



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
PRÓ REITORIA DE PÓS GRADUAÇÃO E PESQUISA
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

ANA APARECIDA ALMEIDA DE SOUZA

**URBANIZAÇÃO DE FAVELAS: ANÁLISE DAS CAPACIDADES INSTITUCIONAIS
NO ÂMBITO DO PLANO DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC) NA
CIDADE DE CAMPINA GRANDE-PB**

CAMPINA GRANDE - PB

2022

ANA APARECIDA ALMEIDA DE SOUZA

**URBANIZAÇÃO DE FAVELAS: ANÁLISE DAS CAPACIDADES INSTITUCIONAIS
NO ÂMBITO DO PLANO DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC) NA
CIDADE DE CAMPINA GRANDE-PB**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional.

Linha de pesquisa: Estado, Planejamento, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional

Orientadora: Profa. Dra. Lívia Izabel Bezerra de Miranda

CAMPINA GRANDE - PB

2022

É expressamente proibido a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano do trabalho.

S729u Souza, Ana Aparecida Almeida de.

Urbanização de favelas [manuscrito] : análise das capacidades institucionais no âmbito do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) na cidade de Campina Grande- PB / Ana Aparecida Almeida de Souza. - 2022.

150 p. : il. colorido.

Digitado.

Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) - Universidade Estadual da Paraíba, Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa, 2022.

"Orientação : Profa. Dra. Livia Izabel Bezerra de Miranda , UFCG - Universidade Federal de Campina Grande ."

1. Urbanização de favelas. 2. Assentamentos precários. 3. Capacidade institucional. 4. Plano de Aceleração do Crescimento - PAC. I. Título

21. ed. CDD 363.5

ANA APARECIDA ALMEIDA DE SOUZA

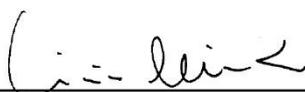
URBANIZAÇÃO DE FAVELAS: ANÁLISE DAS CAPACIDADES INSTITUCIONAIS
NO ÂMBITO DO PLANO DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC) NA
CIDADE DE CAMPINA GRANDE-PB

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional.

Linha de pesquisa: Estado, Planejamento, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional

Aprovada em: 06/09/2022.

BANCA EXAMINADORA



Profa. Dra. Livia Izabel Bezerra de Miranda (Orientadora)
Universidade Federal de Campina Grande (UFCG)



Profa. Dra. Kainara Lira dos Anjos
Universidade Federal da Paraíba (UFCG)



Prof. Dr. Cidoval Morais de Sousa
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

DEDICATÓRIA

*A Deus e a minha Mãe Aparecida – por quem vim;
Aos meus pais Terezinha e Edvando – por quem permaneço;
E aos estudantes, urbanistas, arquitetos e todos aqueles fascinados pelas cidades –
por quem continuo.*

AGRADECIMENTOS

Durante os dois anos de percurso do mestrado não estaria e nem chegaria a esta fase final sem a minha base e a minha prioridade de vida: Deus! O quanto sou grata por tantas bênçãos recebidas, tantos choros consolados, tanta força a mim dada e tanta misericórdia de mim e das minhas fraquezas. A minha fé me sustentou e eu sou somente grata a Deus e a minha Mãe Nossa senhora de Aparecida por sempre interceder os meus desejos e sonhos a Jesus. Gratidão ao meu São Josemaria Escrivá onde o seu exemplo de vida me fez ter mais ordem, constância e disciplina na minha vida acadêmica.

Aos meus pais Edvando e Terezinha por toda força, compreensão, respeito e dedicação comigo e com os meus estudos. Eles nunca se negaram a me dar apoio em todas as minhas decisões de querer ser “alguém na vida” através dos estudos e, durante esses dois anos esse apoio só se confirmou. Minha mãe mesmo com a saúde debilitada, por ser doente do coração e cirurgiada às pressas dias antes da minha defesa da qualificação, ela foi a pessoa que mais me ajudou durante esse processo de pesquisa e escrita, com palavras de entusiasmo e fé. Meus pais, obrigada por tudo!

Ao meu noivo Vinícius Araújo que também é arquiteto, que me incentiva a ser melhor a cada dia, me entusiasma a sempre escrever e produzir conteúdo sobre o que eu estudo e pesquiso, que me ajuda a realizar os meus sonhos profissionais e de vida, por saber o quanto essa etapa da minha vida profissional é importante para mim, pelo companheirismo e paciência com minhas leituras e escritas do dia-a-dia... meu muito obrigada.

A minha orientadora e professora Livia Miranda por toda compreensão comigo durante esses anos. Sou muito grata pelas orientações, por tamanha atenção que sempre recebi desde o meu primeiro contato, por saber corrigir sem desmerecer o meu trabalho e o mais importante: por ser humana e compreender as minhas pausas na pesquisa quando eu mais precisei por causa da saúde da minha mãe. Seu exemplo de humanidade, professora e urbanista é o que eu levarei para toda a minha vida.

Ao professor Demóstenes Moraes, coordenador da pesquisa em rede sobre urbanização em assentamentos precários no âmbito do PAC do Observatório das Metrópoles. Esta dissertação não seria a mesma sem as escritas e produção dos

relatórios que foram publicados anteriormente à esta dissertação. Muito obrigada pela oportunidade de integrar ao grupo de pesquisa e por todo direcionamento a mim dado.

Ao Observatório das Metrópoles núcleo Paraíba pela oportunidade de participar e colaborar com as pesquisas em rede.

Aos professores Cidoval e Leonardo. Professor Cidoval sempre muito atencioso e solícito desde antes de entrar no programa como aluna efetiva, me auxiliou no meu projeto de pesquisa e me instigou a fazer a seleção ainda como aluna especial; e o professor Leonardo por todo apoio durante as aulas ministradas, confiando no meu trabalho de produção de gráficos e mapas mentais.

A minha banca de qualificação, professora Maria Jackeline Feitosa Carvalho (UEPB), a professora Danielle de Melo Rocha (MDU) e ao professor Rafael Albuquerque Xavier (UEPB) por toda contribuição dada à pesquisa;

Aos moradores dos assentamentos e a todos os entrevistados – coordenadores, técnicos e funcionários da SEPLAN e SECOB pela atenção e compartilhamentos de dados e informações;

A minha amiga Vanusa por ter sido minha dupla em todo o mestrado, confiar em mim nas reuniões de trabalho e escrita dos projetos e pela oportunidade de participar da vida dela além da sala de aula. Vanusa é um presente de Deus e de Nossa Senhora Aparecida que serei grata aos anjos e Santos pelo nosso encontro. Uma amizade que levarei para o resto da minha vida.

A minha amiga-irmã Juliana Lira que me acompanha desde sempre, que me estimula a lutar pelos meus sonhos e a seguir em busca de ser uma pessoa melhor para Deus e para o meu próximo. Foi ela quem me despertou a vontade de fazer a seleção para o PPGDR e que sempre confiou nas minhas produções científicas e no meu trabalho de sementinha no Instagram de leitura e estudos. Obrigada por tudo.

A minha banca final de defesa, professora Kainara (UFCG) e professor Cidoval (UEPB) pelas contribuições e atenção dadas à esta pesquisa;

Ao CNPq (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico) pela bolsa de estudos e auxílio financeiro que me possibilitou a dedicação integral ao Programa de pós graduação e a operacionalização da pesquisa.

Não existe triunfo sem perda, não há vitórias sem sofrimento, não há liberdade sem sacrifício.

Tolkien – O Senhor dos Anéis

RESUMO

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foi criado em 2007 com o objetivo de impulsionar o desenvolvimento econômico do país, com a implantação de infraestruturas. A modalidade desse programa denominada Urbanização de Assentamentos Precários (UAP) ampliou significativamente o volume de recursos investidos e a escala das intervenções em favelas e foi uma oportunidade para tratar de forma integrada as dimensões social, urbana-ambiental e fundiária. A cidade de Campina Grande – PB recebeu investimentos do PAC Fase I (2007) e PAC Fase II (2011), para a urbanização e regularização fundiária de assentamentos precários, compreendendo os seguintes projetos: Linha Férrea do Araxá, Novo Horizonte, Região de Bodocongó – São Januário 1 e 2 e canal da Ramadinha, Jardim Vitória/Macaíba, Pelourinho e Distrito dos mecânicos na Região Sudoeste. Os dois últimos ainda não foram concluídos. Partindo do pressuposto que a gestão municipal de Campina Grande não constituiu aparatos normativo e institucional capaz de orientar e executar o processo de urbanização de favelas no município. O objetivo geral da pesquisa é avaliar as condições normativas e administrativas para urbanização de favelas em Campina Grande-PB, considerando as intervenções no âmbito do PAC-UAP, e os objetivos específicos são verificar a adequação à legislação urbanística e ambiental municipal para a implementação de projetos de urbanização de favelas em Campina Grande, verificar a compatibilidade das condições da estrutura administrativa a implementação de projetos de urbanização de favelas em Campina Grande, considerando o perfil técnico e profissional que atuou nas intervenções do PAC-UAP. A pesquisa foi organizada a partir de uma abordagem qualitativa, por meio de análises críticas sobre as condições normativas e institucionais. Trata-se de uma pesquisa exploratória-descritiva que subsidiará análises críticas sobre os processos de implementação de intervenções de urbanização de assentamentos precários em Campina Grande. Os procedimentos metodológicos foram: a revisão bibliográfica e a pesquisa documental, a partir de um levantamento na Prefeitura Municipal de Campina Grande, levantamentos de dados e informações oficiais de órgãos municipais, federais e da Caixa Econômica Federal. Foram realizadas, entrevistas semiestruturadas com técnicos das referidas instituições. A pesquisa se justifica por corroborar com a abordagem dos estudos sobre assentamentos precários, bem como evidenciar a trajetória local da política de urbanização de favelas. Verificou-se que os arranjos institucionais para a gestão da urbanização em assentamentos precários têm sido descontinuados no tempo e não permitiram a acumulação das capacidades institucionais.

Palavras-Chave: urbanização de favelas; assentamentos precários; capacidade institucional.

ABSTRACT

The Growth Acceleration Program (PAC) was created in 2007 with the objective of boosting the country's economic development, with the implementation of infrastructure. A modality of this program called Urbanization of Precarious Settlements (UAP) expanded the volume of resources invested and the scale of interventions in slums and was an opportunity to address social, urban-environmental and land tenure dimensions in an integrated manner. The city of Campina Grande - PB investments PAC Phase I (2007) and PAC Phase II (2011) investments for the urbanization and land regularization of precarious settlements, comprising the following projects: Araxá Railroad, Invasion of Novo Horizonte, Community de Bodocongó - São Januário 1 and 2 and the Ramadinha channel, an invasion of Macaíba, Pelourinho and the Mechanics District in the Southwest Region. The last two have not yet been completed. It is of interest to this study to verify whether the Municipality has institutional capacities to carry out urban regularization actions for precarious settlements, assuming that the municipal administration of Campina Grande did not constitute normative and institutional apparatus capable of guiding and executing the process of urbanization of slums. In the municipality. Based on preliminary studies of this work, it has been possible to verify that the institutional arrangements for the management of urbanization in precarious settlements have been discontinued over time and have not allowed the accumulation of institutional capacities. The general objective of the research will be to evaluate the normative and administrative conditions for the urbanization of slums in Campina Grande-PB, considering the interventions under the PAC-UAP. The research is located within the scope of critical urban theory, considering the unequal capitalist urbanization, the approach is qualitative, based on critical analyzes of the normative and institutional conditions. This is an exploratory-descriptive research that will support critical analyzes of the processes of implementation of interventions for the urbanization of precarious settlements in Campina Grande. The methodological procedures will be: a bibliographic review and a documental research, based on a survey in the Municipality of Campina Grande, data surveys and official information from municipal, feder. Semi-structured interviews will be carried out with technicians from the aforementioned institutions and with residents of the areas under intervention; in addition to processes of direct observation of the intervention areas, with visits and photographic records, as well as the elaboration of cartograms. The research is justified because it corroborates the approach of studies on precarious settlements, as well as highlighting the local trajectory of the slum upgrading policy

Keywords: urbanization of favelas; precarious settlements; institutional capacity

LISTA DE FIGURAS

Figura 01 – Localização do Município de Campina Grande-PB e assentamento PAC-UAP	22
Figura 02 – Infograma relativo ao conceito de Capacidade Estatal	29
Figura 03 – Infograma relativo ao sistema da administração pública.....	32
Figura 04 – Modelo analítico para arranjos institucionais.....	34
Figura 05 – Infograma da Subnormalidade – evolução do conceito pelo IBGE	36
Figura 06 – Assentamentos precários para o PAC	45
Figura 07 – Linha do Tempo de Intervenções em Assentamentos precários e marcos municipais.	52
Figura 08– Favelas de Campina Grande (Plano de Erradicação de Favelas)	53
Figura 09 – Favelas do projeto CURA e área para transferência.....	56
Figura 10 – Assentamentos Precários de Campina Grande (1984)	58
Figura 11 – Conjunto Habitacional Glória em 2010.....	60
Figura 12 – ZEIS de Campina Grande	63
Figura 13 – Área de intervenção do HBB no Pedregal, ZEIS e Aglomerados Subnormais.....	64
Figura 14 – Áreas de Intervenção do PAC-UAP, Aglomerados Subnormais e ZEIS em Campina Grande	67
Figura 15 – Áreas de Intervenção do PAC-UAP em Campina Grande	68
Figura 16 – Localização do bairro da Intervenção Linha Férrea do Araxá em Campina Grande.....	71
Figura 17 – Desapropriações da “Linha” férrea do Araxá	73
Figura 18 – Área de Intervenção da Urbanização da “Linha” férrea do Araxá	74
Figura 19 – Imagens da Urbanização da “Linha” férrea do Araxá.....	75
Figura 20 – Planta de Situação do Empreendimento “Linha” Férrea do Araxá	76
Figura 21 – Localização da Intervenção Região de Bodocongó em Campina Grande	78
Figura 22 –Intervenção Região de Bodocongó – São Januário e Canal da Ramadinha.....	79
Figura 23 –Intervenção Região de Bodocongó - Comunidade São Januário I e II.....	80
Figura 24 –Imagens da Intervenção Região de Bodocongó - Comunidade São Januário	81
Figura 25 –Intervenção Região de Bodocongó – Canal da Ramadinha.....	83
Figura 26 –Desapropriações da Intervenção Região de Bodocongó – Canal da Ramadinha.....	84
Figura 27 –Imagens da Intervenção Região de Bodocongó – Canal da Ramadinha	85
Figura 28 – Localização da Intervenção Região Sudoeste em Campina Grande	86
Figura 29 – Área de Intervenção da Urbanização Região Sudoeste.....	87
Figura 30 – Áreas da Urbanização Região Sudoeste – Macaíba, Distrito e Pelourinho.....	88
Figura 31 – Desapropriações e Inserções de Unidades Habitacionais na Região Sudoeste	89
Figura 32 – Área prevista para Empreendimento Habitacional ocupada	90
Figura 33 – Imagens da Intervenção Região Sudoeste – Macaíba, Distrito e Pelourinho.....	91
Figura 34 – Localização da Intervenção Novo Horizonte em Campina Grande	92
Figura 35 – Ruas da comunidade pré-urbanização – Ano 2014	93
Figura 36 – Áreas da Urbanização Novo Horizonte	94
Figura 37 – Intervenções habitacionais na Invasão Novo Horizonte.....	96

Figura 38 – Tipologia Habitacional e Imagens atuais da intervenção Novo Horizonte.....	96
Figura 39 – Intervenções do PAC-UAP na Macrozona Urbana	101
Figura 40 – Intervenções do PAC-UAP No Zoneamento de Campina Grande	102
Figura 41 – Intervenções do PAC-UAP no Zoneamento Distrital.....	102
Figura 42 – Organograma da Secretaria de Obras	125
Figura 43 – Organograma da Secretaria de Planejamento (SEPLAN).....	126

LISTA DE QUADROS

Quadro 01 – Modelos básicos de intervenção em Favelas	39
Quadro 02 – Padrões para Urbanização	39
Quadro 03 – Tipologia de Assentamentos e Intervenção.....	40
Quadro 04 – Processo de Operacionalização – PAC-UAP	47

LISTA DE TABELAS

Tabela 01 – Dados gerais sobre as intervenções do PAC-UAP em Campina Grande	69
---	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AJUR	Assessoria Jurídica
ATEC	Assessoria Técnica
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNH	Banco Nacional de Habitação
CadHab	Cadastro de Demanda Habitacional
CEHAP	Companhia Estadual de Habitação Popular
CHIS	Coordenadoria de Habitação de Interesse Social
CMH	Coordenadoria Municipal de Habitação
COHAB-CG	Companhia de Habitação Popular de Campina Grande
COMDECA	Companhia Pró-desenvolvimentista de Campina Grande
COBRAS	Coordenadoria de Obras
CPRM	Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais
CPU	Coordenadoria de Planejamento Urbano
CURA	Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada
DC	Defesa Civil
DCU	Controle Urbano
DNR	Departamento de Normas e Regulamentações
DPUR	Diretoria de Planejamento Urbano e Regional de Campina Grande
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FMHIS	Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social
GAB	Gabinete da Secretaria de Campina Grande
GAD	Gerência Administrativa de Campina Grande
GCC	Gerência de Controle de Cadastro de Campina Grande
GCPS	Gerência de Controle e Parcelamento do Solo de Campina Grande
GDCTS	Gerência de Desenvolvimento Comunitário e Trabalhos Sociais de Campina Grande
GDI	Gerência de Desenvolvimento e Informação de Campina Grande
GEAD	Gerência Administrativa de Campina Grande
GEIL	Gerência de Iluminação Pública de Campina Grande
GIGOV-PB	Gerência Executiva do Governo da Paraíba

GPADU	Gerência de Projetos Arquitetônicos e Desenhos Urbano de Campina Grande
GPPH	Gerência de Planejamento e Programas Habitacionais de Campina Grande
GSU	Gerência de Sistemas Urbanos de Campina Grande
HB	Programa Habitar Brasil
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
MCidades	Ministério das Cidades
MCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
OGU	Orçamento Geral da União
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PDLI	Plano Local de Desenvolvimento Integrado
PMCG	Prefeitura Municipal de Campina Grande
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMH	Política Municipal de Habitação
PMHIS	Plano Municipal de Habitação de Interesse Social
PMHIS	Programa de Urbanização de Assentamentos Precários
PPA	Plano Plurianual
PROMORAR	Programa de Erradicação de Sub-Habitação
PRO-TAXA	Protocolo-Geração de taxas
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
SAB	Sociedade Amigos do Bairro
SECOB	Secretaria de Obras
SEPLAN	Secretaria de Planejamento
SERFHAU	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SES	Sistema de Esgotamento Sanitário
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SOSUR	Secretaria de Obras e Serviços Urbanos
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
UAP	Urbanização de Assentamentos Precários
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social
ZEP	Zonas Especiais de Preservação

ZPA	Zonas de Preservação Ambiental
ZPHAC	Zonas de Proteção Histórica, Artística e Cultural
ZPP	Zonas de Proteção Paisagística
ZRA	Zonas de Recuperação Ambiental
ZUC	Zonas de Unidades de Conservação

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	18
1.1	Abordagem Metodológica da pesquisa	21
1.1.1	<i>Local da Pesquisa</i>	22
1.1.2	<i>Sujeitos da pesquisa</i>	22
1.1.3	<i>Instrumento de coleta de dados</i>	23
1.1.4	<i>Indicadores para análise dos arranjos e Aparatos Normativos</i>	23
1.1.5	<i>Procedimento de coleta de dados</i>	24
1.1.6	<i>Processamento e análise dos dados</i>	24
1.1.7	<i>Aspectos Éticos</i>	25
2	DA CAPACIDADE E ARRANJOS INSTITUCIONAIS FRENTE AO PAC-UAP A SITUAÇÃO ATUAL DOS ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS – UMA BREVE DISCUSSÃO	26
2.1	O debate sobre Capacidade Estatal e Arranjos Institucionais	26
2.1.1	<i>A administração pública e os sistemas burocráticos</i>	31
2.2	Trajectoria e características das intervenções em favelas no brasil	35
2.2.1	<i>Conceitos e discussões iniciais sobre Favelas no Brasil</i>	35
2.2.2	<i>Modelos de Intervenção em Favelas no Brasil do período de1930 aos dias atuais</i>	37
2.2.3	<i>Erradicação, remoção, consolidação e urbanização das favela</i>	40
2.3	O PAC-urbanização de assentamentos precários – configuração, características e desafios	43
3	CONTEXTO HISTÓRICO E SOCIOESPACIAL DE CG – TENSÕES POLÍTICAS E DINÂMICA URBANA NO PROCESSO DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS (1970-2020)	49
3.1	Campina Grande e a precariedade dos primeiros tempos	49
3.2	As intervenções em assentamentos precários 1970 até o PAC	51
3.3	Projetos do PAC-UAP em campina grande-PB	65
3.3.1	<i>Linha Férrea do Araxá</i>	70
3.3.2	<i>A Urbanização da Região do Bodocongó</i>	72
3.3.3	<i>A Urbanização da Região Sudoeste</i>	85
3.3.4	<i>A Urbanização da Invasão Novo Horizonte</i>	92

4	O APARATO NORMATIVO PARA A URBANIZAÇÃO E REGULARIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS EM CAMPINA GRANDE	100
4.1	O Plano Diretor (Lei Complementar Nº 003 de 09 de outubro de 2006) ...	100
4.2	A Política Municipal de Habitação (Lei Nº 4.787 de 2009)	109
4.3	A Lei que regulamenta as ZEIS (Lei Nº 4.806 de 23 de setembro de 2009)	110
4.4	O Código de Defesa do Meio Ambiente (Lei Complementar Nº 042 de 24 de setembro de 2009)	115
4.5	O Código de Obras (Lei Nº 5410/2013 de 23 de dezembro de 2013)	118
4.6	A Lei Municipal Nº 6.518/2017 - Programa de Regularização Fundiária... ..	119
5	O APARATO INSTITUCIONAL PARA A URBANIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS EM CAMPINA GRANDE	121
5.1	Análise do quadro Institucional a partir do PMH	121
5.2	Aparatos e competências para a Implementação de Políticas e Programas Habitacionais.....	124
5.3	Apontamentos sobre Aparato e Arranjos institucionais relacionados às intervenções dos PAC-UAP	128
5.3.1	<i>Aparato Normativo-Institucional</i>	131
5.3.2	<i>Técnico-administrativo</i>	132
5.3.3	<i>Político-relacional</i>	134
5.3.4	<i>Prioridade da política e Alinhamento</i>	134
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	136
	REFERÊNCIAS	139
	ANEXOS A – FICHA PADRÃO PARA AS INTERVENÇÕES	145
	ANEXO B – ROTEIRO DAS ENTREVISTAS	149

1 INTRODUÇÃO

O Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, foi criado em 2007 com o objetivo de impulsionar o desenvolvimento econômico do país, com a implantação de infraestruturas. O objetivo foi de aumentar os recursos investidos e a escala das intervenções em favela. Foi, portanto, uma oportunidade para tratar de forma integrada as dimensões social, urbana-ambiental e fundiária, gerando maiores possibilidades para o processo de urbanização e regularização.

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, 22 aglomerados subnormais em Campina Grande, com uma população estimada de 31.000 pessoas, ou seja, 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.

O município de Campina Grande recebeu investimentos do PAC Fase I (2007) e PAC Fase II (2011) para a urbanização e regularização fundiária de assentamentos precários, compreendendo quatro projetos de intervenção. O primeiro projeto trata da Linha Férrea Araxá, intervenção finalizada no ano de 2007, contemplando cerca de 400 famílias; o segundo projeto, na região de Bodocongó, na comunidade São Januário 1 e 2 e no canal da Ramadinha, intervenção iniciada e não finalizada no ano de 2007, contemplando aproximadamente 1.800 famílias; o terceiro projeto, no Novo Horizonte, intervenção realizada em duas etapas, no ano de 2007 e 2009, contemplando cerca de 470 famílias; e o quarto projeto, na região Sudoeste, na invasão de Macaíba, Pelourinho e Distrito dos Mecânicos, intervenção iniciada no ano de 2011 e não finalizada, contemplando cerca de 1.850 famílias. (MORAES *et al*, 2021).

Estudos recentes reconhecem a importância de pesquisas que tratam de aspectos qualitativos das intervenções de urbanização de favelas, nas escalas federal, regional e local. A partir de uma lapidação dessas pesquisas e considerando esse panorama inicial das intervenções realizadas na cidade de Campina Grande, a pesquisa foi norteada a partir das seguintes lacunas: o município de Campina Grande tem capacidades institucionais para realizar ações de regularização urbanística de assentamentos precários? como as políticas públicas direcionadas ao processo de

urbanização de favelas são implementadas na cidade de Campina Grande? Elas realmente urbanizaram as favelas, eliminaram os riscos e as integraram à cidade formal? Diante de investigações inicialmente realizadas parte-se do pressuposto de que a gestão municipal de Campina Grande não constituiu ao longo do tempo aparatos normativo e institucional capaz de orientar e executar o processo de urbanização de favelas no município.

A pesquisa teve como objetivo geral avaliar as condições normativas e administrativas para urbanização de favelas em Campina Grande-PB, considerando as intervenções no âmbito do PAC-UAP. Como objetivos específicos, a pesquisa pretende verificar a adequação à legislação urbanística e ambiental municipal para a implementação de projetos de urbanização de favelas em Campina Grande, verificar a compatibilidade das condições da estrutura administrativa a implementação de projetos de urbanização de favelas em Campina Grande, considerando o perfil técnico e profissional.

A proposta de dissertação dá continuidade à pesquisa “Direito à cidade e habitação: condicionantes institucionais e normativas para a implementação de políticas de urbanização de assentamentos precários” realizada no Observatório das Metrôpoles, da qual a autora fez parte e que teve como objetivo avaliar características de investimentos em urbanização de favelas com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, com estudos de caso nas cidades do Rio de Janeiro, Santo André, Belo Horizonte, Fortaleza, Pelotas, Recife, Curitiba e Campina Grande.

A pesquisa se justifica por corroborar com a abordagem temática sobre as expressões do desenvolvimento urbano desigual, bem como evidenciar a trajetória local da política de urbanização de favelas. Avança nas discussões iniciadas nos relatórios de pesquisa em rede produzidos no sentido de ampliar as reflexões teóricas, o debate sobre as tensões políticas e socioespaciais, bem como a situação dos assentamentos precários frente as políticas das gestões municipais da cidade de Campina Grande. Fomenta, portanto, os estudos sobre os assentamentos precários locais e possibilita a continuidade para novos estudos e ampliação da pesquisa para outros municípios.

Esta dissertação está dividida em cinco tópicos que se comunicam e que dão base para as análises e discussões e tentam responder aos objetivos descritos

anteriormente. O tópico 1 além de introduzir o tema da pesquisa, busca descrever o processo metodológica da pesquisa, explicando caminho percorrido pela autora desde a descrição do objeto empírico até coleta e análise dos dados, por meio das normativas e indicadores institucionais.

O tópico 2 debate os principais eixos norteadores que embasam a teoria e conceitos estudados para a compreensão do contexto das intervenções das urbanizações do PAC-UAP na cidade de Campina Grande, como o debate sobre as capacidades estatais e arranjos institucionais e o impacto gerado no contexto nacional e local, bem como o seu percurso e características das intervenções em Favelas no Brasil por meio de conceitos, tipologias, processos de erradicação e remoção integral das favelas, urbanização e consolidação de assentamentos e Urbanização integrada e sobre o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC em Urbanização de assentamentos precários (UAP), suas configurações, características e desafios.

O tópico 3 disserta sobre o contexto histórico e socioespacial da cidade de Campina Grande, as tensões políticas, a precariedade dos primeiros tempos em relação aos assentamentos e toda a dinâmica urbana da década de 1970 até a implementação do PAC-UAP. Uma linha cronológica que relaciona os principais marcos no âmbito federal e municipal, bem como os gestores que administravam o país e a cidade, foi feita para um melhor posicionamento de datas e fatos. Ainda no tópico 3, são descritas e analisadas as intervenções de urbanização em assentamentos precários concluídas e em andamento no âmbito do PAC-UAP – Linha Férrea do Araxá, Região Bodocongó, Região Sudoeste e Novo Horizonte.

O tópico 4 fala sobre o aparato normativo para a regularização de assentamentos precários em Campina Grande, através das Leis do Plano Diretor - 003/2006; da Política Municipal de Habitação – 4.787/2009; da Lei das Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS – 4.806/2009, do Código de Defesa do Meio Ambiente – 042/2009, Código de Obras de Campina Grande – 5.410/2013 e da Lei Municipal do Programa de Regularização Fundiária – 6.518/2017.

O quinto e último tópico trata sobre o aparato institucional para a urbanização de assentamentos precários na cidade de Campina Grande, a partir de uma análise do quadro institucional da Política Municipal de Habitação – PMH, e as competências para a implementação de Políticas e Programas Habitacionais, através dos indicadores da capacidade institucional – Aparato normativo, técnico administrativo e

político-relacional e indicadores da capacidade de implementação – prioridade da política e alinhamento.

A cidade de Campina Grande, desde a década de 1970, recebe investimentos do âmbito federal com contrapartidas do âmbito municipal para atuação em assentamentos precários, de modo que esses investimentos nunca foram suficientes para responder a demanda de precariedade da cidade, tanto no que se refere ao urbano, quanto a habitabilidade.

Percebemos que são os empreendedores privados da cidade que estão definindo, estão pautando para onde vai o crescimento da cidade. O município em si, não tem condições de, com recursos próprios, fazer uma política mais profunda, mais assertiva em relação à urbanização de favelas, porque são projetos grandes e caros. O que se precisa é a vontade política do governo federal e do municipal de investir em políticas públicas para os assentamentos precários.

Ao finalizarmos esta pesquisa, e diante de todas as discussões e análises, entendemos que o PAC-UAP depende muito do poder público federal e da gestão local, por meio de arranjos e capacidade de políticas com fatores e contextos locais, com anseios, vontade, investimento e propostas de execução vindas do âmbito Federal. A concretização do Programa, que é federal, é de responsabilidade municipal em sua maioria. Programas como o PAC-UAP envolvem vidas humanas, muitas vezes frágeis por sua precariedade e necessidade urgente.

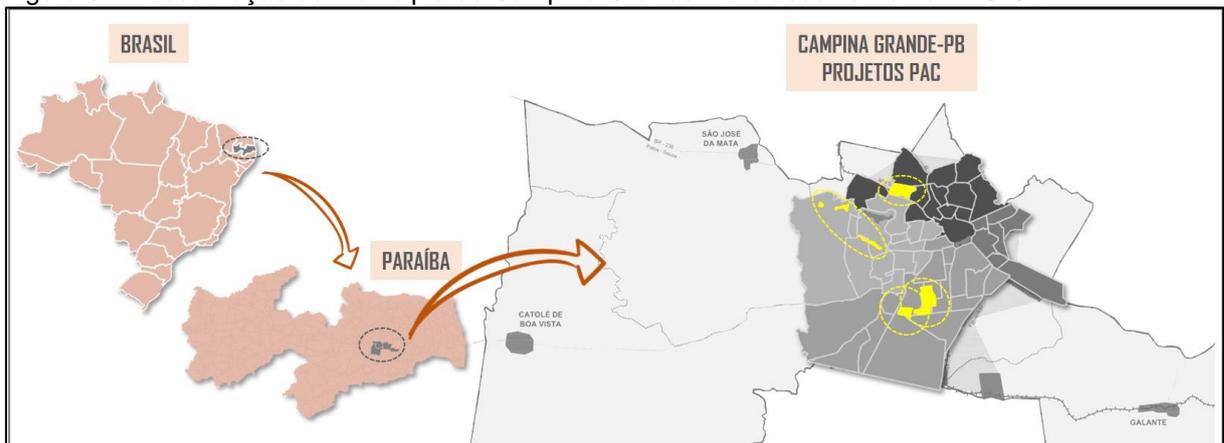
1.1 Abordagem Metodológica da pesquisa

Este tópico irá descrever a abordagem metodológica que norteará a pesquisa, caracterizando e descrevendo o seu percurso. Quanto a abordagem do estudo, trata-se de uma pesquisa qualitativa, pois busca compreender a situação das intervenções de urbanização de assentamentos precários, através de aparatos e normativas coordenadas pela gestão municipal. Quanto à natureza, é uma pesquisa básica que gerará conhecimentos úteis para a gestão municipal que intervém nos assentamentos precários

1.1.1 Local da Pesquisa

A pesquisa será desenvolvida no município de Campina Grande, como podemos ver no mapa da Figura 01, no estado da Paraíba, por meio de análises de quatro bairros que houveram Urbanização de Assentamentos Precários -UAP, subsidiados pelo Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, compreendendo os bairros do Araxá (região Nordeste), Novo Horizonte (região Sul), Bodocongó (região Oeste) e a Região Sudoeste.

Figura 01 – Localização do Município de Campina Grande-PB e assentamento PAC-UAP



Fonte: Elaborado pela autora (2022).

1.1.2 Sujeitos da pesquisa

Os participantes da pesquisa são técnicos, coordenadores e profissionais responsáveis pelas intervenções nas favelas realizadas no município de Campina Grande-PB, locados na SEPLAN (Secretaria de Planejamento) e na SECOB (Secretaria de Obras). Foram considerados, técnicos de cada organização para entrevista do setor da diretoria de planejamento urbano e regional, da coordenadoria de habitação de interesse social, da coordenação de obras e da coordenação de convênios e contratos que participaram desde o processo de implantação do PAC-UAP a finalização das intervenções da Linha Férrea do Araxá, Região Sudoeste e Bodocongó e Novo Horizonte. Ao total, foram entrevistados seis técnicos, dois deles da SECOB e quatro da SEPLAN, com formação na área de engenharia civil, engenharia elétrica e sociologia.

1.1.3 Instrumento de coleta de dados

Os dados e informações das intervenções e urbanização nos assentamentos precários foram realizadas, principalmente, a partir de uma ficha padrão elaborada pela coordenação de rede de pesquisas do Observatório das Metrôpoles (vide Anexo I). Foram realizadas entrevistas semiestruturadas (vide Anexo II) com questões divididas em cinco partes – dados gerais sobre o entrevistado, a ocupação e função na coordenação, considerações sobre o PAC, informações gerais, e questões para o encerramento da entrevista com os técnicos das referidas secretarias. As entrevistas foram gravadas com um gravador de voz portátil e transcritas. Foram observadas diretamente as áreas de intervenção da Linha Férrea do Araxá, Região Sudoeste e Bodocongó e Novo Horizonte, com uma visita *in locu* em cada uma das intervenções para registros fotográficos. Os instrumentos utilizados foram uma câmera para captura de imagens local e cadernos para anotações.

