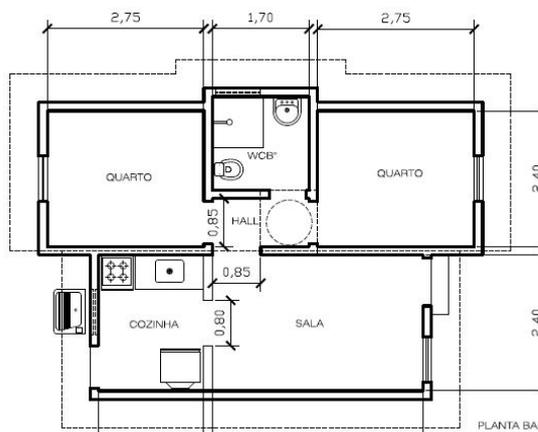


**Figura 17** – Moradia melhorada no âmbito da Urbanização da Invasão Novo Horizonte



Fonte: Pedrosa (2014)

**Figura 18-** Planta baixa do Tipo



**Figura 19–** Unidades habitacionais novas



Fonte: Pedrosa (2014)

Mesmo considerando as dificuldades para realização de todas as intervenções e ações, comuns a uma intervenção complexa, na Urbanização do Novo Horizonte foram alcançados níveis adequados de acesso a infraestruturas e serviços urbanos e de habitabilidade, com a rede de esgotamento sanitário sendo implantada a partir das obras do Canal do Meio, outra intervenção do PAC.

### 2.1.3. A Urbanização da Região Sudoeste

Localizada entre os bairros do Velame, Cruzeiro e Jardim Paulistano, a Urbanização da Região Sudoeste, estabelecida a partir do Contrato nº 0352778-35/2011, com recursos do PPI / Intervenções em Favelas, abrangeu os assentamentos precários da Invasão de Macaíba, Pelourinho e Distrito dos Mecânicos e outras áreas do entorno (Figura 20). Os dois primeiros assentamentos são reconhecidos como ZEIS. Os componentes previstos nessa intervenção foram: terraplanagem; infraestruturas de abastecimento de água e esgotamento sanitário; energia elétrica e iluminação pública; pavimentação e obras viárias; microdrenagem; macrodrenagem (canal); recuperação e melhoria habitacional; sinalização viária; recuperação ambiental (canal); passeios e rampas de acessibilidades; regularização fundiária; e Trabalho Social. Prevista para beneficiar cerca de 1.850 famílias, essa urbanização teve o valor de investimento de R\$ 17.967.583,57, com contrapartida municipal de R\$ 3.775.794,98. Em função de ajustes em projetos e obras e da necessidade de construção de um empreendimento habitacional para famílias a serem reassentadas, essa intervenção não foi concluída, alcançando apenas 56,70% de obras e serviços previstos.

**Figura 20 - Área de Intervenção da Urbanização Região Sudoeste**

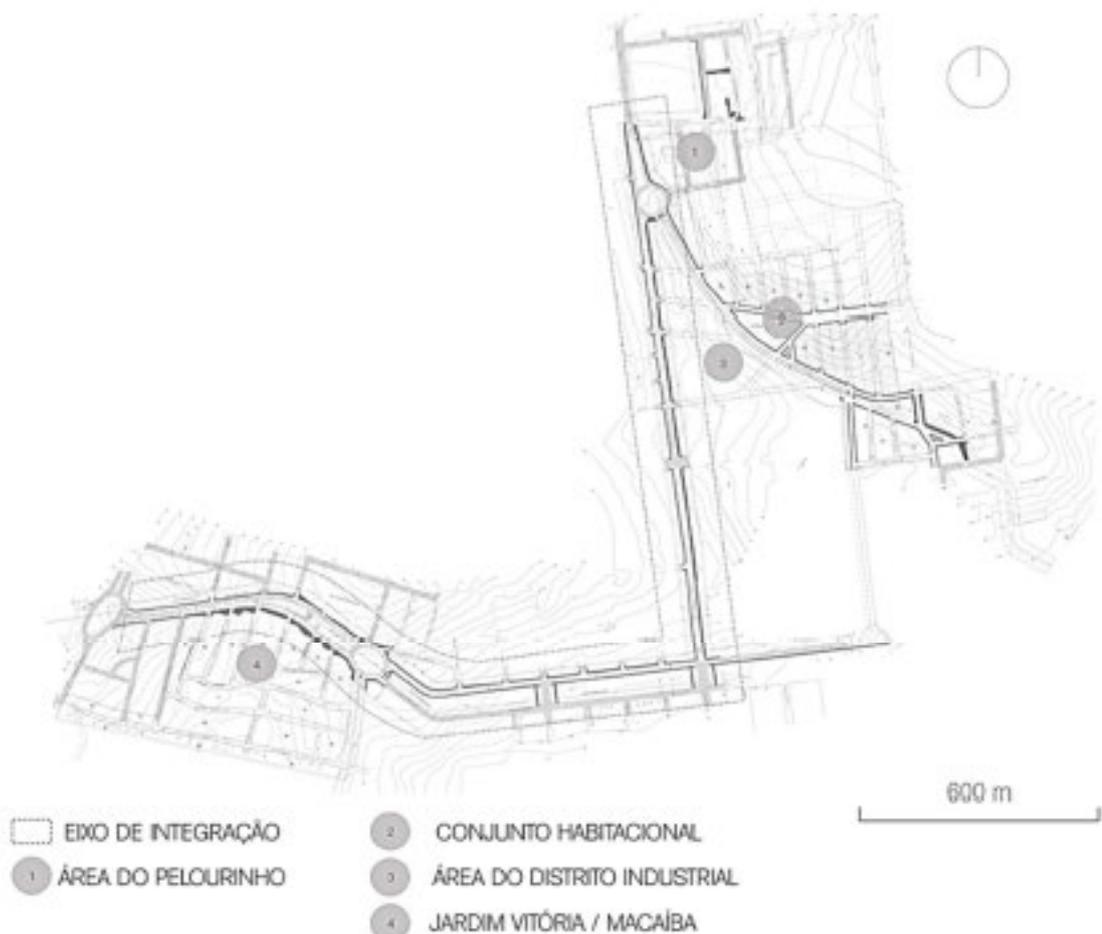


Fonte: imagens do Google Earth, tratadas por Oliveira (2019).

Os três assentamentos precários abrangidos por essa intervenção eram caracterizados pelo déficit de infraestrutura, baixo padrão construtivo das habitações e por condições de vulnerabilidade socioeconômica de seus moradores. No assentamento Macaíba algumas habitações estavam localizadas na faixa de domínio de uma rede de alta tensão e no Distrito dos Mecânicos há edificações às margens do Canal (OLIVEIRA, 2019).

O plano urbanístico (Figura 21), elaborado pela SEPLAN, teve por objetivos: a integração dos três assentamentos precários ao entorno e à cidade, evitando o reassentamento de famílias; e a adequação das condições de habitabilidade e de infraestrutura. A Construtora Planície LTDA ganhou a licitação e foi a responsável pela execução das obras. A fiscalização vem sendo realizada pela Secretaria de Obras. Houve vários problemas em relação aos projetos e à execução, principalmente quanto à infraestrutura de drenagem, acarretando obras adicionais para a correção e, também, na reclamação de lideranças e moradores sobre alagamentos nas áreas urbanizadas.

**Figura 21 – Localização das Intervenções da Urbanização Região Sudoeste**



Fonte: Bases cartográficas da SEPLAN. Cartograma elaborado por Oliveira (2019)

O conjunto habitacional programado no plano urbanístico para o reassentamento de famílias em situação de risco não foi construído ainda. A área selecionada para a implantação desse empreendimento está localizada entre os três assentamentos, parte no bairro do Cruzeiro e parte no bairro Jardim Paulistano, e foi desapropriada pela prefeitura. Além do conjunto habitacional, na área deveriam ser implantados equipamentos comunitários e praças (OLIVEIRA, 2019).

Foram elaborados dois projetos de conjuntos habitacionais, o primeiro com 145 unidades habitacionais térreas e o segundo, em substituição ao anterior, com edificações verticalizadas, o que permitiu a ampliação do número de unidades habitacionais, para 208 unidades (Figura 22). As negociações entre a prefeitura e o Ministério de Desenvolvimento Regional para garantir os recursos para o habitacional não prosperaram.

**Figura 22 – Planta de situação de habitacional da Urbanização da Região Sudoeste**



Fonte: Volume 16 do Plano de Trabalho da Urbanização da Região Sudoeste. Foto de Oliveira (2019)

A área prevista para esse empreendimento foi ocupada por famílias de outras partes da cidade que demandam o direito à moradia desde março de 2020 (Figura 23). Além das unidades habitacionais novas, seriam realizadas melhorias habitacionais nas ZEIS Invasão Pelourinho e a Invasão de Macaíba e no assentamento do Distrito dos Mecânicos, mas que não foram realizadas ainda. A Prefeitura ingressou com ação de reintegração de posse em agosto de 2020, tendo obtido sentença favorável, mas em dezembro desse mesmo ano a Defensoria Pública Estadual interpôs um Agravo de Instrumento, para a suspensão da ação de reintegração, acatado e deferido pelo Tribunal de Justiça da Paraíba.

**Figura 23 - Área prevista para Empreendimento Habitacional ocupada**



Fonte: DL Imagens Aéreas, 2020.

O Trabalho Social vem sendo desenvolvido a partir das frentes de mobilização social; educação sanitária e ambiental; geração de trabalho e renda, considerando, ainda, as demandas apresentadas pela Associação dos Moradores do Jardim Vitória. Tem havido dificuldades para a realização dessas atividades em decorrência da descontinuidade das obras e do atraso para a definição da questão do reassentamento habitacional.

Em visita realizada em fevereiro de 2020 pela equipe de pesquisa do Núcleo Paraíba do Observatório das Metrópoles foi possível constatar: problemas em relação à drenagem já implantada, com ocorrência de alagamentos; a não implementação da pavimentação prevista ao longo do canal; e as ocupações nas margens e até acima do canal (Figuras 24 e 25).

**Figuras 24 e 25 – Ocupações no Canal na área da Região Sudoeste**



Fotos de Carolina Tsuyuguchi, 2020.

Os problemas de microdrenagem e as dificuldades em relação aos reassentamentos indicam que a urbanização da Região Sudoeste está distante de alcançar os objetivos estabelecidos no plano de trabalho.

#### **2.1.4. A Urbanização da Região do Bodocongó**

A Urbanização da Região do Bodocongó, objeto do Contrato nº 0222916-56/2007 e com recursos do PPI / Intervenções em Favelas, foi orçada em R\$ 31.500.000,00, mas em função de reprogramações e ajustes no projeto e intervenções teve um ajuste do orçamento para R\$ 49.916.500,44, com R\$ 7.301.610,14 de contrapartida municipal. As ações e obras previstas no Plano de Trabalho e que vêm sendo realizadas são: terraplanagem; regularização fundiária; produção/aquisição de unidades habitacionais na área de intervenção; abastecimento de água; esgotamento sanitário; energia elétrica e iluminação; pavimentação e obras viárias, drenagem superficial e calçadas; microdrenagem; macrodrenagem (com a canalização de curso d'água – Figura 26); construção de praças e criação de área verde; e Trabalho Social. Na proposta inicial da intervenção estava prevista o reassentamento de 248 (duzentos e quarenta e oito) famílias da Vila dos Teimosos, área anteriormente considerada de risco por inundação, que, contudo, não quiseram se deslocar de suas moradias para os novos empreendimentos. Vale ressaltar, também, que essa ocupação, em função de outras inversões, tornou-se urbanizada.

A intervenção na Região do Bodocongó não foi concluída, tendo alcançado 82,96% de obras e serviços, em decorrência de problemas no projeto de drenagem e por conta da ocupação de um empreendimento habitacional que serviria ao reassentamento de famílias localizadas em áreas de risco, como Riacho Verde.

**Figura 26 - Canal da Ramadinha**

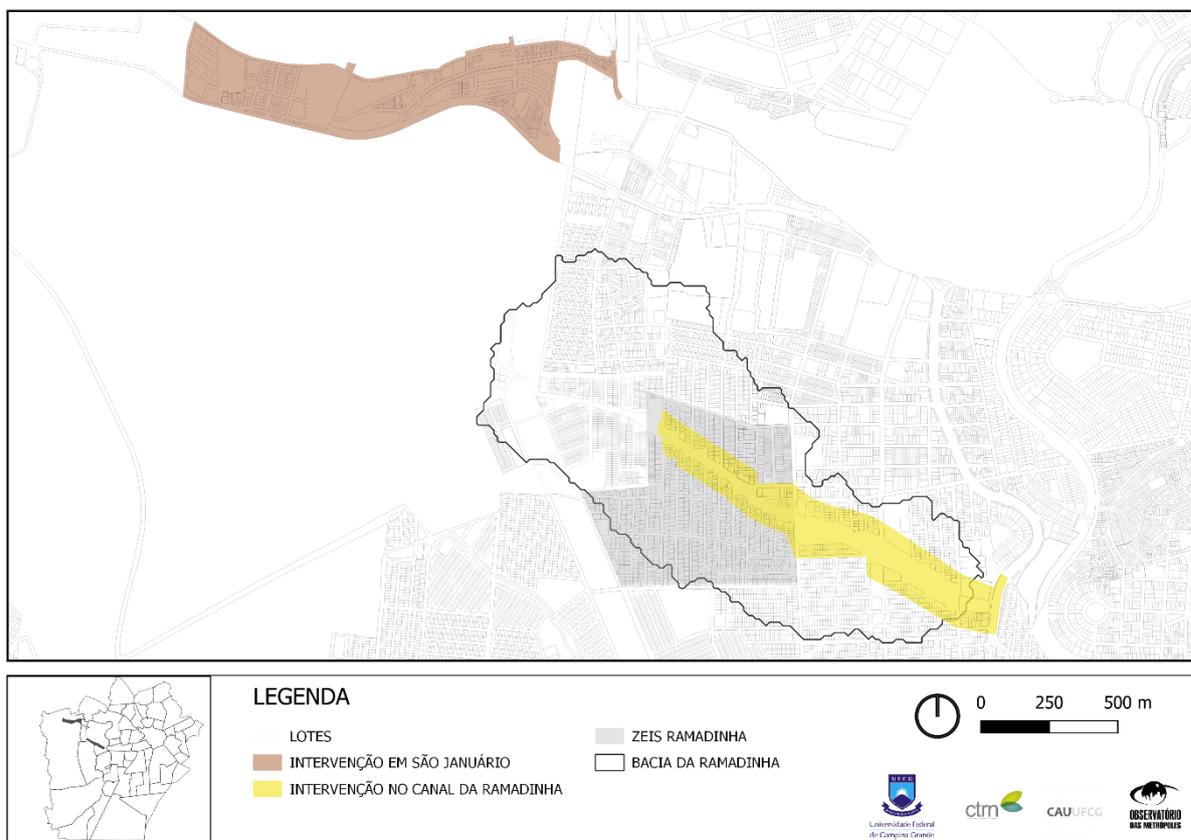


Foto: Bervylly Santos, 2020

A Urbanização da Região do Bodocongó contempla duas áreas de intervenção: a área da Comunidade de São Januário e a área do canal da Ramadinha (Figura 27).

O objetivo da intervenção é a urbanização e melhoria das condições de habitabilidade da Região de Bodocongó, a partir da canalização do curso d'água que cruzava o bairro da Ramadinha até o canal de Bodocongó (Figura 28), com reassentamento de alguns moradores; e em relação à Comunidade de São Januário, o reassentamento de 272 moradores de áreas de risco para empreendimentos habitacionais construídos próximos ao local de origem.

**Figura 27 – Áreas de intervenção da Urbanização da Região do Bodocongó**



Fonte: Bases Cartográficas da SEPLAN da Prefeitura de Campina Grande. Cartograma elaborado por Camila Santos.

Quanto ao arranjo institucional, a SEPLAN ficou responsável apenas pela contratação do Trabalho Social e a Secretaria de Obras fez as contratações para a elaboração dos projetos arquitetônicos, urbanísticos e de infraestruturas e para a execução das obras em dois lotes: ficando a parte de urbanização com a Andrade Galvão Engenharia LTDA e a parte Habitacional com a COMPECC Engenharia Comércio e Construções LTDA.

**Figura 28 – Áreas de intervenção do Canal da Ramadinha**



Fonte: imagens do Google Earth, tratadas por Oliveira (2019).

A intervenção da Comunidade de São Januário foi dividida em dois setores: São Januário 1 e São Januário 2 (Figura 29). Na programação original da intervenção foi prevista a construção de 472 unidades habitacionais, mas foram construídas apenas 272 unidades (Figura 30) (OLIVEIRA, 2019). Além da construção das moradias, foram previstas a urbanização da área com terraplenagem, infraestrutura para o abastecimento d'água e saneamento, construção de muro de arrimos, pavimentação, energia elétrica e iluminação pública, construção de canal, Trabalho Social e regularização fundiária. Todavia, a Empresa COMPECC teve dificuldades para a realização das obras, considerando sua capacidade financeira.

**Figura 29 – Áreas de intervenção na Comunidade de São Januário**



Fonte: Imagens do Google Earth, tratadas por Oliveira (2019).

**Figura 30 – Habitações construídas na Comunidade de São Januário**



Fonte: Relatório de Acompanhamento de Obras na Comunidade de São Januário (2012).

Além dos problemas relatados, houve duas ocupações nas unidades habitacionais que estavam sendo construídas. A primeira ocorreu em 2011, quando 30 famílias do entorno, desabrigadas em decorrência de chuvas e alagamentos, buscaram abrigo no empreendimento habitacional. Essas famílias foram reassentadas, posteriormente. A segunda ocupação ocorreu em período eleitoral no ano de 2012, abrangendo 188 unidades. Mesmo com as infraestruturas já executadas, como a prefeitura não promoveu a reintegração de posse, o Ministério das Cidades resolveu revisar as metas e distratar a construção das unidades restantes, com parte dos recursos sendo aplicada em infraestruturas de esgotamento sanitário. As complementações das habitações ocupadas vêm sendo executadas pela prefeitura.

Em relação ao Trabalho Social, foram previstos três eixos de ação: mobilização social; educação sanitária e ambiental; e geração de trabalho e renda. As ações tiveram início com a constituição de grupos de acompanhamento de projeto e reuniões com líderes comunitários. Todavia, a equipe contratada para essas ações esteve absorvida a maior parte do tempo com o processo de reassentamento na Comunidade de São Januário, considerando: a complexidade dos processos de cadastramento das famílias; a recusa das famílias da Vila dos Teimosos ao reassentamento; as ocupações no empreendimento habitacional; e as dificuldades quanto à adaptação das famílias às novas habitações.

Sobre a execução das obras do Canal da Ramadinha, foram identificados erros projetuais, o que acarretou aditivos de prazo e de valores para viabilizar aterros complementares para a concordância das margens do canal com a pavimentação das ruas existentes. Outro problema não previsto no projeto original foi relacionado à insuficiente rede de esgotamento sanitário no entorno.

## **2.2. Considerações sobre as intervenções do PAC-UAP e a urbanização de assentamentos precários em Campina Grande**

Alguns problemas das intervenções do PAC em assentamentos precários em Campina Grande, comuns aos verificados em outras cidades, foram apontados por entrevistados, entre integrantes e ex-integrantes da prefeitura:

- i) inconsistência de projetos, gerando aumento de prazos e investimentos para ajustes;
- ii) dificuldades na desapropriação de terrenos;
- iii) lentidão na realização de medições e pagamentos por parte da CAIXA; e
- iv) debilidades das construtoras contratadas para a execução de projetos complexos e com fluxos demorados de pagamento.

Em relação aos problemas dos projetos, isso ocorreu em todas as intervenções, mas com maior gravidade na Urbanização da Região do Bodocongó e na Urbanização da Região Sudoeste, as que têm maior abrangência territorial e complexidade e que ainda estão em execução. Vale ressaltar que várias intervenções em assentamentos precários obtiveram recursos no âmbito do PAC-UAP com projetos básicos, o que sempre requer construtoras com muita capacidade técnica para ajustes, complementos e detalhamentos nos projetos que sejam necessários para nortear a execução. Nesse contexto, as intervenções da Urbanização da Região do Bodocongó e da Urbanização da Região Sudoeste tiveram dificuldades decorrentes das debilidades das construtoras contratadas para a implantação das infraestruturas. Todas as intervenções tiveram uma ampliação significativa dos prazos previstos em seus cronogramas para a realização das obras e serviços.

Os dois primeiros problemas referentes à inconsistência dos projetos e dificuldades na desapropriação, principalmente, denotam fragilidades no âmbito das capacidades institucionais da prefeitura. O quarto problema pode apontar também para dificuldades das equipes da prefeitura para a elaboração de editais e termos de referências que possibilitem a contratação de construtoras com maiores capacidades financeiras e de execução de intervenções em assentamentos precários, normalmente complexas. Outro problema que se evidenciou para a realização das intervenções foram as ocupações de terrenos nas áreas de intervenção e de empreendimentos habitacionais em construção. A dificuldade para a provisão habitacional necessária a reassentamentos de famílias ocupantes de área de risco se ressaltou na Urbanização da Região Sudoeste.

Atualmente, as intervenções que vêm sendo realizadas em assentamentos precários em Campina Grande são as intervenções do PAC-UAP não concluídas, Urbanização da

Região do Bodocongó e a Urbanização da Região Sudoeste, e algumas obras pontuais de pavimentação e drenagem.

Para a promoção de regularização fundiária, foi instituído o Programa de Regularização Fundiária pela Lei Municipal Nº 6.518/2017, voltado inicialmente para as áreas do Pedregal III e IV; Sonho Meu; Novo Horizonte; e Araxá, áreas que sofreram intervenções de urbanização e reassentamento, mas que teve sua abrangência alterada pela Lei Nº 6.771/2017, passando a compreender condomínios construídos, lotes urbanizados para programas habitacionais, bairros “tradicionais, assentamentos de população de baixa renda; assentamentos habitacionais de população de população de baixa renda construídos por entidades sociais. Além desse programa, há outro denominado como “Casa Legal”, que é voltado para ações decorrentes de demandas específicas, mas que não foi instituído por lei.

Não há perspectivas de realização de intervenções mais abrangentes, em contexto de crise econômica e não há sinais de interesse em âmbito municipal em investir na ampliação das informações e capacidades para a intervenção de assentamentos precários, segundo a maioria dos entrevistados, já que a urbanização e regularização de assentamentos precários não se consolidou na agenda pública municipal.

De acordo com alguns dos técnicos e ex-técnicos da prefeitura entrevistados, as intervenções nos assentamentos precários de Campina Grande foram importantes para melhorar as condições desses assentamentos, mas nem todas as intervenções necessárias foram realizadas e ainda há várias áreas de risco e precárias. Além disso, diversos assentamentos tiveram intervenções apenas pontuais e no conjunto, as ações, serviços e obras não serviram para alterar, estruturalmente, as condições de acesso à moradia adequada pela população em situação de vulnerabilidade socioeconômica, urbanística e ambiental de Campina Grande.

### **3 – O APARATO NORMATIVO PARA A URBANIZAÇÃO E REGULARIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS EM CAMPINA GRANDE**

A terceira parte do presente relatório refere-se à análise do aparato normativo de Campina Grande relativo ao setor habitacional, com ênfase nas leis e normas que contenham partes relacionadas à urbanização e regularização de assentamentos precários.

Em relação à legislação, foram analisadas as seguintes leis municipais que preveem ou condicionam a urbanização e regularização de assentamentos precários de Campina Grande: (i) o Plano Diretor (Lei Complementar Nº 003 de 09 de outubro de 2006); (ii) a Política Municipal de Habitação (Lei Nº 4.787 de 02 de setembro de 2009); (iii) a Lei que regulamenta as ZEIS (Lei Nº 4.806 de 23 de setembro de 2009); (iv) o Código de Defesa do Meio Ambiente (Lei Complementar Nº 042 de 24 de setembro de 2009); (v) o Código de Obras (Lei Nº 5410/13 de 23 de dezembro de 2013) e (vi) a Lei Municipal Nº 6.518/2017, alterada pela Lei Nº 6.771/2017 referente ao Programa de Regularização Fundiária.

Antes, foram tecidas considerações sobre as análises realizadas no Volume I – Diagnóstico sobre a Capacidade Institucional do Município de Campina Grande no Setor Urbano e Habitacional, no âmbito do PEMAS / HBB, considerando o aparato normativo anterior, mas que apresenta questões importantes para os aparatos normativo e institucional para a urbanização e regularização de assentamentos precários no período de execução do PAC-UAP e para adiante.

#### **3.1. Análises sobre os aparatos de legislação urbanística no âmbito do PEMAS**

Pelo Volume I do PEMAS / HBB – Diagnóstico sobre a Capacidade Institucional do Município de Campina Grande no Setor Urbano e Habitacional, foram feitas considerações sobre as leis urbanísticas municipais, já evidenciando inicialmente a inexistência de legislação relativa ao Parcelamento do Solo no Município, demais.

No diagnóstico, foi ressaltada a previsão das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) na Seção I pelo Plano Diretor do Município de Campina Grande, Lei Nº 3.236/1996. Essas zonas eram destinadas a sofrer intervenções das políticas públicas para ampliar espaços no território da cidade destinados à habitação de interesse social. Estavam previstas no Plano Diretor de 1996 três tipos ZEIS: ZEIS de favelas e loteamentos irregulares, ZEIS de vazios e ZEIS de cortiços, contudo sem a delimitação dos assentamentos, muito menos regulamentação.

Sobre o Código de Obras, esse ainda estava sendo elaborado, contendo uma proposta de isenção da apresentação de projeto técnico quando se tratar de edificações sob regime de autoconstrução e àquelas de interesse social com área de até 60 m<sup>2</sup>, que foi efetivada, posteriormente, quando o código foi instituído. Outras considerações relacionadas à insuficiência de mecanismos para a regulação e controle urbano foram feitas nesse diagnóstico.

Em 2001, as normas de proteção ambiental estavam contidas apenas no Código de Posturas, vigente desde 1983, todavia a Comissão de Legislação Urbanística estava elaborando um novo anteprojeto do Código de Posturas. Vale registrar que há considerações no diagnóstico, ainda, sobre a fragilidade desse código frente à dinâmica urbana. É importante registrar, ainda, que foi feita a observação no diagnóstico de que a Lei de Delimitação do Perímetro Urbano vinha sendo desconsiderada em relação aos processos de produção do espaço na cidade.

O diagnóstico ressalta, de modo geral, a necessidade de adequação da legislação urbanística de Campina Grande, realçando alguns processos de revisão em curso no período e evidenciando questões relativas às ZEIS e ao controle urbano a serem priorizadas. Parte significativa dessas recomendações foi atendida a partir da elaboração e instituição de leis, mesmo considerando que estas não foram plenamente efetivadas em políticas e ações municipais, nem como norteadoras e reguladoras das ações de gentes públicos e privados.

Em seguida, serão apresentadas análises sobre leis atuais que fazem referências aos assentamentos precários e às ZEIS, algumas delas concebidas e instituídas em função dos apontamos desse diagnóstico e do trabalho desenvolvido a partir do HBB.

### **3.2. Análises sobre as leis atuais e os assentamentos precários e ZEIS**

A análise do Plano Diretor, Lei Complementar Nº 003, de 09 de outubro de 2006, permitiu identificar que todas as intervenções do PAC-UAP em assentamentos precários de Campina Grande foram realizadas dentro da Zona de Recuperação Urbana (Art. 18), caracterizada pela incidência de loteamentos irregulares e núcleos habitacionais de baixa renda. No Art. 19 estão previstos os objetivos dessa zona, entre eles a promoção da urbanização e regularização fundiária desses núcleos habitacionais de baixa renda (inciso III) e o incentivo à construção de novas unidades habitacionais de interesse social (inciso IV).

Como na cidade de Campina Grande há vários assentamentos precários e ZEIS localizados nas faixas marginais de domínio de corpos d'água, estradas e ferrovias, é

importante destacar o Art. 26 do Plano Diretor que estabelece que o Poder Público municipal deverá controlar o uso e a ocupação do solo nas faixas marginais de domínio de corpos d'água, de estradas e ferrovias, linhas de alta tensão elétrica, adutoras, aeroportos, entre outros. Sendo seu dever desenvolver e implantar programas de controle do uso e ocupação do solo nas margens de riachos e corpos d'água, conforme previsto no Art. 27.

Como na maioria das cidades brasileiras, em Campina Grande não há um controle sistemático e abrangente do uso e ocupação do solo nas margens de riachos e corpos d'água. O monitoramento realizado pela Defesa Civil Municipal é concentrado nas áreas de risco já identificadas, algumas na situação descrita. Pelo menos todas as intervenções do PAC-UAP envolveram intervenções para a eliminação de situações de risco em decorrência da localização de assentamentos precários nas margens e até acima de corpos d'água, requerendo reassentamentos e intervenções de drenagem.

As ZEIS foram definidas no Art. 36 do Plano Diretor, com o objetivo de garantir a função social do território urbano, voltadas para a regularização fundiária, urbanização e produção de habitação de interesse social. São divididas em dois tipos (incisos I e II), sendo o tipo 1 marcado pela presença de assentamentos precários de baixa renda, passíveis de regularização fundiária e urbanística; já o tipo 2 trata das áreas nas quais o solo urbano encontra-se não edificado, subutilizado ou não utilizado, localizadas na Macrozona Urbana, consideradas pelo Poder Público como prioritárias para iniciativas atinentes à implantação de programas habitacionais para a população de baixa renda.

As obras do PAC-UAP contemplaram as seguintes ZEIS 1: na Urbanização da Região do Bodocongó, a ZEIS Invasão Ramadinha II, na Urbanização da Região Sudoeste, as ZEIS Invasão Pelourinho e Macaíba / Novo Horizonte, e na Urbanização Novo Horizonte, parte da ZEIS Macaíba / Novo Horizonte. O PAC-UAP Urbanização da Região Sudoeste previa a construção de 208 (duzentas e oito) unidades habitacionais em uma ZEIS 2, a ser instituída, em terreno localizado entre os bairros Cruzeiro e Jardim Paulistano, no entanto essa intervenção não foi realizada ainda.

Em parágrafo único do Art. 36, o Plano Diretor estabelece a necessidade de legislação municipal específica para a identificação e delimitação das ZEIS. A Lei Nº 4.806 foi então criada em 23 de setembro de 2009 para regulamentar as Zonas Especiais de Interesse Social e dar outras providências, tendo por subsídios os estudos realizados no âmbito do HBB. O Mapa 04 anexado ao Plano Diretor com a delimitação das Zonas Especiais de Interesse Social não contém todas as ZEIS que foram identificadas posteriormente no âmbito da regulamentação da Lei Nº 4.806.