1.1.4 Indicadores para análise dos arranjos e Aparatos Normativos

Para análise das normativas institucionais foram analisadas as principais referências normativas para urbanização de assentamentos precários no município de Campina Grande:

- a) **Plano Diretor Participativo** (Lei complementar Nº 003 de 09 de outubro de 2006) – tem como objetivo garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade, a melhoria da qualidade de vida e o bem-estar da população, estabelecendo ações para a estruturação do espaço urbano;
- b) **Política Municipal de Habitação** (Lei Nº 4.787 de 02 de setembro de 2009) que tem como finalidade orientar as ações do poder público em relação à habitação de interesse social.
- c) **Lei de ZEIS** (Lei Nº 4.806 de 23 de setembro de 2009) que regulamenta as Zonas Especiais de Interesse Social da cidade de Campina Grande;
- d) **Código de Defesa do Meio ambiente** (Lei complementar Nº 042 de 24 de setembro de 2009) que determina as normas voltadas para a administração, proteção e controle dos recursos ambientais de Campina Grande;
- e) **Código de Obras** (Lei Nº 5410/13 de 23 de Dezembro de 2013) que tem como objetivo guiar a elaboração de projetos de qualquer obra do município;

Indicadores para análise dos arranjos e Aparatos Institucionais

Para análise dos Aparatos Institucionais foram analisadas os principais indicadores das capacidades institucionais e de implementação, de acordo com o estudo de Lima-Silva e Dantas (2020):

- a) **Capacidade Institucional** – Aparato normativo-institucional, técnico administrativo e Político-relacional;
- b) **Capacidade de Implementação** – Prioridade da política e Alinhamento.

1.1.5 Procedimento de coleta de dados

As diversas técnicas que visam à coleta e análise de dados verbais e visuais foram selecionadas em conformidade com o próprio estudo, sua questão de pesquisa, seu grupo-alvo, entre outros fatores.

As técnicas ou procedimentos utilizados para coleta de dados desta pesquisa foram: observação direta dos bairros que receberam intervenção do PAC-UAP, entrevistas semiestruturadas, pesquisa bibliográfica - a partir de fontes secundárias, por meio de livros, artigos de periódicos, relatórios, dissertações, teses, etc., foi realizada uma varredura nos principais bancos de dados on-line sobre o objeto de pesquisa e selecionados trabalhos publicados nos últimos cinco anos; pesquisa documental a partir do acesso aos documentos oficiais da Prefeitura Municipal de Campina Grande, da SEPLAN, SECOB, do IBGE, da Gerência Executiva do Governo da Paraíba - GIGOV-PB e de Websites do Governo Federal e Estadual, do Ministério do Desenvolvimento Regional e, por fim, a sistematização de todas as informações coletadas.

1.1.6 Processamento e análise dos dados

Após a coleta de dados, os dados foram analisados através da codificação, interpretação, fichamentos e análise documental. O fichamento é uma parte importante na organização para a efetivação da pesquisa de documentos. A investigação documental consistiu na análise de documentos de áudio, fotografias e

textos que já existam sem nenhuma participação ou instigação do pesquisador para não influenciar nas discussões dos resultados.

Para as entrevistas, a codificação foi atribuída a uma palavra ou frase para cada parte das questões perguntadas. Todos os dados foram verificados de forma sistemática e as ideias, conceitos e temas foram codificados em blocos por entrevistados e falas dirigidas às intervenções realizadas, bem como às citações referentes às condições de aparato normativo e institucional. Visando resguardar as informações dos agentes entrevistados, as falas foram identificadas por um número a partir da sequência das entrevistas realizadas.

Em síntese, os relatos das entrevistas depois de gravados foram transcritos e numerados, logo após foram lidos de maneira criteriosa sem realizar interpretação, mas com o sentido de apreender a globalidade destes relatos. Os depoimentos foram analisados individualmente, retirando as unidades de significado, que emergirão da própria descrição, por meio da análise do discurso que é uma técnica de investigação que tem por finalidade a descrição objetiva, sistemática do conteúdo manifesto da comunicação que permite a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção e recepção das mensagens. (BARDIN, 2016).

As análises documentais das legislações terão como objetivo representar o conteúdo das leis de forma diferente da original sob o enfoque dos objetos da pesquisa, afim de facilitar, num estado ulterior, a sua consulta e referenciação.

1.1.7 Aspectos Éticos

A pesquisa segue as diretrizes da Resolução 510/2016 CNS/MS. O respeito devido à dignidade humana exige que toda pesquisa se processe com consentimento livre e esclarecido dos participantes, indivíduos ou grupos que, por si e/ou por seus representantes legais, manifestem a sua anuência à participação na pesquisa. O projeto foi submetido à Plataforma Brasil para devido cadastro e submetido ao Comitê de Ética e Pesquisa da Universidade Estadual da Paraíba, avaliado e aprovado com o número do parecer 5.181.867.

2 DA CAPACIDADE E ARRANJOS INSTITUCIONAIS FRENTE AO PAC-UAP A SITUAÇÃO ATUAL DOS ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS – UMA BREVE DISCUSSÃO

Este tópico apresenta a discussão sobre os temas teóricos que auxiliam nas análises desta pesquisa, para posteriormente observar as dificuldades e facilidades enfrentadas pelas gestões municipais para a execução dos projetos do PAC-UAP na cidade de Campina Grande. Também será discutido o tema capacidade estatal e arranjos institucionais, sobre o impacto gerado no contexto nacional e local, bem como o seu percurso e características das intervenções em Favelas no Brasil por meio de conceitos, tipologias, processos de erradicação e remoção integral das favelas, urbanização e consolidação de assentamentos e Urbanização integrada e sobre o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC em Urbanização de assentamentos precários - UAP, suas configurações, características e desafios.

2.1 O debate sobre Capacidade Estatal e Arranjos Institucionais

Os primeiros estudos sobre capacidade estatal surgiram em meados do século XX, derivando de reflexões que tratavam da crescente complexidade e expansão das funções do Estado, tanto na área econômica – com políticas *keynesianistas* – quanto na área social, com a emergência e ampliação do *welfare state*. (LIMA-SILVA, 2019).

No ano de 1980, quando organismos internacionais de financiamento, principalmente o Banco Mundial, compreenderam que os empréstimos não eram investidos de forma eficiente e eficaz, porque os países em desenvolvimento não tinham capacidade de implementar suas políticas e programas, o conceito de “capacidade institucional” foi desenvolvido. Na esfera brasileira, verificou-se a existência de programas federais de fortalecimento da capacidade institucional de estados e municípios, embora não se tenha notado, ainda, grande visibilidade dessas iniciativas. (FERNANDES, 2016).

A capacidade institucional dos governos subnacionais, no Brasil, passou a ser objeto de atenção a partir da década de 2000. Nesta década, o governo federal vem desenvolvendo ações e programas cujos propósitos são avaliar e fortalecer a capacidade institucional dos entes subnacionais, em especial, os municípios. No

âmbito do governo federal, o fortalecimento da capacidade institucional da administração pública federal direta, das autarquias e das fundações tem sido objeto de preocupação e foi normatizada pelo Decreto Nº 6.944, de 21/08/2009. O artigo 1º desse decreto define o fortalecimento da capacidade institucional como:

[...] o conjunto de medidas que propiciem aos órgãos ou entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional a melhoria das suas condições de funcionamento, compreendendo as de caráter organizacional, que lhes proporcionem melhor desempenho no exercício de suas competências institucionais, especialmente na execução dos programas do Plano Plurianual (PPA). (BRASIL, 2009, ON-LINE).

Gomide e Pires (2014) discutem capacidades estatais para formular e implementar políticas de desenvolvimento, tendo como enfoque central seus arranjos institucionais, entendidos como o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica.

Segundo Mizrahi (2003) a falta de consenso em torno da identificação e mensuração do reforço de capacidade, condiciona a algumas conclusões importantes sobre o quadro teórico e a operacionalização do conceito:

- a) O reforço da capacidade envolve algo a mais que o fortalecimento de habilidades individuais;
- b) O reforço da capacidade é um processo;
- c) Os indicadores de desempenho (*performance indicators*) não podem ser substituídos por indicadores de reforço de capacidade (*capacity enhancement indicators*);
- d) Enquanto o reforço da capacidade pode ser medido em três dimensões analíticas (institucional, organizacional e individual), os indicadores de reforço não podem ser construídos no abstrato, pois os indicadores somente são operacionalizados quando eles estão relacionados com objetivos específicos de desenvolvimento.

Para Gomide *et al.*, (2017), a capacidade estatal não pode ser desvinculada do ambiente político-institucional no qual está inserida. Assim, ela depende de um projeto, ou seja, de objetivos legitimados pela eleição e de apoio social para ser viabilizada em termos de construção e operação. A capacidade estatal tem objetivos de:

- a) Englobar pelo menos duas dimensões ou gerações de análise em que o conceito remete à criação e à manutenção da ordem em um território, o que requer,

por sua vez, medidas para a proteção de sua soberania, como, instituir leis (capacidade legislativa), cobrar impostos (capacidade extrativa), declarar guerras e administrar um sistema de justiça;

b) Referir-se às situações em que Estados conseguem se erguer e, minimamente, guiar os rumos de uma sociedade, administrando seus conflitos e problemas internos;

c) Refletir sobre as capacidades que determinados Estados que já superaram seus estágios iniciais de construção e possuem (ou não) para atingir, de forma efetiva, os objetivos que pretendem por meio de suas políticas públicas, como a provisão de bens e serviços públicos;

d) Estado em ação, isto é, as capacidades de identificar problemas, formular de soluções, executar ações e entregar resultados. A implementação de políticas envolve atores, instrumentos e processos que, coordenados, capacitam o Estado para a realização de políticas públicas;

De acordo com Cingolani (2013) a multidimensionalidade do conceito de capacidade estatal, que pode abranger, sob diferentes combinações, a dimensão coercitiva, legislativa, extrativa, administrativa, institucional, legitimadora e desenvolvimentista. Por conseguinte, toda pesquisa sobre capacidade estatal deve necessariamente identificar de que dimensões trata, e responder, desde o início, o porquê da capacidade estatal. (LIMA-SILVA, 2019).

Segundo Lima-Silva (2019) os conceitos relativos à capacidade estatal difundidos nesse campo de estudo dizem respeito ao poder de produção de políticas públicas pelas burocracias do Estado. A retomada da trajetória dos estudos sobre capacidade estatal esclarece que esse conceito se organizou inicialmente a partir da existência de uma burocracia autônoma em relação a pressões sociais.

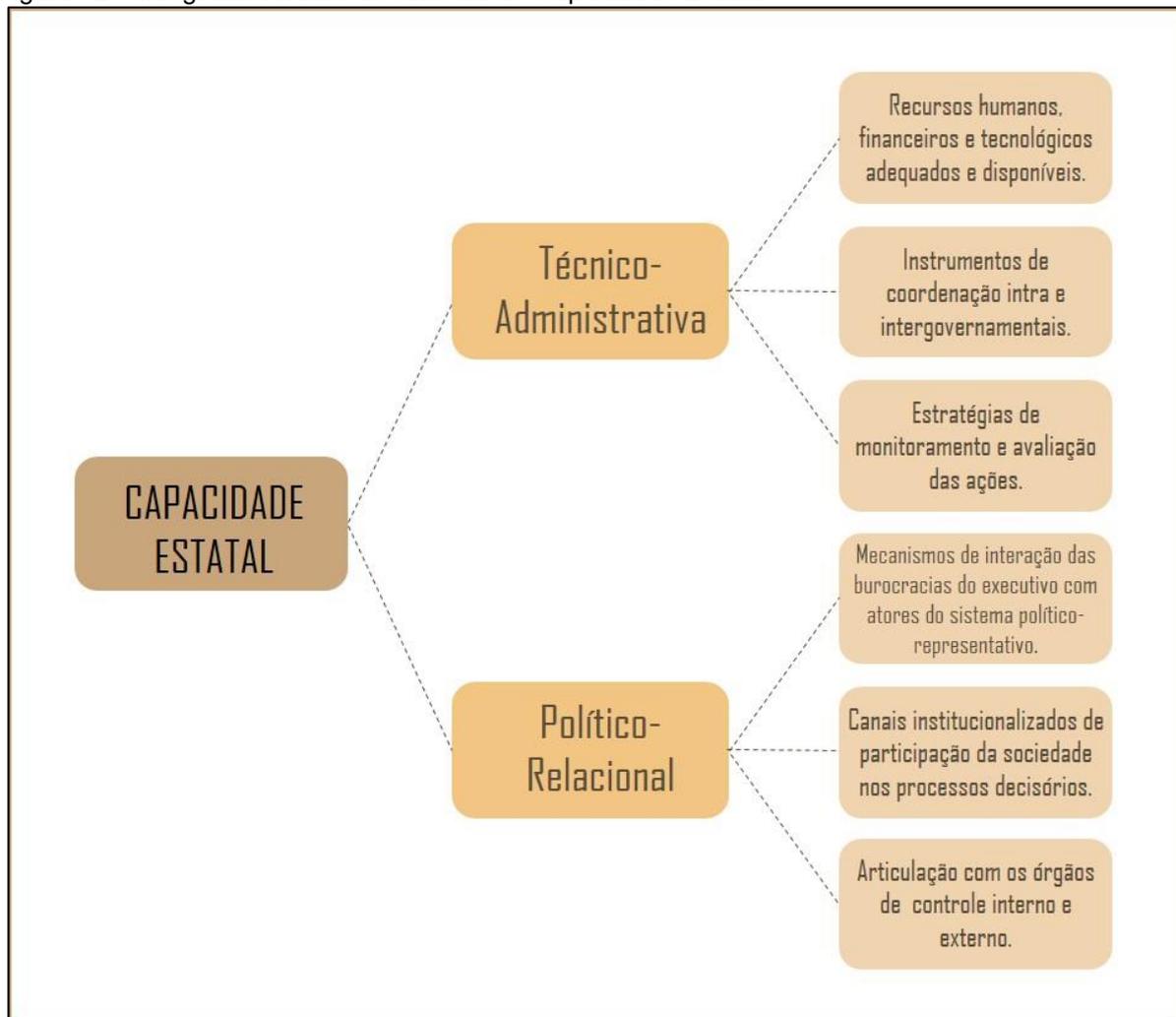
A capacidade Estatal apoia-se em duas principais vertentes, a técnico-administrativa que dá base aos recursos humanos, financeiros e tecnológicos, bem como os instrumentos de coordenação intra e intergovernamentais e estratégias de monitoramento e avaliação das ações; e uma segunda vertente político-relacional que suprime canais institucionalizados de participação da sociedade nos processos decisórios, bem como articula juntamente com os órgãos de controle interno e externo.

Os conselhos gestores, como mecanismos de controle social, constituem um traço do perfil político-institucional dos municípios e sua atuação é um dos fatores que determinam o desempenho da gestão municipal, estando, portanto, relacionados à

capacidade institucional dos municípios para implementar os serviços públicos (LUBAMBO, 2012; FERNANDES, 2016; LIMA-SILVA, 2019).

As definições de capacidade estatal dizem respeito ao poder de produção de políticas públicas pelas burocracias do Estado. De acordo com a Figura 02 podemos visualizar como se estabelece o conceito de capacidade estatal a partir de Gomide, Pereira, Machado (2017).

Figura 02 – Infograma relativo ao conceito de Capacidade Estatal



Fonte: (GOMIDE, PEREIRA, MACHADO, 2017). Adaptado pela autora.

Apesar da proliferação do uso do conceito de capacidades estatais sob diferentes perspectivas metodológicas, ressalta-se a inexistência de consenso. Pode ser um conceito latente ou um fenômeno não observável diretamente, apesar do seu forte apelo intuitivo. (Gallie, 1956). O conceito foi marcado pelas pesquisas de campo das ciências sociais e da economia política acerca do papel do Estado na promoção

do desenvolvimento (Cingolani, 2013). Skocpol (1985) associa o conceito de autonomia e de capacidade estatal e as define como:

- a) A autonomia está relacionada à possibilidade de as burocracias do serviço público formular e perseguir políticas públicas que não são simplesmente o reflexo das demandas ou dos interesses de grupos ou classes sociais;
- b) A capacidade estatal está associada à implementação de políticas, especialmente em face à oposição (real ou potencial) de grupos sociais ou em face de circunstâncias socioeconômicas adversas.

Do ponto de vista de Evans (1993; 1995), capacidade estatal não se proveria apenas das características do aparelho do Estado, mas também da relação deste com as estruturas sociais circundantes, elas implicariam na existência de organizações que pudessem gerar incentivos para induzir seus burocratas a perseguir metas coletivas e então assimilar informações do meio externo, ampliando a inteligência do Estado, e não apenas em liberdade para tomar decisões independentes. (GOMIDE, PEREIRA, MACHADO, 2017).

Corroborando com Enriquez, Centeno (2012) a conceituação de capacidade estatal como poder de implementar determinadas políticas públicas definidas como prioritárias, tendo em vista as prioridades ideológicas de um determinado governo não pode ser mensurada de uma forma absoluta, “mas apenas em relação ao encaixe ou disjunção da capacidade estatal com as funções do Estado” (SIKKINK, 1991, p. 11).

Enriquez e Centeno (2012) disserta diferenças na capacidade estatal entre países ou regiões podem ser explicadas por variações nas prioridades ideológicas de diferentes grupos sociais ou de culturas predominantes. Para Lindvall e Teorell (2016), a capacidade estatal não está contida apenas na existência de profissionais qualificados ou de recursos financeiros, e muito menos nos resultados alcançados, ao contrário, para esses autores, a capacidade é uma relação fortuita entre diferentes instrumentos de política, seja coerção, propaganda e/ou incentivos financeiros.

Para este trabalho entendemos as Capacidades Estatais como um grupo de medidas de gestão pública que promovem boas condições de organização e desempenho no exercício de suas competências, inclusive na excussão de políticas, programas e projetos.

2.1.1 A administração pública e os sistemas burocráticos

A administração pública e os sistemas burocrático, parlamentar e judicial, relacionam, simultaneamente, três sistemas institucionais na produção de políticas públicas, quais sejam: o representativo, o participativo e o de controles burocráticos, o representativo se define como a atuação dos partidos e de seus representantes eleitos, à política parlamentar e sua interação com o Executivo; o participativo que compreende uma variedade de formas de participação da sociedade civil nas decisões políticas, como os conselhos gestores nos três níveis de governo, as conferências de políticas públicas, as audiências e consultas públicas, ouvidorias e outras formas de interação entre atores estatais e atores sociais; e o executivo em que o sistema de controles da burocracia envolve os mecanismos de *accountability* horizontal, como os controles internos e externos, parlamentar e judicial, incluindo o Ministério Público : (GOMIDE; PIRES, 2014), conforme foi sistematizado na Figura 03.

A participação política, na tomada de decisões, também pode ser entendida como parte do processo e do próprio conteúdo de uma renovada noção de desenvolvimento e Sen (2000) nos diz que

As políticas apoiadas em amplos consensos são mais propensas de serem implementadas com maior sucesso e a seguirem seu curso do que políticas impostas por um governo que toma decisões contrárias aos desejos de importantes setores da sociedade. (Sen, 2000, p. 260).

Figura 03 – Infograma relativo ao sistema da administração pública



Fonte: (GOMIDE; PIRES, 2014). Adaptado pela autora.

Em relação aos fenômenos urbanos contemporâneos que provocam questionamentos sobre a capacidade do estado de realizar políticas de integração social e de caráter redistributivo, considera as transformações estruturais do Estado capitalista, em nível global e as restrições econômicas e de redução dos investimentos sociais públicos, em nível interno. A ação estatal no espaço urbano ao longo do século XX apenas sofisticou as estruturas que sedimentaram o padrão de intervenção urbana excludente. Embora muitos governos locais desenvolvam experiências participativas, a forma de inserção de novos atores sociais no processo decisório tem assumido desenhos diferenciados, expressando distintas formas de participação, desde as mais restritas, que se resumem a dar voz aos cidadãos, às que se convertem em mecanismo de empoderamento. (LIMA, 2010; RIBEIRO e LAGO, 1995).

Para Sabel (2004), arranjos de governança mais inclusivos permitem que atores locais julguem e revejam os processos de implementação de forma a corrigi-los, adaptando os objetivos gerais de uma política aos contextos e condições locais,

em uma dinâmica em que o monitoramento e a reflexão coletiva sobre os resultados da política alimentem seu contínuo aprimoramento.

Os arranjos institucionais compreendem as regras específicas que os agentes estabelecem para si nas suas transações econômicas ou nas suas relações políticas e sociais particulares. Desse modo, o ambiente institucional provê o conjunto de parâmetros sobre os quais operam os arranjos de políticas públicas. Admite-se que a relação entre as instituições e desenvolvimento não devem se ater ao ambiente institucional, mas, aos arranjos de políticas específicas. (GOMIDE; PIRES, 2014).

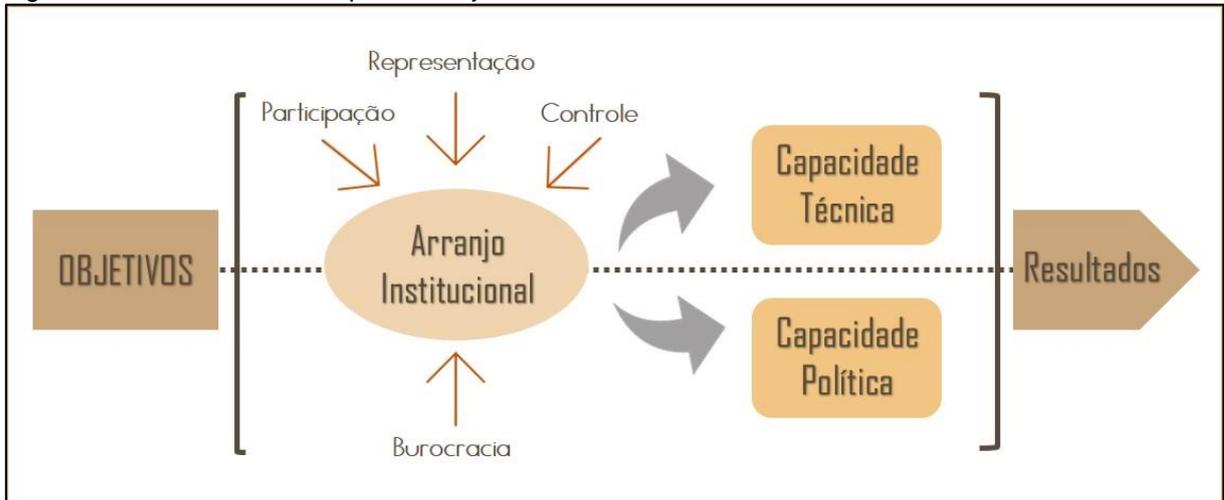
Em torno de cada política se arranjam organizações por meio de seus mandatos, recursos, competências e instrumentos legais ou mesmo mecanismos de coordenação, espaços de negociação e decisão entre atores frente ao governo, ao sistema político e à sociedade, além das obrigações de transparência, prestação de contas e controle. (GOMIDE; PIRES, 2014).

O conceito de arranjo institucional é entendido como o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica, são os arranjos que dotam o Estado de capacidade de execução de seus objetivos. No contexto democrático, entende-se que tal capacidade pode ser entendida a partir de dois componentes: o técnico-administrativo e o político. O técnico-administrativo referem-se às competências dos agentes do Estado para levar a efeito suas políticas, produzindo ações coordenadas e orientadas para a produção de resultados. O político refere-se às habilidades da burocracia do Executivo em expandir os canais de interlocução e negociação com os diversos atores sociais, processando conflitos e prevenindo a captura por interesses específicos. Portanto, entende-se que capacidades políticas estariam associadas à promoção da legitimidade da ação estatal em contextos democráticos, por meio da mobilização da sociedade e da articulação e compatibilização de interesses diversos em torno de plataformas comuns. (GOMIDE; PIRES, 2014).

As capacidades técnico- administrativas e políticas derivam das relações entre as burocracias do poder executivo com os atores dos sistemas representativo, participativo e de controles em cada setor específico. Desta maneira, são as regras, processos e mecanismos instituídos pelos respectivos arranjos de implementação que

vão explicar o resultado alcançado em cada política pública, como podemos observar por meio do modelo analítico para arranjos institucionais na Figura 04.

Figura 04 – Modelo analítico para arranjos institucionais



Fonte: (GOMIDE; PIRES, 2014). Adaptado pela autora.

Diante das discussões sobre capacidades e arranjos institucionais vistos anteriormente, frente à administração pública e os sistemas burocráticos, podemos entender que agentes locais, ou seja, técnicos que atuam direta e indiretamente em intervenções, podem rever os processos de implementação, como por exemplo, as políticas habitacionais, de forma que podem corrigi-las e adaptá-las aos novos objetivos diante dos contextos e das condições locais; e a partir de uma reflexão sobre os resultados da política, poderão ser direcionadas a um amplo aprimoramento e que os arranjos institucionais se formam a partir de regras específicas, bem como são definidos por um conjunto de parâmetros que podem manter relações entre as instituições e desenvolvimento local.

Este tópico teve como objetivo trazer uma breve contribuição teórica sobre os principais conceitos e organização das capacidades estatais e dos arranjos institucionais, objetos teóricos imprescindíveis para a discussão e análise dos dados posteriormente apresentados. Entender como se organiza o processo de capacidade estatal dentro dos fenômenos urbanos é essencial para o debate e o entendimento da realidade de determinada área e situação.

2.2 Trajetória e características das intervenções em favelas no Brasil

Este tópico abordará a trajetória e características das intervenções em favelas no Brasil com o objetivo de entender os fatos por meio de dados cronológicos e históricos de todo o processo de erradicação e remoção, urbanização, consolidação e urbanização integrada no Brasil. É importante entendermos todo esse processo, pois no tópico posterior, resgataremos todo o percurso e a precariedade dos primeiros tempos dos assentamentos precários na cidade de Campina Grande, que sofreram desde o processo de erradicação ao processo de urbanização integrada.

2.2.1 Conceitos e discussões iniciais sobre Favelas no Brasil

O que entendemos como favelas – ou comunidades, grotão, vila, mocambo, aglomerado subnormal, assentamento precário, etc. – possui origens e características diferentes pelo país. A favela foi uma das alternativas habitacionais encontradas pela população que não conseguiu acessar o mercado formal de moradias. Maricato (1996) aponta que a “favelização” das cidades está relacionada com as características excludentes do mercado imobiliário formal e o seu crescimento das é, portanto, resultado também da ausência e conivência do Estado.

As favelas são espaços urbanos construídos e habitados onde há uma preexistência a ser compensada, e esta se afirma como um dos principais condicionantes de sua estrutura. Para caracterizá-las, de acordo com Lima, Somekh (2013) é necessário entender que:

- a) O fracionamento dos espaços privados em parcelas inferiores a 40 m², densidades acima de 600 hab./ha são materializados em tecido urbano desordenado,
- b) A malha intrincada, lotes minúsculos e habitações amontoadas, acentuadamente insalubres; moradias precárias – exíguos espaços;
- c) A fragilidade dos elementos construtivos, condições inadequadas de ventilação, insolação e iluminação; baixa inserção de vias veiculares, bolsões impenetráveis e zonas isoladas;
- d) Os terrenos, por sua vez, acidentados, com modificações abruptas, fortes recortes, declividades acentuadas, várzeas inundáveis ou mesmo solos instáveis; linhas naturais de escoamento das águas cerradamente obturadas por edificações a

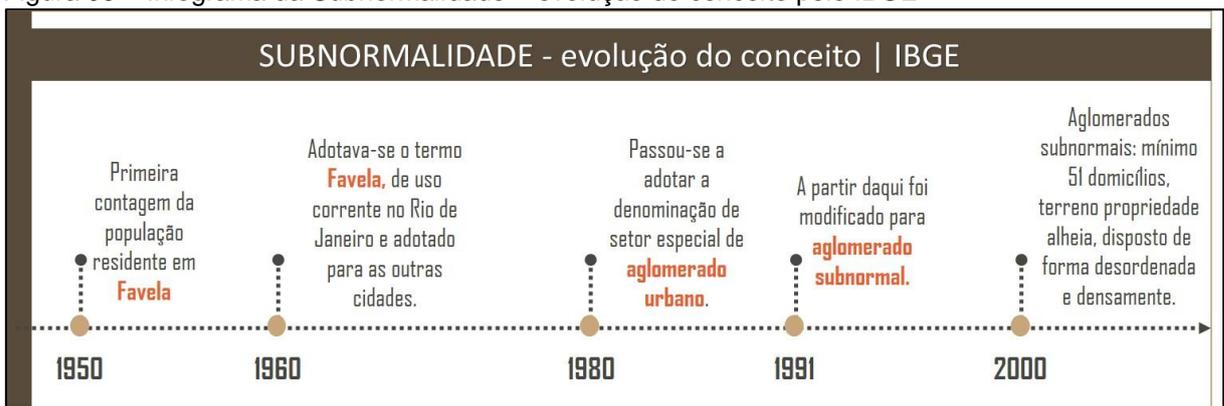
elas sobrepostas, sujeitas a inundações nos períodos chuvosos; transtornos, prejuízos e risco permanentes;

e) A precariedade dos serviços urbanos e infraestrutura;

f) A precariedade da segurança física: risco de inundação, deslizamento, incêndio, presença de roedores, malha propícia a abrigar marginalidade.

A Figura 05 refere-se a alguns conceitos sobre Subnormalidade desenvolvido pelo IBGE, desde as primeiras contagens dos residentes em favelas, à adoção do termo favela, posterior adoção do termo aglomerados urbanos e atualmente aglomerado subnormal.

Figura 05 – Infograma da Subnormalidade – evolução do conceito pelo IBGE



Fonte: (IBGE, 2010). Adaptado pela autora.

A favela começou a ser percebida como um 'problema' praticamente no momento em que surgiu. Encontrava forte respaldo no diagnóstico higienista aplicado na época à pobreza. A ação dos governos no que se referia às favelas deveria tratar de limpá-las e promover sua remoção do cenário urbano (ZALUAR; ALVITO, 2006).

Desde sempre a superurbanização é impulsionada pela reprodução da pobreza, não pela oferta de empregos. As favelas quadruplicaram após os anos de 1970, principalmente por ações de políticas neoliberais, que excluía os pobres de direitos básicos de subsistência. É também a década que tornou-se lugar comum para os governos no mundo todo justificar a remoção das favelas como modo indispensável de combater o crime. Os moradores de favelas representam 6% da população urbana dos países desenvolvidos, mas chegam a 78% de habitantes urbanos nos países menos desenvolvidos. (BARATTO, 2017).

2.2.2 Modelos de Intervenção em Favelas no Brasil do período de 1930 aos dias atuais

Foi a partir dos anos 1930, no governo de Getúlio Vargas (1930-1945) que a questão habitacional se tornou, de fato, um assunto público, passando a ser objeto de ação governamental. O déficit habitacional passou a ser visto como um problema social e sua solução como uma possível fonte de legitimidade política, tendo em vista a inserção da massa popular urbana no sistema político que assumiu o papel de nova base do governo federal. Ocorre, também, a primeira mudança na relação entre o Estado e a favela, emergindo uma “problematização” mais formalizada da favelização no Rio de Janeiro. Nestes anos, a favela foi objeto de legislação, caracterizada como uma “aberração” e proibida pelo código de obras de 1937. (VALLADARES, 2005; BURGOS, 2006; AZEVEDO, 1988).

A favela também passou a integrar oficialmente o planejamento governamental: o Plano Agache – ainda que não implementado – foi o primeiro plano de “extensão, renovação e embelezamento da capital do país” (VALLADARES, 2005, p. 45) e previu a construção de moradias populares acompanhada da destruição das habitações precárias e das favelas. Na década de 1940, iniciou-se uma segunda etapa da relação entre Estado e favelas (VALLADARES, 2005). Emergiu uma orientação mais dúbia sobre o “problema favela”, em que se buscou aprender sobre estes espaços e refletir sobre a forma mais efetiva de intervir neles.

A politização das favelas e seu crescimento exponencial sob a égide do populismo federal entre a década de 1950 e o início da década de 1960 marcam uma terceira fase na relação entre Estado e favela (VALLADARES, 2005). No fim do século XIX até meados da década de 1960, as favelas cresceram paulatinamente, mas permaneceram caracterizadas pela ausência de regularidade urbanística e de infraestrutura, e existência majoritária de moradias precárias, térreas e de madeira. (LIMA-SILVA, 2019).

O ano de 1964 marcou o início de uma quarta etapa da relação entre Estado e favela (VALLADARES, 2005), ainda pautada pela abordagem de erradicação e remoção integral, que durou até meados da década de 1970. Segundo Lima-Silva (2019) o processo de urbanização de favela é mobilizada pontualmente e se expande como alternativa habitacional em momentos de escassez de recursos financeiros ou

de pressão popular, mas não chega a se constituir como uma política nacional, estruturada e permanente.

Para Denaldi (2003), as experiências pioneiras de urbanização de favela, realizadas na década de 1980 e meados dos anos de 1990, podem ser caracterizadas como intervenções de emergência, que visavam proporcionar “direitos sociais mínimos”, melhorar as condições básicas de infraestrutura e garantir o direito à permanência.

Segundo Denaldi (2003), e Lima-Silva (2019) a decisão de evitar remoções resultou na consolidação de situações inadequadas do ponto de vista do adensamento, salubridade e segurança estrutural das moradias nas favelas urbanizadas. Com a verticalização das moradias e o aumento da densidade populacional e construtiva nas favelas, as instalações e serviços nas urbanizações pontuais e incompletas se tornaram insuficientes e as condições das moradias e das favelas com frequência voltaram à precariedade

Segundo Pasternak e D’Otaviano (2016), morar em favelas no Brasil já não é a mesma coisa do que no século passado. Por um lado, isso se dá em função do acúmulo de intervenções realizadas nas favelas, que significaram uma melhoria na qualidade da infraestrutura urbana. Não se pode mais afirmar de forma unívoca que todas as favelas são precárias em infraestrutura, nem que são apenas os mais pobres que moram nessas áreas (DENALDI, 2003). Falar de favela é falar do Brasil, assim como indicam Zaluar e Alvito (2006), mas também é falar de impasses na implementação de políticas públicas.