Outra questão importante é a necessidade de atualização do levantamento dos assentamentos precários no município. Alguns destes, a depender de suas condições e mesmo que tenham subáreas que não possam ser consolidadas, poderão ser transformados em ZEIS 1.

No Art. 37 do Plano Diretor, são estabelecidas as áreas que não poderão ser consideradas ZEIS: assentamentos localizados em áreas de risco, nas faixas marginais de proteção de águas superficiais, faixas de domínios de estradas, linhas de transmissão de energia elétrica etc. Apesar disso, é possível constatar que em Campina Grande há ZEIS com parte de suas áreas localizada nessas áreas.

As ZEIS 2 não vêm sendo usadas como um instrumento estratégico de política urbana, para, por exemplo, a formação de banco de terras visando o atendimento das necessidades habitacionais, de forma articulada a ações de provisão habitacional e de promoção de lotes urbanizados. Esse instrumento-zona ganha ainda mais importância se se considera a demanda decorrente da existência de assentamentos e subáreas destes situados em áreas de risco e não consolidáveis, que requerem como intervenção o reassentamento para a eliminação de risco.

Alguns instrumentos do Estatuto da Cidade estão previstos no Art. 38 para que o Poder Executivo possa utilizar para implantação de programas habitacionais de baixa renda nas ZEIS: o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (inciso I) e o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo (inciso II). Até o momento, porém, esses instrumentos, que poderiam ser articulados estrategicamente às ZEIS 2, não foram regulamentados.

O Poder Executivo deverá elaborar um plano de urbanização para as ZEIS (Art. 39), com índices específicos de uso e ocupação do solo (inciso I), os mecanismos de participação comunitária nos processos de planejamento, urbanização e regularização jurídica das ZEIS (inciso II), entre outros. No entanto, após a promulgação dessa lei, poucos planos de urbanização foram elaborados para as ZEIS: os referentes às intervenções do PAC-UAP, mas sem a previsão de parâmetros específicos de uso e ocupação do solo.

Segundo o Art. 40, enquanto não houver a aprovação do plano de urbanização nas áreas delimitadas como ZEIS, a iniciativa privada só poderá executar habitação de interesse social de acordo com as disposições legais e quando for aprovado pelo órgão responsável pelo planejamento urbano do Município. Após a aprovação do plano de urbanização da ZEIS, não será permitido o remembramento de lotes, exceto nos casos em que os lotes sejam destinados à construção de equipamentos comunitários, de acordo com o Art. 41. A Lei que

regulamenta as ZEIS, Lei Nº 4.806 de 23 de setembro de 2009, previu alguns parâmetros gerais que serão descritos adiante.

Em relação aos instrumentos de gestão do desenvolvimento urbano, o Art. 54 do Plano Diretor estabelece sua utilização para a promoção, planejamento, controle e gestão do desenvolvimento urbano. Os instrumentos de planejamento estão listados no inciso I, entre eles os programas e projetos especiais de urbanização (alínea a) e o plano de regularização das zonas especiais de interesse social (alínea m). Os instrumentos jurídicos e urbanísticos são definidos no inciso II, entre eles, as zonas especiais de interesse social (alínea d).

Sobre os instrumentos de regularização fundiária, ainda no Art. 54, inciso III, constam: a concessão de direito real de uso (alínea a), concessão de uso especial para fins de moradia (alínea b), assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos (alínea c). Vale ressaltar que o Plano Diretor é anterior à Lei Nº 11.977/09, que dispunha sobre o Programa Minha Casa Minha Vida e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas e da Lei Federal Nº 13.465/2017, que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Essa última vem referenciando as ações do Programa Municipal de Regularização Fundiária instituído pela Lei Municipal Nº 6.518/2017, alterada pela Lei Nº 6.771/2017 e, também o programa governamental “Casa Legal”, lançado em 2019, para demandas pulverizadas.

No Título VI, dos objetivos e das diretrizes setoriais da gestão urbana, do Plano Diretor, há capítulos relacionados às políticas setoriais. A Política Municipal de Habitação encontra-se definida no Plano Diretor no Art. 97, Capítulo II, com o objetivo de universalizar o acesso à moradia, priorizando os segmentos sociais vulneráveis, mediante instrumentos e ações de regulação normativa, urbanística, jurídico-fundiária e de provisão.

As diretrizes dessa política foram estabelecidas no Art. 98: a garantia de moradia digna como direito e vetor de inclusão social, no inciso I; a priorização de programas habitacionais direcionados à população de baixa renda, de forma articulada entre as três esferas de Governo, no inciso II; a relocação da população assentada em áreas de risco, no inciso III; a coibição de ocupações em áreas de risco e *non aedificandi*, a partir de ação integrada dos setores municipais responsáveis pelo planejamento, controle urbano, defesa civil, obras e serviços urbanos e as redes de agentes comunitários de saúde e ambientais, no inciso VI; elaboração do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social, conforme diretrizes fixadas no Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, no inciso VII; e a promoção da regularização urbanística e jurídico-fundiária dos assentamentos precários e loteamentos irregulares, no inciso VIII.

Todas as diretrizes da Política Municipal de Habitação previstas no Plano Diretor vêm se expressando em ações e intervenções, sendo que as relativas à urbanização de assentamentos precários ficaram mais restritas ao PAC-UAP; e as relativas à regularização desses assentamentos e dos loteamentos irregulares só foram impulsionadas a partir de 2017 como a Lei Municipal Nº 6.518/2017 que instituiu o Programa Municipal de Regularização Fundiária com ação limitada, inicialmente, em Pedregal III e IV; Sonho Meu; Novo Horizonte; e Araxá, mas que foi alterada pela Lei Nº 6.771/2017 para abranger outros assentamentos.

O parágrafo 1º do Art. 98 do Plano Diretor determina que o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social deverá prever: a elaboração de um diagnóstico sobre as necessidades habitacionais, quantificando e qualificando as demandas por regularização urbanística, jurídico-fundiária e de provisão (inciso I); a definição de indicadores e de parâmetros para avaliação permanente das necessidades, das ações e da qualidade das intervenções (inciso II); e o estabelecimento de critérios, prioridades e metas de atendimento (inciso III). O parágrafo 2º do mesmo artigo define habitação de interesse social como “toda moradia com condições adequadas de habitabilidade, infraestrutura e equipamentos comunitários, que contenha, no mínimo, um quarto, uma cozinha, um banheiro e uma área de serviço, destinadas à população de baixa renda, considerada como tal a que aufera renda familiar de até três salários-mínimos”. O Plano Municipal de Habitação de Interesse Social foi elaborado em 2010 e foi instituída a Política Municipal de Habitação pela Lei Nº 4.787/2009 que serão analisados ainda nessa seção.

Em se tratando da Política Municipal de Meio Ambiente, seus objetivos estão previstos no Capítulo III, Art. 100, do Plano Diretor. Entre esses objetivos, considerando os interesses da presente pesquisa, é importante evidenciar que está previsto o impedimento e a restrição da ocupação urbana em áreas de risco e em Zonas Especiais de Preservação (ZEP), conforme o inciso VII.

No Capítulo IV, Art. 106, do Plano Diretor, foram estabelecidas as diretrizes da Política Municipal de Saneamento Ambiental Integrado. Fica sob a responsabilidade do Poder Público Municipal, de acordo com o Art. 107, a prestação dos serviços públicos de saneamento ambiental. Apesar de se referir ao abastecimento de água e esgoto em Campina Grande, não há um direcionamento específico voltado para os assentamentos precários, mesmo tendo em vista a deficiência desses serviços na maioria dos assentamentos, principalmente quanto ao esgotamento sanitário. O Plano Municipal de Saneamento Básico de Campina Grande foi elaborado em 2014, com menção à prioridade aos assentamentos precários e às ZEIS. Esse Plano referenciou a Lei Nº 7.199/2019, todavia esta não estabelece primazia aos assentamentos precários, mas coloca como um de seus princípios a universalização do

acesso, o que deveria implicar na prioridade a estes, já que correspondem às áreas com maiores déficits.

Na Seção IV, referente ao Manejo das Águas Pluviais e Drenagem Urbana, Art. 116. foram definidas as ações prioritárias: a definição dos mecanismos de fomento para usos do solo compatíveis com as áreas de interesse para drenagem, como parques lineares, área de recreação e lazer, hortas comunitárias e manutenção da vegetação nativa (inciso I); a implantação de medidas de prevenção de inundações, incluindo controle de erosão, especialmente em movimentos de terra, controle de transporte e deposição de entulho e lixo, combate ao desmatamento, assentamentos clandestinos e outros tipos de ocupações nas áreas com interesse para drenagem (inciso II); o investimento na renaturalização e melhorias das calhas fluviais e na recuperação dos sistemas de macro e microdrenagem (inciso III). Todavia, os projetos desenvolvidos no âmbito do PAC-UAP adotaram medidas estruturais convencionais, com a canalização de cursos d'água nas obras de macrodrenagem, e que não estão alinhadas com essas ações prioritárias previstas no Plano Diretor.

No Capítulo I, relativo ao Sistema Municipal de Planejamento e Gestão – SMPG, referente ao Título VII, Da Gestão da Política Urbana do Plano Diretor, a Secretaria de Planejamento (SEPLAN) foi estabelecida como órgão central (Art. 130). Desse modo, ficou responsável pela execução da política municipal de planejamento, sendo fiscalizada pelo Conselho Municipal da Cidade (Art. 131). O direito da população de participar do processo da política urbana está previsto no Art. 133 do Plano Diretor, com destaque às instâncias de participação: Conferência Municipal da Cidade sobre assuntos de interesse urbano (inciso I); assembleias e fóruns do Orçamento Participativo (inciso II); audiências públicas, debates e consultas públicas (inciso III); iniciativa popular de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (inciso IV); Conselho Municipal da Cidade (inciso V); e o Sistema Municipal de Informações em Planejamento Urbano (inciso VI). O Conselho, no entanto, não vem se reunindo com regularidade e nunca tratou das intervenções em assentamentos precários como um dos temas de sua pauta.

A Lei Nº 4.787/2009 institui a Política Municipal de Habitação (PMH), buscando orientar as ações do poder público em relação à habitação de interesse social. Nessa lei são criados, ainda, o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS) e seu Conselho-Gestor.

Entre as diretrizes dispostas no Art. 3º da lei da PMH, foram previstas: a garantia de moradia digna como direito e vetor de inclusão social (inciso I); a priorização dos programas habitacionais direcionados à população de baixa renda (inciso II); a realocação das

populações assentadas em áreas de risco (inciso III); a coibição de ocupações em áreas de risco e *non aedificandi* (inciso VI); a elaboração e revisão periódica do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social (inciso VII); e a promoção da regularização urbanística e jurídico-fundiária dos assentamentos precários e loteamentos irregulares (inciso VIII).

A Lei da Política Municipal de Habitação estabelece programas específicos no Art. 6º: o programa de produção de habitações de interesse social (inciso I); o programa de melhoria, reconstrução e recuperação de habitação de interesse social (inciso II); o programa de relocação habitacional (inciso III); o programa de tratamento de área de risco (inciso VI); o programa de incentivo e oferta de lotes urbanizados para habitação de interesse social (inciso VII); o programa de regularização urbanística e jurídico-fundiária de assentamentos (inciso VIII). Apesar disso, os projetos no campo habitacional, implementados por iniciativa do Município desde 2009, alguns com recursos do PAC e do PMCMV, não se tornaram programas mais abrangentes, integrados e contínuos como prevê a Política.

É importante registrar que houve uma prioridade à produção e provisão de novas unidades habitacionais pelos governos municipais desde a instituição dessa lei, com mais de 8 mil unidades habitacionais produzidas na faixa 1 do PMCMV, voltada à baixa renda, em detrimento à urbanização e regularização de assentamentos precários, restrita às intervenções no âmbito do PAC-UAP. De todos os programas propostos, apenas o de urbanização de assentamentos precários relativo às intervenções do PAC-UAP não concluídas (Região Sudoeste e Região do Bodocongó) e o referente à regularização fundiária de assentamentos estão sendo realizados atualmente.

Apesar dos investimentos a partir de programas federais e dos avanços no âmbito regulatório não foi estruturada uma política habitacional com a integração de programas, projetos e ações. Vários assentamentos continuam em situação de precariedade e de risco e sem perspectivas para novas e abrangentes intervenções. Houve prioridade à implementação de projetos e intervenções de forma isolada, sem constituir uma política habitacional articulada às políticas de desenvolvimento urbano.

No Art. 7º da Lei Nº 4.787/2009 foram definidas as atribuições do Conselho-Gestor do FMHIS, que seriam a aprovação de novos programas habitacionais de interesse social e dos critérios para seleção de famílias a serem beneficiadas pelos programas habitacionais de interesse social. O Conselho-Gestor do FMHIS, segundo o Art. 15, é um órgão de caráter consultivo e deliberativo, devendo ser constituído por representantes de vários órgãos municipais e instituições diversas, entre sindicatos, universidades e representantes dos movimentos populares, entre outros agentes (anexo), mas essa composição foi alterada pela

Lei N° 6.188/2015, com a supressão de vagas relativas aos representantes de algumas instituições de âmbito estadual e federal, de universidades e sindicatos.

Ao Conselho-Gestor do FMHIS compete, ainda, como previsto no Art. 17, estabelecer diretrizes e fixar critérios para a priorização de linhas de ação, alocação de recursos do FMHIS e atendimento dos beneficiários dos programas habitacionais, observado o disposto nesta Lei e no plano Municipal de Habitação (inciso I), fixar critérios para a priorização de linhas de ações (inciso III), etc. Cabe ainda ao Conselho-Gestor, no parágrafo 2º, a promoção da publicidade das formas e critérios de acesso aos programas, das modalidades de acesso à moradia, metas anuais de atendimento habitacional, recursos previstos e aplicados, identificados pelas fontes de origem, áreas objeto de intervenção, números e valores dos benefícios e dos financiamentos e subsídios concedidos, para que a sociedade possa acompanhar e fiscalizar.

O Conselho deverá, também, promover audiências públicas e conferências representativas dos segmentos sociais existentes para debater e avaliar os critérios de alocação dos recursos e programas habitacionais existentes, segundo o parágrafo 3º. Todavia, empreendimentos do PAC-UAP não foram apreciados por este conselho. Vale ressaltar que os recursos envolvidos nessas intervenções não integraram o FMHIS, nem os da contrapartida municipal. Isso vale também para os investimentos realizados no âmbito do PMCMV Portanto, o FMHIS e seu conselho gestor ficaram desconectados das principais intervenções no campo habitacional.

No Art. 12 da referida lei, foram definidas as competências da Coordenadoria Municipal de Habitação (CMH) e à Secretaria de Planejamento (SEPLAN) em relação à Política Municipal de Habitação: constituir a CMH de corpo técnico apto a desenvolver, executar, acompanhar e gerir as ações e os projetos aprovados pelo Conselho-Gestor do FMHIS (inciso I); implementar e administrar o Cadastro de Demanda Habitacional – CadHab, de que trata o art. 19 desta Lei (inciso II).

Com as entrevistas realizadas com técnicos e ex-técnicos da Seplan, foi informado que houve mudanças nas equipes técnicas ao longo das intervenções do PAC, mas os investimentos em relação à capacitação institucional não foram suficientes para a implementação adequada dos projetos de urbanização de assentamentos precários, muito menos para a estruturação da política habitacional prevista nessa lei, o que será abordado na quarta parte desse relatório.

O Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS) deve gerenciar os recursos orçamentários destinados aos programas de habitação de interesse social (Art. 13),

envolvendo, também, a urbanização, produção de equipamentos comunitários e regularização fundiária (Art. 16, inciso III). Os recursos do PAC-UAP, no entanto, não foram integrados a esse fundo.

Em relação às Zonas Especiais de Interesse Social, uma lei específica, a Lei Nº 4.806 de 23 de setembro de 2009, as regulamentou em Campina Grande, estabelecendo normas, procedimentos e estrutura de gestão para promover a sua urbanização e regularização fundiária. A Lei classifica as ZEIS de Campina Grande em dois tipos, de acordo com o Art. 2º, seguindo as definições estabelecidas pelo Plano Diretor: as ZEIS 1, como áreas públicas e particulares ocupadas por assentamentos precários de população de baixa renda na Macrozona Urbana, podendo o Poder Público promover a regularização fundiária e urbanística, com implantação de equipamentos públicos, inclusive de recreação de lazer, comércio e serviços de caráter local (inciso I); e as ZEIS 2, como áreas nas quais o solo urbano encontra-se não edificado, subutilizado ou não utilizado, localizadas na Macrozona Urbana, consideradas pelo Poder Público como prioritárias para iniciativas atinentes à implantação de programas habitacionais para população de baixa renda.

No Art. 3º da Lei das ZEIS, são apresentados os princípios do plano de regularização das Zonas Especiais de Interesse Social: a adequação da propriedade urbana a sua função social (inciso I); a priorização do direito de moradia sobre o direito de propriedade (inciso II); o controle efetivo da utilização do solo urbano nas ZEIS (inciso III); a preservação do ambiente natural e construído (inciso IV); a implementação de infraestrutura básica, serviços, equipamentos comunitários e habitação de acordo com as necessidades sócio-econômico-culturais dos moradores das ZEIS (inciso V); inibir a especulação imobiliária em relação às áreas urbanas consideradas ZEIS, evitando o processo de expulsão dos moradores (inciso VI); incentivar a participação comunitária no processo de urbanização e regularização fundiária das ZEIS inciso (VII); respeitar a tipicidade e características das áreas quando das intervenções tendentes à urbanização e regularização fundiária (inciso VIII); incentivar e fortalecer as atividades de geração de emprego e renda nas ZEIS (IX).

Os princípios previstos no Art. 3º da Lei Nº 4.806/2009 não vêm norteando a regulação e as intervenções públicas municipais em relação às ZEIS e, com exceção das intervenções do HBB na ZEIS Pedregal e as do PAC-UAP, essas zonas não vêm sendo priorizadas no âmbito dos investimentos em desenvolvimento urbano. Para que esses princípios pudessem nortear ações públicas de maneira ampla seria necessária a estruturação de uma política habitacional, composta por um programa de urbanização e regularização de assentamentos precários com ações diversas e integradas.

No Capítulo II da Lei Nº 4.806/2009 foi estabelecida a estrutura de gestão das ZEIS, com duas principais instâncias e suas composições e atribuições: a Comissão de Urbanização e Legalização (COMUL) para discutir os projetos de regularização urbanístico-fundiária e o Fórum ZEIS para articulação dos diversos segmentos que integram o processo de regulamentação fundiária e urbanística das ZEIS de Campina Grande. Essas instâncias não foram regulamentadas ainda e, portanto, não ganharam efetividade. Na maior parte das intervenções em assentamentos precários, as equipes da prefeitura recorrem a delegados do Orçamento Participativo e a integrantes das SABs para a mobilização comunitária.

A Lei institui 19 ZEIS no Art. 12, incisos, do I ao XIX: ZEIS Califon / Estação Velha, ZEIS Catingueira / Riacho do Bodocongó – Bairro das Cidades, ZEIS Invasão da Macaíba / Novo Horizonte, ZEIS Invasão de Santa Cruz, ZEIS Invasão do Alto Branco, ZEIS Invasão do Pelourinho, ZEIS Invasão do Verdejante, ZEIS Invasão dos Brotos, ZEIS Três Irmãs, ZEIS Vila de Santa Cruz, ZEIS Novo Cruzeiro, ZEIS Catolé de Zé Ferreira, ZEIS Jardim Europa, ZEIS Invasão Ramadinha II, ZEIS Pedregal, ZEIS Jeremias, ZEIS Nossa Senhora Aparecida, ZEIS Invasão Comunidade Beira Rio no Dinamerica III e ZEIS Invasão Jardim Tavares. Duas delas não tiveram seus limites definidos (a ZEIS Invasão Comunidade Beira Rio no Dinamerica III e a ZEIS Invasão Jardim Tavares), ambas inseridas por proposta da Câmara Municipal. Após a instituição dessa lei, nenhum outro assentamento precário de Campina Grande foi reconhecido como ZEIS, o que denota a falta de prioridade à urbanização e regularização de assentamentos precários no município.

No Art. 13 da Lei Nº 4.806/2009, foi previsto que as áreas urbanas vazias não utilizadas ou subutilizadas contíguas às ZEIS poderão ser incorporadas ao seu perímetro, através de Lei específica, desde que sejam destinadas à relocação de habitações e/ou edificação de equipamentos comunitários e sociais previstos no plano urbanístico específico da referida ZEIS. Esse dispositivo não foi utilizado ainda e poderia ter facilitado, também, algumas das intervenções do PAC-UAP, tendo em conta a disponibilização de áreas para o reassentamento de famílias ocupantes de áreas de risco.

No Capítulo IV, Das Transformações das Áreas em ZEIS, são apresentados os requisitos indispensáveis à transformação de novas áreas em Zonas Especiais de Interesse Social (Art. 14), entre eles, ser passível de urbanização a partir de estudo de viabilidade técnica, ter uso predominantemente residencial, apresentar precariedade ou ausência de serviços de infraestrutura básica e ser integrado por famílias cuja renda familiar média é igual ou inferior a 03 (três) salários-mínimos. Esses requisitos estão mais relacionados à ZEIS I e são similares aos previstos na Lei do Plano de Regularização das Zonas Especiais de

Interesse Social (PREZEIS) do Recife (Lei Nº 16.113/1995). Contudo, como informado anteriormente, não foram instituídas novas ZEIS desde 2009.

No parágrafo 2º do Art. 14 da Lei das ZEIS, estão previstas as situações nas quais os assentamentos não poderão ser transformados em ZEIS, considerando que estejam totalmente localizados sob viadutos ou pontes, sobre oleodutos e troncos de água e esgotos, bem como sob redes de alta tensão, em áreas que apresentam risco à segurança de seus ocupantes, em Área de Preservação Permanente e em áreas destinadas à ampliação ou instalação de infraestrutura pública. Seriam necessários novos levantamentos e estudos dos assentamentos precários em Campina Grande, para verificar as condições de consolidação, já que, na maior parte dos casos, apenas parcelas desses assentamentos encontram-se em áreas não consolidáveis. Pelo parágrafo 1º do Art. 15 da Lei das ZEIS, têm competência para solicitar a transformação da área em ZEIS: as entidades dotadas de personalidade jurídica e regularmente constituídas, representativas dos moradores da área (inciso I); o Fórum ZEIS (inciso II). Contudo, o Fórum não foi instituído ainda.

A regularização urbanística das ZEIS é definida pelo Capítulo V. O Art. 16 determina a necessidade de plano urbanístico específico para cada ZEIS e um prazo de 180 dias para a sua elaboração, a partir da definição da área como ZEIS (Art. 20). Os últimos planos urbanísticos, para Pedregal e para as áreas que receberam investimentos do PAC, foram elaborados antes da promulgação dessa lei, mas poderiam ter sido regulamentados, a partir de leis que previssessem as regras e parâmetros de controle do uso e ocupação do solo, com o propósito de viabilizar a regulação e o controle urbano

Foi previsto pelo parágrafo 5º do Art. 18 da Lei das ZEIS que serão objetos de relocação as ocupações situadas em áreas “*non aedificandi*”, estabelecido na Lei Federal nº. 6.766/79, o que justifica os reassentamentos propostos no âmbito dos projetos do PAC-UAP em Campina Grande, considerando que várias famílias ocupavam as margens de cursos d’água. Toda remoção pelo poder Público deve se dar através de solução negociada com a comunidade por meio dos canais institucionais das COMULs e do Fórum ZEIS, segundo o parágrafo 6º do mesmo artigo, mas, como ressaltamos anteriormente, essas instâncias não foram instituídas ainda.

Normas e parâmetros específicos para parcelamentos foram estabelecidos no Art. 18 (incisos, do I ao X), como as áreas *non aedificandi*, área máxima dos lotes, testadas mínimas, entre outros, complementadas pelas normas de Parcelamento do Solo previstas no ANEXO II. Entre estas, merecem destaque: a área máxima dos lotes de 200m<sup>2</sup>, que inibe o interesse de agentes imobiliários pelas áreas das ZEIS; a área mínima dos lotes já existentes, 25 m<sup>2</sup>;

áreas *non aedificandi*, obedecendo ao limite de 15m de cada lado segundo Lei Federal N° 6.766/79, ao longo das águas correntes e dormentes e das faixas de domínio público das rodovias, ferrovias e dutos; reserva de área destinada ao uso institucional, e equipamentos e espaços de uso público / área verde de 15%; frente do quarteirão, acima de 150m, com a obrigatoriedade de via de pedestres e acima de 250m, com a obrigatoriedade de via local para automóvel, entre outros parâmetros. Essas normas devem referenciar os planos e projetos urbanísticos para as ZEIS.

Os casos de desmembramento, ampliação ou realocação, em decorrência do limite máximo ou mínimo de área estabelecidos no Anexo II, são previstos nos parágrafos 3° e 4° do Art. 18. No parágrafo 3° está previsto que o lote cuja área exceder o limite máximo estipulado no Anexo II (200m<sup>2</sup>) deverá ser desmembrado, podendo resultar em: novos lotes, com áreas mínimas de até 50m<sup>2</sup> (inciso I); complemento de outro lote, desde que não exceda 200m<sup>2</sup> (inciso II); área pública (inciso III); área verde (inciso IV).

Pelo Art. 23 foi previsto que, para efeito de desmembramento e remembramento, a partir da aprovação do projeto de urbanização e regularização fundiária de cada ZEIS, servirão como parâmetros os lotes máximos (200 m<sup>2</sup>) e mínimos (25 m<sup>2</sup> para os existentes e 50 m<sup>2</sup> para os lotes frutos de intervenção urbanística), previstos no Anexo II desta Lei. Os lotes resultantes do parcelamento aprovado para as ZEIS, segundo o Art. 25, serão destinados aos ocupantes de acordo com as seguintes normas: a cada ocupante somente será destinado um único lote de uso residencial ou misto (inciso I); é admitida a destinação de um segundo lote, existindo edificação, com uso exclusivamente não residencial, comprovadamente utilizada para sustento familiar (inciso II)

No Art. 29 da Lei nº 4.806/2009 está estabelecido que o Executivo Municipal fica autorizado a utilizar os instrumentos jurídicos necessários para a promoção da regularização jurídico fundiária das ZEIS, preferencialmente, a Concessão do Direito Real de Uso. O Programa de Regularização Fundiária vem utilizando os instrumentos previstos pela Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017, para as ações de regularização da posse.

No campo da política ambiental, a Lei Complementar N° 042, de 24 de setembro de 2009, que institui o Código de Defesa do Meio Ambiente e dispõe sobre a Política Municipal do Meio Ambiente, institui, em relação zoneamento ambiental do Município (Art. 14, parágrafo 1º, incisos I ao VI), as Zonas Especiais de Preservação (ZEP). Essas zonas seriam os corpos d'água e o entorno do Açude Velho, Mata do Louzeiro e Riacho das Piabas, Açude de Bodocongó e suas nascentes, Riacho de Bodocongó e Açude José Rodrigues, no Distrito de Galante, a reserva florestal de São José da Mata, o Parque Evaldo Cruz, o Parque da Criança,

a área destinada ao Jardim Botânico Aluísio Campos e demais praças, áreas verdes e açudes que vierem a ser incorporados.

É importante ressaltar a proximidade de algumas ZEIS da cidade com algumas das ZEPs. A ZEIS Califon/Estação Velha fica próxima ao Canal do Prado e ao Açude Velho, além de possuir um corpo d'água dentro do seu perímetro; a ZEIS Jeremias, bem próxima à Mata do Louzeiro; a ZEIS Catingueira/Riacho Do Bodocongó – Bairro Das Cidades é cortada por um corpo d'água; a ZEIS Pedregal é cortada por um canal em sua área; a ZEIS Invasão de Santa Cruz e a ZEIS Três Irmãs, são próximas ao Riacho de Bodocongó; entre várias situações similares de proximidade entre ZEIS e ZEPs.

O parágrafo 2º do art. 14, dos incisos I ao V, do referido Código, determina as seguintes zonas ambientais do município como sendo legalmente protegidas: Zonas de Preservação Ambiental - ZPA (áreas protegidas por instrumentos legais diversos devido a existência de remanescentes de mata atlântica e ambientes associados, tais como: matas de caatinga, matas de áreas com declividade acima de 45° e assim como a suscetibilidade do meio a riscos elevados); Zonas de Unidades de Conservação – ZUC (áreas do Município de propriedade pública ou privada, com características naturais de relevante valor ambiental, destinadas ao uso público, legalmente instituídas com objetivos e limites definidos, sob condições especiais de administração, sendo a elas aplicadas garantias diferenciadas de conservação, proteção e uso disciplinado); Zonas de Proteção Histórica, Artística e Cultural – ZPHAC (áreas de dimensão variável, vinculadas a imagem da cidade ou por configurarem valores históricos, artísticos e culturais significativos do Município); Zonas de Proteção Paisagística – ZPP (áreas de proteção de paisagens relevantes, seja devido ao grau de preservação e integridade dos elementos naturais que as compõem, seja pela singularidade, harmonia e riqueza do conjunto arquitetônico); além das Zonas de Recuperação Ambiental – ZRA (áreas em estágio avançado de degradação, sob as quais é exercida proteção temporária ou permanente, onde são desenvolvidas ações visando a recuperação do meio ambiente).

Vale registrar que fica vedada a ocupação urbana em áreas de risco, bem como a ocupação do solo nas Zonas Especiais de Preservação (ZEP), com exceção das edificações que tenham o propósito de servir de manutenção e apoio para elas, de acordo com o Art. 15 do Código de Defesa do Meio Ambiente.

No Art. 44, do inciso I ao V, do Código de Defesa do Meio Ambiente, foram estabelecidos os casos em que o parcelamento do solo não será permitido. Em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, antes que sejam tomadas medidas que assegurem o

escoamento das águas, em terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo a saúde pública, em terrenos com declividade igual ou superior a 30% (trinta por cento), salvo os casos em que forem atendidas as exigências específicas das autoridades competentes, em terrenos com condições geológicas desaconselháveis a edificação e em áreas de preservação ecológica, ou onde a poluição impeça as condições sanitárias suportáveis até a sua correção. Considerando que parcelas e subáreas de algumas ZEIS e de vários assentamentos precários estão localizadas em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, estas não poderão ser regularizadas e seus ocupantes teriam que ser reassentados, evidenciando, também, a necessidade de uma aproximação da SEPLAN e da Defesa Civil para o estabelecimento de diretrizes e ações para essas áreas.

Para que sejam aprovados os projetos de loteamentos em áreas de interesse especial, além de atender às exigências urbanísticas do Município, deverá ser observada a legislação vigente do órgão ambiental, segundo o Art. 48 do referido código. De acordo com o Art. 64, ficam proibidos o corte, a exploração e a supressão de vegetação primária ou em estágio avançado e médio de regeneração da mata nativa, salvo quando necessária a execução de obras, projetos governamentais, atividades ou projetos de indiscutível interesse social ou de utilidade pública, mediante licença ambiental e apresentação do EIA/RIMA. Em algumas ZEIS e em diversos assentamentos precários de Campina Grande, incluindo os que estiveram ou estão sob intervenção do PAC-UAP houve a supressão de vegetação, mas não há um levantamento oficial dessa situação, muito menos a previsão de medidas mitigadoras. Pela opção de canalização dos cursos d'água com a implantação de vias nas margens nas intervenções do PAC-UAP, não foram exploradas alternativas para a renaturalização como propostas no Plano Diretor.

Sobre as áreas de preservação permanente, o Art. 165 do Código de Defesa do Meio Ambiente determina a necessidade de uma legislação específica para seu regimento, sendo vedada qualquer alteração nesses espaços territoriais e em seus componentes, sejam eles de domínio público ou privado, sendo apenas permitidas alterações mediante Lei. O parágrafo 1º estabelece como áreas de preservação permanente as encostas, cavernas, margens e cursos d'água, paisagens de notável interesse ecológico e áreas que abrigam exemplares raros da fauna, bem como aquelas que funcionem como lugar de pouso ou reprodução de espécies migratórias. As disposições, normas e serviços de polícia referentes às florestas de preservação permanente são aquelas estabelecidas pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), conforme previsto pelo Art. 167.

O Art. 177 do Código de Defesa do Meio Ambiente estabelece como vegetação de preservação permanente aquela que se situar nas nascentes permanentes ou temporárias,

incluindo-se os olhos d'água e veredas, seja qual for sua situação geográfica, com faixa mínima de 50 (cinquenta) metros a partir de sua margem, de tal forma que proteja em cada caso, a bacia de drenagem contribuinte, conforme o inciso I deste artigo. No inciso II, é considerada como sendo de preservação permanente a vegetação situada ao longo dos rios ou de qualquer corpo d'água, em faixa marginal além do limite máximo do leito sazonal medida horizontalmente com largura mínima de 30 (trinta) metros, diferindo dos 15m previstos pelo Código de Obras. O inciso III trata da vegetação localizada ao redor das lagoas, lagos, açudes e reservatórios artificiais, desde o seu nível mais alto, medido horizontalmente, em faixa marginal cuja largura mínima seja de 30 (trinta) metros. Já o inciso IV aborda as encostas com declividade superior a 45° (quarenta e cinco) graus, e o inciso V fala das áreas definidas em lei, quando a vegetação natural se encontra em clímax, ou em estágios médios e avançados de regeneração.

Em relação a outra lei importante para a ocupação do solo em Campina Grande, o Código de Obras, Lei Nº 5410/2013, há poucas menções relacionadas aos assentamentos precários. Esse código se propõe a guiar a elaboração de projetos e a execução de qualquer obra no município. Por não atender especificamente às ZEIS, estabelece no Art. 1º, parágrafo 3º, a necessidade da elaboração de uma legislação específica para as edificações situadas em Áreas de Interesse Social, conforme o Art. 215, sem fazer menção à Lei Nº 4.806/2009, das ZEIS.

No Art. 215 do Código de Obras, as edificações de interesse social, com características específicas e de acordo com a demanda da população carente, possuirão regulamentos conciliáveis com a realidade. Em parágrafo único desse artigo, o Código de Obras determina que as edificações de interesse social farão parte das Áreas de Interesse social, disciplinadas por legislação específica. Novamente, não há referência Lei Nº 4.806/2009. A impressão é que os elaboradores da revisão do Código de Obras que redundou na Lei Nº 5410/2013 ignoraram leis em vigor, principalmente a da ZEIS.

No Código de Obras foi estabelecido, ainda, no Art. 238, as áreas não edificáveis e o afastamento mínimo de 15,00m para o caso de corpos d'água (inciso II). Como mencionado anteriormente, há vários assentamentos precários e ZEIS que têm partes de seus territórios nas margens dos corpos d'água. Pelo menos, esse parâmetro é o mesmo estabelecido na Lei das ZEIS, mas não corresponde ao que foi estabelecido no Código de Defesa do Meio Ambiente.

O Código de Obras trata das edificações situadas em assentamentos precários em poucos artigos, sempre apontando para a necessidade de elaboração de uma lei específica

para esses casos. Além disso, o Código de Obras trata as ZEIS como Áreas de Interesse Social, tendo sido revisado em 2013, após a implementação da Lei 4.806 de 2009 e a revisão do Plano Diretor em 2006, que já tratavam essas áreas como “Zonas Especiais de Interesse Social”, havendo, portanto, uma divergência de nomenclatura entre leis.

No Art. 196 do Código de Obras, fica determinado que as áreas de preservação permanente e a biocenose somente poderão ser alteradas ou suprimidas quando se tratar de obras de relevante interesse social o que só poderá consumir-se mediante licença especial.

A Lei Municipal que institui o Programa de Regularização Fundiária, Lei Nº 6.518/2017, previu sua abrangência restrita a Pedregal III e IV; Sonho Meu; Novo Horizonte; e Araxá. As duas primeiras áreas resultantes da intervenção do HBB em Pedregal e os dois últimos assentamentos, foram os primeiros a terem suas obras concluídas no âmbito do PAC-UAP. No mesmo ano, essa Lei foi alterada pela Lei Nº 6.771/2017, passando o Programa de Regularização Fundiária a abranger não apenas esses assentamentos, como também (Art. 1º, parágrafo 1º): condomínios construídos pelo Município de Campana Grande (inciso I); lotes urbanizados destinados a programas habitacionais (inciso II); bairros tradicionais Instalados sem processo de regularização (inciso III); nos assentamentos habitacionais de população de baixa renda, surgidos espontaneamente consolidados ou propostos pelo Poder Público onde haja possibilidade de urbanização e regularização fundiária (inciso IV); nos assentamentos habitacionais de população de população de baixa renda construídos por entidades de caráter social (inciso V).

No Art. 2º da Lei Nº 6.518/2017 estão previstas as condições, como requisitos para que as áreas possam ser regularizadas, como, a posse originada de ocupação mansa pacífica e sem oposição, em tempo ininterrupto igual ou superior a 05 (cinco) anos anteriores à vigência desta Lei (inciso I); a renda familiar do beneficiário não seja superior a 05 (cinco) salários-mínimos (inciso IV); e que beneficiário não seja proprietário de outro imóvel residencial no Município (inciso VI). Pelo Art. 4º, o instrumento previsto para a regularização jurídico-fundiária é a concessão de uso especial para fins de moradia.

Segundo entrevistados integrantes da prefeitura municipal, os assentamentos do Pedregal III e IV; Sonho Meu; Novo Horizonte; e Araxá vêm sendo priorizados, com o último tendo seu processo de regularização concluído em 2020; mas há outras áreas em processo de regularização fundiária como Vila Cabral. A ZEIS Novo Cruzeiro teve, também, seu processo de regularização fundiária concluído no final de 2020. Há, ainda, outro programa municipal de regularização fundiária denominado como “Casa Legal”, que não foi instituído por lei, voltado para demandas específicas.

Ao se analisar a adequação dos projetos do PAC-UAP às leis que estão relacionadas ou que fazem menção aos assentamentos precários ou às ZEIS em Campina Grande, cabe considerar que os projetos do PAC-UAP foram concebidos e elaborados antes de leis importantes, como a Lei Nº 4.806/2009. Outras leis ainda foram implementadas durante a execução das obras. Mas, de modo geral, é possível afirmar que os projetos do PAC-UAP consideraram, parcialmente, a legislação. As exceções estiveram relacionadas, principalmente, às condições edilícias de parte das edificações (Código de Obras), já que as ações de melhoria foram limitadas e não houve uma iniciativa de regularização urbanística e edilícia. De toda maneira, o aparato normativo mostra-se adequado, mas, necessita de algumas atualizações, principalmente o Plano Diretor e o Plano Municipal de Habitação. Seria necessário ainda aproveitar os planos urbanísticos para o estabelecimento de parâmetros específicos para cada área de intervenção, para que seja possível o controle urbano.

## **4 – O APARATO INSTITUCIONAL PARA A URBANIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS EM CAMPINA GRANDE**

Na quarta parte do presente relatório serão apresentadas considerações sobre o Diagnóstico das Capacidades Institucionais do PEMAS / HBB (volume 1), a partir da análise do quadro institucional e administrativo (anexos III e IV) do PMHIS, e serão feitos alguns apontamentos sobre o aparato e os arranjos institucionais relacionados às intervenções dos PAC-UAP em Campina Grande, considerando os documentos analisados e as entrevistas realizadas com técnicos e ex-técnicos da prefeitura.

### **4.1. As capacidades institucionais a partir do Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais**

No Diagnóstico das Capacidades Institucionais do PEMAS / HBB realizado em 2001, foi avaliada a estrutura institucional organizada do setor urbano/habitacional do Município, e, também foram evidenciadas as demandas operacionais e administrativas relacionadas ao processo de planejamento e gerenciamento que implicam em debilidades no controle do ordenamento e ocupação territorial.

Foi ressaltado no referido documento: a insuficiência de dados cadastrais e geográficos sobre a realidade urbana e habitacional do Município e de sistema informatizado de consulta e armazenamento; que o quadro funcional não era adequadamente dimensionado, nem tecnicamente qualificado; a desarticulação das ações públicas; a inexistência de uma regulação urbanística municipal; a falta de uma política de planejamento territorial e urbano para a gestão do processo de desenvolvimento; e, a inexistência de mecanismos de coordenação intra e intergovernamental de programas habitacionais.

No âmbito de gestão e planejamento na área urbana/habitacional, no documento foi registrada a existência de três órgãos da administração direta responsáveis pelas políticas e ações, a Secretaria de Planejamento e Gestão, a Secretaria de Infra-Estrutura (atual Secretaria de Obras) e a Secretaria de Trabalho e Ação Social (atual Secretaria de Assistência Social). Na administração indireta, a Empresa Municipal de Urbanização da Borborema (URBEMA) executava intervenções de caráter urbano e habitacional.

Sobre os órgãos públicos citados, seria necessário um reforço dos quadros técnicos em número de profissionais e na qualificação para a atuação no setor urbano/habitacional, bem como aquisição de equipamentos e meios operacionais que auxiliassem o controle eficiente da ocupação do espaço urbano.

Em relação a dados e informações, no documento há o reconhecimento da falta de um cadastro contendo dados das intervenções executadas e os dados referentes aos cidadãos beneficiados pelas políticas e, também, a recomendação de ampliação da base de informações, de procedimentos permanentes de sua atualização e a implantação do Sistema de Informações Geográficas (Geoprocessamento).

No Diagnóstico das Capacidades Institucionais do PEMAS / HBB foram apontadas as principais questões que requereriam investimentos para a adequação das condições institucionais uma atuação municipal no campo habitacional e que foram consideradas nas análises sobre o aparato institucional.

#### **4.2. Análise do quadro institucional e proposta de nova estrutura administrativa para o setor habitacional a partir do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social**

A estrutura da administração pública municipal de Campina Grande responsável pela elaboração e implementação dos planos, projetos e ações habitacionais era integrada em 2010, ano de elaboração do PMHIS, pela Secretaria de Planejamento (SEPLAN), Secretaria de Obras e Serviços Urbanos (SOSUR) e pela Coordenadoria de Habitação, integrante na época da última secretaria. Essa coordenadoria era o setor que deveria tratar das questões habitacionais de maneira abrangente, porém esteve mais restrita ao Trabalho Social e, mais recentemente, à regularização fundiária. Além disso, a coordenadoria tinha relação funcional e operacional mais estreita com a SEPLAN, funcionando na estrutura física dessa secretaria.

Pela Lei Municipal 4.787/09, que dispõe sobre a Política Municipal de Habitação, em seu Art.12, estão previstas as competências da Coordenadoria Municipal de Habitação (CMH) e da Secretaria de Planejamento (SEPLAN): constituir a CMH de corpo técnico apto a desenvolver, executar, acompanhar e gerir as ações e os projetos aprovados pelo Conselho-Gestor do FMHIS (inciso I); implementar e administrar o Cadastro de Demanda Habitacional – CadHab (inciso II). Essas atribuições e outras mais foram previstas pelo PMHIS.

Pela análise constante no Anexo III do PMHIS, foi evidenciada a relação não estabelecida oficialmente entre a coordenadoria a SEPLAN e foi proposto constituir a Coordenadoria de equipe técnica qualificada para desenvolver, executar, acompanhar e gerir as ações e os projetos aprovados pelo Conselho Gestor do FMHIS do município. Fica realçada, assim, a necessidade de uma reestruturação institucional, para integrar, institucional e oficialmente, a coordenadoria à SEPLAN, o que só foi realizado em 2015.

Na análise institucional do PMHIS, são destacadas as funções de planejamento que devem se completar: formulação de políticas, apoiadas pelos trabalhos de pesquisa necessários; gestão da implementação das proposições dessas políticas; seus desdobramentos e detalhamentos de preparação de programas, projetos e ações; o monitoramento e a avaliação da implementação/implantação desses programas, projetos e ações. Portanto, a coordenadoria não deveria ter funções de execução, como obras.

No anexo III, na parte seguinte, foram definidas as funções básicas a serem atribuídas a esse órgão: planejamento, pesquisas, execução de regularização fundiária, e monitoramento e avaliação. Houve a ênfase, também, à necessidade de dotar a coordenadoria de pessoal capacitado, equipamentos e instalações adequadas.

Foram listadas, ainda no anexo III, as atividades relacionadas ao processo de gestão no âmbito da habitação de interesse social: levantamentos e análises; estimativa das necessidades atuais e projetadas; levantamento da situação presente; análise do potencial econômico e de desenvolvimento; identificação de recursos disponíveis (financeiros, territoriais, recursos humanos, etc.); avaliação de resultados de intervenções passadas; respostas das comunidades; desenvolvimento de estratégias; definição clara de metas e objetivos; identificação de pontos-chaves e problemas; identificação de estratégias alternativas; análise do custo e dos benefícios das alternativas; identificação das consequências ao se adotar as várias alternativas; priorização das alternativas; seleção das alternativas com melhor equilíbrio entre objetivos e utilização de recursos; implementação; identificação de órgãos implementadores; mobilização dos recursos necessários; especificação e coordenação das atividades; especificações dos programas e projetos; preparação do orçamento de programas; especificação dos termos da implementação; especificação das medidas de performance; supervisão das operações de rotina e atividades de manutenção; monitoramento e avaliação; avaliação de desempenho; retroalimentação dos resultados obtidos em um sistema eficiente de informações.

No anexo IV, foram apresentadas sugestões para Inclusão de Habitação de Interesse Social na SEPLAN. Nessa parte do documento, foi sugerido que o setor a ser criado na SEPLAN, deveria ter um status e denominação diferente de coordenadoria, podendo tornar-se uma Diretoria ou um Departamento (de Habitação), com as seguintes finalidades: o planejamento dos programas habitacionais; o acompanhamento e avaliação pós-obra (ou intervenção); e a regularização fundiária de habitação de interesse social.