Falar sobre urbanização de favela requer a compreensão das condições morfológicas da área e os projetos de intervenção. O trabalho na urbanização de uma favela é diferente daquele que se realiza em ações de remoção e reassentamento. A urbanização e a reurbanização têm maior grau de complexidade técnica e social. A tomada de decisão sobre a urbanização de cada favela vai além dos aspectos físicos e morfológicos. (LIMA-SILVA, 2019).

O termo urbanização de favela é tingido por ambiguidades quanto aos objetivos e aos meios da ação. Não há dúvida sobre o fato de que iniciativas como as de urbanização de favelas são necessárias, uma vez que assentamentos precários expressam visivelmente as profundas distorções urbanas, no entanto, para o seu enfrentamento, requerem medidas estruturais. (MATLAND,1995; LIMA, 2010). Do

ponto de vista físico, Bueno (2000) indica que existem três modelos básicos de intervenção, a urbanização, a reurbanização ou substituição do tecido e o processo de remoção (Quadro 01).

Quadro 01 – Modelos básicos de intervenção em Favelas

Modelos básicos de intervenção em Favelas	
URBANIZAÇÃO	É o tipo de intervenção em que não há grandes alterações na estrutura do assentamento, e em que as ações principais se referem à instalação de infraestrutura e pavimentação. Ela é a alternativa mais viável em favelas planas e pouco densas.
REURBANIZAÇÃO OU SUBSTITUIÇÃO DO TECIDO	Por razões de inadequação da área, a estrutura de parte ou de todo o assentamento precisa ser refeita, sendo as famílias realojadas na mesma área em um momento posterior.
REMOÇÃO	Implica reassentamento da população em outra área, geralmente ocorre em áreas de risco ou de preservação ambiental, e corresponde parcialmente às áreas não-consolidáveis.

Fonte: Denaldi (2003). Adaptado pela Autora (2021).

Do ponto de vista da abrangência das intervenções, as intervenções pontuais em favelas, historicamente, estiveram ligadas às práticas clientelistas ou às necessidades emergenciais. Do ponto de vista dos Padrões para a urbanização, a literatura direciona para três padrões – o padrão mínimo de urbanização, o padrão intermediário de urbanização e o padrão alto de urbanização, que estão caracterizados no Quadro 02.

Quadro 02 – Padrões para Urbanização

Padrões para Urbanização	
PADRÃO MÍNIMO DE URBANIZAÇÃO	Relaciona-se com a implantação de infraestrutura básica, como redes de esgoto, energia, drenagem e coleta de lixo, além do tratamento de áreas de risco e da regularização fundiária;
PADRÃO INTERMEDIÁRIO DE URBANIZAÇÃO	Inclui a provisão de equipamentos urbanos, readequação do sistema viário e tratamento de problemas ambientais;
PADRÃO ALTO DE URBANIZAÇÃO	Além dos elementos anteriores, o tratamento da densidade, a definição de parcelamento, a eliminação de situações de insalubridade, assim como a insegurança das moradias e readequação do viário com padrões mínimos de largura de ruas.

Fonte: (AZEVEDO, 1998).

A partir dos padrões para urbanização descritos, um bom diagnóstico deve ser realizado e apontar o que e como urbanizar, e o que consolidar e regularizar. Cabe ressaltar a importância de envolver os moradores na elaboração desse diagnóstico, bem como programas que direcionem essas intervenções. O quadro 03 nos mostra

as principais tipologias de assentamentos precários, bem como o tipo de intervenção para cada caso.

Quadro 03 – Tipologia de Assentamentos e Intervenção

TIPO DE ASSENTAMENTO	TIPO DE INTERVENÇÃO	
Consolidado		Desenvolvimento de outras ações, como regularização fundiária e pós-uso.
Consolidável	Urbanização simples	Terreno adequado
	Urbanização complexa	Terreno adequado ou inadequado com alto índice de remoção e/ ou necessidade de realização de obras complexas.
	Remanejamento (relocação)	Terreno inadequado que pode tornar-se adequado com substituição do tecido urbano e das moradias.
	Reassentamento Parcial	Para adequação de densidade ou eliminação de risco.
Não consolidável	Reassentamento (realocação)	Terreno impróprio ou inadequado quando o estudo ou projeto demonstrar a inviabilidade de consolidação.

Fonte: (DENALDI, 2010). Adaptado pela autora (2021)

No tópico a seguir será discutido o processo de urbanização de favela que e se desenvolve como alternativa habitacional em momentos de ausência de recursos financeiros ou de pressão popular, mas não chega a se constituir como uma política nacional, estruturada e permanente.

2.2.3 Erradicação, remoção, consolidação e urbanização integrada das favelas

Denomina-se urbanização um conjunto de intervenções pontuais para melhorar as condições de saneamento e acessibilidade das favelas, até projetos que incorporam estratégias de integração da favela com o bairro, de recuperação ambiental de sub-bacias hidrográficas e complementação da urbanização de áreas mais amplas ou, ainda, que se inserem no âmbito de estratégias mais amplas de combate à exclusão social. (DENALDI, 2008).

A urbanização de favelas é uma reivindicação progressista e militante. São processos que arriscam a possibilidade de permanência de determinada população no local onde se estabeleceu para que, após a intervenção, adquiram a qualidade de vida à qual não tinham total acesso, no sentido da integração à infraestrutura básica

e serviços urbanos e uma maior articulação com a dinâmica socioespacial da cidade. (FERREIRA, LEITÃO, 2019).

A abordagem da erradicação e remoção das favelas no Brasil teve várias fases e corresponde ao período entre o final do século XIX com a ausência de uma política pública estruturada de habitação, tanto no nível federal quanto local, que conseguisse responder às necessidades da população de baixa renda. (LIMA-SILVA, 2019).

No período em que a abordagem predominante foi a remoção e a erradicação integral das favelas, entre o fim do século XIX e meados da década de 1970, o 'problema favela emergiu, mudou e se tornou objeto de disputas, partindo de uma percepção higienista e autoritária sobre o tema para o embate sobre os direitos de permanência e de resistência da população residente nas favelas. A erradicação e remoção total foi majoritária, mas não exclusiva, até a década de 1970, sendo pressionada por movimentos de resistência à remoção e pela tímida emergência de urbanizações pontuais.

De acordo com Cavalcanti (2009), no século XX, esboçou-se um padrão nas políticas públicas realizadas nas favelas, assim como pode ser observado em outras políticas sociais. Em períodos de governos nacionais mais autoritários e centralizadores, iniciativas de remoção de favelas e de restrição de direitos se fortaleciam e eram implementadas. Já nos períodos democráticos, o tema da urbanização e regularização fundiária das favelas ganhava vigor.

Na década de 1970, o governo federal, via BNH, criou programas alternativos que, pela primeira vez, admitiam a consolidação de favelas e financiavam infraestrutura e melhoria ou substituição das moradias precárias. Esses programas eram direcionados para a população de baixa renda (0 a 3 salários mínimos) (KLINTOWITZ, 2015).

A partir de 1975 a urbanização e consolidação dos assentamentos, que durou até a década de 1990. No final da década de 1970 e durante a década de 1980, a erradicação e a remoção das favelas deixam de ser as únicas opções, e surgem programas federais que passaram a admitir a consolidação e a urbanização de favelas. (LIMA-SILVA, 2019).

A partir da década de 1980, houve um efetivo processo de municipalização das políticas habitacionais, "seja pela redefinição institucional promovida pela nova Constituição, seja pela iniciativa de governos locais eleitos na década de 1980. Entre

1986 e 2002, as intervenções em favelas, os governos municipais assumiram o protagonismo, enquanto os valores investidos pelo governo federal foram irrisórios, principalmente até meados da década de 1990. Entre 1993 e 1996, gestões municipais priorizaram programas de urbanização de favela e de regularização fundiária, que eram iniciativas menos custosas do que a construção de novas unidades habitacionais (CARDOSO; RIBEIRO, 2002; DENALDI *et al.*, 2016).

A erradicação é abandonada na década de 1980. Embora predominem as políticas de urbanização (ou reurbanização), a erradicação também é praticada para atender aos interesses do mercado imobiliário. Em meados da década de 1990 emergiu uma terceira abordagem nas intervenções públicas em favelas, a urbanização integrada, caracterizada, em linhas gerais, pela promoção concomitante da melhoria das condições de habitação e de infraestrutura e do acesso dos moradores a outros direitos sociais, tendo a urbanização a função de se constituir como 'porta de entrada' para esses novos direitos (DENALDI, 2008; BURGOS, 2006).

Segundo Denaldi (2003), na década de 1990 os governos municipais aprimoraram a elaboração e a gestão de programas e projetos integrados de urbanização de favelas, que passaram a almejar a integração da favela à cidade, o rompimento com a visão setorial e o tratamento conjunto de diferentes questões ambientais, socioeconômicas e urbanísticas, o que contribuiu para elevar a qualidade das urbanizações realizadas.

Além do chamado saneamento básico, que é condição mínima de vida urbana, passou-se a trabalhar com acessibilidade, pavimentação, paisagismo e mobiliário urbano. "Quase sempre é necessário fazer reassentamentos e reparos de habitação para poder abrir sistema viário e integrar a área aos serviços urbanos" (BUENO, 2000, p. 193). No âmbito do governo federal, ainda na década de 1990, a urbanização de favela deixou de constituir um 'programa alternativo' e passou a integrar a política habitacional.

A Constituição de 1988 criou as condições jurídicas para alavancar as iniciativas de urbanização e regularização fundiária em favelas. No período entre 1995 a 2002, a habitação não esteve no rol de prioridades federais e não foi alvo de coordenação federativa (ABRUCIO, 2005), impactando nos recursos disponíveis e no desenvolvimento de capacidade institucional. Entretanto, houve avanços normativos e programáticos na política habitacional e nas intervenções em favelas.

Em 2003, o presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) instituiu o Ministério das Cidades um único Ministério para agregar as diferentes políticas setoriais que compõem a temática urbana – saneamento, mobilidade, planejamento urbano e habitação (MARICATO, 2012).

Junto com a criação do Ministério das Cidades também foi instituído o Departamento de Urbanização de Assentamentos Precários, que passou a centrar atenção exclusiva e a investir na urbanização de favelas com um novo programa, o “Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários” - UAP.

Entre 2007 e 2009, surgiram dois novos programas federais que tratavam de questões urbanas e habitacionais: o Programa de Aceleração do Crescimento – Urbanização de Assentamentos Precários - PAC-UAP e o Programa Minha Casa Minha Vida - MCMV que modificaram o cenário, tornando-se, de fato, a política habitacional implantada no país e, com isso, gerando incentivos contraditórios e contribuindo para desmontar o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS. (CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, 2011; ROLNIK *et al.*, 2014).

A urbanização integrada compreende as intervenções por meio de ações integradas e multidisciplinares, tanto para promover a melhoria das condições de habitação e a integração da favela à cidade, como para tratar dos múltiplos aspectos da exclusão social por meio do desenvolvimento integrado de programas sociais, de educação, saúde, geração de trabalho e renda. (DENALDI, 2008).

Segundo Denaldi (2008) a concepção de integrar a favela à cidade leva os municípios a construírem equipamentos públicos dentro da favela ou no seu entorno imediato, como praças, centros comunitários, centros esportivos, creches e postos de saúde. A perspectiva de integração da favela à cidade reforça o reconhecimento do direito mais amplo à cidade - “direito à cidade” - e induz a elaboração de projetos e modelos de gestão que focalizem tanto a favela como a cidade, buscando soluções que respondam simultaneamente aos problemas ambientais e de estrutura urbana.

2.3 O PAC-urbanização de assentamentos precários – configuração, características e desafios

Em 2006 a Casa Civil se consolidou como o principal órgão presidencial de coordenação governamental, responsabilizando-se pela formulação e monitoramento

das políticas públicas prioritárias, inclusive de todos os investimentos definidos como estratégicos e inseridos no Programa de Aceleração do Crescimento - PAC. Lançado no início de 2007, o programa ambicionava, como seu próprio nome indica, acelerar o crescimento econômico, além de superar as aberturas de infraestrutura, ampliar o emprego e melhorar as condições de vida da população brasileira. Em 2011, foi lançada uma segunda fase do programa, denominada PAC II. Nessa fase, o programa foi reordenado e se estruturou em seis eixos: cidade Melhor, Comunidade Cidadã, Minha Casa Minha Vida, Água e Luz para todos, transportes e Energia. (LIMA-SILVA, 2019).

O PAC passou, então, a integrar o terceiro eixo: o Minha Casa Minha Vida e seu objetivo, nas intervenções associadas à urbanização, era ampliar o acesso à moradia digna, com ações integradas de regularização urbanística, fundiária e de segurança, habitação, saneamento e inclusão social, com a permanência dos residentes no local ou o seu reassentamento quando a permanência oferecia riscos (BRASIL, 2009).

De acordo com Maricato (2014), Teixeira, Galvão (2019), o PAC tinha o objetivo de retomar as obras de infraestrutura econômica e social cuja construção o Governo Federal praticamente abandonara desde 1980. As propostas do Programa dividiram-se em:

- a) Infraestrutura logística (rodovias, ferrovias, portos, hidrovias e aeroportos);
- b) Infraestrutura energética (geração, transmissão, petróleo e gás, refino, indústria naval, combustíveis renováveis);
- c) Infraestrutura social e urbana (iluminação, metrô, recursos hídricos, habitação e saneamento).

O último item, de infraestrutura social e urbana, tornou possível a execução de uma política nacional de urbanização de favelas, podendo ser inserida nas principais cidades e regiões metropolitanas do Brasil, além do trabalho social nas áreas de intervenção, com o propósito de melhorar a situação da habitação em assentamentos precários.

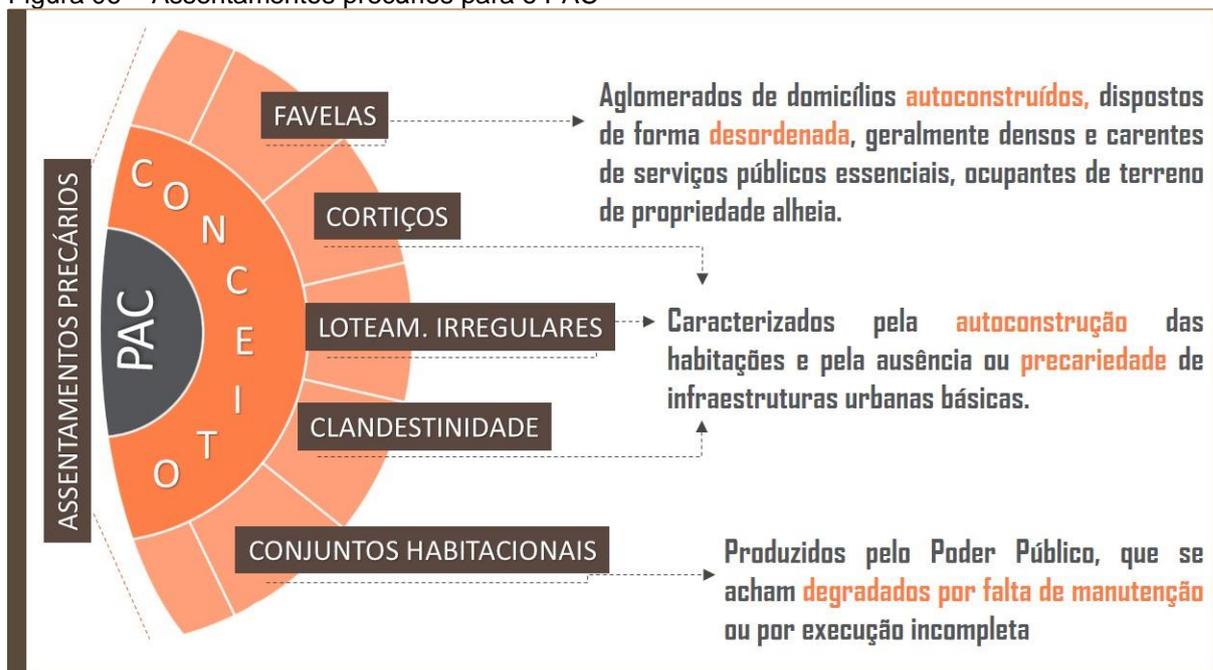
O governo Lula, no período entre 2003 a 2011, acumulou as condições econômicas e políticas necessárias para retomar o desenvolvimento econômico, utilizando como alavancas principais a combinação de um significativo aumento do consumo originado por políticas sociais como a transferência de renda e aumento real

do salário mínimo, com um programa de investimento público em infraestrutura: o PAC. (CARVALHO, 2018).

Segundo Lima-Silva (2019) os incentivos para aprimorar a capacidade de elaborar e implementar intervenções de urbanização de favelas são ínfimos e descontínuos, tanto nos governos locais quanto no governo federal, e as consequências de sua implementação, como no PAC-Urbanização de Assentamentos Precários -UAP, dependem de forma significativa do dinheiro político e da prioridade do município.

No âmbito do PAC, são considerados assentamentos precários: as favelas – aglomerados de domicílios autoconstruídos, dispostos de forma desordenada, geralmente densos e carentes de serviços públicos essenciais, ocupantes de terreno de propriedade alheia –, os cortiços, os loteamentos irregulares de moradores de baixa renda – caracterizados pela autoconstrução das habitações e pela ausência ou precariedade de infraestruturas urbanas básicas –, ou conjuntos habitacionais produzidos pelo Poder Público, que se acham degradados por falta de manutenção ou por execução incompleta. Vide Figura 06. (DENALDI, 2018).

Figura 06 – Assentamentos precários para o PAC



Fonte: (DENALDI, 2018). Adaptado pela autora (2021)

O PAC-UAP marcou um novo momento na trajetória das intervenções de urbanização de favela no Brasil. Os investimentos incluídos no PAC-UAP não se

destinam apenas às obras de urbanização de favela, incluindo também a elaboração de estudos, projetos e planos de urbanização, desenvolvimento institucional, assistência técnica e construção de unidades habitacionais. A maioria das operações contratadas são orientadas pela abordagem da urbanização integrada e almejavam superar as condições de precariedade das favelas, partindo de uma perspectiva multissetorial que incorporasse as “questões urbana, habitacional, fundiária, social e ambiental” (BRASIL, 2010, p. 13).

A Modalidade de urbanização de favela do PAC representou um avanço enquanto política pública à medida que estimulou que o governo municipal, agente proponente/executor do PAC-UAP, desenvolvesse intervenções integradas, ao mesmo tempo que permitiu a discricionariedade na definição do escopo e da área de realização da intervenção. (WU, RAMESH E HOWLETT, 2015).

Ainda que o PAC-UAP contasse com um acúmulo de experiências prévias em urbanização de assentamentos precários os recursos não-contingenciáveis e um sistema intensivo de monitoramento, quase todas as suas operações no Brasil tiveram entraves e atrasos, e suas taxas de execução ficaram significativamente aquém do esperado. Com isso, o PAC-UAP e a temática da urbanização não lograram se consolidar como prioridade na agenda política nacional (BRITO, 2015; DENALDI et al., 2016; KLINTOWITZ, 2015; LIMA-SILVA, 2019).

O governo federal e o órgão operacionalizador do programa, a Caixa Econômica Federal, selecionam propostas enviadas pelos municípios e se estruturam para monitorá-las a partir de uma perspectiva formalista, em que se almeja que a operação implementada seja a mais fiel possível àquela aprovada, aproximando-se de uma perspectiva *top-down e bottom-up*¹ de implementação de políticas públicas. (LIMA-SILVA, 2019).

Como resultado desse modelo de financiamento, cuja gestão é caracterizada por procedimentos burocráticos e um acompanhamento minucioso das etapas implementadas, o processo de implementação se torna mais lento e apresenta potenciais pontos de entrave. O PMCMV, ao contrário, desloca a participação dos municípios para o segundo plano, simplifica a operacionalização e prestação de contas, e amplia a participação do setor privado, com vistas a conferir maior agilidade

¹ “As variáveis *Top-down e Bottom-up* dizem respeito às implementações como a clareza dos objetivos da política e os incentivos do governo federal, bem como a disposição dos agentes implementadores em relação à política e às capacidades dos governos locais”. (LIMA-SILVA, 2019, p. 44).

à implantação da política. Em função disso, ele rapidamente se tornou um êxito em termos de resultados. O MCMV se consolidou como o maior programa habitacional brasileiro desde o Banco Nacional de Habitação (1964-1986). (LIMA-SILVA, 2019).

Com o lançamento do MCMV e diante da inexistência de uma política nacional estruturada de urbanização de favela, o PAC-UAP perdeu espaço e prioridade. A seleção das operações que hoje compõem o PAC-UAP:

- a) A primeira: concretizou-se com dois ciclos de reuniões entre o governo federal, prefeitos e governadores, quando foram apresentadas e discutidas propostas para intervenções em favelas.
- b) A segunda: a seleção do PAC-UAP foi voltada para propostas de menor envergadura e ocorreu por meio de chamadas públicas anuais, em que os governos subnacionais enviavam propostas ao Ministério das Cidades no formato de formulários eletrônicos, em que apresentavam dados básicos das intervenções planejadas.

De acordo com Lima-Silva (2019) a operacionalização das operações de urbanização de favela do PAC se designam através da Presidência da República, do ministério das cidades, da Caixa Econômica Federal, dos governos municipais e estaduais e das construtoras e empresas privadas. No quadro 04 podemos entender como se dá esse processo de operacionalização.

Quadro 04 – Processo de Operacionalização – PAC-UAP

Presidência da República	Por meio da Casa Civil, é o Coordenador Central, responsabilizando-se por estabelecer diretrizes gerais; validar a seleção dos projetos; acompanhar, em nível estratégico, a evolução das operações;
Ministério das Cidades	Enquanto ministério setorial, é o Gestor das Operações e se responsabiliza pelo acompanhamento da execução e dos resultados das ações, estabelecimento de diretrizes gerais e procedimentos operacionais, consignação de recursos orçamentários e seleção das propostas enviadas
Caixa Econômica Federal	Atua como Agente Operador e Financeiro, com a responsabilidade de celebrar os contratos de repasse após análise e seleção pelo MCidades; promover a sua execução orçamentário-financeira; acompanhar e atestar a execução do objeto das contratações; manter o MCidades informado sobre o andamento das operações.
Governos municipais e estaduais	Eles se responsabilizam por identificar a área para a realização da intervenção; preparar e enviar projetos para seleções realizadas pelo MCidades; executar os trabalhos necessários à consecução da intervenção; cadastrar e selecionar famílias a serem beneficiadas; prestar contas dos

	recursos transferidos pela União e manter o patrimônio público gerado pelos investimentos
Construtoras e empresas privadas	Atuam como gerenciadoras de obras e consultorias de regularização fundiária, trabalho social e de projetos, são contratadas pelos agentes executores por meio de licitação.

Fonte: (LIMA-SILVA, 2019). Adaptado pela autora (2021).

O PAC depende muito do poder e da gestão local, arranjos e capacidade de políticas com fatores locais, com anseios e propostas de execução vindas do âmbito Federal. A concretização do Programa, que é federal, é de responsabilidade municipal na maioria dos casos.

3 CONTEXTO HISTÓRICO E SOCIOESPACIAL DE CG – TENSÕES POLÍTICAS E DINÂMICA URBANA NO PROCESSO DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS (1970-2020)

Neste tópico serão discutidos e analisados temas referentes aos objetos empíricos desta pesquisa. Como mencionado na Introdução desta dissertação, as análises aqui realizadas compartilham as informações levantadas para a 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 Metrôpoles. 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, antes e durante a implementação do PAC-UAP (MORAES *et al.*, 2021).

Para esta dissertação, as análises foram aprofundadas, além da elaboração de materiais cartográficos e infoográficos complementares a visualização dos resultados alcançados, bem como o estudo, análise e discussão dos temas do segundo capítulo, sobre capacidades e arranjos institucionais, Favelas e sobre o Programa de Aceleração de Crescimento em Urbanização de Assentamentos Precários.

3.1 Campina Grande e a precariedade dos primeiros tempos

A cidade e Campina Grande está situada a uma quase equidistância de Natal e Recife, dista apenas 120 KM de João Pessoa. A sua história origina-se de um povoado formado no final do século XVII. O município era considerado uma vila em meados de 1790, possuía um núcleo urbano com cerca de 731 edificações em torno de quatro largos e de poucas ruas, becos e travessas. Segundo Queiroz (2016) as ruas, nessa época, viviam vazias, ocupadas mais por animais do que pessoas. Ainda na década de 1860, o núcleo urbano campinense, chamado de Vila Nova da Rainha, era um montante de casinhas mal construídas de aspecto triste.

[...] Estruturas urbanas e arquitetônicas, de becos, ruas desalinhadas e edificações térreas engavetadas em lotes estreitos, com suas respectivas alcovas, ainda continuavam herdeiras das consideradas arcaicas paisagens do século XIX, ditas incivilizadas (QUEIROZ, 2016, p. 43).

Segundo Queiroz (2016) no século XIX, o algodão se tornava a principal fonte de renda do estado da Paraíba. Ao longo das décadas, o transporte público e privado chegava à cidade, os automóveis em 1914, os bondes em 1926 e os ônibus em 1937.

A gestão municipal e o processo de formação e urbanização estão intrinsecamente associados. A formação das favelas de Campina Grande teve início na primeira metade do século XX, em função de uma grande reforma urbanística empreendida, nas décadas de 1930 e 1940, com a gerência dos prefeitos Vergniaud Wanderley e Bento Figueiredo. A reforma urbanística campinense objetivava embelezar e modernizar a cidade e tinha dentre os seus principais intuítos 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 precárias da periferia, gerando algumas das favelas de Campina Grande (CARVALHO 2020; ARAÚJO, 2019).

Campina Grande viveu, nos anos de 1940 e 1950, seu ápice econômico, em função do comércio algodoeiro, chegando a ser chamada de *Liverpool* do Nordeste e, depois, devido ao processo de industrialização impulsionado pela Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE. O município se tornou a cidade mais próspera da Paraíba e passou a atrair novos residentes, chegando a ter a maior população do estado. Em consequência disso, o aumento populacional, implicou no aumento do déficit habitacional da cidade (LIMA, 2012).

O município de Campina Grande é marcado por um contexto histórico de disputas entre grupos políticos, que envolvem distintas 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. Monteiro (2016), em sua tese de doutorado intitulada “A política como negócio de família: Os herdeiros e a força dos capitais no jogo político das elites na paraíba (1985-2015)”, nos diz que

[...] Os anos que antecederam a década de 1980 já demonstravam as estratégias das famílias políticas que dominam o Estado há mais de meio século, quando não há séculos de poder. Estas se reestruturam e se rearranjam para as disputas em prol do capital simbólico que vinha se constituindo em torno do Movimento Democrático Brasileiro - MDB. Falo aqui das tradicionais famílias políticas do Estado: “Lucena” “Ribeiro” “Cunha Lima”, “Maranhão”, “Vital-Rêgo”, “Gadelha-Pires”, “Nóbrega-Mota”, “Gaudêncio-Brito”, “Cunha Lima”, “Maia-Mariz”, “Braga”, dentre outras. (MONTEIRO, 2016, p. 45)

Com o passar do tempo, alguns projetos foram idealizados para melhoria dessa população mais pobre da cidade. É indiscutível a importância desses projetos, mas eles foram insuficientes para minimização dos problemas, pois, em suas ações, não foram incluídos vários espaços precários que necessitam, até hoje, de atenção do estado, que precisa promover intervenções nas moradias, infraestrutura básica e inserção de equipamentos coletivos. (ARAÚJO, 2014).

No tópico posterior serão abordados alguns projetos criados e executados no município de Campina Grande que concernem do período de 1970 até o PAC-UAP para entendermos como se deu a construção espacial e social das favelas na cidade e quais projetos e políticas foram implantadas nesse tempo.

3.2 As intervenções em assentamentos precários 1970 até o PAC

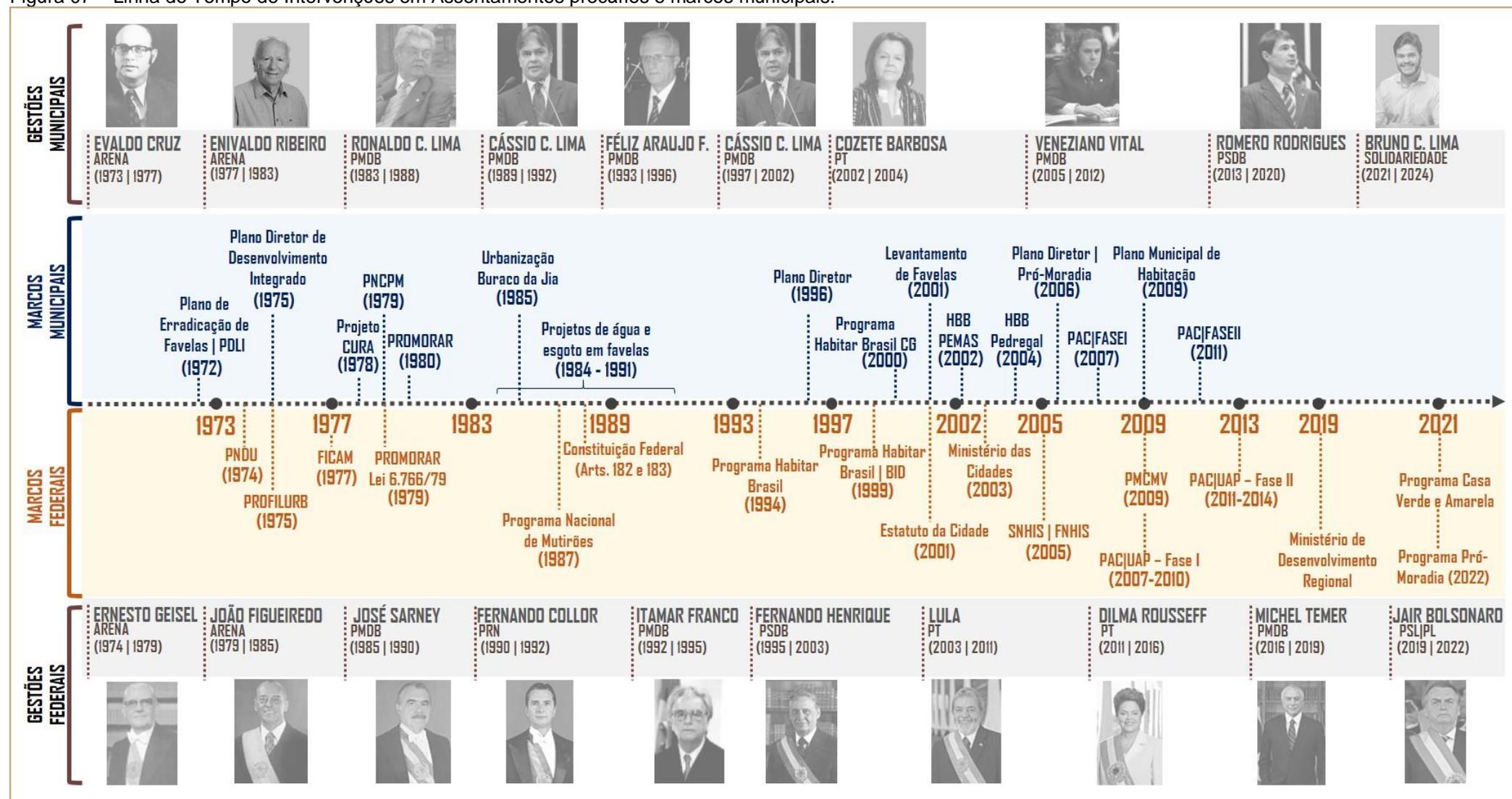
Antes de iniciar intervenções na cidade, ainda na década de 1960, Campina Grande já enfrentava uma grande crise política, social e econômica. Uma nova política foi exigida à SUDENE que combateu as principais desigualdades da região e enfraqueceu o órgão, bem como os investimentos que poderiam desenvolver a industrialização da cidade. As intervenções dos assentamentos no município de Campina Grande entra em vigência a partir da década de 1970, por meio de retiradas de moradias com uma natureza higienista e com relocação de moradores. Esse processo aconteceu sem nenhuma oportunidade da comunidade externar a sua vontade de se retirar do local. (MORAES *et al.*, 2021).

As intervenções da cidade de Campina Grande em relação aos assentamentos precários foram iniciadas há cerca de trinta e cinco anos, que compreende um recorte dos anos de 1970 a 2007. Para iniciarmos as discussões de forma cronológica, é importante compreender como os marcos políticos foram construídos e relacionados, tanto na esfera federal, quanto na esfera municipal. A Figura 07 nos mostra uma linha de tempo com esses marcos principais.

Por volta do ano de 1972, o reassentamento de cerca de 1300 famílias foi instituído pelo Plano de erradicação de favelas, e essas famílias moravam em alguns assentamentos da cidade: São Joaquim, Coqueiros, Tamandaré, Cova da Onça, Maloca, Cortiços do Canal, Coreia, Cachoeira e Vila Cabral, sendo que a vila Cabral,

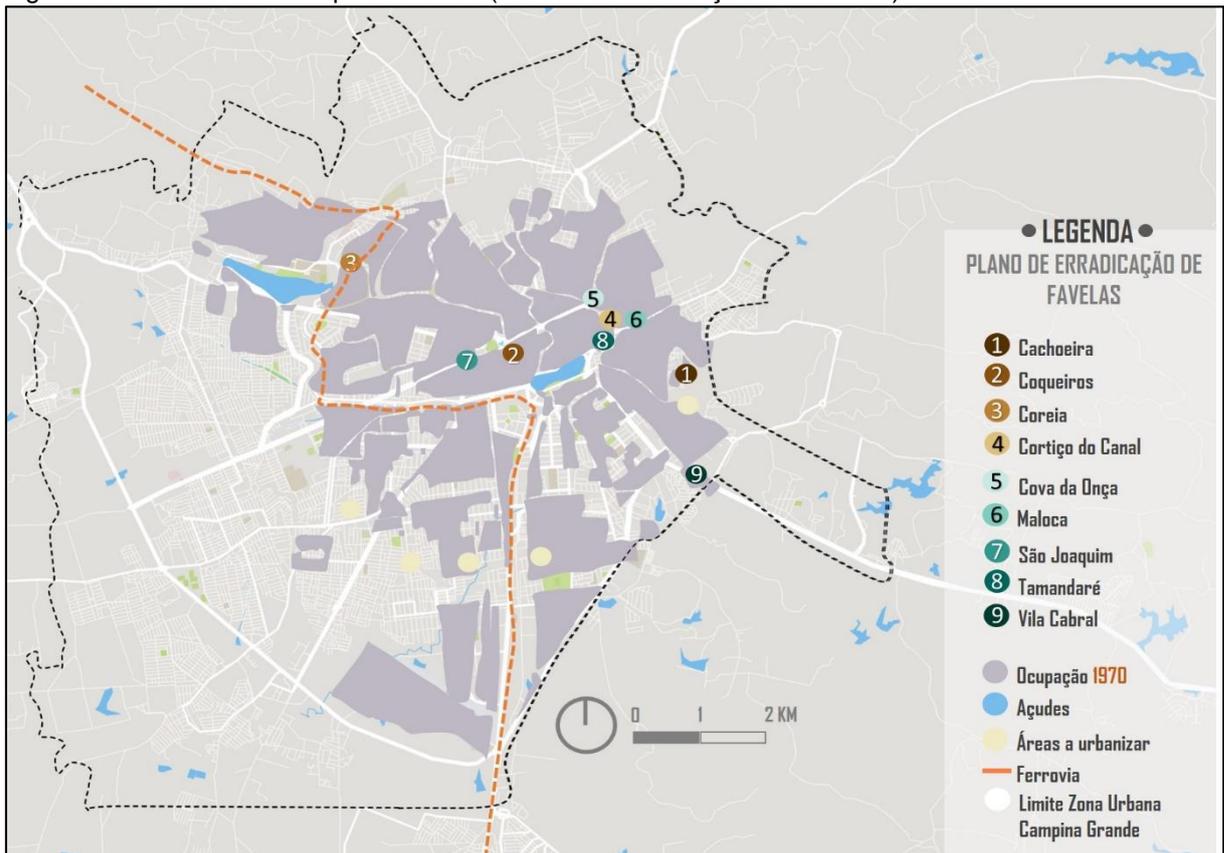
Cachoeira e Coreia localizavam-se na periferia da cidade e os outros no centro. (COMDECA, 1972), como podemos visualizar na (Figura 08).

Figura 07 – Linha do Tempo de Intervenções em Assentamentos precários e marcos municipais.



Fonte: (MORAES, et al, 2021). Adaptado pela autora.

Figura 08– Favelas de Campina Grande (Plano de Erradicação de Favelas)



Fonte: (MORAES, *et al*, 2021). Adaptado pela autora.

O problema de ordem habitacional já era visto na cidade, ainda na década de 1960 e como consequência disso, a gestão municipal concebeu a Companhia de Habitação Popular de Campina Grande - COHAB-CG, com o objetivo de conceber habitações para famílias de baixa renda. Essa companhia, em parceria com o Banco Nacional de Habitação – BNH, construiu três conjuntos habitacionais na cidade, o Sandra Cavalcante, Castelo Branco e o Jardim Paulistano. (ARAÚJO, 2019).

A partir da década de 1970, o governo federal centralizou a economia administrativa e simultâneo a isso, a Paraíba sofreu uma grande seca, o que acarretou muitas pessoas a abandonarem o campo e se dirigirem à cidade de Campina Grande, e em consequência disso houve um aumento considerável de assentamentos precários e em péssimas condições de sobrevivência na cidade.

A 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, localizadas nos conjuntos Presidente Médici (550 casas), Severino Cabral (605 casas) e

Álvaro Gaudêncio (3000 casas), oferta muito aquém das necessidades habitacionais do município. (MORAES, *et al* 2021, p. 16).

A gestão municipal já não conseguia prover mais habitações à população urbana e com isso mais assentamentos precários surgiram na cidade, bem como o surgimento de imóveis irregulares que alimentava relações clientelistas que posteriormente foram investigados, a partir de Comissões Parlamentares de Inquérito da Câmara Municipal. Luiz Mota Filho, em 1970, assume a gestão de Campina Grande, gestão essa que foi pautada em uma grande crise social e econômica, em virtude de uma desarticulação do município ao governo federal. Com objetivo de integrar o município aos planos nacionais e desenvolver a economia local, Luiz Mota cria o Plano Local de Desenvolvimento Integrado - PDLI representando, assim, o desenvolvimento urbano federal instituída no município. (MORAES, *et al* 2021).

O PDLI de Campina Grande era 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). 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. (MORAES, *et al* 2021, p. 16-17).

A ação de erradicar as favelas e reassentar as famílias foi sugerido pelo PDLI a partir de algumas características físico-territoriais e institucionais, como referiu Moraes *et al* (2021), para urbanização das áreas que direcionava características como o padrão social, educacional e econômico, a partir de algumas condições como: à estrutura do terreno, à implantação das favelas no sentido da desorganização do espaço e uso do solo, à poluição e às condições de habitabilidade e infraestrutura. Essas foram as soluções propostas pelo COMDECA para reassentar as famílias das favelas para áreas periféricas que poderiam ser urbanizadas, mas em consequência disso, desconectava-as da vida urbana.

A gestão de Evaldo Cruz (Arena-1973-1977) apoiou-se no desenvolvimento urbano que promovia o desenvolvimento socioeconômico do município. O Programa de Saneamento Ambiental de sua gestão objetivava recuperar áreas inundadas e a reabilitar conjuntos habitacionais. O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de Campina Grande foi criado em 1975 que direcionava, então, ao processo de urbanização de favelas. (OLIVEIRA, 2005)

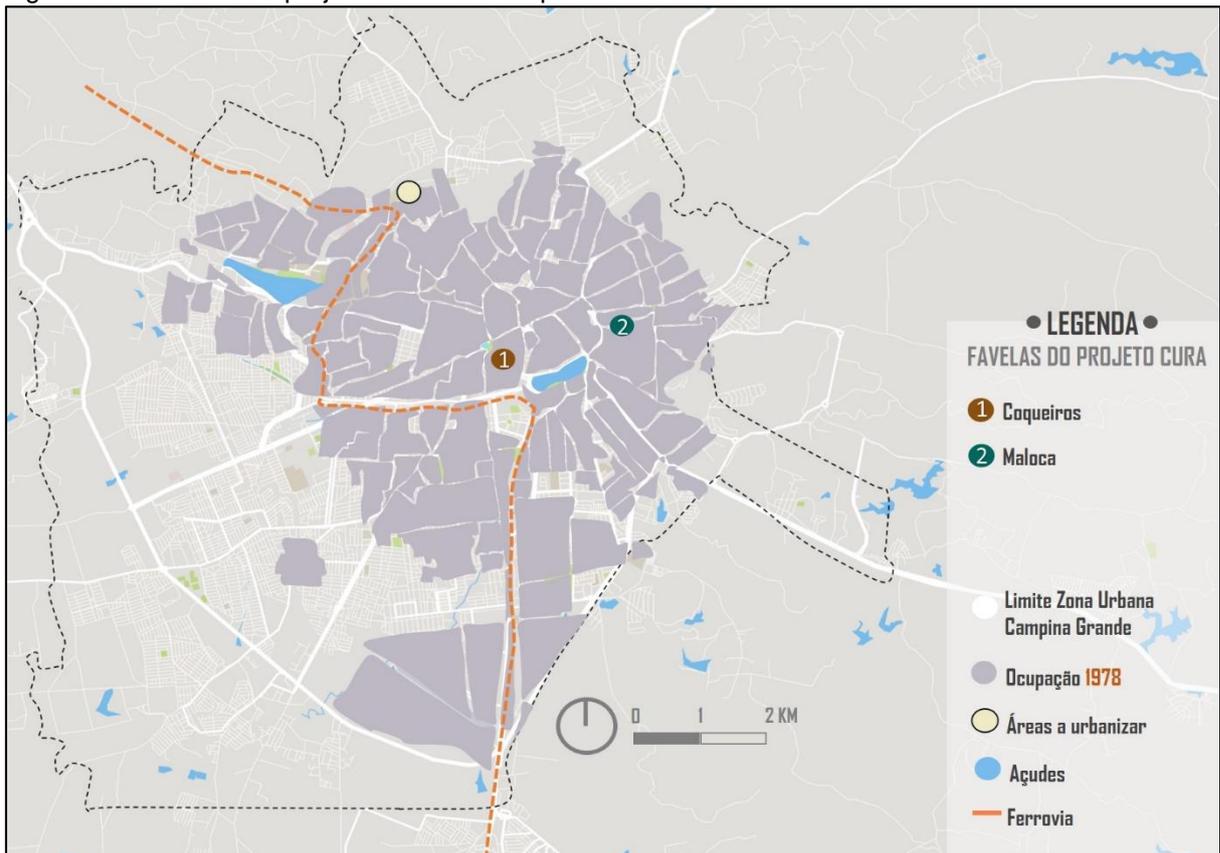
Embora a elaboração do PDLI tenha se iniciado na gestão de Luiz Motta Filho, esse só foi concluído na administração de Evaldo Cavalcanti Cruz, prefeito eleito democraticamente, em 1972, após quase quatro anos de intervenção militar. Evaldo Cruz pertencia à Aliança Renovadora Nacional (Arena), partido 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 (MORAES, *et al* 2021, p. 17)

A gestão do prefeito Enivaldo Ribeiro (Arena-1977-1983) teve como objetivo desenvolver um projeto vinculado ao governo Federal e de incentivar a indústria e a infraestrutura da cidade e durante a sua direção onde o PDLI encontrou espaços para se efetivar. Um outro projeto direcionado para a Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada – CURA, foi criado em 1978, que tinha como objetivo melhorar os serviços urbanos e a fortalecer investimentos na área pública e privada, bem como criar critérios para atender áreas mais necessitadas. O CURA foi criado para transferir famílias das favelas da Maloca Santo Antônio, Maloca Pé de galinha e Coqueiros, para isso a cidade foi dividida em alguns setores e algumas ações incluíam a melhoria do sistema de transporte, construção de bairros e centro cultural e administrativo. (COMDECA, 1979). (Figura 09)

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). (MORAES, *et al* 2021, p. 20).

Em 1979 foi criado o Programa Nacional para Cidades de Porte Médio – PNCPM, e teve como objetivo criar novos polos de desenvolvimento no Brasil para cidades de porte médio, e em consequência disso criar novos empregos e diminuir as desigualdades sociais. No município de Campina Grande esse programa foi constituído próximo ao CURA e por isso a sua implementação foi realizada de forma complementar para diminuir os recursos e trabalhar em conjunto para atender as demandas do PDLI. O PNCPM propunha, ainda, ações que visavam fixar a população na periferia da cidade, estruturado em três linhas de atuação: emprego e renda, infraestrutura urbana e administração municipal. (LIMA, 2012; MORAES, *et al*, 2021).

Figura 09 – Favelas do projeto CURA e área para transferência



Fonte: (MORAES, *et al*, 2021). Adaptado pela autora.

A oferta de espaços físicos para pequenos negócios era representada pela linha de Emprego e Renda, já os projetos para implantação de infraestrutura de água, esgoto, energia elétrica, drenagem, construção de praças e postos de saúde eram direcionados para a linha de Infraestrutura urbana e comunitária. O programa também previa a melhoria e construção de habitações novas em assentamentos precários. O cadastro de imóveis urbanos era direcionado para a linha de Administração Municipal.

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%. 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. (MORAES, *et al* 2021, p. 22).

Na década de 1970 e início da década de 1980 Campina Grande é caracterizada por uma rápida e desordenada ocupação, existindo três favelas nesse período, com áreas e moradias precárias e o processo de intervenção passa a ser

substituído por uma urbanização integrada que integra a favela à cidade e consolida os assentamentos, como vimos no tópico 2 desta dissertação.

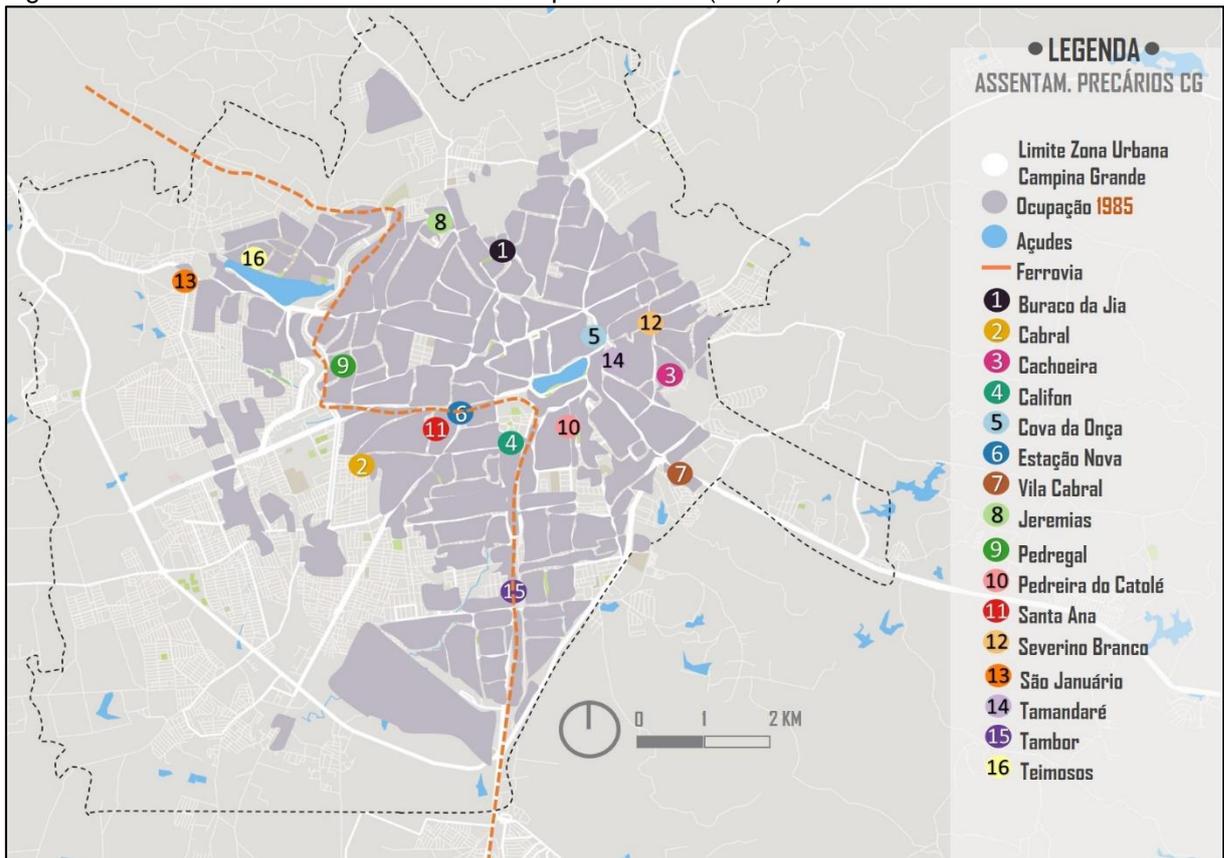
O Programa de Erradicação de Sub-Habitação – PROMORAR foi criado em 1979 pelo Governo Federal e seu financiamento era com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, além dos subsídios federal, estadual e municipal e objetivou a promoção e recuperação de assentamentos sujeitos a inundações. A novidade do PROMORAR foi a participação da comunidade na idealização e construção dos projetos, que em Campina Grande foi aprovado no ano de 1981 em convênio com o Banco Nacional de Habitação – BNH e teve intervenções nas favelas Pedreira do Catolé e Jeremias, mas a sua efetividade foi restrita, pois os moradores temiam a retirada da comunidade para outras áreas. (SILVA, 1986; MORAES *et al.*, 2021).

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. (MORAES, *et al.*, 2021, p. 24).

As intervenções na cidade de Campina Grande eram poucas até a década de 1980, o déficit habitacional era grande e aumentava consideravelmente. Em 1983, já na gestão do prefeito Ronaldo Cunha Lima (PMDB-1983-1988) foi computado o número de 16 assentamentos precários, como podemos visualizar no mapa da Figura 16.

[...] 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. (MORAES, *et al.*, 2021, p.25)

Figura 10 – Assentamentos Precários de Campina Grande (1984)



Fonte: (MORAES, *et al*, 2021). Adaptado pela autora.

O então prefeito Ronaldo Cunha Lima (PMDB-1983-1988) construiu importantes marcos referenciais da cidade como o Parque do Povo e mudou o sistema de transporte público para interligar mais bairros pelas avenidas criadas, a exemplo da Manoel Tavares. A década de 1980 também foi marcada pelo início de grandes intervenções nos assentamentos precários do município, já que a demanda aumentava significativamente,

Os projetos para implantação de rede de distribuição de água e de esgotamento sanitário foram elaborados nos anos de 1985 a 1991 para os assentamentos precários da cidade. As favelas do Buraco da Jia, do Severino de Branco, Ramadinha e Pedregal II e III foram abastecidas com as redes de água e esgoto a partir desse projeto. A partir de 1986 foram realizadas ações de provimento habitacional de maneira parcial e financiadas com recursos do governo federal e do Orçamento Geral da União (OGU) e dirigidas pelo governo estadual e municipal. (CARVALHO, 2020; ARAÚJO, 2019).

Por meio do governo estadual, foram realizadas intervenções nas áreas do 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. (MORAES, *et al*, 2021, p.27).

O prefeito Cássio Cunha Lima (PMDB – 1989-1992), em sua gestão ampliou a viabilização de saneamento básico de Campina Grande, inaugurando o Canal do Prado, que foi de muita importância para a drenagem e o desenho viário localizado na zona sul de cidade, mas já se via uma grande lacuna no que diz respeito às políticas habitacionais na gestão municipal, o que se expande até hoje na nossa política nacional com um modelo totalmente neoliberal. (MORAES, *et al*, 2021; 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 (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 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. (MORAES, *et al*, 2021, p. 28).

No ano de 1996 foi criado o Plano Diretor do Município de Campina Grande (Lei nº3236/1996), (Discutiremos melhor sobre ele no tópico seguinte dessa dissertação) lei que estabelece projetos de urbanização de favelas e loteamentos para população de baixa renda, além das Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS que foram regulamentadas apenas no ano de 2009. A Lei nº3236/1996 direciona alguns fatores como a implantação de abastecimento de água, eletrificação, esgotamento sanitário e pavimentação; tratamento das vias e execução da drenagem pluvial e implantação de equipamentos comunitários. (CAMPINA GRANDE, 1996).

Ainda nos anos 1990 não existia uma política habitacional no município, mas a partir dos anos 2000 ações foram direcionadas para o setor de habitação, produzido pelo Plano Municipal de Habitação de Interesse Social – PMHIS que salientava:

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. (MORAES, *et al*, 2021, p. 29).

De acordo com o IBGE (2006), nos anos 2000, foram identificados e reconhecidos 27 aglomerados subnormais que contavam 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. (MORAES, *et al*, 2021, p. 29).

O percurso da nossa discussão cronológica até aqui nos mostrou os principais acontecimentos, projetos e programas criados para intervenção em favelas na cidade de Campina Grande que compreendeu as décadas de 1970 até os anos 2000. A partir deste momento direcionaremos a discussão de forma pontual para os principais programas criados nos anos 2000 para a o município, como o Habitar Brasil – HB, o Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais – PEMAS, e o Pró Moradia.

O reassentamento da Favela da Cachoeira, atualmente conhecido como o conjunto Glória I e II, como podemos ver na Figura 11, foi construído pela Companhia Estadual de Habitação Popular – CEHAP. A urbanização do Pedregal, etapas 3 e 4, foi realizada com recursos do Programa Habitar Brasil – HB, que foi fruto da colaboração entre o Governo Federal e o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID. Houve também, nesse período, um grande avanço no desenvolvimento institucional municipal em relação à política de habitação. (MORAES, *et al*, 2021).

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 financiamento do FGTS, que resultou na construção do Conjunto Glória (Loteamentos 1 e 2 ou Glória I e II) pela CEHAP. 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 (MORAES, *et al*, 2021, p. 30-31).

Figura 11 – Conjunto Habitacional Glória em 2010



Fonte: (MAIA, 2010).

A Prefeitura Municipal de Campina Grande, com o HBB/BID, no ano de 2001, empregou ações de desenvolvimento institucional, como por exemplo o PEMAS que foi um instrumento básico que conduziu as ações do município na implementação do Programa BID e para realizar intervenções para urbanização de duas áreas do assentamento do Pedregal. A partir de um diagnóstico sobre capacidade institucional do município, ações sobre o aparato normativo se desenvolveram e em consequência disso, contribuiu de forma decisiva para a delimitação das ZEIS, para a Política Municipal de Habitação – PMH e para o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social – PMHIS. (MORAES, *et al*, 2021).

No ano de 2006 a partir do HBB, os assentamentos precários foram classificados e separados em prioritários e secundários em relação à delimitação das ZEIS. Os critérios prioritários e secundários, respectivamente, referem-se

[...] ao assentamento urbano ter o uso predominantemente habitacional; a população moradora ser de baixa renda; a condição de precariedade de infraestrutura urbana e/ou de infraestrutura das habitações; a existência, em suas imediações, de imóveis vazios, inutilizados ou subutilizados a ser integrado por número igual ou superior ao de 50 habitações. Os critérios secundários foram localizar-se em área não destinada à ampliação ou instalação de infraestrutura pública, inclusive na faixa de domínio das rodovias e ferrovias; localizar-se em área em que a ocupação não represente risco à vida ou à saúde humana (controlar riscos); localizar-se em área não destinada a Proteção Permanente (MORAES, *et al*, 2021; p. 33).

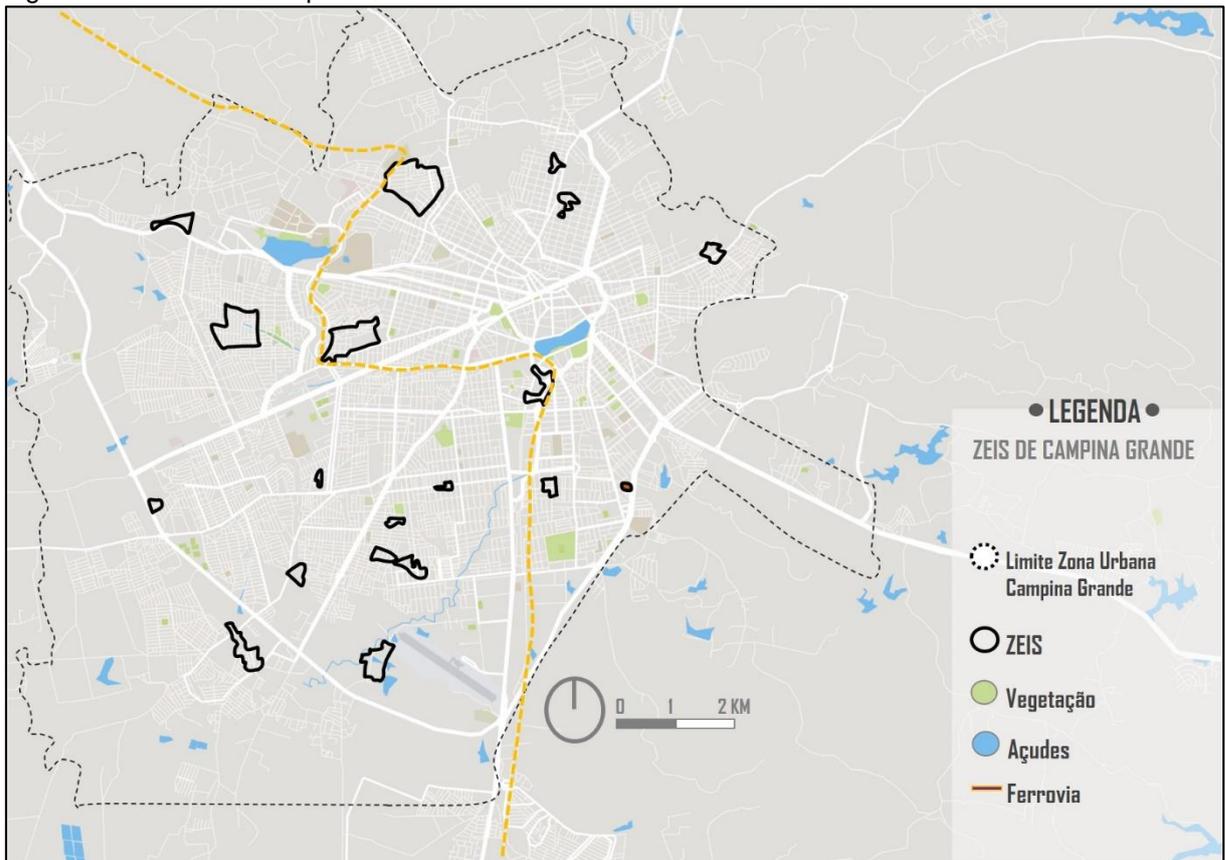
De acordo com Moraes *et al.*, (2021), os assentamentos precários para a delimitação das ZEIS foram os seguintes: Araxá; Beco do Priquito; Invasão da BR; Cachoeira; Califon; Catingueira; Distrito dos Mecânicos; Estação Velha; Favela da Lama; Favela do Vulcão; Malvinas; Macaíba; Invasão de Santa Cruz; 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. 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.

De acordo com a lei das ZEIS, no artigo 12, inciso I ao XIX, na cidade de Campina Grande são reconhecida como Zonas Especiais de Interesse Social os seguintes assentamentos (Figura 12):

- I. ZEIS Califon / Estação Velha;
- II. ZEIS Catingueira / Riacho do Bodocongó – Bairro das Cidades;
- III. ZEIS Invasão da Macaíba / Novo Horizonte;
- IV. ZEIS Invasão de Santa Cruz;
- V. ZEIS Invasão do Alto Branco;
- VI. ZEIS Invasão do Pelourinho;
- VII. ZEIS Invasão do Verdejante;
- VIII. ZEIS Invasão dos Brotos;
- IX. ZEIS Três Irmãs;
- X. ZEIS Vila de Santa Cruz;
- XI. ZEIS Novo Cruzeiro;
- XII. ZEIS Catolé de Zé Ferreira;
- XIII. ZEIS Jardim Europa;
- XIV. ZEIS Invasão Ramadinha II;
- XV. ZEIS Pedregal;
- XVI. ZEIS Jeremias;
- XVII. ZEIS Nossa Senhora Aparecida;
- XVIII. ZEIS Invasão Comunidade Beira Rio no Dinamérica III;
- XIX. ZEIS Invasão Jardim Tavares

Após o reconhecimento dessas ZEIS no ano de 2009, não foram feitos novos estudos em relação aos assentamentos precários do município de Campina Grande, somente algumas áreas de risco tiveram estudos posterior pela Defesa Civil Municipal e pela Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais – CPRM, a nível federal.

Figura 12 – ZEIS de Campina Grande



Fonte: (MORAES, et al, 2021). Adaptado pela autora.

O Programa de Urbanização de Assentamentos Precários – PMHIS objetivou promover a integração física do assentamento e melhorar os vários aspectos das condições ambientais, bem como determinar modelos de ocupação urbana sem riscos, com 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. (MORAES, et al, 2021, p. 36).

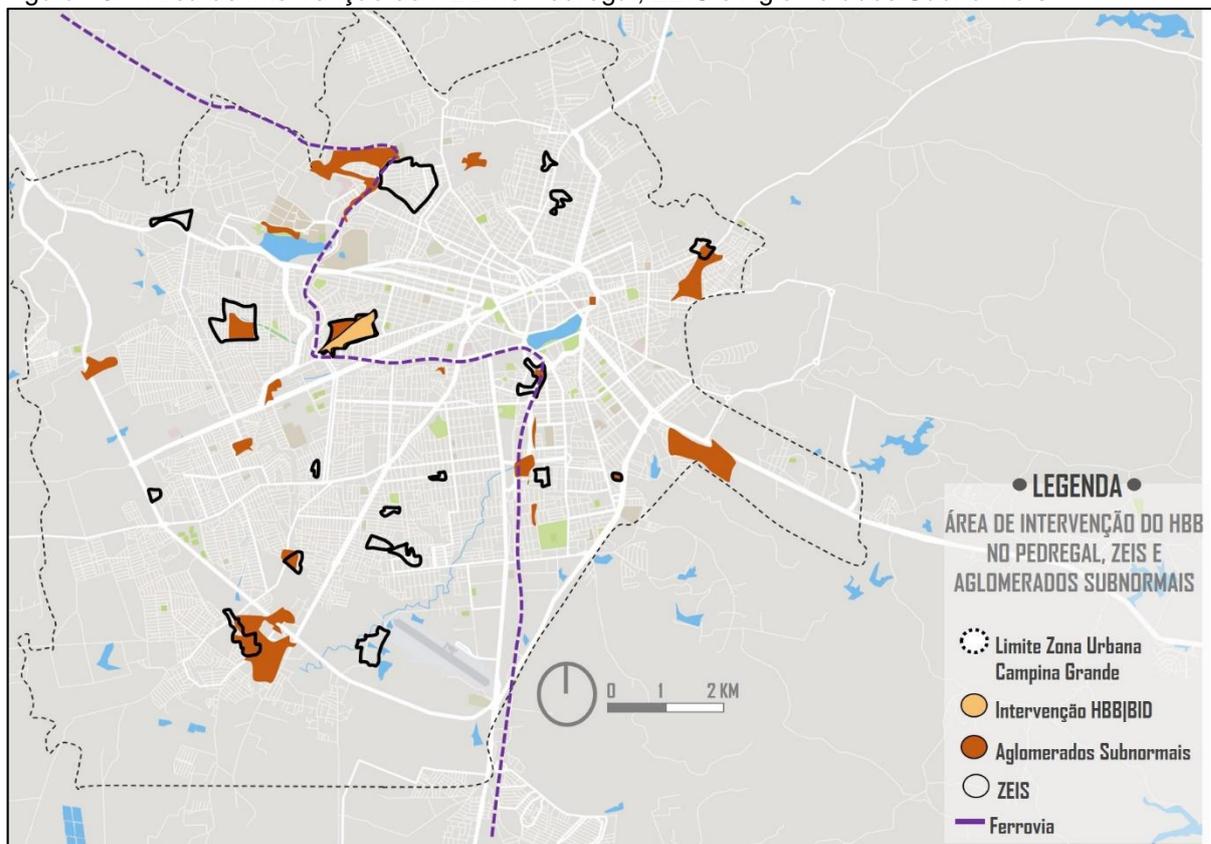
De acordo com Moraes, *et al.*, (2021), no ano de 2007 foi criado o Programa de Regularização Fundiária Sustentável através do PMHIS, e teve como objetivo promover a regularização fundiária de assentamentos já urbanizados ou em processo final de urbanização. Como formas de intervenção, foram previstas:

- a) Estudos de viabilidade técnica, jurídica e financeira;
- b) A elaboração do Plano de Regularização Fundiária;
- c) A regularização jurídico-formal da posse e parcelamento do solo.

Há um outro programa que é interessante compreender para as análises posteriores que é o Atendimento para o Desenvolvimento Institucional, cujo objetivo é promover o aumento do êxito na administração urbana e consequentemente, na implementação da Política Municipal nos programas de projetos habitacionais.

Sobre as intervenções que antecederam o PAC-UAP na cidade de Campina Grande, se destaca o urbanização do Pedregal iniciada no ano de 2004, mas outras duas etapas - III e IV – não foram realizadas, tão pouco a recuperação do canal, a regularização fundiária e nem o reassentamento das famílias que vivem às margens do curso d'água. Na Figura 13 podemos visualizar a localização do Pedregal, junto às ZEIS e aglomerados subnormais. (MORAES, *et al.*, 2021).

Figura 13 – Área de intervenção do HBB no Pedregal, ZEIS e Aglomerados Subnormais



Fonte: (MORAES, *et al.*, 2021). Adaptado pela autora

Sem dúvidas a intervenção do Pedregal é considerada a obra mais ampla realizada na cidade de Campina Grande, mesmo com as deficiências e escassez encontradas no seu processo de urbanização, e por isso, direciona às intervenções posteriores, como veremos no tópico a seguir.

3.3 Projetos do PAC-UAP em campina grande-PB

Neste tópico discutiremos toda a estrutura proveniente do Programa de Aceleração do Crescimento – urbanização de assentamentos precários - PAC-UAP no município de Campina Grande, bem como informações sobre as intervenções, investimentos, história dos assentamentos e cronologia das obras, imagens atuais de como estão as intervenções e trechos das entrevistas dos agentes públicos que nortearão as análises realizadas. Todos os entrevistados serão indicados por número de identificação dos questionários, sem nenhuma identificação nominal.

No PAC, o Governo Federal entra com 90% dos recursos e os outros 10% é contrapartida da prefeitura que contribui com o terreno e mais 10% do valor dos recursos. A articulação acontece entre o município e as instituições e órgãos competentes, direcionados pelo prefeito e junto com um equipe, visita e conhece as reivindicações da comunidade, analisa as condições e elabora um projeto através da Secretaria de Planejamento – SEPLAN, e todo um estudo social é realizado. Após o projeto social e técnico elaborado é enviado para Brasília onde serão disponibilizados recursos pelo Ministério do Desenvolvimento Regional, antigo Ministério das Cidades.

No âmbito do Programa de Urbanização de Assentamentos Precários, por meio do PMHIS, estavam previstos R\$ 49.853.736,74 para intervenções da Linha Férrea do Araxá, Urbanização do Bodocongó, Urbanização da Região Sudoeste e Urbanização do 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. (MORAES, *et al*, 2021, p. 36).