O setor que deveria ser criado na SEPLAN concentraria suas atividades em três linhas básicas, pesquisa, planejamento dos programas, projetos e ações habitacionais de interesse

social, respondendo por: (i) elaborar procedimento e promover estudos com vistas à adequação da função social da propriedade e do espaço urbano; (ii) desenvolver programas de prevenção à ocupações clandestinas; (iii) elaborar procedimento e promover estudos com vista à adequação da função social da propriedade e do espaço urbano; (iv) desenvolver projetos de reassentamento de famílias localizadas em áreas de risco ou de interferência com obras públicas; (v) desenvolver projetos visando urbanização de zonas especiais de interesse social; (vi) planejar e coordenar o desenvolvimento de projetos sociais nas áreas de intervenção; (vii) manter contatos com as concessionárias com vista a implantação dos serviços de infra-estrutura nas áreas objeto de intervenções; e (viii) executar outras tarefas e atividades que lhes sejam determinadas pelo Secretário.

Para o acompanhamento e avaliação Pós-Obra (ou intervenção), foi previsto que o setor concentraria suas atividades em: (i) montar e manter atualizado o cadastro de interessados em aquisição de unidades habitacionais; (ii) acompanhar as obras em execução pela Secretaria; (iii) realizar o acompanhamento após a entrega das obras e/ou intervenções de regularização fundiária, emitindo relatórios sobre as condições constatadas; (iv) executar outras tarefas e atividades que lhes sejam determinadas pelo Secretário.

O PMHIS traz em seus anexos propostas para a reestruturação do setor habitacional e, em especial, apresentou um conjunto de funções e atividades para uma atuação ampla da Coordenadoria Municipal de Habitação para a gestão da Política Municipal de Habitação que, todavia, não irão se efetivar até hoje.

### **4.3. Aparatos e competências para a implementação de políticas e programas habitacionais**

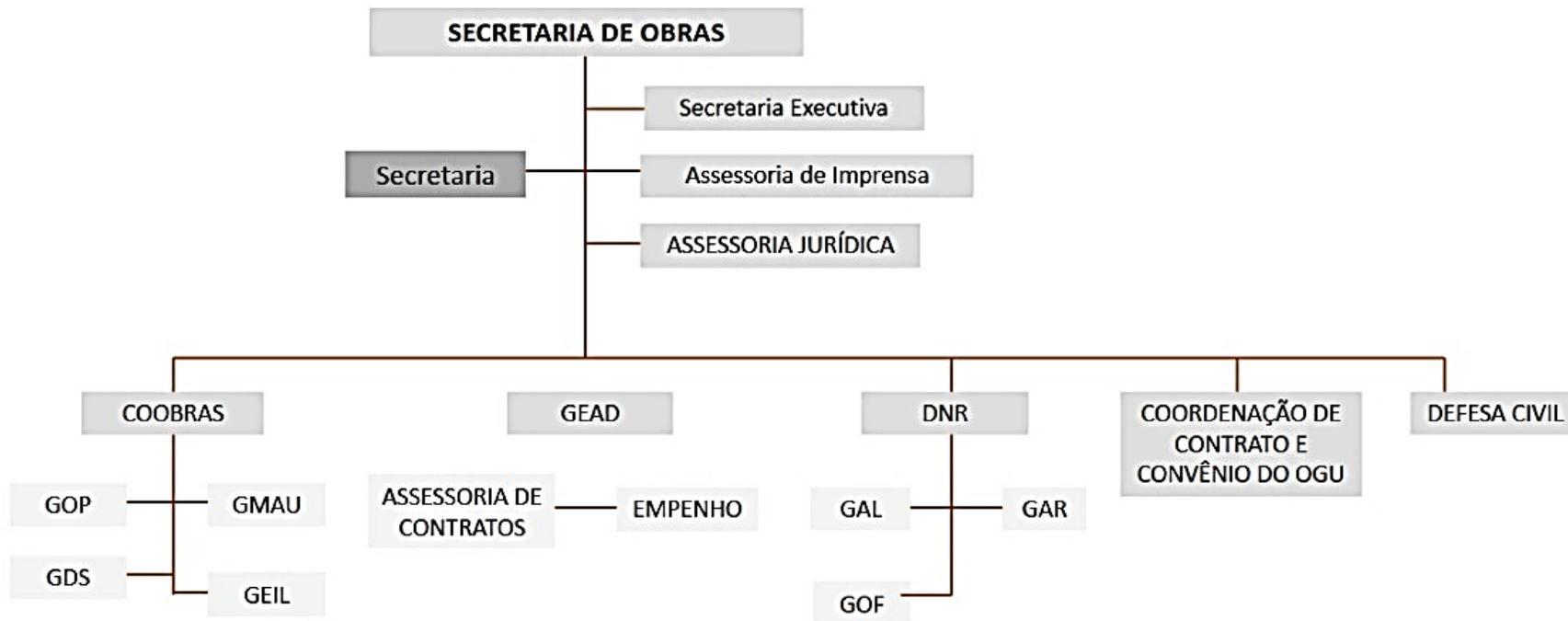
Antes dos apontamentos sobre o aparato e arranjos institucionais é importante apresentar o que está previsto formalmente, pela Lei Complementar N° 015/2002 e pela Lei Complementar N° 055/2011 que altera a anterior, para as funções e atribuições dos principais órgãos que estiveram envolvidos com o PAC-UAP em Campina Grande, a SEPLAN e a Secretaria de Obras.

Pelas leis N° 015/2002 e N° 055/2011 e considerando o organograma disponível no site da prefeitura (CAMPINA GRANDE, 2020) e outro fornecido por integrantes da Secretaria de Obras, foi elaborado um organograma (Figura 31) que expressa que essa secretaria é composta das seguintes unidades administrativas: (i) Assessoria Jurídica (AJUR); (ii) Coordenação de contrato e convênio do OGU; (iii) Coordenadoria de Obras (COOBRAS), integrada por Empenho (EMP), Gerência de Obras Públicas, Gerência de Manutenção de Áreas Urbanas, Gerência de Drenagem e Saneamento e Gerência de Iluminação Pública (GEIL); (iv) Defesa Civil (DC); (v) Departamento de Normas e Regulamentações (DNR); (vi) Gabinete da Secretaria (GAB); (vii) Gerência Administrativa (GEAD). Essa composição foi a predominante no período de execução das obras do PAC-UAP.

Da Secretaria de Obras, os setores mais envolvidos com as intervenções em assentamentos precários foram a Coordenação de contrato e convênio do OGU e a Coordenadoria de Obras (COOBRAS).

É importante registrar que no período de execução das obras do PAC-UAP, houve mudanças em setores na Secretaria não constatados por mudanças em leis. Porém, isso não traz prejuízos às análises, já que não estão envolvidos diretamente nas ações de implementação do PAC-UAP.

**Figura 31 – Organograma da Secretaria de Obras**



Fonte: Site da Prefeitura de Campina (<https://campinagrande.1doc.com.br/b.php?pg=o/organograma>). Organograma revisado por Ana Almeida.

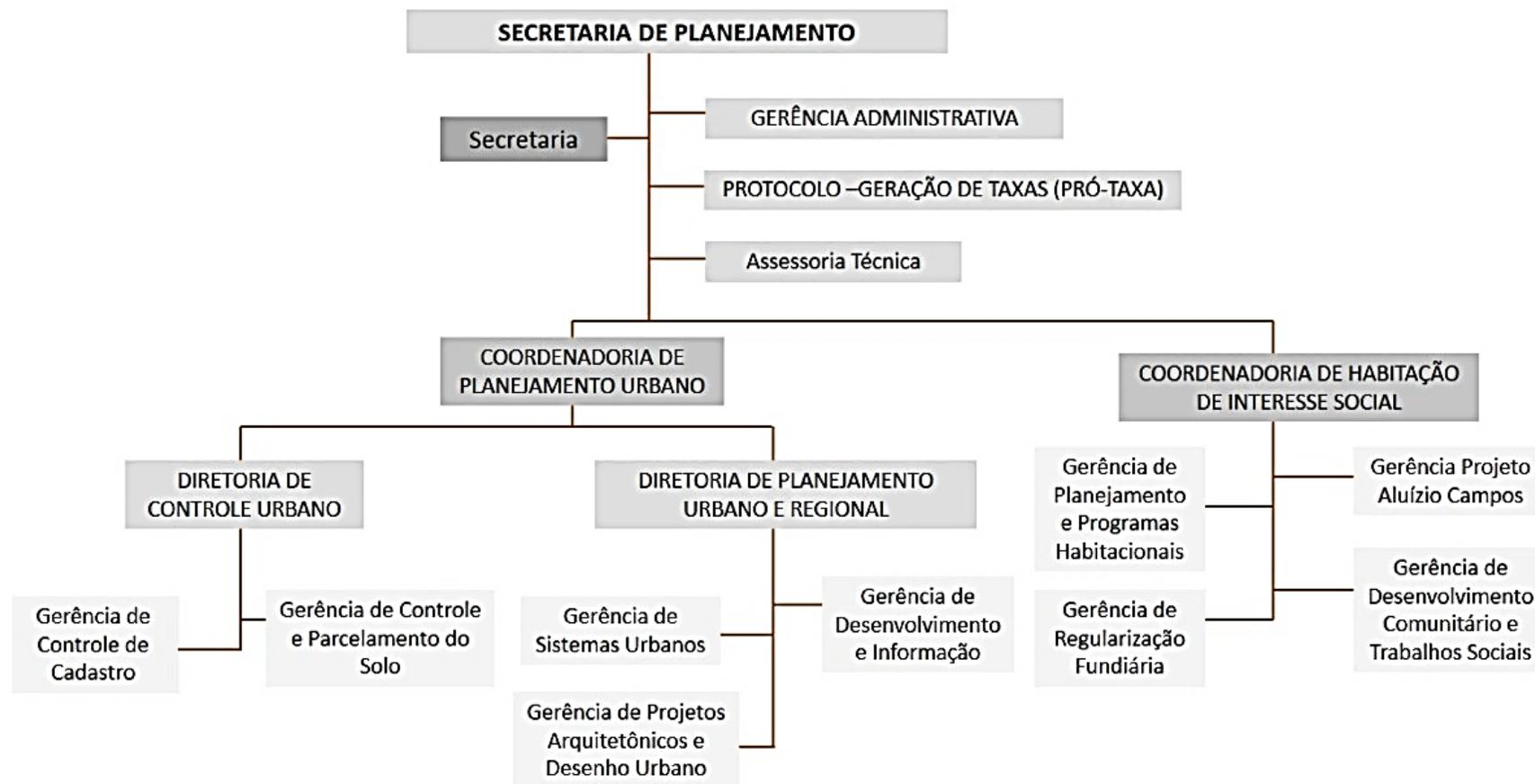
Pela Lei N° 055/2011, a Coordenadoria de Habitação passou a integrar a SEPLAN. Por essa lei e considerando, também, o organograma disponível no site da prefeitura (CAMPINA GRANDE, 2020) e outro fornecido por integrantes da SEPLAN, essa secretaria é integrada pelos seguintes setores (Figura 32): (i) Protocolo-Geração de taxas (PRO-TAXA); (ii) Assessoria Técnica (ATEC); (ii) Gerência Administrativa (GAD); (iii) Coordenadoria de Habitação de Interesse Social (CHIS), composta pela Gerência de Desenvolvimento Comunitário e Trabalhos Sociais (GDCTS) e Gerência de Planejamento e Programas Habitacionais (GPPH); e (iv) Coordenadoria de Planejamento Urbano (CPU), integrada pela Diretoria de Controle Urbano (DCU), composta pela Gerência de Controle de Cadastro (GCC) e pela Gerência de Controle e Parcelamento do Solo (GCPS); e pela Diretoria de Planejamento Urbano e Regional (DPUR), integrada pela Gerência de Desenvolvimento e Informação (GDI), Gerência de Projetos Arquitetônicos e Desenhos Urbano (GPADU) e Gerência de Sistemas Urbanos (GSU). Essa composição foi a predominante no período de execução das obras do PAC-UAP.

Dos setores da SEPLAN, os mais diretamente envolvidos com a urbanização e regularização de assentamentos precários são a Coordenadoria de Habitação de Interesse Social, com o Trabalho Técnico Social e a Regularização Fundiária, e a Diretoria de Planejamento Urbano e Regional, responsável pela elaboração de projetos urbanísticos e arquitetônicos.

Pela Lei Complementar N° 015/2002, parágrafo 9°, entre as competências da Diretoria de Planejamento Urbano e Regional estão definidas: promover a política de desenvolvimento urbano e regional sob a forma de coordenação de planos, entre eles ordenação urbanística para fins de interesse social e criação de instrumentos de atuação e controle urbanístico; e compatibilizar planos e programas de políticas públicas. Integrantes desse setor contribuíram com as concepções dos projetos de urbanização da Invasão Novo Horizonte e da Região Sudoeste.

Pelo Art. 22. parágrafo 16, da Lei N° 055/2011, estão definidas as competências da Coordenadoria de Habitação de Interesse Social e entre elas implementar ações que visem à concretização da Política Municipal de Habitação - Lei n° 4.709/2009 e fornecer ao Conselho Gestor de Habitação de Interesse Social todas as informações e dados dos projetos habitacionais. No parágrafo 17, do mesmo artigo, estão estabelecidas as competências da Gerência de Planejamento e Programas Habitacionais, integrante da referida coordenadoria, sendo possível destacar: desenvolver projetos habitacionais de interesse social e preparar os orçamentos e as especificações dos projetos habitacionais.

**Figura 32 – Organograma da Secretaria de Planejamento (SEPLAN)**



Fonte: Site da Prefeitura de Campina (<https://campinagrande.1doc.com.br/b.php?pg=o/organograma>). Organograma revisado por Ana Almeida.

Outra gerência que compõe a CHIS, é a de Desenvolvimento Comunitário e Trabalhos Sociais, que tem entre suas competências, segundo o Art. 22, parágrafo 18, elaborar, gerenciar e acompanhar o desenvolvimento dos programas e projetos habitacionais de interesse social; implementar e administrar o Cadastro de Demanda Habitacional (CadHab); e elaborar cadastros socioeconômicos das áreas a serem urbanizadas. Essa gerência vem tendo a sua atuação direcionada aos projetos do PMCMV.

Foi criada, de maneira informal, a “Gerência de Projetos Habitacionais do PAC/OGU”, que pelo o que foi contatado na pesquisa, teve maior participação nos projetos e intervenções do PAC-UAP, tendo em vista que atua a partir dos diagnósticos socioeconômicos, na elaboração de Projetos de Trabalho Técnico Social e adiante na implementação de atividades previstas nesses projetos, além de realizar monitoramento e avaliações sociais das intervenções. Vale ressaltar que essa participação também envolve ações relativas à regularização fundiária. Como esse setor não foi instituído por norma, não foi representado no organograma.

A quarta gerência integrante da CHIS é a de Regularização Fundiária, que pelo parágrafo 19, tem previstas entre suas competências: coordenar a execução do Plano Municipal de Regularização Fundiária Sustentável; realizar o cadastramento físico e social dos projetos de regularização fundiária; e elaborar projetos de regularização fundiária sustentável. Como ressaltado nas análises do aparato normativo, não há um Plano Municipal de Regularização Fundiária, mas um Programa Municipal de Regularização Fundiária, instituído pela Lei Municipal Nº 6.518/2017, alterada pela Lei nº 6.771/17.