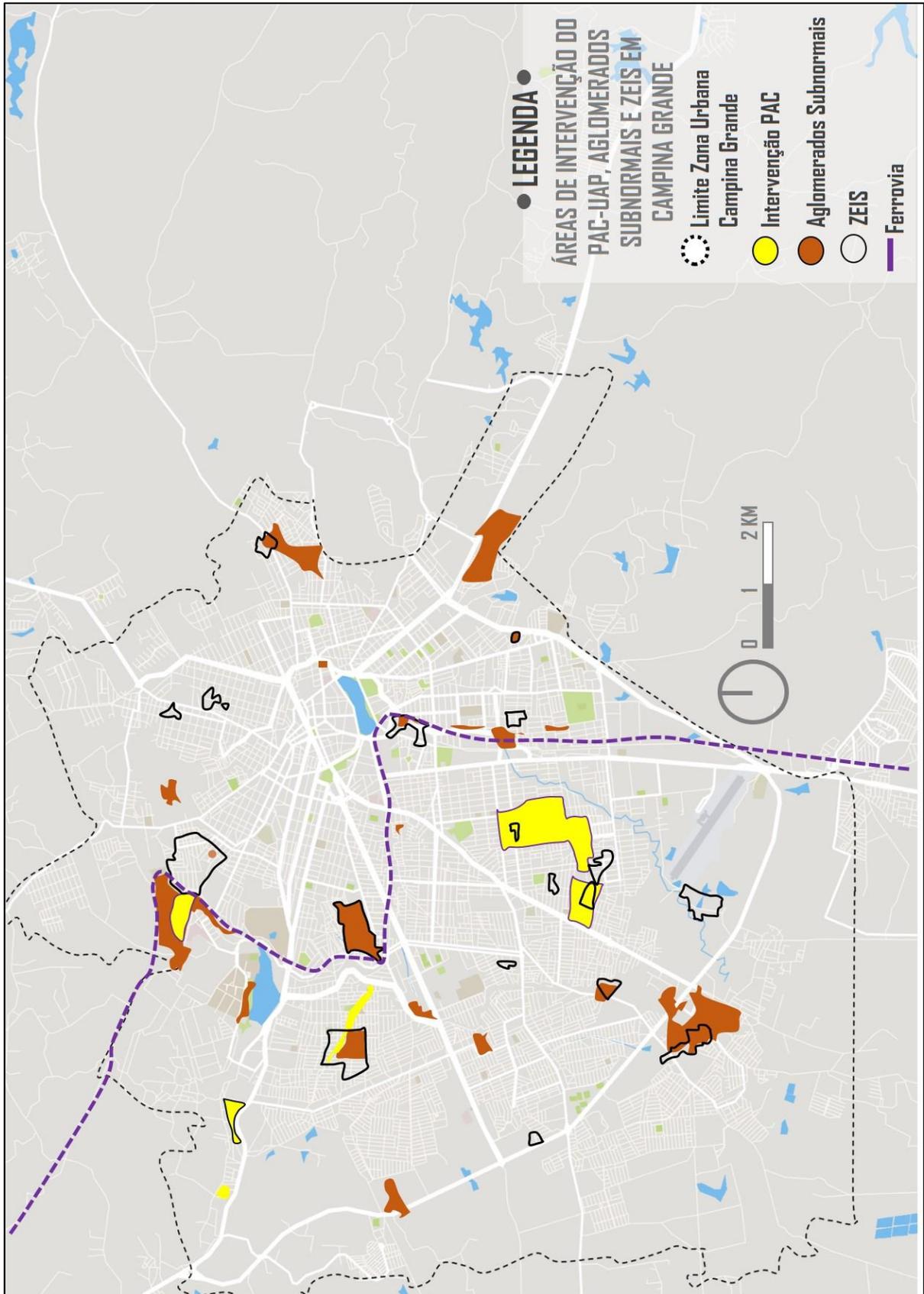
A intervenção de Jardim Europa a partir do PAC-UAP foi contratada e descontinuada em decorrência de problemas com a desapropriação e de execução. Outra intervenção, não relacionada pelo PMHIS, a Urbanização da Região Sudoeste, vem sendo implementada. Vale registrar, ainda, os investimentos com recursos 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. (MORAES *et al*, 2021).

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 do Novo Horizonte; tendo por proponente a prefeitura municipal de Campina Grande. A Figura 14 nos mostra, em mapa, a localização das intervenções do PAC-UAP junto aos Aglomerados Subnormais e ZEIS em Campina Grande, e a Figura 15 nos mostra a localização das intervenções que serão analisadas nesta dissertação:

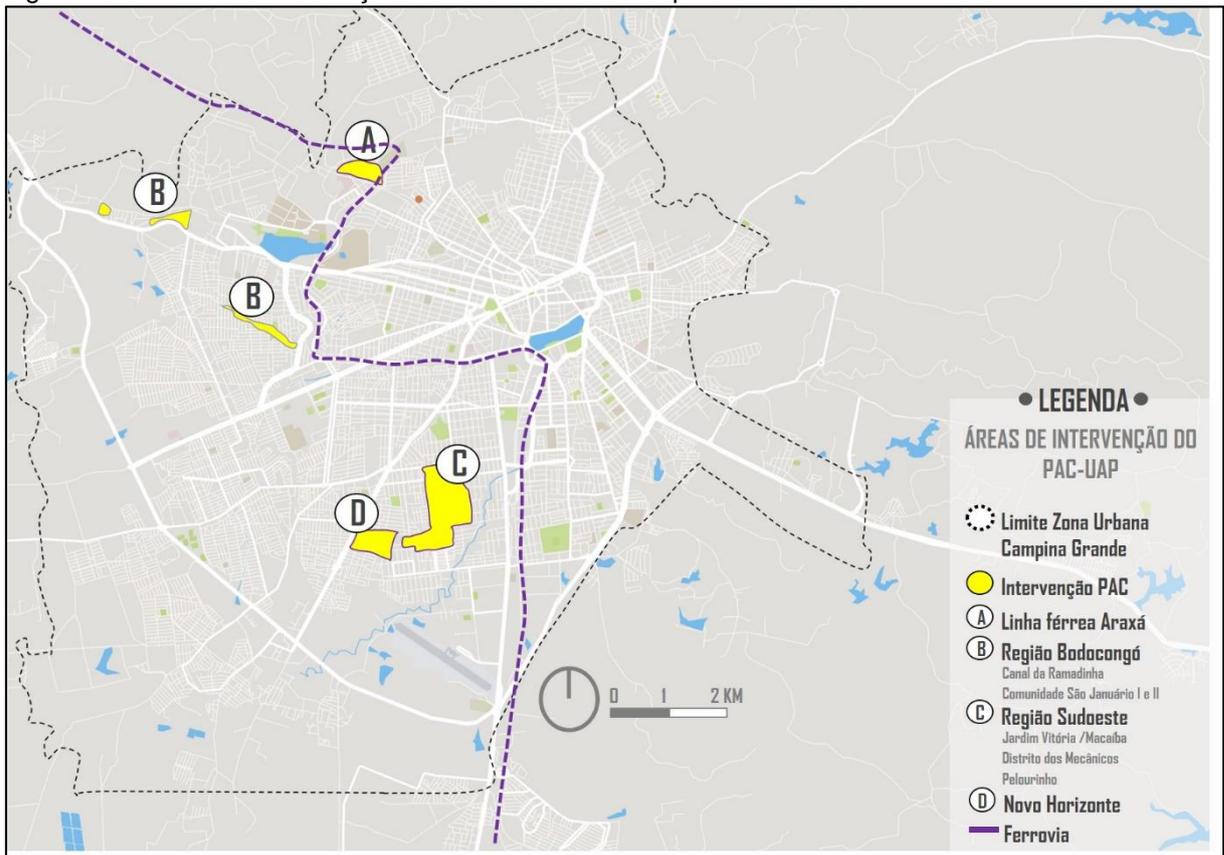
- A) Linha Férrea do Araxá;
- B) Região de Bodocongó que compreende o canal da Ramadinha e comunidade São Januário I e II;
- C) Região Sudoeste que compreende o Jardim Vitória/Macaíba, o Distrito dos Mecânicos e Pelourinho;
- D) Novo Horizonte.

Figura 14 – Áreas de Intervenção do PAC-UAP, Aglomerados Subnormais e ZEIS em Campina Grande



Fonte: (MORAES, *et al.*, 2021). Adaptado pela autora

Figura 15 – Áreas de Intervenção do PAC-UAP em Campina Grande



Fonte: (MORAES, et al, 2021). Adaptado pela autora.

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

[...] A Secretaria de Planejamento tem uma equipe lá de assistentes sociais que faz um levantamento de quem está em área de risco, quem está morando em casa em situação de risco, e nos repassado e a gente faz o orçamento para contemplar esse pessoal. [...] Essas áreas, geralmente, são invadidas. Eles [moradores] invadem, se apropriam da área, aí vira um bairro sem nenhuma estrutura, com casa de taipa, sem esgoto, sem energia, tudo na gambiarra. Então esses programas de urbanização são exatamente para transformar a favela em um bairro. (ENTREVISTADO I).

Do ponto de vista de Moraes *et al.*, (2021), todas as áreas escolhidas ainda não haviam sido contempladas com programas de urbanização de modo abrangente. Em três intervenções, Invasão “Línea” férrea do Araxá; Urbanização da Região de Bodocongó; e Urbanização da Região Sudoeste, houve obras de macrodrenagem guiaram todas as 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 cerca de 4.450 famílias (Tabela 01), 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 incluídos assentamentos precários, incluindo algumas ZEIS como a Invasão Pelourinho e 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. (MORAES *et al.*, 2021)

O aparato social, de assistentes sociais, dentro do processo de urbanização, é tão ou mais importante quanto a questão de engenharia propriamente dita. Então você tem que ter uma excelente equipe para cuidar desses problemas, que são problemas que às vezes transcendem a sua capacidade de resolução. [...]E quando eu falo de um bom projeto, o social é fundamental em um projeto de urbanização, sem um bom projeto social, não há um bom projeto de urbanização. Do ponto de vista social, você tem que levantar quantas crianças têm em idade escolar, em que faixa, porque pode ser que aquela área precise de uma escola. [...]você vai ter que conseguir um terreno. Todo o escopo do projeto de engenharia, nasce de um bom projeto social. (ENTREVISTADO IV).

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, reparcelamento e implementação de infraestruturas, além de reassentamentos.

Tabela 01 – Dados gerais sobre as intervenções do PAC-UAP em Campina Grande

PROJETO	FAMÍLIAS	INVESTIMENTO (R\$)	REPASSE (R\$)	CONTRAPARTIDA (R\$)
“Linea” férrea do Araxá (Contrato nº 0218749-42/2007; Obra/Serviço 100,00%)	392	33.756.603,75	28.980.200,00	4.776.403,75
Urbanização de Bodocongó (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
Urbanização Novo Horizonte (Contrato nº 0301541-05/2009;	470	8.494.975,68	6.160.070,00	2.334.905,68

Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários; Obra/Serviço 100,00%)				
PROJETO	FAMÍLIAS	INVESTIMENTO (R\$)	REPASSE (R\$)	CONTRAPARTIDA (R\$)
Urbanização Região Sudoeste (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
TOTAL	4.495	110.135.663,44	91.946.948,89	18.188.714,55

Fonte: (MORAES, *et al.*, 2021, p. 42).

Os próximos tópicos abordarão as intervenções do PAC-UAP na cidade de Campina Grande, em seus aspectos históricos, de configuração espacial do ponto de vista da inserção urbana, bem como trechos de entrevistas dos técnicos da Secretaria de Planejamento – SEPLAN e da Secretaria de Obras – SECOB, que tiveram experiências diretas e indiretas nas intervenções da Linha Férrea do Araxá, da Região de Bodocongó, da Região Sudoeste e do Novo Horizonte.

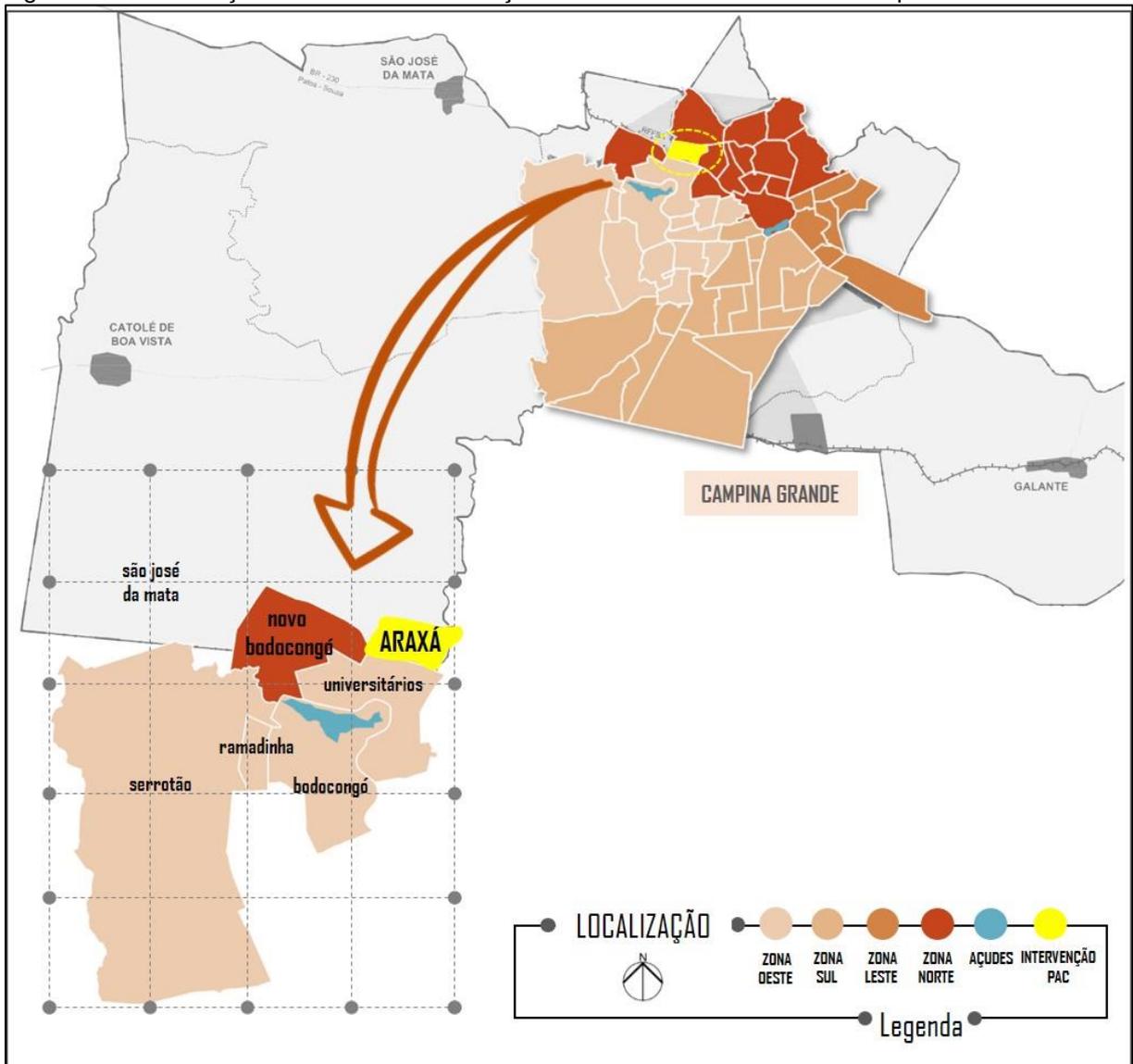
3.3.1 Linha Férrea do Araxá

O assentamento denominado Linha Férrea do Araxá, está localizado às margens da Linha no bairro do Araxá, na Zona Norte de Campina Grande e faz parte das Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS. A ocupação é proveniente de invasão há mais de vinte anos em terras de propriedade pública municipal que ocorreu sem nenhum tipo de ordenamento urbanístico, com moradias construídas às margens da linha férrea, acompanhando o seu desenho. A população total do assentamento é em torno dos 10 mil habitantes com renda média de 0,76 salário mínimo. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010). (Figura 16).

Situada na parte norte do perímetro urbano de Campina Grande, na Zona de Reestruturação Urbana prevista pelo Plano Diretor (Lei Complementar Nº 003/2006), a Urbanização da “Linha” 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. (MORAES *et al.*, 2021, p. 43).

A partir de um diagnóstico realizado pela prefeitura de Campina Grande para análise do local, verificou-se que a área tinha 100% de atendimento nos serviços de água e energia nas residências. Em relação à iluminação pública o serviço ainda era precário, algumas ruas sem iluminação e no período da noite, as ruas ficavam escuras e fragilizavam a segurança dos moradores. A área não possuía nenhuma rua ou avenida com pavimentação. Nos períodos chuvosos formam-se pequenas crateras, tornando-as intransitáveis, causando transtorno à população e impossibilitando o trânsito de automóveis. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010).

Figura 16 – Localização do bairro da Intervenção Línea Férrea do Araxá em Campina Grande



Fonte: Elaborado pela autora (2022)

Por causa dos problemas de acessibilidade, a coleta de lixo domiciliar não alcançava todas as ruas da área, o lixo era disposto em coletores ou terrenos baldios, trazendo problemas de saúde para a população e diminuindo o espaço de área livre de lazer para as crianças. Não existia o serviço de saneamento básico aumentando, portanto, a exposição da população a doenças provenientes de esgoto nas ruas. Apenas 35% da população possuíam fossa séptica, com 65% de esgoto a céu aberto. A área é atendida por duas linhas de serviço de transporte público que circulam nas imediações. Segundo os entrevistados para esta pesquisa falou que

A linha Férrea do Araxá, como foi uma remoção, tiramos pessoas que moravam em casas de taipa, barracos, era de madeira, tinha alguns de alvenaria, aquelas casas mistas, alvenaria misturado. [...] Tanto Bodocongó como Araxá, eles de início não tiveram trabalho social com as famílias que receberam as unidades habitacionais. (ENTREVISTADO 6).

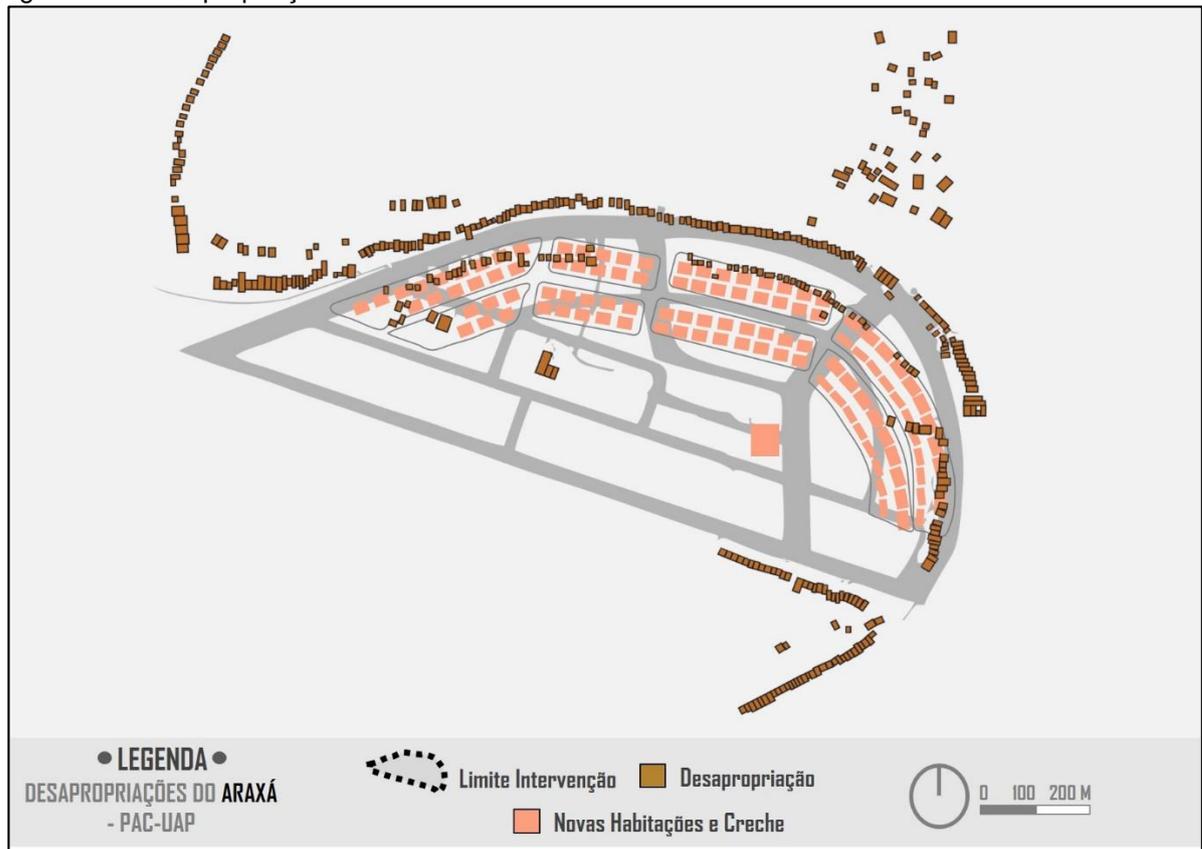
No Araxá [...], os beneficiários eram os moradores que habitavam as margens da linha férrea [...], então a concepção do PAC do Araxá foi exatamente tirar essas pessoas dessa condição informal de moradia, dessa condição peculiar de moradia, e oferecer a essa comunidade habitações dignas. [...] As Zonas Especiais, então o Araxá era uma Zona Especial de Interesse Social. (ENTREVISTADO 5).

Os vazios urbanos que existiam na área eram loteamentos aprovados que nunca foram ocupados, então, com a proposição do projeto de urbanização, foi realizado um decreto de desapropriação para a construção das novas unidades habitacionais que seriam utilizadas para a relocação das famílias que se encontram em área de risco. Conforme pode ser visto no mapa de desapropriação da Linha Férrea do Araxá (Figura 17).

A intervenção da “Línea” férrea do Araxá 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 18)

A urbanização da favela do Araxá, o bairro do Araxá, foi também construção de casas, lá o bairro era totalmente desorganizado, o pessoal foi colocado no aluguel social, a gente desmanchou todas as casas, fez todas as casas novas e depois esse pessoal voltou. E também foi provido de esgoto, de água, de drenagem e pavimentação (inclusive com a construção de um canal grande lá a céu aberto que saía ali na UEPB, naquele contorno da UEPB, ele ainda continua, mas vai fazer parte de outro programa). A urbanização da favela de São Januário também, em Bodocongó, foram feitas novas casas e foi reassentado o pessoal. (ENTREVISTADO 1).

Figura 17 – Desapropriações da “Línea” férrea do Araxá



Fonte: (OLIVEIRA, 2019). Adaptado pela autora

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. (MORAES *et al.*, 2021).

Figura 18 – Área de Intervenção da Urbanização da “Línea” férrea do Araxá



Fonte: Google Earth (2022). Adaptado pela autora

Os domicílios estavam construídos às margens da linha férrea, caracterizando assim uma área de risco, pela proximidade a esta ferrovia, não obedecendo aos limites de domínio estabelecidos pela legislação. Os domicílios construídos na área são provenientes de ocupação irregular em área de propriedade pública municipal. Atualmente, esta intervenção está concluída e podemos perceber como as habitações estão, muitas reformadas, com “puxadinhos” e comércios instalados nas residências, como podemos ver na Figura 19.

Figura 19 – Imagens da Urbanização da “Linha” férrea do Araxá



Fonte: Elaborado pela autora.

Segundo Moraes *et al.* (2021), em relação às características do assentamento, foram construídos 117 blocos com quatro unidades habitacionais unifamiliares cada, dispostas duas no térreo e duas no pavimento superior totalizando 468 casas. O empreendimento habitacional era previsto para ter 460 unidades habitacionais construídas, conforme planta de situação. 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, conforme o mapa da Figura 20.

Considerando o Trabalho Social das intervenções do PAC-UAP em Campina Grande, “somente para a intervenção da Linha 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”. (MORAES *et al.*, 2021, p. 42)

Figura 20 – Planta de Situação do Empreendimento “Línea” Férrea do Araxá



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

A natureza da intervenção é uma urbanização parcial com provisão habitacional, e o tipo de intervenção foi uma urbanização com construção de unidades habitacionais no próprio assentamento e com reassentamento de parte da população removida em outro local.

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. 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. (OLIVEIRA, 2019; MORAES *et al.*, 2021).

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:

O PAC Araxá que, por sinal, não ocorreu conforme foi elaborado. Mas do que a gente tem acompanhado, tem sido mais realmente os efeitos mais claros dessa política a nível local, que há uma dissociação entre aquilo que foi concebido a nível do programa e aquilo que foi executado a nível local. O tipo de serviço que era executado quase sempre era construção de unidades sanitárias, pavimentação, a questão mesmo da construção da moradia e algumas ações pontuais de, por exemplo, política mais voltada para a questão do saneamento, a questão dos canais. Então você tem uma política criada, tem o elemento institucional mesmo, um aparato nas leis, a criação da política, a criação do Conselho, a criação do Fundo Municipal de Habitação, mas você não tem na prática a execução dessas políticas, então há um descompasso. E aí eu acho que o PAC Araxá é um reflexo muito desse processo, daquilo que foi concebido e da distância entre a formulação e a execução desses projetos. A escolha do bairro do Araxá não foi uma escolha meramente aleatória. Foi uma escolha dentro de um critério, primeiro estava em uma área considerada... era uma linha férrea e também uma área densamente ocupada e que tinha todos os indicadores prioritários para a discussão mesmo sobre a necessidade de urbanizar aquela área, no caso, a realocação que foi feita. A gente, à época, questionava se haveria ou não realmente a necessidade de reassentamento dessas famílias, ou se poderia ser urbanizada na própria área, tomando como critério a necessidade de uma urbanização que pudesse considerar os indicadores de vizinhança, de impacto de vizinhança, os vínculos criados na comunidade. (ENTREVISTADO 3).

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.

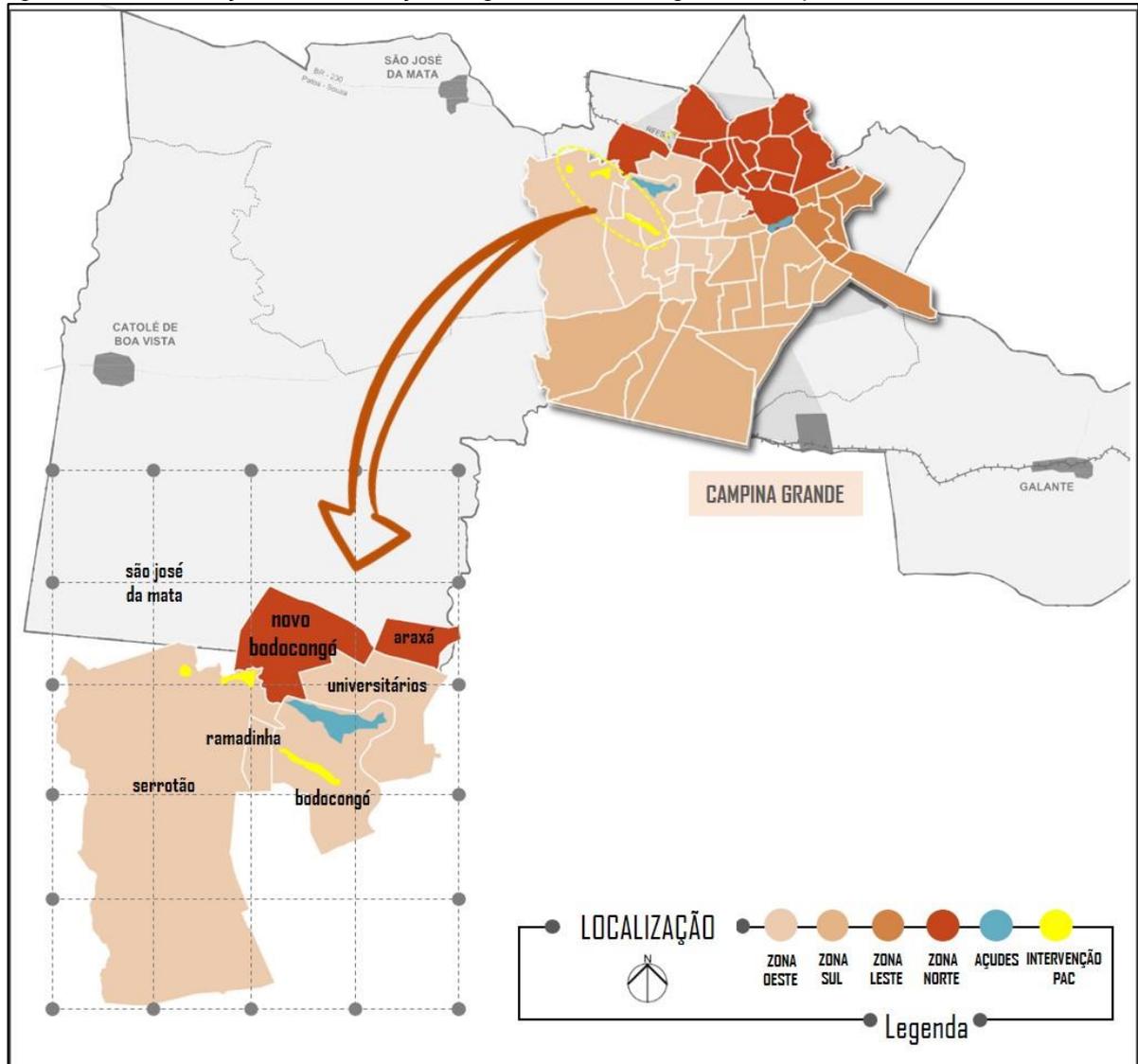
Concluindo a análise da intervenção e urbanização da Linha Férrea do Araxá, e corroborando com Moraes *et al.*, (2021) foi identificado que a intervenção enfrentou dificuldades na execução em relação ao projeto com responsabilidade da construtora que além dos problemas referentes ao trabalho social, onde os prazos não foram cumpridos diante das ações previstas que foram as mobilizações sociais, educação sanitária e ambiental, e em consequências desses atrasos, o trabalho social, por exemplo, passou a ser realizado a partir da contratação de técnicos sociais através da prefeitura. Essa situação de contratar novos técnicos para a intervenção na Linha Férrea do Araxá serviu de indicação para contratação de outras equipes para as outras intervenções do PAC-UAP na cidade de Campina Grande.

3.3.2 A Urbanização da Região do Bodocongó

O assentamento é denominado Região ou Comunidade de Bodocongó localizado no Bairro Bodocongó, na zona oeste de Campina Grande-PB. O assentamento subdivide-se em Serrotão (comunidade São Januário), Ramadinha e

Bodocongó. A população total do assentamento é em torno dos 23 mil habitantes com renda média de até três salários mínimos. (Figura 21).

Figura 21 – Localização da Intervenção Região de Bodocongó em Campina Grande



Fonte: Elaborado pela autora.

A 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 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); construção de praças e criação de área verde; e Trabalho Social. (MORAES et al., 2021, p. 55).

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. 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, como podemos ver no mapa da (Figura 22).

Figura 22 –Intervenção Região de Bodocongó – São Januário e Canal da Ramadinha



Fonte: Google Earth (2022). Adaptado pela autora

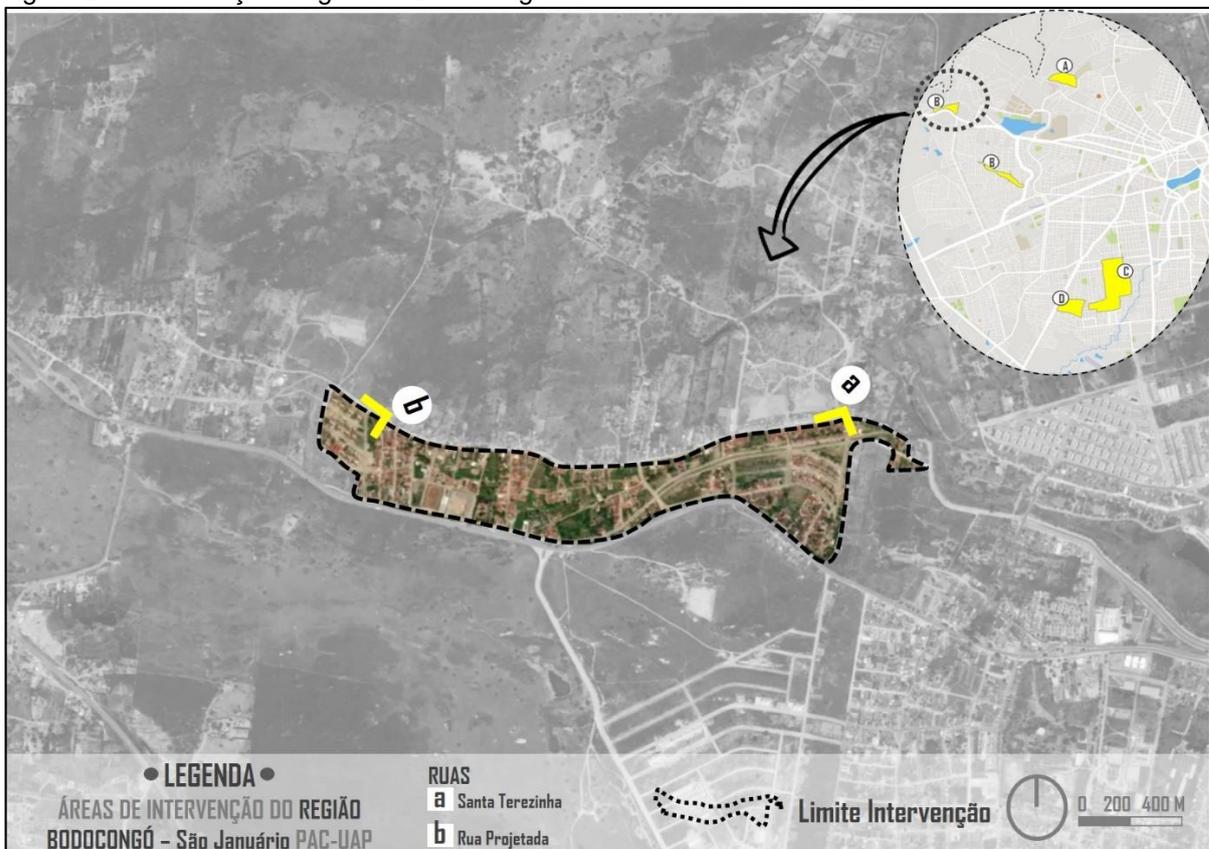
O objetivo da intervenção é a urbanização e melhoria das condições de habitabilidade da Região de Bodocongó, a partir da canalização do curso d'água que cruzava o bairro da Ramadinha até o canal de Bodocongó com reassentamento de

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.

Essas áreas, geralmente, são invadidas. Eles invadem, se apropriam da área, aí vira um bairro sem nenhuma estrutura, com casa de taipa, sem esgoto, sem energia, tudo na gambiarra. A gente está pegando uma área em Bodocongó bastante carente, está fazendo drenagem, esgoto, e depois a prefeitura com recursos próprios vai entrar com a pavimentação. Ou seja, basicamente uma urbanização. A obra de drenagem e o esgoto já começou, como depende de outra obra, ele está terminando um pedaço da outra para poder dar continuidade. (ENTREVISTADO 2).

A intervenção da Comunidade de São Januário foi dividida em dois setores: São Januário 1 e São Januário 2 Na programação original da intervenção foi prevista a construção de 472 unidades habitacionais, mas foram construídas apenas 272 unidades (OLIVEIRA, 2019). (Figura 23).

Figura 23 –Intervenção Região de Bodocongó - Comunidade São Januário I e II



Fonte: Google Earth (2022). Adaptado pela autora

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.

A prefeitura finalizou as unidades da parte de cima do São Januário, e o projeto por conta dessa ocupação irregular foi impedido de ter a continuidade do trabalho, junto com essas famílias o objeto foi redirecionado e ele foi para esgotamento sanitário da parte da ramadinha, o que a gente deveria trabalhar no caso da habitação, a gente passou a trabalhar com as famílias que estavam recebendo o esgotamento sanitário. (ENTREVISTADO 6).

Atualmente, a comunidade São Januário I e II possuem poucas unidades habitacionais com o mesmo desenho arquitetônico do projeto proposto para urbanização da área, conforme observamos nas imagens da área na Figura 24.

Figura 24 –Imagens da Intervenção Região de Bodocongó - Comunidade São Januário



Fonte: Acervo da Pesquisa (2022)

Corroborando com Moraes *et al.*, (2021) a responsabilidade de contratar técnicos para o trabalho social ficou a cargo da Secretaria de Planejamento – SEPLAN, já a Secretaria de Obras –SECOB, ficou encarregada de elaborar o projeto urbano, de infraestrutura e arquitetônico. A execução urbanística foi sob a

responsabilidade da empresa Galvão Engenharia e a execução da parte habitacional ficou sob a responsabilidade da COMPECC Engenharia e Construções.

A principal realização é você conseguir colocar infraestrutura, principalmente drenagem e esgoto, e reordenar; o reordenamento é o mais importante com a pavimentação de todas as vias e a realocação de famílias dentro da própria área, uma área adjacente à área de intervenção. Os problemas que a gente tem, geralmente, é a resistência do povo que tem que sair, a falta de credibilidade no trabalho da prefeitura. (ENTREVISTADO 2).

Tanto Bodocongó, como Araxá e novo Horizonte, é uma área que eu andava totalmente na lama, era uns becos, ruas que você não transitava, e hoje ele tá totalmente urbanizado, ele teve construção de unidades habitacionais para aquelas casas que a gente teve que tirar do beco para abertura de ruas ou para passagem de canos, inclusive pessoas que moravam em coabitação também receberam unidade habitacional, lá foram pelo projeto, foram 72 unidades... (ENTREVISTADO 6).

Além dos problemas relatados, houveram 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. (MORAES *et al.*, 2021).

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.

Um projeto de urbanização aqui de Bodocongó, ali naquele Canal de Bodocongó a gente desapropriou quase 300 imóveis, imóveis que teve um que chegou a quase R\$200.000 (foi o mais caro) e outros que a gente não tinha sequer como mensurar o preço, porque eram papelão, folha de zinco, você não tinha como mensurar o preço. Como é que você vai fazer um “troço” desse? Você tem que fazer um laudo de avaliação, você vai avaliar o quê? Porque aquilo ali você não tem como... você vai dar preço a uma folha de papelão, uma folha de zinco enferrujada? Mas é ali que aquela pessoa está vivendo. [...] uma das maiores obras de Campina Grande de todos os tempos de urbanização foi o Canal de Bodocongó. (ENTREVISTADO 4).

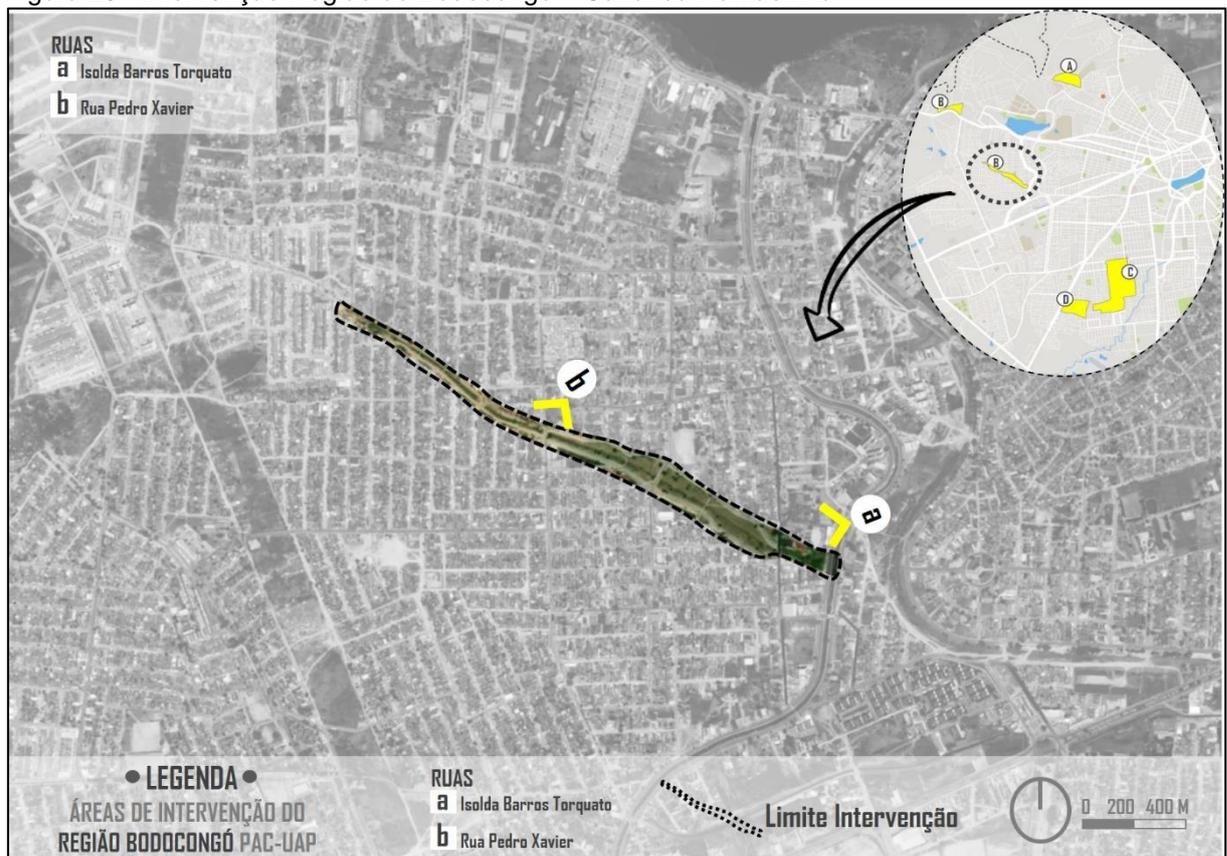
Em relação ao Trabalho Social, foram previstos três eixos de ação: mobilização social; educação sanitária e ambiental; e geração de trabalho e renda. As ações tiveram início com a constituição de grupos de acompanhamento de projeto e reuniões com líderes comunitários. Todavia, a equipe contratada para 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.

A Secretaria de Planejamento tem uma equipe lá de assistentes sociais que faz um levantamento de quem está em área de risco, quem está morando em casa em situação de risco, e nos repassado e a gente faz o orçamento para contemplar esse pessoal. O município está preparado, ele se adequa dentro do programa do PAC. [...] O problema sempre tem quando você vai tirar pessoas que não querem sair, que se negam a sair, aí tem que ter um acompanhamento das assistentes sociais, tem a SEPLAN que é quem cadastra esse povo, mas tem resistência, muitos não querem sair. (ENTREVISTADO 1).

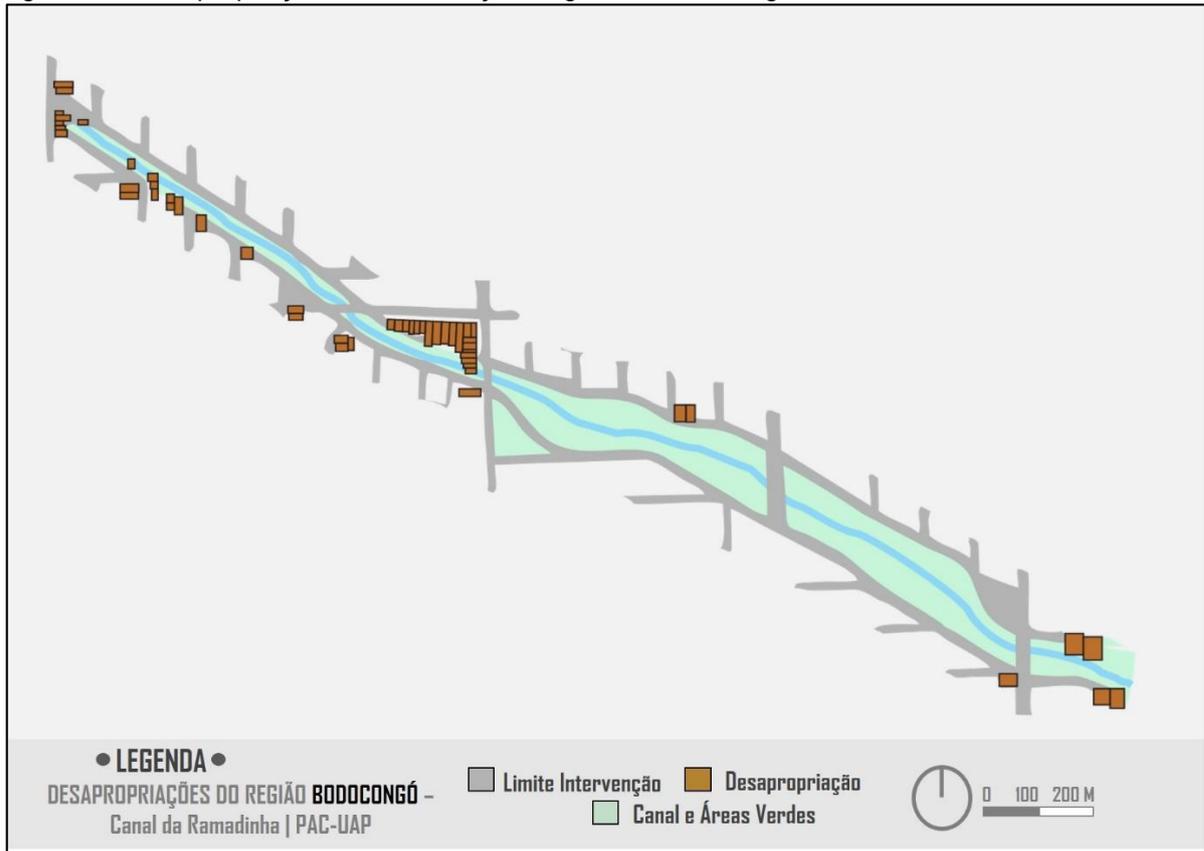
Já o canal da Ramadinha a natureza da intervenção foi voltada prioritariamente para soluções para eliminação de risco. Nesta área havia alguns moradores que moravam muito próximos ao curso d'água e conseqüentemente, em condições de risco. (Figura 25). Para resolver esse conflito a gestão municipal propôs a construção de um canal e realocar a comunidade afetada. (ARAÚJO, 2019). (Figura 26).

Figura 25 –Intervenção Região de Bodocongó – Canal da Ramadinha



Fonte: Google Earth (2022). Adaptado pela autora

Figura 26 –Desapropriações da Intervenção Região de Bodocongó – Canal da Ramadinha



Fonte: (ARAÚJO, 2019). Adaptado pela autora.

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. Na Figura 27 podemos visualizar algumas imagens da situação atual da área de intervenção do canal da Ramadinha.

Figura 27 –Imagens da Intervenção Região de Bodocongó – Canal da Ramadinha



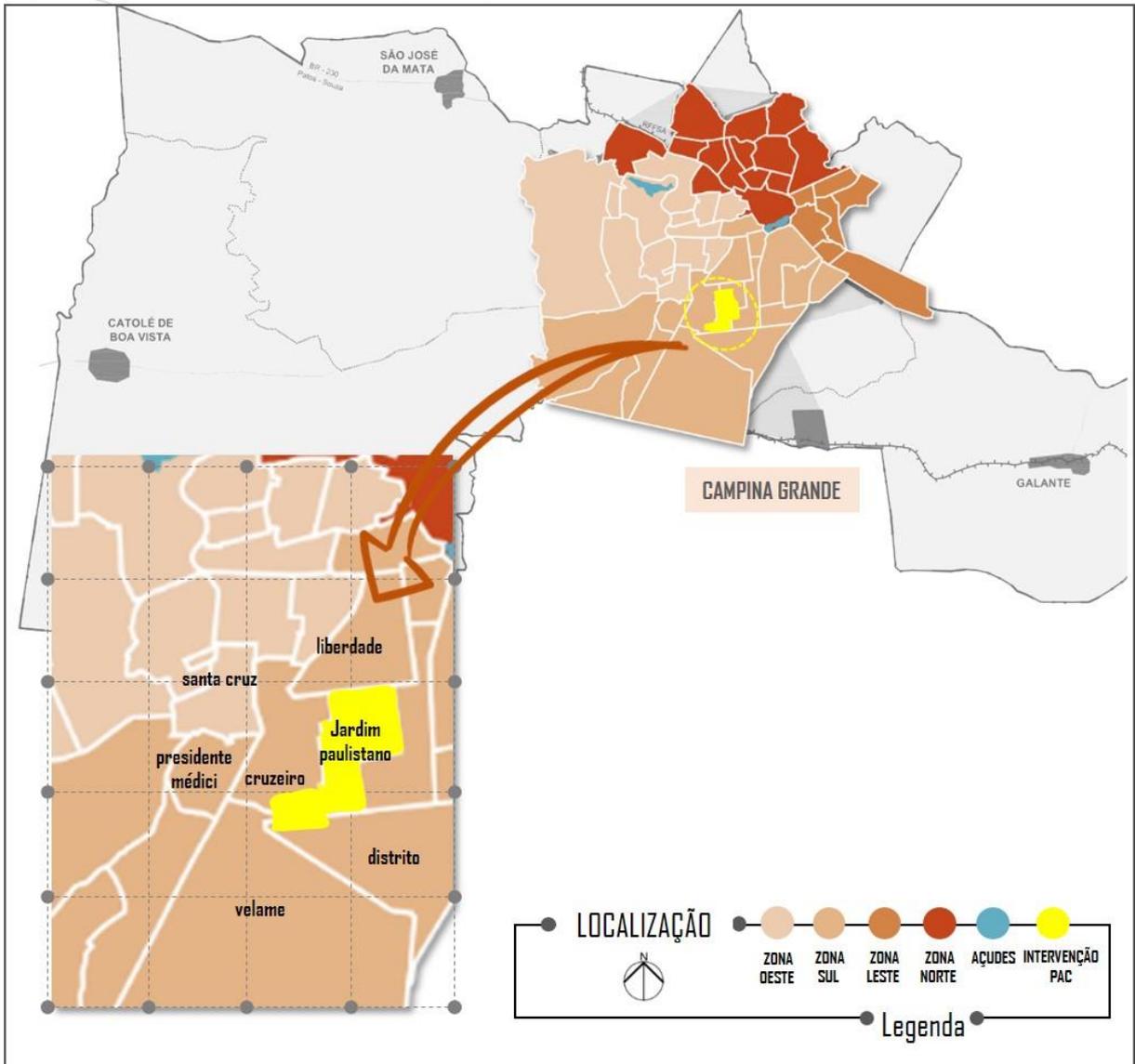
Fonte: Acervo da Pesquisa (2022)

3.3.3 A Urbanização da Região Sudoeste

O assentamento é denominado Região Sudoeste com subdivisões - Invasão de Macaíba que pertence a uma ZEIS do Bairro do Velame, Pelourinho que pertence a uma ZEIS do bairro do Cruzeiro e o Distrito dos mecânicos do Bairro Jardim Paulistano. (Figura 28 e 29)

O número de famílias contempladas na intervenção é de aproximadamente 1.850 famílias, estabelecida a partir do Contrato nº 0352778-35/2011, com recursos do PPI - Intervenções em Favelas, abrangeu esses assentamentos precários e outras áreas do entorno. 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. (MORAES et al., 2021, p. 50).

Figura 28 – Localização da Intervenção Região Sudoeste em Campina Grande



Fonte: Acervo da Pesquisa (2022)

Figura 29 – Área de Intervenção da Urbanização Região Sudoeste



Fonte: Google Earth (2022). Adaptado pela autora

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.

Urbanização da Região Sudoeste a gente escolheu para urbanizar todas as favelas que se encontravam num raio, não sei quantos quilômetros, que tinham uma ligação de estarem interligadas umas às outras e abrir eixos de integração entre elas e a cidade. (ENTREVISTADO 2).

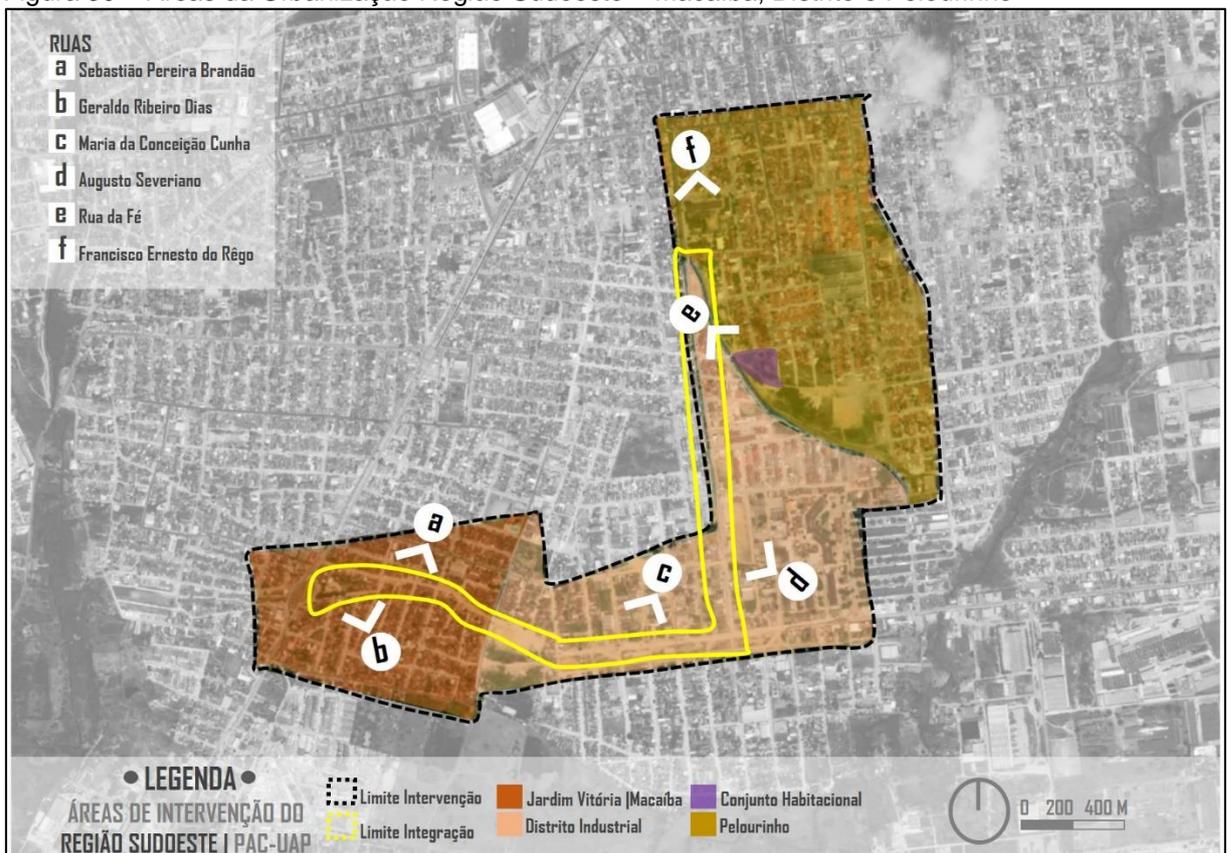
Em função de ajustes em projetos e obras e da necessidade de construção de um empreendimento habitacional para famílias a serem reassentadas, essa intervenção não foi concluída, alcançando apenas 56,70% de obras e serviços previstos.

A região sudoeste é um que tem infraestrutura, é um PAC conjugado com o minha casa e minha vida... acontece que a gente sabe que tá no período muito tenebroso, desde que mudamos a gestão do governo federal que a gente tá num momento muito escuro, então acontece que o governo disse que não temos recursos para o minha casa e minha vida conjugado com o PAC. (ENTREVISTADO 6).

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). (Figura 30)

Na região sudoeste foi feito pela prefeitura diretamente, então já foi a SEPLAN quem elaborou os projetos de intervenção no sentido do trabalho social, Bodocongó e Araxá a gente fez uma reprogramação após o distrato com a empresa. (ENTREVISTADO 6).

Figura 30 – Áreas da Urbanização Região Sudoeste – Macaíba, Distrito e Pelourinho



Fonte: Google Earth (2022). Adaptado pela autora

O plano urbanístico 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.

Região Sudoeste - não concluímos ainda. O projeto da Região Sudoeste previa a construção de 204 unidades habitacionais. [...] Eram 204 casas, então o projeto era horizontal. Se nós não tínhamos dinheiro para comprar o terreno, uma das saídas seria verticalizar o projeto, porque você iria precisar de uma área menor. Aí fizemos uma consulta à CAIXA, só que não tínhamos os terrenos e a dificuldade financeira continuava. [...]mas ainda hoje o projeto está em fase final de análise pela CAIXA Econômica. [...]afinal de contas fica a população lá, porque você tinha 204 pessoas que estavam lá esperando aquelas habitações e você não deu um resultado satisfatório. (ENTREVISTADO 2).

Essa parte de infraestrutura ela já foi executada acho que já tem 80%. [...]mas a parte do habitacional, que a parte onde a gente vai remover toda aquela ocupação do distrito dos mecânicos, aquela parte onde tem a igreja que, para mim seria o mais importante desse projeto, mas a gente tem que aguardar que o governo libere recursos para isso. (ENTREVISTADO 6).

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). (Figura 31).

Figura 31 – Desapropriações e Inserções de Unidades Habitacionais na Região Sudoeste



Fonte: (ARAÚJO, 2019). Adaptado pela autora.

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. As negociações entre a prefeitura e o Ministério de Desenvolvimento Regional para garantir os recursos para o habitacional não prosperaram.

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 32). 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.

Figura 32 – Área prevista para Empreendimento Habitacional ocupada



Fonte: (DL IMAGENS AÉREAS, 2020).

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.

Em visita realizada em Maio de 2022 pela equipe de pesquisa do Núcleo Paraíba do Observatório das Metrôpoles 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. (Figura 33)

Figura 33 – Imagens da Intervenção Região Sudoeste – Macaíba, Distrito e Pelourinho



Fonte: Elaborado pela autora.

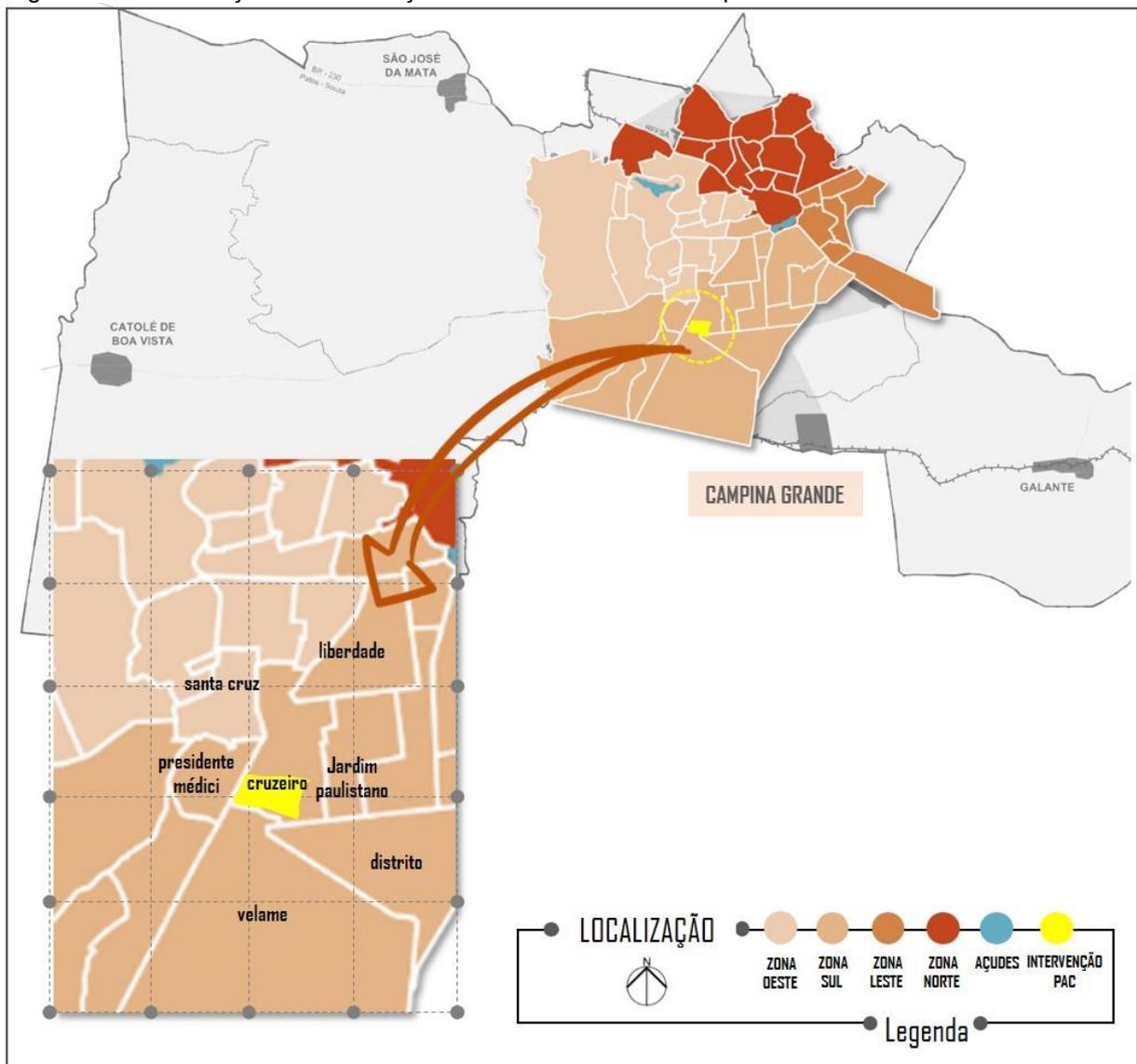
O Trabalho Social vem sendo desenvolvido a partir das frentes de mobilização social; educação sanitária e ambiental; geração de trabalho e renda, considerando, ainda, as demandas apresentadas pela Associação dos Moradores do Jardim Vitória. Tem havido dificuldades para a realização dessas atividades em decorrência da descontinuidade das obras e do atraso para a definição da questão do reassentamento habitacional. (MORAES, *et al.* 2021).

3.3.4 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 34) 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. (MORAES *et al.*, 2021, p. 46).

Figura 34 – Localização da Intervenção Novo Horizonte em Campina Grande



Fonte: Elaborado pela autora.

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).

A urbanização do Novo Horizonte, um bairro aqui de Campina Grande que foi totalmente replanejado. As casas que estavam no meio da rua foram retiradas. [...] Foram feitas melhorias habitacionais nas casas; casas que não tinham banheiro, receberam banheiro; casas que já tinham banheiro, mas não tinham revestimento, não tinham piso, não tinham coberta; aí analisava qual a melhoria que cabia essa casa e era feita a melhoria, o piso, ou o banheiro, ou uma cozinha, ou a coberta. O bairro foi todo urbanizado com drenagem, esgotamento sanitário e pavimentação. (ENTREVISTADO 1).

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.

Figura 35 – Ruas da comunidade pré-urbanização – Ano 2014



Fonte: (PEDROSA, 2014)

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. (MORAES *et al.*, 2021) (Figura 36).

Figura 36 – Áreas da Urbanização Novo Horizonte



Fonte: Google Earth (2022). Adaptado pela autora

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 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. As obras de urbanização foram realizadas pela Construtora Santa Bárbara. (PEDROSA, 2014; OLIVEIRA, 2019; MORAES, *et al.*, 2021).

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 34,51m² 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 (Figura 37 e 38).

Foi um projeto executado na sua eficiência, eficácia e efetividade só não foi também para as melhores práticas por conta da ocupação irregular. (ENTREVISTADO 6).

Figura 37 – Intervenções habitacionais na Invasão Novo Horizonte



Fonte: (PEDROSA, 2014). Adaptado pela autora.

Figura 38 – Tipologia Habitacional e Imagens atuais da intervenção Novo Horizonte



Fonte: (PEDROSA, 2014). Adaptado pela autora.

No processo de urbanização do Novo Horizonte foi possível alcançar níveis apropriados de acesso à infraestrutura, serviços urbanos e habitabilidade, com a inserção de rede de esgoto sanitário, mesmo diante das dificuldades das intervenções que é sempre habitual nesses casos.

Alguns problemas das intervenções do PAC em assentamentos precários em Campina Grande, comuns aos verificados em outras cidades, de acordo do Silva, Cardoso, Denaldi (2022), 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.

O maior problema desses projetos continua sendo a questão de desapropriação. (ENTREVISTADO 4).

Alguns problemas que a gente enfrentou na urbanização do novo Horizonte não foi com relação a recurso, não foi com relação à execução do trabalho, foi mais com relação a própria comunidade... tipo, é uma comunidade de risco e lá tem muita boca de droga, e eles não queriam que a gente abrisse as ruas, não queriam que pavimentasse a rua, na verdade eles não queriam esse benefício porque iria atrapalhar. (ENTREVISTADO 6).

III) lentidão na realização de medições e pagamentos por parte da CAIXA;

Porque a gente sabe que a CAIXA Econômica faz todo um acompanhamento e a burocracia terminava, às vezes, barrando em função mesmo da realidade do Município, de certas exigências que a CAIXA fazia e que o Município não estava contemplando e aí o projeto ia, voltava. [...] o principal entrave era realmente a questão mais desse contato com a CAIXA Econômica, com a GU em João Pessoa. (ENTREVISTADO 3).

IV) debilidades das construtoras contratadas para a execução de projetos complexos e com fluxos demorados de pagamento.

O grande problema que nós tivemos no PAC diz respeito ao desembolso das contrapartidas por conta do município, a questão das desapropriações que essas intervenções exigiam, que elas ficavam sob a responsabilidade da prefeitura. Porque essa descontinuidade no fluxo de pagamentos fazia e faz, inclusive acho que atualmente, sempre fez nas obras ou cria condições para que as construtoras elas próprias se desmotivem a serem tão cumpridoras dos contratos na sua integralidade, deixa um pouco a relaxar. A prefeitura tem que vincular seu orçamento ao orçamento Federal, e muitas vezes o caminhar do fluxo orçamentário municipal é diferente do fluxo Federal. (ENTREVISTADO 5).

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. (MORAES *et al.*, 2021).

Levando em consideração as situações da urbanização das regiões de Bodocongó e Sudoeste, as dificuldades encontradas, a partir das construtoras contratadas, todas as intervenções tiveram um aumento significativo dos prazos para a realização das obras. Os problemas referentes a inconsistência em relação as dificuldades de desapropriação nos mostram fragilidades no âmbito das capacidades institucionais da prefeitura de Campina Grande. Um outro problema é a grande dificuldade das equipes para elaborar editais que possibilite a contratação de outras construtoras com mais potencial financeiro para realizar projetos em assentamentos precários. Outros problemas referentes às ocupações de terrenos e a dificuldade de provisão habitacional direcionou a Urbanização da Região Sudoeste que atualmente, junto com a região de Bodocongó as obras de pavimentação e drenagem não estão concluídas e nem tem perspectivas de conclusão.

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. (MORAES *et al.*, 2021, p. 60).

Em relação a novas construções e intervenções nos assentamentos precários na cidade de Campina Grande, não há perspectivas, tanto pelo contexto econômico, quanto pela falta de interesse da gestão Municipal e Federal, tampouco na ampliação e qualificação das capacidades institucionais que direcionam esses projetos.

Eu acho que o PAC era um programa que deveria dar continuidade nesse novo governo. Porque, você vê esse cadastro da SEPLAN aí, tem 20.000 pessoas, ainda tem um grande déficit habitacional em Campina Grande e ficam as pessoas morando em condições indignas, sem saneamento, sem pavimentação, sem drenagem, sem esgotamento sanitário. (ENTREVISTADO 1).

A pessoa viver dentro da lama, com esgoto correndo à céu aberto e depois você vê toda a sua rua calçada, com calçada, com rampa de acessibilidade, ou seja, tudo muda para melhor. Só mudam os governos e os programas, mas os projetos de intervenção, a urbanização é a mesma. (ENTREVISTADO 2).

Entendemos que todas as intervenções já realizadas, e mesmo as que ainda estão em andamento, foram obras importantes para o município de Campina Grande, pois antes de acontecerem essas mediações, os assentamentos estavam em condições péssimas de habitabilidade e infraestrutura e após as intervenções, mesmo que pontuais, a comunidade das áreas urbanizadas puderam ter acesso à moradia adequada e melhoria da situação urbana que envolve essa população de vulnerabilidade econômica.

4 O APARATO NORMATIVO PARA A URBANIZAÇÃO E REGULARIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS EM CAMPINA GRANDE

O capítulo quatro desta pesquisa refere-se à análise do aparato normativo de Campina Grande direcionado ao setor habitacional, com destaque nas leis e normas que contenham partes relacionadas à urbanização e regularização de assentamentos precários. São apresentadas análises sobre leis são referências aos assentamentos e às ZEIS.