#### **4.4. Apontamentos sobre a aparato e os arranjos institucionais relacionados às intervenções dos PAC-UAP**

Em relação aos arranjos institucionais, as intervenções que ocorreram nos assentamentos precários de Campina anteriores ao PAC-UAP foram realizadas, na maior parte dos casos, tendo a SEPLAN na elaboração de planos e projetos arquitetônicos, urbanísticos e de infraestrutura, além da responsabilidade pelo Trabalho Social e regularização fundiária; e a Secretaria de Infraestrutura e, posteriormente Secretaria de Obras, com o papel de fiscalização da execução das obras. Esse modelo havia se consolidado na implementação do HBB para a intervenção no Pedregal. Todavia, para o PAC-UAP esse modelo foi utilizado parcialmente.

Para o PAC-UAP, a SEPLAN esteve sempre responsável pela contratação de empresas e profissionais para o Trabalho Social e na concepção de planos e elaboração de projetos arquitetônicos, urbanísticos e de infraestrutura básicos para a urbanização da Invasão Novo Horizonte e da Região Sudoeste. A Secretaria de Obras contratou os projetos arquitetônicos, urbanísticos e de infraestrutura básicos das Urbanizações da Línea Férrea do Araxá e Bodocongó e foi responsável pela fiscalização de todas as obras.

As variações de papéis e funções entre as duas secretarias para a gestão e implementação das intervenções do PAC-UAP ocorreram nas duas gestões do Prefeito Veneziano Vital do Rego (2005-2012) em função de dinâmicas internas e não por conta de descontinuidades administrativas relacionadas a mudanças de governos. Nas visões de alguns entrevistados, entre integrantes e ex-integrantes, as alterações decorreram das escolhas dos Secretários e cargos de alto escalão das secretarias e do Coordenador do PAC, mas não sem divergências e tensões entre os que assumiam esses postos. Entretanto, com exceção da intervenção da Línea Férrea do Araxá e de uma parcela da urbanização do Novo Horizonte, a maior parte da execução das intervenções ocorreu nos governos de Romero Rodrigues (2013-2020), com dificuldades maiores para as intervenções na Urbanização da Região do Bodocongó e da Região Sudoeste.

Mesmo com os estudos e sugestões do Diagnóstico das Capacidades Institucionais do PEMAS / HBB (volume 1) de 2001 e da análise do quadro institucional e administrativo (anexos III e IV) do PMHIS, de 2010, e, ainda, as recomendações contidas na Lei Municipal 4.787/09, que dispõe sobre a Política Municipal de Habitação, não houve um fortalecimento expressivo das capacidades institucionais da Coordenadoria de Habitação, mesmo considerando que esta tenha passado a integrar a SEPLAN a partir de 2011. Não houve, tampouco, a ampliação e qualificação suficiente das equipes, segundo entrevistados e, muito menos foi criada uma Diretoria ou Departamento, com funções de planejamento e gestão da política municipal de habitação, nem instituído um programa municipal de urbanização e regularização de assentamentos precários.

Para uma análise das capacidades institucionais e de implementação foram considerados os apontamentos e a proposta de quadro de Lima-Silva e Dantas (2020), com um conjunto de indicadores específicos para o PAC-UAP.

**Quadro 1** - indicadores de capacidade institucional e de implementação

Capacidades	Componente	Indicadores específicos (PAC-UAP)	Constatações
Capacidade Institucional	Aparato normativo-institucional	Existência (e história) de órgão específico para a política habitacional e de conselhos municipais	Há a CHIS / SEPLAN, mas com atuação restrita ao Trabalho Social e à regularização fundiária. Os conselhos do CGFMHIS e do Concidade não acompanharam o PAC-UAP.
		Arcabouço jurídico local alinhado com o desenho do programa PAC-UAP e que viabilize a realização das suas intervenções	Arcabouço jurídico local alinhado com a PNH (2004) / SNHIS, mas foi referência parcial para as intervenções do PAC-UAP.
	Técnico-administrativo	Recursos financeiros para contrapartida ou complementação das obras do PAC-UAP	Foram garantidos e, também, a ampliação de contrapartidas em função de aditivos.
		Equipe técnica em número suficiente e dotada de habilidade técnica para elaborar e monitorar projetos de intervenção em favelas (efetivos, comissionados e contratados)	Insuficiência de técnicos, com poucos muito qualificados, e todos afetados pelas mudanças nas secretarias.
		Diagnósticos atualizados e completos das áreas a serem urbanizadas. Cadastro municipal para identificação do déficit de moradias	Levantamentos e estudos realizados na primeira década dos anos 2000.
	Político-relacional	Existência de instâncias formais de participação social, negociação com atores não-governamentais e de articulação/monitoramento.	Foram criadas comissões de moradores, mas com funcionamento instável.
		Equipe técnica em número suficiente e dotada de habilidade político-relacional (para dialogar e articular os diferentes atores envolvidos, incluindo os moradores das áreas a serem urbanizadas)	Parte da equipe tem alguma habilidade político-relacional, mas com pouco poder decisório.

Capacidades	Componente	Indicadores específicos (PAC-UAP)	Constatações
Capacidade de Implementação	Prioridade da política*	O papel da urbanização de favelas na agenda política local: tema secundário ou priorizado?	A urbanização de favelas nunca foi uma prioridade dos governos municipais.
		Responsabilidade do órgão de habitação pelo monitoramento e implementação do PAC-UAP	A CHIS só implementa e monitora ações de Trabalho Social e de regularização fundiária.
	Alinhamento	Consenso ou divergência entre diferentes atores locais (governamentais e não-governamentais) sobre (i) objetivos comuns e (ii) o tipo e a estratégia de intervenção privilegiada.	Há prevalência dos agentes governamentais na definição de objetivos e estratégias.
		Existência de institucionalidades de monitoramento e coordenação	Foi criada a Coordenação do PAC, que foi ativa no período de negociação, aprovação e inicial de implementação. Foi estruturada informalmente, em período recente, a Gerência de Projetos Habitacionais do PAC/OGU, mas restrita ao Trabalho Social e à regularização fundiária.

Fonte: Lima-Silva e Dantas (2020) e reelaborado pelos autores considerando as intervenções do PAC-UAP em Campina Grande.

\* Não foi considerado para análise nessa pesquisa o Indicador Específico: Natureza e Evolução dos gastos na função habitação, em função da insuficiência de dados levantados.

Em relação ao “Aparato normativo-institucional” e, especificamente, sobre o indicador “Existência (e história) de órgão específico para a política habitacional e de conselhos municipais”, desde 2002 que foi criada a CHIS / SEPLAN. Porém, a despeito do que foi apontado na PMHIS quanto a atribuições dessa coordenadoria relacionada à formulação, gestão, monitoramento e avaliação de políticas, programas, projetos e ações, a sua atuação ficou restrita ao Trabalho Social e à Regularização Fundiária.

Outra questão fundamental é que as diversas funções de concepção, planejamento e gestão da política habitacional e, especificamente, das intervenções em assentamentos precários, ficaram distribuídas pelos setores da SEPLAN e Secretaria de Obras, a depender

dos arranjos específicos estabelecidos a partir das dinâmicas das gestões municipais, gerando sobreposições, lacunas, descontinuidades quanto às ações e conflitos entre agentes de setores diferentes.

Ainda sobre o mesmo indicador, no que diz respeito aos conselhos, é importante registrar que o CGFMHIS, instituído em 2009 e com atribuições mais restritas aos recursos que passassem pelo FMIHIS, e o Concidade, instituído pela LEI N° 5.304/2013. São duas instâncias de gestão democrática e de controle social que tiveram funcionamento instável e não acompanharam as intervenções do PAC-UAP.

A respeito do indicador “Arcabouço jurídico local alinhado com o desenho do programa PAC-UAP e que viabilize a realização das suas intervenções”, o aparato jurídico local está alinhado com a PNH de 2004 e com o SNHIS (2005), contudo foi referência parcial para as intervenções, considerando que algumas leis, como a da ZEIS (Lei N° 4.806/2009), foram instituídas após a concepção da maior parte dos projetos do PAC-UAP. O aparato normativo tem baixa efetividade e deveria ser atualizado no que se refere ao desenvolvimento urbano e à política habitacional e, especificamente para o PAC-UAP seria importante o estabelecimento em leis de parâmetros específicos para cada área de intervenção, tomando como referências o que foi realizado a partir dos planos urbanísticos.

No campo da “Capacidade Institucional”, tendo em vista o componente “Técnico-administrativo” e, particularmente, quanto ao indicador, “Recursos financeiros para contrapartida ou complementação das obras do PAC-UAP” estes foram garantidos, incluindo a ampliação de contrapartidas considerando a necessidade de aditivos. Entretanto, vale ressaltar que mesmo considerando a complexidade e imprevisibilidade de intervenções em assentamentos precários, foi possível constatar que algumas complementações de recursos ocorreram por debilidades no âmbito das capacidades institucionais quanto ao planejamento das intervenções e qualidade dos projetos e em relação ao monitoramento e fiscalização das obras. Outras questões a considerar nesse campo dizem respeito à necessidade de planejamento das desapropriações e de estabelecimento de mais requisitos para as licitações das empresas, já que algumas empresas contratadas para as intervenções do PAC-UAP em Campina Grande não tinham capacidades técnicas, nem financeiras para executar essas obras complexas.

No que se refere ao outro indicador, “Equipe técnica em número suficiente e dotada de habilidade técnica para elaborar e monitorar projetos de intervenção em favelas (efetivos, comissionados e contratados)”, para os entrevistados há insuficiência e poucos técnicos são muito qualificados. Contudo, foi possível constatar que parte expressiva da equipe é

experiente, tendo participado de intervenções de urbanização de assentamentos precários desde a Urbanização do Pedregal, etapas III e IV, pelo HBB, com alguns tendo participado de ações anteriores. A despeito desse acúmulo, de modo geral, foi evidenciado o número insuficiente de técnicos no quadro permanente e a falta de investimentos na qualificação destes. Além disso, parte dos integrantes da CHIS não integra o quadro de funcionários. Outra questão a considerar é que os técnicos integrantes da SEPLAN e da Secretaria de Obras, de vários setores e não apenas da CHIS, dependem muito das diretrizes e formas de atuação estabelecidas por esferas superiores e do nível de coordenação entre secretarias e setores, que não foram favorecidos em decorrência da instabilidade e mudanças de secretários e de cargos de chefia.

Outro indicador relacionado ao componente “técnico-administrativo”, refere-se aos “Diagnósticos atualizados e completos das áreas a serem urbanizadas. Cadastro municipal para identificação do déficit de moradias”. Essa questão, possivelmente, expressa uma das maiores debilidades quanto às capacidades institucionais para atuação em assentamentos precários em Campina Grande. É importante, ressaltar que foram realizados diagnósticos pela equipe de Trabalho Social para cada área de intervenção do PAC-UAP, mas levantamentos e estudos mais amplos sobre os assentamentos precários de Campina Grande foram realizados somente no âmbito do HBB em 2001.

Para o componente “Político-relacional”, no campo das “Capacidades Institucionais”, considerando o indicador, “Existência de instâncias formais de participação social, negociação com atores não-governamentais e de articulação/monitoramento”, foram criadas comissões integradas por moradores representantes das áreas, mas com instabilidade na atuação, considerando os atrasos nas intervenções, e com pouca expressão em relação aos problemas como a ocupação de áreas e conjuntos habitacionais. Além das comissões foram estabelecidas relações com entidades e lideranças de cada área, destacando as SABs.

Sobre o indicador, “Equipe técnica em número suficiente e dotada de habilidade político-relacional (para dialogar e articular os diferentes atores envolvidos, incluindo os moradores das áreas a serem urbanizadas)”, para a maioria dos entrevistados (técnicos) parte da equipe tem alguma habilidade político-relacional, principalmente as integrantes da equipe de Trabalho Social, mas muito afetada pelas mudanças nos comandos das secretarias e setores e nas formas de atuação. Outro fator importante a considerar é que os problemas na execução das obras, nas desapropriações e quanto à ocupação de imóveis nas áreas de intervenções tendem a impactar negativamente nas relações estabelecidas entre integrantes da prefeitura, empresas executoras e moradores e lideranças das áreas sob intervenção.

No que diz respeito ao campo da “Capacidade de Implementação”, quanto ao componente “Prioridade da política”, para o indicador específico “O papel da urbanização de favelas na agenda política local: tema secundário ou priorizado?”, a urbanização de favelas nunca foi uma prioridade dos governos municipais de Campina Grande. O HBB, com a intervenção e, Pedregal, e o PAC-UAP, com quatro intervenções, foram importantes oportunidades para que a urbanização de assentamentos precários pudesse se consolidar como linha programática, como previsto no Plano Municipal de Habitação. Todavia, isso não ocorreu e a partir de 2009, é importante destacar a prioridade dada à provisão habitacional a partir do PMCMV, com a realização de 25.978 unidades habitacionais e, especificamente, para as Faixas 1 e 1,5, com 8.608 e 1.011 unidades, respectivamente.

Em relação ao componente “Prioridade da política ainda, para o indicador específico, “Responsabilidade do órgão de habitação pelo monitoramento e implementação do PAC-UAP”, a CHIS ficou responsável apenas pelo monitoramento das ações referentes ao Trabalho Social e de regularização fundiária. Para a parte de contratos, a responsabilidade coube à Coordenação de contrato e convênio do OGU e o monitoramento das obras, esteve sob a responsabilidade da Coordenadoria de Obras (COOBRAS), ambas na Secretaria de Obras. Essa distribuição de responsabilidades por setores de duas secretarias é expressão da falta de prioridade à política habitacional e, conseqüente, desinteresse na estruturação de um órgão específico para a gestão dessa política.

No campo da “Capacidade de Implementação”, sobre o componente “Alinhamento”, para o indicador específico, “Consenso ou divergência entre diferentes atores locais (governamentais e não-governamentais) sobre objetivos comuns e o tipo e a estratégia de intervenção privilegiada”, há uma prevalência dos agentes governamentais na definição de objetivos e estratégias e desinteresse destes na construção de consensos mais amplos. Portanto, a partir das intervenções do PAC-UAP, não foram construídas oportunidades para discussões mais amplas nos planos técnico e social sobre as intervenções, mesmo considerando os diversos problemas que as afetaram.

Sobre o indicador específico, ainda no componente “Alinhamento”, “Existência de institucionalidades de monitoramento e coordenação”, foi criada a Coordenação do PAC, mas com atuação mais efetiva no período de negociação e aprovação e, depois, no contexto inicial de implementação das intervenções, perdendo peso de coordenação na continuidade da execução dos projetos.

Do HBB ao PAC-UAP, passando pelo processo de instituição da Política Municipal de Habitação, se houve uma perspectiva de fortalecimento de capacidades institucionais para o

setor habitacional, os investimentos nunca foram suficientes para a criação de um órgão específico em nível de secretaria ou diretoria e para a constituição de corpo técnico estruturado para a CHIS, muito menos foram ampliadas suas atribuições efetivamente, conforme determina a Lei Nº 4.787/2009.

Os técnicos que atuam no campo habitacional e, especificamente na elaboração de projetos e no acompanhamento do Trabalho Social e fiscalização de obras são experientes, mas não suficientes para atender todas as demandas dos assentamentos precários, tampouco possuem a estrutura adequada nas Secretarias.