Em relação à legislação, foram analisadas as seguintes leis municipais que preveem ou condicionam a urbanização e regularização de assentamentos precários de Campina Grande:

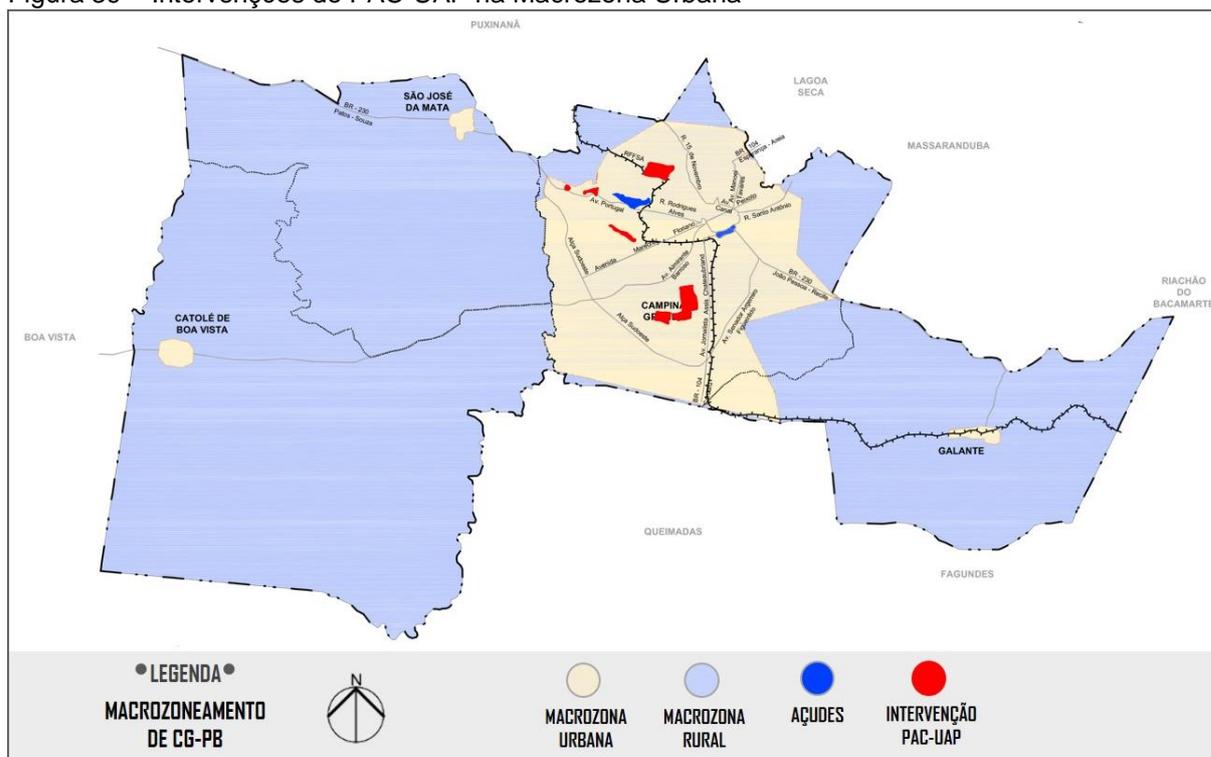
- a) O Plano Diretor (Lei Complementar Nº 003 de 09 de outubro de 2006);
- b) A Política Municipal de Habitação (Lei Nº 4.787 de 02 de setembro de 2009);
- c) A Lei que regulamenta as ZEIS (Lei Nº 4.806 de 23 de setembro de 2009);
- d) O Código de Defesa do Meio Ambiente (Lei Complementar Nº 042 de 24 de setembro de 2009);
- e) O Código de Obras (Lei Nº 5410/13 de 23 de dezembro de 2013);
- f) A Lei Municipal No 6.518/2017, alterada pela Lei Nº 6.771/2017 referente ao Programa de Regularização Fundiária.

4.1 O Plano Diretor (Lei Complementar Nº 003 de 09 de outubro de 2006)

O Plano Diretor, Lei Complementar Nº 003, de 09 de outubro de 2006, é um instrumento básico que orienta a atuação da administração pública e da iniciativa privada, que assegura o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade, a melhoria da qualidade de vida e o bem-estar da população, seguindo os princípios da democracia participativa e da justiça social. (CAMPINA GRANDE, 2006).

As intervenções do PAC-UAP estão localizadas na Macrozona Urbana da cidade de Campina Grande, (Figura 39) que de acordo com o Artigo 13 do Plano Diretor, é destinada fundamentalmente a atividades urbanas, tais como residenciais, industriais, comerciais, de serviços, turismo e lazer e compreende quatro zonas de qualificação: Urbana, Dirigida, Recuperação Urbana e Expansão Urbana.

Figura 39 – Intervenções do PAC-UAP na Macrozona Urbana



Fonte: (CAMPINA GRANDE, 2006). Adaptado pela autora.

As intervenções do PAC-UAP foram feitas dentro da zona de Ocupação Dirigida (Figura 40) e são guiadas pelos artigos 16 e 17, incisos II e III, e no Distrito sede (Figura 41) guiadas pelo Artigo 25, incisos I e II.

Art. 16. A Zona de Ocupação Dirigida é aquela onde o uso e a ocupação do solo sofrem restrições à intensificação, por inexistirem condições físicas favoráveis, equipamentos urbanos ou infraestrutura urbana instalada, sendo passível de parcelamento de baixa densidade ocupacional.

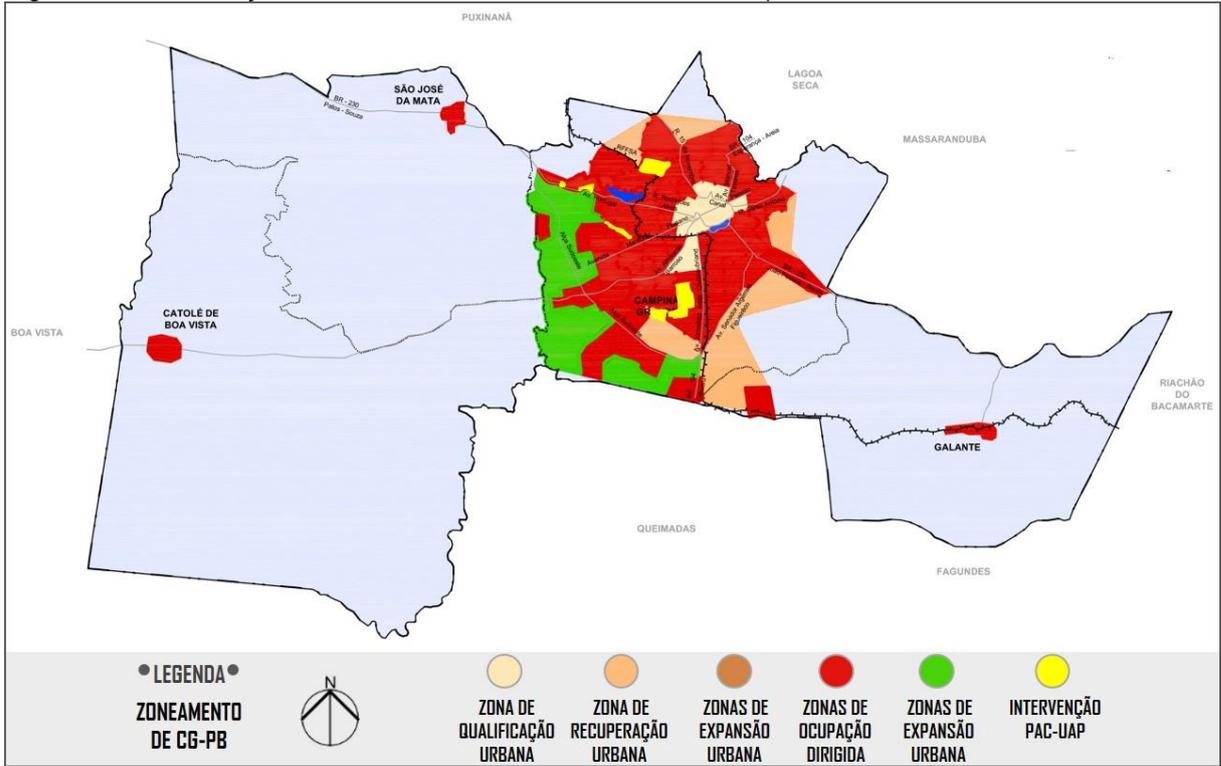
Art. 17. São objetivos da Zona de Ocupação Dirigida:

- II – promover a manutenção da qualidade ambiental;
- III – qualificar paisagística e urbanisticamente os assentamentos existentes.

Art. 25. O Poder Público municipal ordenará a ocupação e o uso urbano nas sedes dos Distritos, dotando-as das seguintes leis urbanísticas:

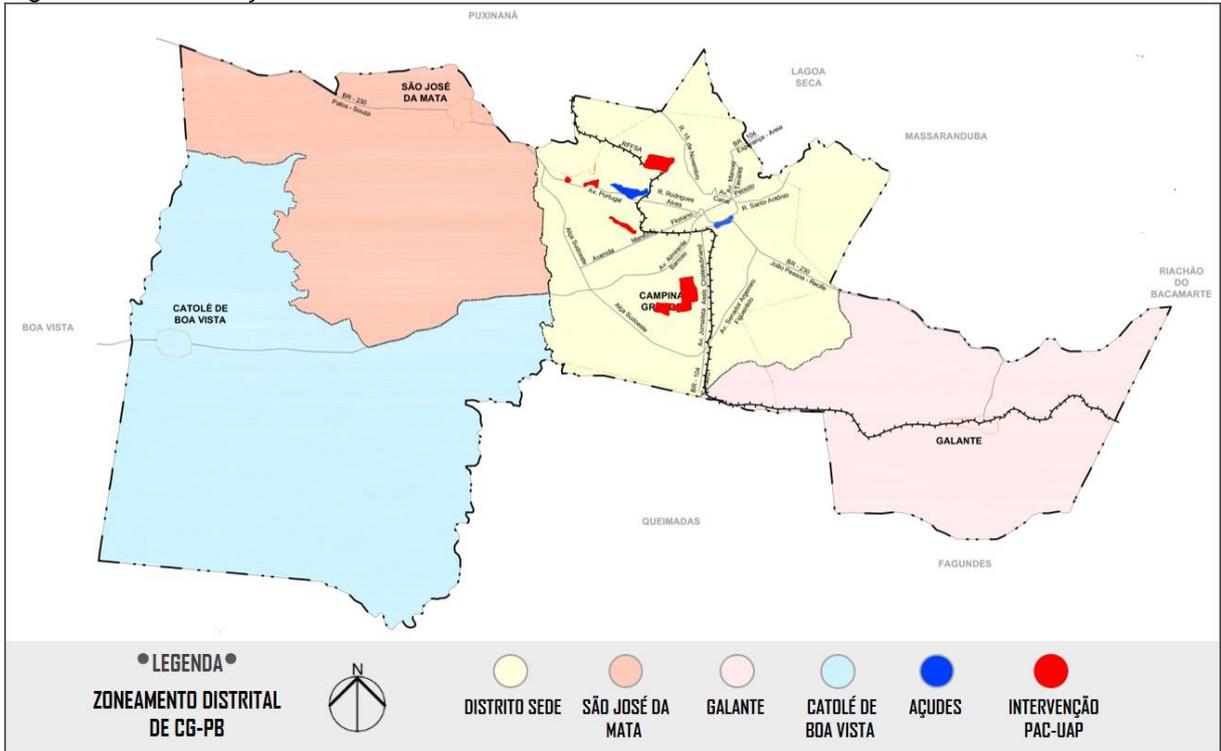
- I – Lei de zoneamento e uso do solo;
- II – Lei do perímetro urbano.

Figura 40 – Intervenções do PAC-UAP No Zoneamento de Campina Grande



Fonte: (CAMPINA GRANDE, 2006). Adaptado pela autora.

Figura 41 – Intervenções do PAC-UAP no Zoneamento Distrital.



Fonte: (CAMPINA GRANDE, 2006). Adaptado pela autora.

Nos Artigos 26, e 27 tratam sobre a ordenação e ocupação do uso do solo nas faixas marginais e corpos d'água. Em Campina Grande existem várias ZEIS e assentamentos nessas condições.

Art. 26. O Poder Público municipal controlará e ordenará a ocupação e o uso do solo nas faixas marginais de proteção de águas superficiais, nas faixas de domínios de estradas, de ferrovias, de linhas de transmissão de energia elétrica, de adutoras, de emissários e campos de pouso aeroviários federais, estaduais e municipais.

Art. 27. O Poder Público municipal deverá desenvolver e implantar programa de controle do uso e ocupação do solo nas áreas que margeiam os riachos e corpos d'águas.

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. (MORAES ET AL, 2021, p.63)

Sobre as Zonas Especiais de Interesse Social, os Artigos 36 e incisos I e II do Plano Diretor nos diz que é preciso garantir a regularização fundiárias e a função territorial das ZEIS.

Art. 36. As Zonas Especiais de Interesse Social são porções do território municipal que têm por objetivo assegurar à função social da cidade e da propriedade, sendo prioritariamente destinadas à regularização fundiária, à urbanização e à produção de habitação de interesse social, compreendendo:

I – as ZEIS 1: são áreas públicas ou 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 e lazer, comércio e serviços de caráter local;

II – as ZEIS 2: são 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. (MORAES *ET AL*, 2021, p.63)

No Artigo 38, incisos I e II, Artigo 39, incisos I ao IV, bem como nos Artigos 40 e 41, são estabelecidos instrumentos do Estatuto da Cidade que nos diz:

Art. 38. Para a implantação de programas habitacionais de baixa renda nas ZEIS, o Poder Executivo poderá, na forma da lei:

I – exigir o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios, ou ambos;

II – aplicar o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo.

Art. 39. O Poder Executivo deverá elaborar plano de urbanização para as ZEIS, nos quais serão definidos:

I – os índices específicos de uso e ocupação do solo;

II – os mecanismos de participação comunitária nos processos de planejamento, urbanização e regularização jurídica das ZEIS;

III – as formas de viabilização da urbanização com a participação da iniciativa privada, em especial dos proprietários, das cooperativas habitacionais ou de entidades associativas;

IV – as formas de aquisição dos lotes urbanizados ou moradias populares produzidas.

Art. 40. Nas áreas delimitadas como ZEIS, enquanto não for aprovado o plano de urbanização, a iniciativa privada só poderá executar habitação de interesse social em concordância com as disposições legais e desde que aprovado pelo órgão responsável pelo planejamento urbano do Município.

Art. 41. Após a aprovação do plano de urbanização de ZEIS não será permitido o remembramento de lotes, excetuando-se os casos em que os lotes se destinem à construção de equipamentos comunitários.

Sobre os Instrumentos de Gestão do desenvolvimento urbano, o Artigo 54, inciso I, alíneas a, d e m e o inciso III, alíneas b e c, do Plano Diretor nos diz que

Art. 54. Para a promoção, planejamento, controle e gestão do desenvolvimento urbano, serão adotados, dentre outros, os seguintes instrumentos:

I – Instrumentos de planejamento:

a) Plano plurianual;

d) Lei de uso e ocupação do solo da Macrozona Urbana;

m) Plano de regularização das zonas especiais de interesse social.

III – Instrumentos de regularização fundiária:

b) concessão de uso especial para fins de moradia;

c) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos.

O Capítulo II do Plano Diretor de Campina Grande, disserta sobre as políticas e diretrizes municipais de Habitação, guiadas pelo Artigo 97, 98, incisos I a VIII, parágrafo I, incisos I a III, parágrafo 2 e o Artigo 99, que nos diz:

Art. 97. A Política Municipal de Habitação tem por objetivo universalizar o acesso à moradia com condições adequadas de habitabilidade, priorizando os segmentos sociais vulneráveis, mediante instrumentos e ações de regulação normativa, urbanística, jurídico fundiária e de provisão.

Art. 98. Constituem diretrizes da Política Municipal de Habitação:

I – A garantia de moradia digna como direito e vetor de inclusão social;

II – A priorização de programas habitacionais direcionados à população de baixa renda, de forma articulada entre as três esferas de Governo;

III – A relocação da população assentada em áreas de risco;

IV – A promoção do uso racional do espaço urbano e rural do Município, bem como o acesso da população à moradia digna, com disponibilidade de infraestrutura e equipamentos comunitários;

V – O incentivo à participação da iniciativa privada na oferta de habitação de interesse social;

VI – 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;

VII – A elaboração do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social, conforme diretrizes fixadas no Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS;

VIII – A promoção da regularização urbanística e jurídico-fundiária dos assentamentos precários e loteamentos irregulares.

§ 1º O Plano Municipal de Habitação de Interesse Social deverá prever:

I – A elaboração de um diagnóstico sobre as necessidades habitacionais, quantificando e qualificando as demandas por regularização urbanística, jurídico-fundiária e de provisão;

II – A definição de indicadores e de parâmetros para avaliação permanente das necessidades, das ações e da qualidade das intervenções;

III – O estabelecimento de critérios, prioridades e metas de atendimento.

§ 2º Entende-se por habitação de interesse social toda moradia, com condições adequadas de habitabilidade, infraestrutura e equipamentos comunitários, que contenha, no mínimo, um quarto, uma sala, 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.

Art. 99. O sistema de gestão e os programas da Política Municipal de Habitação serão definidos em lei específica, com base nos objetivos e diretrizes fixados neste Capítulo.

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. (MORAES ET AL, 2021, p. 66)

No Capítulo IV, o Artigo 106, incisos I, IV, VIII e IX do Plano Diretor, foi estabelecido diretrizes da Política Municipal de Saneamento Ambiental Integrado, e o Artigo 107 sobre a prestação dos serviços públicos de saneamento ambiental.

Art. 106. Constituem-se diretrizes da Política Municipal de Saneamento Ambiental Integrado:

I – A promoção de ações de saneamento ambiental, abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem urbana e resíduos sólidos como meta social, subordinada ao interesse público, de forma que cumpram a sua função social;

IV – A realização do planejamento do uso e ocupação do solo do Município de forma que sejam adotadas medidas para a proteção dos ecossistemas e dos recursos hídricos;

XI – O respeito às legislações relacionadas à proteção ambiental e à saúde pública no planejamento e na execução de ações em obras e serviços de saneamento, cabendo aos órgãos e às entidades por elas responsáveis, seu licenciamento, sua fiscalização e seu controle, nos termos de sua competência legal.

Art. 107. A responsabilidade pela prestação dos serviços públicos de saneamento ambiental é de competência do Poder Público municipal.

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 N° 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. (MORAES *et al.*, 2021, p. 66-67).

Na quarta seção do Plano Diretor, que diz respeito aos manejos das águas pluviais e drenagem urbana, o Artigo 116, incisos I ao III nos diz que

Art. 116. Ficam definidas como ações prioritárias no manejo das águas pluviais:

I – 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;

II – 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;

III – O investimento na renaturalização e melhorias das calhas fluviais e na recuperação dos sistemas de macro e microdrenagem.

Corroborando com Moraes, *et al* (2021), apesar de estar normatizado no artigo 116 do referido Plano Diretor, os projetos realizados pelo PAC-UAP foram concebidos a partir de estruturas convencionais, como por exemplo a canalização dos cursos d'água nas obras de macrodrenagem.

No Título VII que trata da gestão da política urbana, o primeiro Capítulo sobre o Sistema municipal de planejamento e Gestão – SMPG, o Artigo 130, 131, incisos I ao VII e 133, incisos I ao VI, nos diz que

Art. 130. A SEPLAN é o órgão central do sistema responsável pelo planejamento do Município, cabendo-lhe a sua coordenação.

Art. 131. São atribuições da SEPLAN, além de outras que lhe forem cometidas por lei municipal:

- I – Articular a integração entre as demais secretarias e órgãos municipais para o cumprimento das ações estabelecidas no Plano Diretor, de modo a acompanhar as ações do governo, planejar intervenções urbanísticas, habitacionais e ambientais;
- II – Propor ações de governo destinadas a pensar o Município de Campina Grande, mantendo as vocações próprias de crescimento da cidade por padrões mais equitativos e democráticos;
- III – Desenvolver estudos, diagnósticos e projetos com vistas a acompanhar os diferentes usos da cidade, relacionando-os a um planejamento e gestão do urbano que incida sobre a inclusão territorial e a melhoria do ambiente urbano;
- IV – ampliar o processo de planejamento por uma visão sistêmica que considere a diversidade de territórios no espaço da cidade, referentes a temas como uso e ocupação do solo, zoneamento, sistema viário, redes de transportes, dados demográficos e socioeconômicos, infraestrutura urbana e equipamentos sociais;
- V – gerenciar o desenvolvimento urbano de forma propositiva, integrada, democrática e participativa, visando ao interesse público e à sustentabilidade da cidade;
- VI – articular políticas e ações, tanto com os demais órgãos da Prefeitura, como com outros organismos, tendo por tarefa permanente discutir, de forma democrática, as questões urbanas;
- VII – coordenar o acompanhamento e a avaliação dos resultados da execução do Plano Diretor.

Art. 133. Fica assegurada a participação da população em todas as fases do processo de gestão democrática da política urbana, mediante as seguintes instâncias de participação:

- I – Conferência Municipal da Cidade sobre assuntos de interesse urbano;
- II – Assembleias e fóruns do Orçamento Participativo;
- III – Audiências públicas, debates e consultas públicas;
- IV – Iniciativa popular de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;
- V – Conselho Municipal da Cidade;
- VI – Sistema Municipal de Informações em Planejamento Urbano.

Ao analisarmos o que diz o aparato normativo com a realidade das intervenções, em se tratando das conferências, conselhos, audiências públicas e sistema municipal de informações, não há pauta sobre a efetividade das intervenções nos assentamento precários e também não há uma constância nos debates sobre o

tema. O Plano Diretor da cidade de Campina Grande é organizado em 137 Artigos, dos quais 20 foram analisados nesta pesquisa, e podemos concluir que apesar de existir o aparato normativo, mesmo que desatualizado, não condiz com a realidade das intervenções e urbanizações do âmbito PAC-UAP.

4.2 A Política Municipal de Habitação (Lei Nº 4.787 de 02 de setembro de 2009)

A segunda lei a ser analisada corresponde a Política Municipal de Habitação – PMH regida pela Lei Nº 4.787/2009 que objetiva orientar as ações do poder público em relação à habitação de interesse social. O Artigo 3, incisos I ao VIII, e o Artigo 6, incisos I ao VII, nos diz que:

Art. 3. Garantia de moradia digna como direito e vetor de inclusão social:

I - A priorização dos programas habitacionais direcionados à população de baixa renda;

II - A realocação das populações assentadas em áreas de risco;

III - A coibição de ocupações em áreas de risco e non aedificandi;

VI - A elaboração e revisão periódica do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social;

VII - A promoção da regularização urbanística e jurídico-fundiária dos assentamentos precários e loteamentos irregulares.

Art. 6. I - A Lei da Política Municipal de Habitação estabelece programas específicos no o programa de produção de habitações de interesse social;

II - Programa de melhoria, reconstrução e recuperação de habitação de interesse social;

III - Programa de relocação habitacional;

VI - Programa de tratamento de área de risco;

VII - Programa de incentivo e oferta de lotes urbanizados para habitação de interesse social;

VIII - Programa de regularização urbanística e jurídico-fundiária de assentamentos.

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. (MORAES *et al.*, 2021, p. 68).

Ao entrevistarmos os técnicos e ex-técnicos da Secretaria de Planejamento, podemos observar que no decorrer dos anos muitas equipes técnicas sofreram mudanças e com isso os investimentos direcionados à capacitação institucional foram insuficientes para realização de forma adequada dos projetos nos assentamentos precários, bem como para a estruturação da política habitacional esperada na Lei 4.787/2009.

Hoje a capacidade do município é mínima [...]esse caráter mais institucional, ele praticamente inexistente hoje. [...]existe a nível legal, mas não existe a nível mesmo da prática. Um exemplo, vou partir do Fundo Municipal de Habitação, nós temos o Fundo criado, mas é um Fundo que praticamente não tem nenhum tipo de recurso, que deveria ter todas as políticas articuladas a esse Fundo. [...]que falta transparência para a gente poder, enquanto sociedade civil saber o que está sendo planejado e como está sendo executado, em que está sendo aplicado o recurso. (ENTREVISTADO 3).

No Artigo 12, incisos I e o Artigo 19, inciso II, da Lei 4.787/2009 são definidas algumas competências à coordenadoria Municipal de Habitação – CMH e à Secretaria de Planejamento – SEPLAN.

Art. 12. I – Constituir a CMH de corpo técnico apto a desenvolver, executar, acompanhar e gerir as ações e os projetos aprovados pelo conselho gestor do FMHIS;

Art. 19. II – Implementar e administrar o Cadastro de Demanda Habitacional – CadHab.

4.3 A Lei que regulamenta as ZEIS (Lei Nº 4.806 de 23 de setembro de 2009)

A Lei Nº 4.806/2009 refere-se às Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS que estabelece normas, procedimentos e estrutura de gestão, e objetiva promover a urbanização e regularização fundiária das referidas zonas para restituí-las à estrutura urbana da cidade. No Artigo 2, incisos I e II nos diz sobre os tipos de ZEIS, e o Artigo 3, incisos I ao IX nos diz sobre os princípios do plano de regularização.

Art. 2. Para efeito desta Lei e em consonância com o Plano Diretor Municipal, considera-se que:

I. - As ZEIS 1: são 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;

II. - As ZEIS 2: são 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.

Art. 3. São princípios do plano de regularização das Zonas Especiais de Interesse Social:

I. - A adequação da propriedade urbana a sua função social;

II. - A priorização do direito de moradia sobre o direito de propriedade;

III. - O controle efetivo da utilização do solo urbano nas ZEIS;

IV. - A preservação do ambiente natural e construído;

V. - A implementação de infraestrutura básica, serviços, equipamentos comunitários e habitação de acordo com as necessidades sócio-econômico-culturais dos moradores das ZEIS;

VI. - Inibir a especulação imobiliária em relação às áreas urbanas consideradas ZEIS, evitando o processo de expulsão dos moradores;

VII. - Incentivar a participação comunitária no processo de urbanização e regularização fundiária das ZEIS;

VIII. - Respeitar a tipicidade e características das áreas quando das intervenções tendentes à urbanização e regularização fundiária;

IX. incentivar e fortalecer as atividades de geração de emprego e renda nas ZEIS.

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. (MORAES *ET AL*, 2021, p. 70).

O capítulo II da referida Lei trata sobre a estrutura de gestão das ZEIS, onde o poder executivo institui a Comissão de Urbanização e Legalização - COMUL que tem o objetivo de discutir e deliberar a respeito dos projetos de regularização urbanístico-fundiária a serem desenvolvidos. Desde o ano de 2009, ano da criação da Lei 4.806/2009, não houve nenhuma atualização das ZEIS, tão pouco não há prioridade

na pauta municipal. O Artigo 12, incisos I ao XIX e o Artigo 13, são descritas as ZEIS já reconhecidas no Município de Campina Grande:

Art. 12. São desde já reconhecidas como Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS, no município de Campina Grande, os seguintes assentamentos:

- I. - ZEIS Califon / Estação Velha;
- II. - ZEIS Catingueira / Riacho do Bodocongó – Bairro das Cidades;
- III. - ZEIS Invasão da Macaíba / Novo Horizonte;
- IV. - ZEIS Invasão de Santa Cruz;
- V. - ZEIS Invasão do Alto Branco;
- VI. - ZEIS Invasão do Pelourinho;
- VII. - ZEIS Invasão do Verdejante;
- VIII. - ZEIS Invasão dos Brotos;
- IX. - ZEIS Três Irmãs;
- X. - ZEIS Vila de Santa Cruz;
- XI. - ZEIS Novo Cruzeiro;
- XII. - ZEIS Catolé de Zé Ferreira;
- XIII. - ZEIS Jardim Europa;
- XIV. - ZEIS Invasão Ramadinha II;
- XV. - ZEIS Pedregal;
- XVI. - ZEIS Jeremias;
- XVII. - ZEIS Nossa Senhora Aparecida;
- XVIII. - ZEIS Invasão Comunidade Beira Rio no Dinamérica III;
- XIX. - ZEIS Invasão Jardim Tavares.

Art. 13. 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.” (MORAES *et al.*, 2021, p. 71).

O capítulo IV trata sobre as transformações das áreas em ZEIS. O Artigo 14, incisos I e II alíneas a) ao c), bem como os parágrafos 1 e 2, incisos I ao V e o Artigo 15 parágrafo 1, incisos I e II diz que

Art. 14. São requisitos indispensáveis à transformação de novas áreas em Zonas Especiais de Interesse Social:

I. - Ser passível de urbanização de acordo com estudo de viabilidade técnica realizado pela Prefeitura Municipal de Campina Grande.

II. - Nas áreas ocupadas:

- a) Ter uso predominantemente residencial;
- b) Apresentar precariedade ou ausência de serviços de infraestrutura básica;
- c) Renda familiar média igual ou inferior a 03 (três) salários mínimos;
- d) Possuir pelo menos 50 domicílios;

III. - Ter Lei específica criando as ZEIS.

§ 1º. Deverão ser considerados no estudo de viabilidade técnica, previsto no inciso I, deste artigo, os padrões mínimos de habitabilidade e segurança das edificações.

§ 2º. Não poderão ser transformados em ZEIS os assentamentos habitacionais totalmente localizados:

I. - Sob viadutos ou pontes;

II. - Sobre oleodutos e troncos de água e esgotos, bem como sob redes de alta tensão;

III. - Em áreas que apresentam risco à segurança de seus ocupantes, de acordo com estudo de viabilidade técnica realizado pela Prefeitura Municipal de Campina Grande;

IV. - Em Área de Preservação Permanente, de acordo com o Código Florestal (Lei Federal nº 4.771/62) e Resolução do CONAMA 369 de 28 de março de 2006;

V. - Em áreas destinadas à ampliação ou instalação de infraestrutura pública.

Art. 15. As áreas urbanas que atenderem às características estabelecidas no artigo anterior poderão ser transformadas em ZEIS, por Lei específica, após aprovação da solicitação por parte do Fórum ZEIS.

§ 1º. Têm competência para solicitar a transformação da área em ZEIS:

I. - As entidades dotadas de personalidade jurídica e regularmente constituídas, representativas dos moradores da área;

II. - O Fórum ZEIS.

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. Contudo, o Fórum não foi instituído ainda. (MORAES *et al.*, 2021, p. 72).

Art. 16. Para cada ZEIS deverá ser elaborado um plano urbanístico específico, levando em conta tanto as condições físico-morfológicas, bem como a situação fundiária dos assentamentos habitacionais respectivos.

§1º. - Os planos urbanísticos serão elaborados segundo os tipos de ZEIS a que se aplicarão.

§2º. - Os planos urbanísticos específicos de cada área deverão respeitar os princípios enunciados nos artigos 14 e 15 desta Lei.

§3º. - Os mencionados planos urbanísticos deverão obedecer aos parâmetros urbanísticos específicos estabelecidos nesta Lei.

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 previssem as regras e parâmetros de controle do uso e ocupação do solo, com o propósito de viabilizar a regulação e o controle urbano. (MORAES *ET AL*, 2021, p. 72).

Art. 18. Os projetos de parcelamento do solo deverão atender, entre outras exigências legais pertinentes, a indicação e medição:

- I. - De áreas “non aedificandi”, quando couber;
- II. - Da área máxima dos lotes;
- III. - Testada mínima dos lotes;
- IV. - Da área mínima dos lotes já consolidados;
- V. - Da área mínima dos lotes após intervenção urbanística;
- VI. - Da reserva de área destinada ao uso institucional, equipamentos e espaços de uso público / áreas verdes;
- VII. - Da frente de quarteirão;
- VIII. - Distância máxima entre os eixos das vias;
- IX. - Largura mínima das vias;
- X. - Declividades das vias.

E relação ao Artigo 18, podemos ver, na realidade, que muitas famílias dos reassentamentos do PAC-UAP moravam em margens de cursos d'água, por isso, todo o processo de remoção através do Poder Público precisa acontecer a partir de uma negociação entre a comunidade, a exemplo da COMUL e o Fórum das ZEIS, mas, infelizmente essas instâncias não foram criadas. (MORAES *et al.*, 2021).

4.4 O Código de Defesa do Meio Ambiente (Lei Complementar Nº 042 de 24 de setembro de 2009)

A Lei Nº 042/2009 trata sobre o Código de Defesa do Meio Ambiente e é complementar ao Plano Diretor, Código de Obras, Código de Posturas e pelas demais normas inerentes à matéria. Objetiva estabelecer normas para a administração, proteção e controle dos recursos ambientais e da qualidade do meio ambiente do Município de Campina Grande. O Artigo 14, parágrafo 1, incisos I ao VI e parágrafo 2, incisos I ao V, nos diz que

Art. 14. O Zoneamento Ambiental do Município, é constituído pelas Zonas Especiais de Preservação – ZEP.

§ 1º - As Zonas Especiais de Preservação compreendem:

I - Corpos d'água e 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;

II - Reserva florestal de São José da Mata;

III - Parque Evaldo Cruz;

IV - Parque da Criança;

V – Área destinada ao Jardim Botânico Aluísio Campos;

VI – Demais praças, áreas verdes e açudes que vierem a ser incorporados.

É importante ressaltar a proximidade de algumas ZEIS da cidade com algumas das Zonas Especiais de Preservação - 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. (MORAES ET AL, 2021, p. 74).

§ 2º - As zonas ambientais do município legalmente protegidas são:

I - *Zonas de Preservação Ambiental - ZPA*, áreas protegidas por instrumentos legais diversos devido à existência de remanescentes de mata atlântica e ambientes associados, tais como: matas de caatinga, matas de áreas com declividade acima 45° e assim como à suscetibilidade do meio a riscos elevados;

II - *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;

III - *Zonas de Proteção Histórica, Artística e Cultural - ZPHAC*, áreas de dimensão variável, vinculadas à imagem da cidade ou por configurarem valores históricos, artísticos e culturais significativos do Município;

IV - *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;

V - *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 à 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. (MORAES ET AL, 2021, p. 74).

O capítulo V trata sobre o parcelamento do solo na área urbana. O Artigo 44, incisos I ao V disserta que

Art. 44. I - Em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, antes que sejam tomadas medidas que assegurem o escoamento das águas;

II - Em terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública;

III - 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;

IV - Em terrenos com condições geológicas desaconselháveis à edificação;

V - 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. (MORAES et al., 2021, p. 75).

Já o Artigo 48 e 64 trata sobre a aprovação em loteamentos projetados em área de interesse social, e o Artigo

Art. 48. Para aprovação dos loteamentos projetados em áreas de interesse especial, além das exigências urbanísticas do planejamento do Município, deverá ser observada a legislação vigente do órgão ambiental.

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 à execução de obras, projetos governamentais, atividades ou projetos de indiscutível interesse social ou de utilidade pública.