A insuficiência e instabilidade institucionais e administrativas, por dinâmicas políticas internas das secretarias e setores ou pelas mudanças de gestões, se refletiram nos arranjos institucionais instáveis e informais, internos e externos, nas atuações inconstantes de setores e técnicos da SEPLAN e da Secretaria de Obras e nas relações frágeis com as empresas contratadas, e, também, nas articulações com outros agentes, desde a mobilização comunitária até as relações com a Caixa Econômica e Ministério das Cidades.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Intervenções em assentamentos precários vêm sendo desenvolvidas em Campina Grande desde os anos 1970, mas, ocorreram, principalmente, a partir do final da década de 1980, quando, além de intervenções de remoção, reassentamento e obras pontuais, foram desenvolvidas intervenções mais abrangentes de urbanização em decorrência do PROMORAR e da mobilização de outros recursos de âmbito federal.

Somente a partir do programa HBB no início dos anos 2000, que a urbanização de assentamentos precários teve impulso novamente, parecendo que iria se consolidar como um programa no âmbito da política habitacional que estava sendo estruturada. Naquele momento a intervenção mais abrangente em um assentamento foi a Urbanização das etapas III e IV do Pedregal. Essa intervenção teve a Secretaria de Planejamento com a atribuição de elaboração dos projetos e Trabalho Social e a Secretaria de Obras com a responsabilidade de contratar e fiscalizar a execução, parecendo consolidar um arranjo institucional para a urbanização de assentamentos precários, mas que não veio a ser replicado em todas as intervenções do PAC-UAP. A intervenção do Pedregal e todas as iniciativas de desenvolvimento institucional para a política habitacional referenciaram os projetos de urbanização do PAC-UAP no município a partir de 2007. Porém, as dinâmicas internas dos governos responsáveis pela implementação dos quatro projetos do PAC-UAP: Línea Férrea Araxá, Urbanização Novo Horizonte, Urbanização do Bodocongó e a Urbanização da Região Sudoeste, geraram diferentes arranjos institucionais e formas de realização.

Se os investimentos nunca foram suficientes e se as dinâmicas políticas não contribuíram para a consolidação de uma política habitacional e de um programa de urbanização de assentamentos precários em Campina Grande, pelo menos, o arcabouço jurídico local foi ampliado nos anos 2000, ficando alinhado à Política Nacional de Habitação de 2004 e ao SNHIS (2005). Há leis e parâmetros municipais importantes para referenciar a regulação e as intervenções de urbanização e a regularização de assentamentos precários. Porém, a defasagem de algumas leis, a insuficiência de parâmetros urbanísticos para cada ZEIS a partir de leis específicas e a desatualização do Plano Diretor e do Plano e da Política Municipal de Habitação são lacunas fundamentais à urbanização de assentamentos precários em Campina Grande. É fundamental, ainda, maior apropriação das normas, instrumentos e planos pelas equipes técnicas, algo ressaltado por entrevistados. Igualmente importante é a consideração dessas normas para subsidiar a elaboração de termos de referências para a contratação de empresas executoras das intervenções.

Outra questão importante refere-se à insuficiência de dados e informações atualizados sobre os assentamentos precários, denotando que estes não se tornaram prioridades governamentais. O último levantamento geral de assentamentos precários foi realizado em 2001, no contexto do HBB, e atualizações de informações ocorreram pontualmente, para assentamentos com perspectiva de receberem investimentos. Para uma atuação no campo da urbanização de assentamentos precários é fundamental a realização de novos levantamentos e estudos sobre esses assentamentos e seu monitoramento permanente. Algumas referências deverão ser consideradas para novos estudos: as ZEIS, os aglomerados subnormais do IBGE, as áreas de risco da Defesa Civil e o estudo Assentamentos Precários no Brasil Urbano, realizado pelo Centro de Estudos da Metrópole (CEM/CEBRAP) e a Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades (BRASIL, 2007), entre outras.

A concentração de recursos e ações na provisão habitacional a partir de 2009 com o PMCMV e as dificuldades com as intervenções do PAC-UAP mais complexas e amplas, como a Urbanização do Bodocongó e a Urbanização da Região Sudoeste, não contribuíram para que outros assentamentos fossem objeto de novas intervenções abrangentes. A prioridade à provisão habitacional redundou na promoção de vários conjuntos habitacionais em áreas periféricas nos últimos 10 anos, enquanto diversos assentamentos continuam com déficits de infraestruturas, de serviços e de urbanidade, com iniciativas posteriores restritas a intervenções pontuais e complementares e com ações de regularização fundiária limitadas.

A estrutura administrativa municipal carece de um órgão específico para a o planejamento e gestão da política municipal de habitação e de um setor, a ele vinculado, voltado à urbanização de assentamentos precários. Avaliações que apontavam essa necessidade foram realizadas em diagnósticos do PEMAS / HBB e do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social e, também, por alguns entrevistados, entre técnicos e extécnicos da prefeitura. A Coordenadoria de Habitação de Interesse Social, que foi insuficientemente reestruturada desde 2002, poderia, com melhores condições institucionais, exercer um papel de formulação, gestão, monitoramento e avaliação de políticas, programas, projetos e ações no campo habitacional, como previsto no PMHIS. Entretanto, a CHIS vem tendo atuação limitada aos campos do Trabalho Social e da Regularização Fundiária.

No âmbito do PAC-UAP, foi instituída uma Coordenação que participou das negociações com o Ministério das Cidades, gestões junto à Caixa Econômica Federal e para a estruturação dos processos e envolvimento dos setores para a realização das intervenções. Mas os arranjos institucionais para a realização dessas intervenções foram variados, em função das mudanças nos governos e órgãos envolvidos com o setor habitacional e, com o tempo, essa coordenação passou a ter um papel secundário.

Ao longo dos anos, avanços e retrocessos em relação à estrutura e recursos administrativos e institucionais ocorreram. Parte das equipes da SEPLAN e da SECOB é experiente, mas o número insuficiente de técnicos do quadro permanente e a falta de investimentos na qualificação destes traz implicações negativas para a atuação na urbanização de assentamentos precários. Além disso, mesmo com as reconhecidas capacidades de alguns técnicos, o poder de decisão esteve concentrado nos ocupantes de cargos de comando, que, em sua maioria, não integravam o quadro de funcionários.

A dinâmica institucional no âmbito dos governos municipais foi um dos fatores responsáveis pela não consolidação um modelo para intervenção em assentamentos precários e para a retração dos investimentos em desenvolvimento institucional em relação aos setores responsáveis pela urbanização e regularização de assentamentos precários.

As instâncias de gestão democrática que tratam de habitação e do desenvolvimento urbano de Campina Grande, como o Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação e Conselho Municipal da Cidade, têm funcionamento instável e não acompanham as intervenções em assentamentos precários, muito menos as do PAC-UAP.

Em Campina Grande vem sendo desenvolvidas intervenções em assentamentos precários desde os anos 1970, mas essas experiências não foram suficientes para evitar as dificuldades de implementação dos planos e projetos do PAC-UAP, nem para a consolidação de uma linha programática de urbanização desses assentamentos. Nas intervenções do PAC, houve, novamente, problemas quanto às desapropriações, reassentamentos, inconsistência de projetos, gestão das intervenções e contratação de empresas executoras entre outros, mesmo ressaltando que as contrapartidas municipais foram garantidas. As obras de macrodrenagem, como as realizadas nas intervenções da Urbanização do Bodocongó e da Urbanização da Região Sudoeste foram efetivadas a partir de soluções convencionais de canalização de cursos d'água, sem estudos mais amplos quanto as suas consequências ambientais, urbanísticas e sociais e as intervenções específicas nos assentamentos precários foram parciais. Essas questões decorreram das dinâmicas políticas e das insuficientes capacidades institucionais e de implementação expressas na atuação municipal.

Com poucas informações atualizadas, intervenções urbanísticas e de regularização recentes limitadas e a pouca efetividade do que está previsto nas leis, verificou-se, na pesquisa, o retrocesso em relação ao que começou a ser estruturado a partir do HBB. Desse modo, houve o desperdício parcial do PAC-UAP como oportunidade para a consolidação de um programa municipal para a urbanização e regularização de assentamentos precários e para que essa questão ganhasse centralidade na agenda pública de Campina Grande.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Caline Mendes de. O papel do Estado e dos moradores no processo de consolidação da Comunidade da Rosa Mística, Campina Grande/PB. 2014. 137f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2014.

ARAÚJO, Caline Mendes de. “Áreas de risco” e problemáticas socioambientais: uma reflexão sobre a produção e apropriação do espaço urbano em Campina Grande (PB). 2019. 313f. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2019.

BRASIL. Lei Nº 11.977, de 07 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.

BRASIL. Lei Nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; [...] e dá outras providências.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. Assentamentos precários no Brasil urbano. Brasília: Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação; São Paulo: CEBRAP/Centro de Estudos da Metrópole, 2007.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. Sistema de Acompanhamento de Obras. Disponível em: <https://webp.caixa.gov.br/siurb/ao/pag/index.asp>. Acesso em: 14. dez. 2020.

CAMPINA GRANDE. Lei Nº176, de 30 de outubro de 1975. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de Campina Grande, PDDI-CG, e dá outras providências.

CAMPINA GRANDE. Diretrizes para Campina Grande (diagnóstico e proposições). Campina Grande, 1983.

CAMPINA GRANDE. Lei Complementar nº 15, de 26 de dezembro de 2002. Estabelece a estrutura administrativa do Poder Executivo Municipal de acordo com o que dispõe o artigo 54, parágrafo único, X, da Lei Orgânica do Município, e dá outras providências. Câmara Municipal Campina Grande, dezembro de 2002.

CAMPINA GRANDE. Lei Complementar Nº 003, de 09 de outubro de 2006. Promove a revisão do Plano Diretor do Município de Campina Grande. Câmara Municipal Campina Grande, outubro de 2006.

CAMPINA GRANDE. Lei Complementar Nº 042, de 24 de setembro de 2009. Institui o Código de Defesa do Meio Ambiente do município de Campina Grande e dá outras providências. Câmara Municipal Campina Grande, setembro de 2009.

CAMPINA GRANDE. Lei Nº 4.787 de 02 de setembro de 2009. Dispõe sobre a Política Municipal de Habitação – PMH, cria o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social – FMHIS, institui o Conselho-Gestor do FMHIS, e dá outras providências. Câmara Municipal Campina Grande, setembro de 2009.

CAMPINA GRANDE. Lei Nº 4.806, de 23 de setembro de 2009. Regulamenta as Zonas Especiais de Interesse Social de Campina Grande e dá outras providências. Câmara Municipal Campina Grande, setembro de 2009.

CAMPINA GRANDE. Lei Complementar Nº 055/11, de 11 de março de 2011. Altera a Lei Complementar nº 15, de 26 de dezembro de 2002, extingue a secretaria de assuntos jurídicos e remaneja unidades administrativas e orçamentárias para criar a secretaria de serviços urbanos e meio ambiente, a secretaria de cultura e a secretaria de esporte, juventude e lazer, e dá outras providências. Câmara Municipal Campina Grande, março de 2011.

CAMPINA GRANDE. Lei Nº 5410/13, de 23 de dezembro de 2013. Código de Obras. Dispõe sobre o disciplinamento geral e específico dos projetos e execuções de obras e instalações de natureza técnica, estrutural e funcional do município de campina grande, alterando a lei de nº 4130/03, e dá outras providências. Câmara Municipal Campina Grande, dezembro de 2013.

CAMPINA GRANDE. Leitura Sócio-Territorial de Nove Áreas Sub Normais da Cidade de Campina Grande. Campina Grande: Prefeitura Municipal de Campina Grande, 2005.

CAMPINA GRANDE. Secretaria de Planejamento da Prefeitura Municipal de Campina Grande. Plano Estratégico Municipal de Assentamentos Subnormais. Campina Grande: Prefeitura Municipal de Campina Grande/ SEPLAN, 2000.

CAMPINA GRANDE. Secretaria de Planejamento da Prefeitura Municipal de Campina Grande. Plano Municipal de Habitação de Interesse Social. Campina Grande: Prefeitura Municipal de Campina Grande/ SEPLAN.

CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. Urbanização de Favelas no Brasil. Um balanço preliminar do PAC. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018.

CARVALHO, Myrian Batista de. A estrutura e a infraestrutura: análise da relação entre o desenvolvimento do sistema de abastecimento de água e a estrutura intraurbana de Campina Grande – PB. 2020. 185f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2020.

COMDECA – Companhia Pró-Desenvolvimento de Campina Grande. Plano de erradicação de favelas. Campina Grande, 1972.

COMDECA – Companhia Pró-Desenvolvimento de Campina Grande. Projeto: Aquisição da nova área com fins de transferência da população. Campina Grande, 1979.

DENALDI, R. Assentamentos precários do tipo favela e loteamento: identificação, dimensionamento e tipologias de intervenção. In: DENALDI, R. (Org) Planejamento Habitacional: Notas sobre a precariedade e terra nos planos locais de habitação. São Paulo: Annablume, 2013, p. 96-126.

FARIAS, Carina. A efetividade das Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS para a consolidação dos Assentamentos Populares de Campina Grande –PB. Relatório parcial de PIVIC. Campina Grande, 2016. 29 p

FERNANDES, F. S. Capacidade institucional: uma revisão de conceitos e programas federais de governo para o fortalecimento da administração pública. Cad. EBAPE.BR, v. 14, nº 3, Artigo 2, Rio de Janeiro, Jul./Set. 2016.

FJP. Déficit habitacional no Brasil 2015. Fundação João Pinheiro, Diretoria de Estatística e Informações. Belo Horizonte: FJP, 2018.

GOMIDE, A.; PIRES, R. (2014). Capacidades Estatais e Democracia: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: IPEA, 2014.

GOMIDE, A. A.; PEREIRA, A. K.; MACHADO, R. Apresentação: o conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. Soc. e Cult., Goiânia, v. 20, n. 1, p. 3-12, 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Aglomerados Subnormais, 2010. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/15788-aglomerados-subnormais.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 10 de dezembro de 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Censo 2010: Aglomerados Subnormais, 2010a. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/agsn/>. Acesso em: 10 de dezembro de 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Aglomerados Subnormais, 2019. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/15788-aglomerados-subnormais.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 10 de dezembro de 2020.

LIMA, Damião de. Campina Grande sob intervenção: a ditadura de 1964 e o fim do sonho regional/desenvolvimentista. João Pessoa: Editora da UFPB, 2012.

LIMA, Yure Silva. A política habitacional em Campina Grande – PB (1988-2009). 2010. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2010.

LIMA-SILVA, F. Prioridade política e capacidade burocrática: a implementação do PAC-Urbanização de Assentamentos Precários. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Faculdade Getúlio Vargas, São Paulo, 2019.

MELO, Luis Gonzaga. Habitação popular em Campina Grande. 1985. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal da Paraíba, Campina Grande, 1985.

OLIVEIRA, Eldson Fernandes de. Capacidade – panorama do PAC UAP em Campina Grande-PB. 2019. 142f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) -Universidade Federal de Campina Grande, Campina Grande, 2019.

SILVA, Hilmara Xavier. A invenção de um lugar: vivências e memórias (n)da Favela da Cachoeira (Campina Grande 1959 - 2006). 2013. 144f. Dissertação (Mestrado em História) - Universidade Federal de Campina Grande, Campina Grande, 2013.

SILVA, Iranise Alves da. A política habitacional para as classes de baixa renda de Campina Grande - PB. 1986. 157f. Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade Federal da Paraíba, Campina Grande, 1986.