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. (MORAES ET AL, 2021, p. 75).

O Capítulo VII refere-se às áreas de preservação permanente. O Artigo 165, parágrafo 1, o Artigo 177, inciso I ao V, nos diz que

Art. 165. As áreas de preservação permanente existentes no Município deverão ser regidas por legislação específica, sendo vedados suprimentos e alterações nesses espaços territoriais e em seus componentes, estejam eles no domínio público ou no privado, sendo apenas permitidas alteração mediante Lei.

§ 1º - Dentre as áreas de preservação permanente, estão incluídas as encostas, as cavernas, as margens e cursos d'água, as paisagens notáveis de interesse ecológico e as áreas que abrigam exemplares raros da fauna, bem como aquelas que funcionem como lugar de pouso ou reprodução de espécies migratórias.

Art. 177. Considera-se de preservação permanente toda vegetação situada:

I - 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;

II - 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;

III - 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;

IV - Nas encostas com declividade superior a 45° (quarenta e cinco) graus, e;

V - Em áreas definidas em lei, quando a vegetação natural se encontra em clímax, ou em estágios médios e avançados de regeneração.

4.5 O Código de Obras (Lei Nº 5410/2013 de 23 de dezembro de 2013);

Uma outra Lei importante para ser analisada corresponde a Lei Nº 5410/2013 – Código de Obras da cidade de Campina Grande. O objetivo da Lei 5410/2013 é nortear a execução de toda e qualquer obra do Município, em consonância com a Legislação de Ordenamento do Uso e Ocupação do Solo, o disciplinamento por normas gerais e regras específicas, a ser obedecido para a elaboração de projetos e execução de obras e instalação de natureza técnica, estrutural e funcional. Nesta lei existem poucas declarações referente aos assentamentos precários e nenhum artigo específico é direcionado às ZEIS. No Artigo 1, parágrafo 1 e 3, e o Artigo, 215, 238, inciso II, nos fala que

Art. 1. § 1º. Todos os projetos de obras e instalações obedecerão às normas deste Código e as diretrizes do Plano Diretor do Município.

§ 3º. O Município elaborará a legislação específica para as edificações situadas em Áreas de interesse Social, conforme o Art. 215 deste Código.

Art. 215. As edificações de interesse social, com características específicas e de acordo com a demanda da população carente, possuirão regulamentos conciliáveis com a realidade.

Art. 238. Somente será permitida a realização de quaisquer obras junto a cursos d'água e/ou lagoas quando atenderem aos seguintes critérios relacionados aos afastamentos na área não edificável:

II - Quando a largura da galeria ou canalização for superior a 1,00m (um metro), o afastamento mínimo para a realização da obra deverá ser de 3,00m (três metros), a partir das faces externas da galeria.

Nas análises das intervenções, no tópico anterior, vimos que existem assentamentos precários, bem como ZEIS, que parte do seu território são constituídas nas margens dos corpos d'água. Esse critério é igualmente determinado na Lei das ZEIS 4.806/2009, mas, em contraponto à Lei complementar 042/2009 – Código de Defesa do Meio Ambiente.

4.6 A Lei Municipal Nº 6.518/2017 - Programa de Regularização Fundiária.

Por último, a análise se concentrará na Lei Nº 6.518/2017 - Programa de Regularização Fundiária, lei municipal que abrangeu a área do Pedregal referente as etapas III e IV, Sonho Meu, Novo Horizonte e Araxá. O Pedregal e Sonho Meu foram intervenções pelo Programa Habitar Brasil e o Novo Horizonte e Araxá, intervenções pelo PAC-UAP, ambas obras já finalizadas. (MORAES *et al.*, 2021). O Artigo 1, parágrafo 1, incisos I ao V, bem como o Artigo 2, incisos I, IV e VI nos diz que:

Art. 1. § 1. I - O Programa de Regularização Fundiária a abranger não apenas esses assentamentos, como também condomínios construídos pelo Município de Campana Grande;

II - Lotes urbanizados destinados a programas habitacionais;

III - Bairros tradicionais Instalados sem processo de regularização;

IV - Nos assentamentos habitacionais de população de baixa renda, surgidos espontaneamente consolidados ou propostos pelo Poder Público onde haja possibilidade de urbanização e regularização fundiária;

V - Nos assentamentos habitacionais de população de população de baixa renda construídos por entidades de caráter social.

Art. 2. I - 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;

IV – A renda familiar do beneficiário não seja superior a 05 (cinco) salários-mínimos

V – O beneficiário não seja proprietário de outro imóvel residencial no Município

As entrevistas com os técnicos da Prefeitura Municipal apontaram que, tanto as intervenções do Pedregal etapas III - IV, Sonho Meu, Araxá e Novo Horizonte, foram priorizados em relação à regularização fundiária e o Araxá regularizado no ano de 2020. O Novo Cruzeiro, por exemplo, pertencente a uma ZEIS, também foi regularizado em 2020. Ao verificarmos as leis e relacioná-las com os projetos do PAC-UAP, é válido considerarmos que esses projetos foram idealizados antes da criação de Leis importantes, como a Lei das ZEIS, por exemplo, outras Leis forma elaboradas durante o decorrer das obras. Diante de toda a análise podemos levar em consideração que os projetos julgaram em parte a legislação do Município de Campina

Grande, de forma que, o aparato normativo, a partir das leis aqui analisadas, é adequado, mas como já discutimos necessita de algumas atualizações, como o Plano Diretor e o Plano Municipal de Habitação. (MORAES *et al.*, 2021).

5 O APARATO INSTITUCIONAL PARA A URBANIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS EM CAMPINA GRANDE

Neste tópico serão abordadas as análises do quadro institucional e administrativo da Política Municipal de Habitação – PMH, sobre os aparatos e competências para a Implementação de Políticas e Programas Habitacionais, apontamentos sobre Aparato e Arranjos institucionais relacionados às intervenções dos PAC-UAP por meio dos indicadores de capacidade institucional e de implementação: *Aparato Normativo-Institucional, Técnico-administrativo, Político-relacional, Prioridade da política e Alinhamento, considerando as análises das entrevistas com técnicos e ex-técnicos da prefeitura.*

5.1 Análise do quadro Institucional a partir do PMH

No ano de 2010 a administração pública da cidade de Campina Grande acontecia de forma integrada e objetivava elaborar e implementar projetos, planos e ações na área habitacional. O Plano Municipal de Habitação de Interesse Social – PMHIS, que concerne na formulação de políticas, apoiadas pelos trabalhos de pesquisa necessários bem como na gestão da implementação das proposições dessas políticas em seus desdobramentos e detalhamentos de preparação de programas, projetos e ações e o monitoramento e a avaliação da implementação/implantação desses programas, projetos e ações, também foi criado nesse ano através da Secretaria de Planejamento – SEPLAN, pela Secretaria de Obras e Serviços Urbanos – SOSUR, e pela Coordenadoria de Habitação que tratava das questões habitacionais, as questões sociais e a regularização fundiária.

O Artigo 12, incisos I e II, da Política Municipal de Habitação regida pela Lei 4.787/2009 prevê as competências da Coordenadoria Municipal de Habitação – CMH, que são elas:

Art. 12. Compete à Coordenadoria Municipal de Habitação - CMH e à Secretaria de Planejamento - SEPLAN:

I - Constituir a CMH 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;

II. Implementar e administrar o Cadastro de Demanda Habitacional – CadHab.

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. (MORAES *et al.*, 2021, p. 80).

As atividades direcionadas ao processo de gestão na área de habitação de interesse social são listadas no Anexo III, p. (30-31) referente a análise do quadro institucional e administrativo que nos diz:

- I. Levantamentos e análises;
- II. Estimativa das necessidades atuais e projetadas;
- III. Levantamento da situação presente;
- IV. Análise do potencial econômico e de desenvolvimento;
- V. Identificação de recursos disponíveis (financeiros, territoriais (solo urbano), recursos humanos, etc.);
- VI. Avaliação de resultados de intervenções passadas (feedback);
- VII. Respostas das comunidades;
- VIII. Desenvolvimento de estratégias;
- IX. Definição clara de metas e objetivos;
- X. Identificação de pontos-chaves e problemas;
- XI. Identificação de estratégias alternativas;
- XII. Análise do custo e dos benefícios das alternativas;
- XIII. Identificação das consequências ao se adotar as várias alternativas;
- XIV. Priorização das alternativas;
- XV. Seleção das alternativas com melhor equilíbrio entre objetivos e utilização de recursos;
- XVI. Implementação;
- XVII. Identificação de órgãos implementadores;
- XVIII. Mobilização dos recursos necessários;
- XIX. Especificação e coordenação das atividades;
- XX. Especificações dos programas e projetos;
- XXI. Preparação do orçamento de programas;
- XXII. Especificação dos termos da implementação;
- XXIII. Especificação das medidas de performance;

XXIV. Supervisão das operações de rotina e atividades de manutenção

XXV. Monitoramento e avaliação

XXVI. Avaliação de desempenho;

XXVII. Retroalimentação dos resultados obtidos em um sistema eficiente de informações.

No que concerne a essas atividades listadas, o anexo IV sugere que a Secretaria de Planejamento – SEPLAN tenha uma estrutura administrativa com capacidade para realizar as funções, bem como desenvolver pesquisas necessárias, planejar políticas e programas, bem como elaborar projetos decorrentes, acompanhar a implantação e proceder as avaliações dos resultados. Essa estrutura deveria ser capaz de planejar os programas habitacionais, acompanhar e avaliar o pós-obra (ou intervenção), a intermediar o processo de regularização fundiária de habitação de interesse social. (CAMPINA GRANDE, 2009)

Em relação ao Planejamento dos Programas Habitacionais, o âmbito da SEPLAN a ser criado direcionaria para três linhas, pesquisa, planejamento e ações, que abrangeria as seguintes demandas:

- a) Elaborar procedimento e promover estudos com vistas à adequação da fundação social da propriedade e do espaço urbano;
- b) Desenvolver programas de prevenção à ocupações clandestinas;
- c) Elaborar procedimento e promover estudos com vista à adequação da fundação social da propriedade e do espaço urbano;
- d) Desenvolver projetos de reassentamento de famílias localizadas em áreas de risco ou de interferência com obras públicas;
- e) Desenvolver projetos visando urbanização de zonas especiais de interesse social;
- f) Planejar e coordenar o desenvolvimento de projetos sociais nas áreas de intervenção;
- g) Manter contatos com as concessionárias com vista a implantação dos serviços de infraestrutura nas áreas objeto de intervenções;
- h) Executar outras tarefas e atividades que lhes sejam determinadas pelo Secretário.

Em relação à avaliação Pós-Obra e acompanhamento, o Anexo IV ressalta que o setor convergiria as suas funções em:

- a) Montar e manter atualizado o cadastro de interessados em aquisição de unidades habitacionais;
- b) Acompanhar as obras em execução pela Secretaria;
- c) Realizar o acompanhamento após a entrega das obras e/ou intervenções de regularização fundiária, emitindo relatórios sobre as condições constatadas;
- d) Executar outras tarefas e atividades que lhes sejam determinadas pelo Secretário.

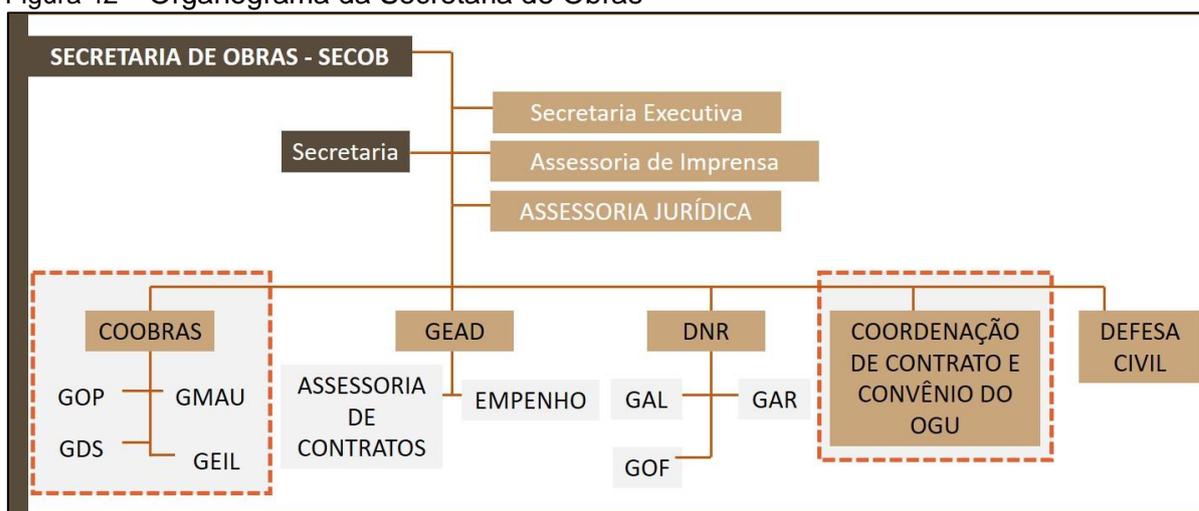
5.2 Aparatos e competências para a Implementação de Políticas e Programas Habitacionais

Segundo a Lei Nº 015/2002 que trata sobre a estrutura administrativa do Poder Executivo Municipal e a Lei Nº 055/2011 que elimina a secretaria de assuntos jurídicos e remaneja unidades administrativas e orçamentárias para criar a secretaria de serviços urbanos e meio ambiente e considerando o organograma disponível no site da Prefeitura (CAMPINA GRANDE, 2020) e revisado pelos integrantes da Secretaria de Obras – SECOB, essa secretaria é constituída 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. (Figura 42)

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. (MORAES ET AL, 2021, p. 83).

Figura 42 – Organograma da Secretaria de Obras



Fonte: (SECOB, 2020). Adaptado pela autora.

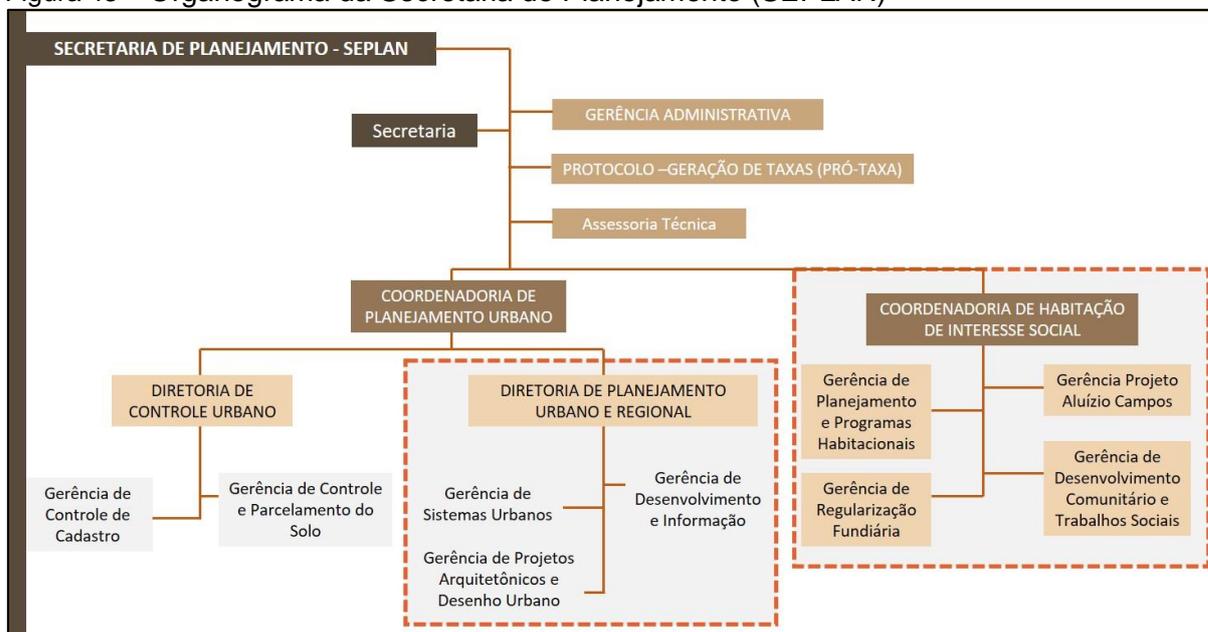
De acordo com a Lei Nº 055/2011, a coordenação de Habitação passou a incorporar a Secretaria de Planejamento – SEPLAN, integra os seguintes setores que também foram setores indispensáveis no período de execução das obras do PAC-UAP.

- I) Protocolo-Geração de taxas - PRO-TAXA;
- II) Assessoria Técnica – ATEC;
- III) Gerência Administrativa - GAD;
- IV) 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;
- V) Coordenadoria de Planejamento Urbano - CPU, integrada pela Diretoria de:
 - a) 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:
 - 1) Gerência de Desenvolvimento e Informação - GDI, Gerência de Projetos Arquitetônicos e Desenhos Urbano - GPADU e Gerência de Sistemas Urbanos - GSU. (Figura 43)

Dentre as instâncias da Secretaria de Planejamntos citadas anteriormente, os setores mais comprometidos com as intervenções, urbanizações e regularizações dos assentamento precário são a Coordenadoria de Habitação de Interesse Social, com o Trabalho Técnico Social e a Regularização Fundiária, bem como a Diretoria de

Planejamento Urbano e Regional e que é responsável pela elaboração de projetos urbanísticos e arquitetônicos. (MORAES, ET AL, 2021).

Figura 43 – Organograma da Secretaria de Planejamento (SEPLAN)



Fonte: (SEPLAN, 2020). Adaptado pela autora.

A Lei Nº 015/2002, parágrafo 9 fala sobre as competências da Diretoria do Planejamento Urbano e Regional e o Artigo 22, parágrafo 16, 17, 18 e 19 da Lei Nº 055/2011, nos diz que

§ 9 - 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;

Art. 22. § 16 - 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 nº 4.709/2009 e fornecer ao Conselho Gestor de Habitação de Interesse Social todas as informações e dados dos projetos habitacionais.

§ 17 - Estabelece 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.

§ 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.

§ 19 – Sobre a Regularização Fundiária, são previstas as competências:

- I - Coordenar a execução do Plano Municipal de Regularização Fundiária Sustentável;
- II - Realizar o cadastramento físico e social dos projetos de regularização fundiária;
- III - Elaborar projetos de regularização fundiária sustentável.

Diante do que os parágrafos anteriores mencionados, sobre o processo de regularização fundiárias, dois técnicos entrevistados nos falou sobre a importância do trabalho de regularização fundiária aliado ao caráter social:

Como eu vou pensar a parte da regularização fundiária, pensando a regularização fundiária apenas como questão jurídica? Desarticulando, por exemplo, o caráter da regularização fundiária com o caráter social, com o caráter ambiental? Então, há esse descompasso. A gente ouve falar sobre o Programa Casa Legal, só que a gente precisa também entender o porquê do interesse da gestão pública local em estar regularizando esses imóveis e que, na verdade, para nós tem uma concepção que é regularizar para uma cobrança de IPTU ou regularizar para valorizar a área e, conseqüentemente, mais na frente, expulsar esses moradores. Uma mão via mercado, e que não está dentro do que a gente espera de um processo de regularização fundiária que tem que ser um processo discutido com as comunidades, não só a regularização jurídica, mas a regularização ambiental, urbanística e social da área, das comunidades, isso não está ocorrendo. (ENTREVISTADO 3).

Em regularização fundiária você tem uma equipe grande, o pessoal do social tem. Agora a parte urbanística praticamente morreu, porque a única arquiteta efetiva que tinha na prefeitura se aposentou. [...] Os arquitetos que têm ocupam cargos comissionados e não têm experiência em urbanização de favela. [...] Nós temos arquitetos aqui que trabalham com a parte de planejamento urbano, mas a parte de intervenção em favela mesmo ainda não foi feita nenhuma com o pessoal que está aí, mas não são efetivos. (ENTREVISTADO 2).

Integrantes do setor de Planejamento urbano e regional contribuíram com as criações de dois projetos de urbanização no âmbito do PAC-UAP na cidade de Campina Grande, o da Invasão Novo Horizonte, intervenção já finalizada e da Região Sudoeste, ainda em andamento. A Gerência de Projetos Habitacionais do PAC/OGU teve maior participação nas intervenções e projetos do PAC-UAP. Essa gerência atua diante dos resultados socioeconômicos diante do trabalho técnico social realizado, além de monitorar e avaliar as ações sociais nas intervenções. Diante do que vimos a partir das análises do aparato normativo, o município de Campina Grande não existe uma Plano Municipal de Regularização Fundiária, mas sim um Programa Municipal

de Regularização Fundiária, instituído pela Lei Municipal No 6.518/2017, alterada pela Lei nº 6.771/17. (MORAES, *et al.*, 2021).

5.3 Apontamentos sobre Aparato e Arranjos institucionais relacionados às intervenções dos PAC-UAP

Como já foi dito anteriormente, as intervenções no âmbito do PAC-UAP na cidade de Campina Grande foram realizadas, em sua maior parte, pela Secretaria de Planejamento – SEPLAN, que elaborou os planos e projetos arquitetônicos, urbanos, de infraestrutura, bem como se responsabilizou por todo o trabalho social e de regularização fundiária, já a Secretaria de Obras teve a função de executar e fiscalizar as obras das intervenções.

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 Linha Férrea do Araxá e Bodocongó e foi responsável pela fiscalização de todas as obras. (MORAES *et al.*, 2021, p. 88).

Corroborando com Moraes, *et al.*, (2021) as duas gestões municipais, com administração do prefeito Veneziano Vital do Rêgo (PMDB-2005/2012), foram marcadas pela implementação das intervenções do PAC-UAP, com modificação de papéis e funções por causa das movimentações internas e não por causa das descontinuidades administrativas direcionadas às mudanças de governo. A linha Férrea do Araxá e a urbanização do Novo Horizonte, as intervenções ocorreram na gestão de Romero Rodrigues (PSDB-2013-2020) e as intervenções da Região de Bodocongó e Sudoeste tiveram mais dificuldades para a execução, e ainda não finalizada.

[...] Eu acho que houve um esforço de se formular uma institucionalidade, de se pensar a construção de uma institucionalidade. Durante, eu acredito que tenha, em função mesmo dessa questão política, houve uma mudança de gestão, houve uma mudança de técnicos, houve uma mudança mesmo do perfil dessas políticas e que terminou, de certa forma, dissociando e debilitando a execução dos programas. Eu acho que a gente vinha em uma crescente, tentando organizar essa questão do aparato mais institucional. (ENTREVISTADO 3).

Os projetos, eles não chegaram ao meu ver a serem totalmente concluídos, mas houve uma certa leniência da prefeitura no controle dessas obras. Se você chegar hoje no Araxá, você vai ver que o Araxá mantém características de habitação precárias, porque as habitações elas foram alteradas, não

houve um acompanhamento de controle pleno por parte da prefeitura e isso era função da prefeitura e não do governo Federal. (ENTREVISTADO 4).

A qualificação e ampliação das equipes não aconteceu durante o processo da implementação das intervenções do PAC-UAP, pois não foi elaborada uma diretoria que tivesse a função de planejar e gerir a política municipal de habitação, tampouco instituído um programa municipal de regularização e urbanização nos assentamentos. Confirmando isso, o Entrevistado 3 nos diz que a

Equipe suficiente sempre tem que ter. O que eu acho que não era uma equipe capacitada, a gente colocou como propostas no nosso relatório de gestão, capacitação das equipes porque ainda hoje eu tenho trabalho com equipes, a gente tem que estar capacitando todo mundo porque tudo muda, a equipe era uma equipe grande, só que a gente não tinha capacitação.

Alguns indicadores foram utilizados para o estudo das capacidades institucionais e de implementação das intervenções do PAC-UAP no município de Campina Grande, e de acordo com os direcionamentos considerados pelo Quadro 05, de autoria de Lima-Silva; Dantas (2020), o conjunto de componentes analisados são cinco: aparato normativo-institucional, técnico-administrativo, político-relacional, prioridade da política e alinhamento.

Quadro 05 – 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	Insuficiência de técnicos, com poucos qualificados, e todos

		técnica para elaborar e monitorar projetos de intervenção em favelas (efetivos, comissionados e contratados)	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. Foram criadas comissões de moradores, mas com funcionamento instável.
	Político-relacional	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); Moraes *et al*, (2021, p.89-90)

5.3.1 Aparato Normativo-Institucional

A Coordenação de Habilitação de Interesse social da Secretaria de planejamento de campina grande, foi criada no ano de 2002 e foi o órgão específico para tratar todos os assuntos e aparatos normativo e institucional, mas esse setor também foi direcionado para formular, gerir, monitorar e avaliar políticas, projetos e ações, ficando restrita à regularização fundiária e ao trabalho social.

De acordo com as análises realizadas, corroborando com Moraes *et al* (2021), o aparato normativo possui baixa exequibilidade e precisa ser atualizado em relação à política habitacional de desenvolvimento urbano. Para o PAC-UAP seria necessário estabelecer leis e parâmetros específicos direcionadas para cada intervenção e ter como referência os planos urbanos.

Hoje em dia, a coordenadora de habitação que está aqui precisa atualizar o Plano Municipal de Habitação e aí ver que favelas ainda faltam para serem urbanizadas. [...] mas não existe nada específico sobre intervenção em favela não. [...] Agora parou tudo, ninguém tem mais intervenção em nada. (ENTREVISTADO 2).

Ninguém participa da formulação, conseqüentemente não se tem controle social sobre essas políticas. Então eu acho que há uma quebra, talvez proposital, porque eu acho que é uma questão mesmo de um projeto de gestão, de governo, de não priorizar o fortalecimento do caráter institucional técnico e de priorizar a intervenção mais da cidade como mercadoria. (ENTREVISTADO 3)

O aparato jurídico do município de Campina Grande está associado à Política Nacional de Habitação –PNH, criada no ano de 2004, e com o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, criado no ano de 2005, dessa forma, o desenho do PAC-UAP está alinhado com o arcabouço jurídico, e as intervenções tiveram referência de algumas partes desses programas, considerando apenas algumas leis, como a Lei das ZEIS que analisamos anteriormente. (MORAES ET AL, 2021).

5.3.2 Técnico-administrativo

Tratando-se da parte técnica administrativa, os recursos financeiros para contrapartida de complementação das obras do PAC-UAP foram necessários mais recursos onde foi constatado que alguns desses recursos adicionados ocorreram por deficiências direcionadas às capacidades institucionais, por causa de baixo planejamento e baixa qualidade dos projetos. (MORAES et al., 2021).

Em relação ao número de técnicos para elaborar e monitorar os projetos de intervenção do PAC-UAP, sejam eles em cargo efetivo, contratados ou comissionados, há uma insuficiência de equipe e poucos técnicos são qualificados para tal função, de acordo com a fala do Entrevistado 2 podemos observar essa situação: “Você licita, coloca uma construtora para executar e, falhamente, a gente fiscaliza. Porque nem tem grande equipe para fazer essa fiscalização, nem tem as devidas condições”.

De acordo com as entrevistas realizadas, observamos que parte da equipe possui experiência já amalgamada em projetos anteriores, a exemplo do Pedregal (III e IV) do Habitar Brasil – HBB. Há um número de técnicos insuficientes, bem como a falta de investimento na qualificação da equipe técnica.

Antes do PAC a qualidade das intervenções não era ruim, mas era mais limitada. Capacidades do município para efetivar as intervenções em favelas - Muito limitada. A gente tem um quadro muito reduzido, muito pouco engenheiro, pouco arquiteto, não tem carro, não tem computador, não tem nada. Porque é muita demanda para pouco quadro. Em relação aos contratos, é a mesma coisa. Fica essa demora, uma obra demorada, lenta, problemática, principalmente quando envolve desapropriação. (ENTREVISTADO 2).

Temos uma equipe reduzida de planejamento. [...] Hoje a Secretaria de Planejamento só consta com um arquiteto, da mesma forma que a equipe de engenheiros, bastante reduzida. Quem está planejando Campina Grande se a gente não tem a equipe técnica? Eu acho que, infelizmente, são os empreendedores privados do espaço, eles é quem estão definindo, estão pautando para onde vai o crescimento da cidade. (ENTREVISTADO 3).

Eu diria que a equipe está muito pequena, precisaríamos de mais técnicos envolvidos na questão. (ENTREVISTADO 4).

Nós estávamos conseguindo avançar em termo do caráter legal dessas políticas, inclusive com a construção mesmo institucional, hoje a gente vê como se fosse um esvaziamento dessa estrutura, a ausência realmente de profissionais.

Segundo Moraes *et al* (2021) os integrantes da Secretaria de Planejamento e da Secretaria de Obras da cidade de Campina Grande dependem das diretrizes

estabelecidas por outras esferas a nível municipal, estadual e federal, por isso, há uma decorrência de instabilidade e mudança de chefias secretarias e coordenações, o que se evidencia na fala de um dos entrevistados

Na época [do PAC-UAP], era um outro contexto político, é bom deixar bem claro. Existia toda uma formulação a nível nacional mesmo de uma política de Estado, não era só uma política de governo, era uma política de Estado a nível mesmo do Ministério das Cidades que favorecia, de certa forma, os Municípios, ao contrário de hoje. Essas questões institucionais, ou seja, a execução de uma política como essa exige uma intersectorialidade. (ENTREVISTADO 3).

Uma outra questão importante para ser discutida diz respeito aos diagnósticos das áreas a serem urbanizadas. Precisa-se de cadastros para identificação das debilidades e insuficiências de moradias, pois é necessário compreender a real situação dos moradores dos assentamentos precários, para evidenciar a capacidade da instituição e conseqüentemente, uma melhor atuação dos técnicos.

O analfabetismo urbanístico ainda é grande, isso não é um problema local, é um problema dessa cultura mesmo de que o planejamento é algo reservado a poucos. Então a gente precisa democratizar esses dados, precisa falar mais sobre essa cidade, precisa ouvir muito o cidadão comum que está lá na ponta, na sua comunidade, porque é ele quem sabe a demanda, a prioridade do transporte, da moradia, do acesso a uma política de saúde, de educação mais democrática. (ENTREVISTADO 3).

[...] É necessário levantar todos os aspectos socioeconômicos da área, criar um perfil socioeconômico, após o levantamento socioeconômico da área onde fica caracterizada quais são as principais demandas da população [...]. (ENTREVISTADO 4).

Algumas informações e diagnósticos foram coletados e realizados pela equipe técnica do trabalho social para cada área específica de intervenção do PAC-UAP em Campina Grande, mas estudos maiores relacionados aos levantamentos dos assentamentos precários foram realizados somente na época do Programa Habitar Brasil, no ano de 2021. (MORAES ET AL, 2021).

5.3.3 Político-relacional

Em relação ao indicador Político-relacional, foram elaboradas comissões integradas por moradores de cada área de intervenção, a exemplo da Sociedade Amigos do Bairro - SAB's, mas com bastante instabilidade em sua atuação, pois é preciso considerar os atrasos das obras e da pouca expressividade da comunidade em relação aos problemas, bem como da ocupação das áreas e dos conjuntos habitacionais. A equipe técnica do trabalho social tem considerável habilidade na área político-relacional, que se propõe a dialogar e articular os diferentes atores envolvidos, tanto os moradores das áreas a serem urbanizadas quanto a coordenação dos projetos de intervenção. (MORAES *et al.*, 2021).

É necessário destacar que alguns problemas nas execuções das obras, bem como nas desapropriações, segundo o Entrevistado 1 “O problema sempre tem quando você vai tirar pessoas que não querem sair, que se negam a sair, aí tem que ter um acompanhamento das assistentes sociais, tem a SEPLAN que é quem cadastra esse povo, mas tem resistência, muitos não querem sair” impactam de forma negativa os diálogos estabelecidos entre os órgãos da prefeitura, as empresas que executam a obra e também os moradores das áreas de intervenção. (MORAES *et al.*, 2021).

A urbanização de favelas nunca foi uma prioridade da gestão municipal de Campina Grande, e em relação à capacidade de implementação, consideramos a intervenção das áreas do Pedregal e do PAC-UAP com as quatro intervenções analisadas anteriormente, seriam muito importantes para o processo de urbanização de assentamentos precários, mas isso não aconteceu. “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”. (MORAES *et al.*, 2021, p. 93).

5.3.4 Prioridade da política e Alinhamento

De acordo com Moraes *et al.*, (2021), em se tratando do indicador Prioridade da Política e Alinhamento, a Companhia de Habitação de Interesse Social – CHIS se responsabilizou pelo monitoramento das ações diante do trabalho social e do processo de regularização fundiária. Os contratos e a responsabilidade ficou à frente

da Coordenação de Contrato e Convênio do Orçamento Geral da União – OGU, bem como o monitoramento das obras, teve a responsabilidade da Coordenadoria de Obras – COOBRAS. A falta de prioridade em relação à política habitacional fez com que houvesse essa distribuição de responsabilidades e em consequência disso, um total desinteresse de elaboração de um órgão específico para a gestão

Em relação ao componente de Alinhamento, existe uma preponderância dos agentes governamentais na elaboração de objetivos e estratégias e também uma falta de interesse na construção de comunicação mais ampla. Nas intervenções do PAC-UAP não foram criadas novas oportunidades para maiores discussões em relação ao plano técnico e social, mesmo as obras passando por problemas de execução que afetaram essas intervenções. Foi criada, também, uma coordenação do PAC-UAP para uma atuação mais ativa no período de negociação e aprovação, mas durante esse período perdeu-se o direcionamento no processo de continuidade da execução do projeto das intervenções. (MORAES *et al.*, 2021).

Como aponta Moraes *et al.*, (2021) desde as intervenções do Habitar Brasil – HBB até o PAC-UAP, houveram perspectivas de fortalecimento das capacidades institucionais no setor habitacional na cidade de Campina Grande, mesmo com a insuficiência de investimentos para a criação de um órgão específico a nível de secretaria e diretoria, e nem aconteceram ampliações das competências como é determinado na Lei 4.787/2009, referente a Política Municipal de Habitação. Os arranjos institucionais foram e são instáveis e informais devido à insuficiência e instabilidade por parte da gestão e administração das intervenções, bem como as atuações variáveis geridas pela SEPLAN e pela SECOB, também relacionadas as articulações com outros agentes, como por exemplo a Caixa Econômica, Ministério da Cidades e os técnicos das referidas secretarias.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante de todos os conceitos analisados durante os tópicos apresentados nesta pesquisa, podemos compreender um conjunto de definições sobre capacidade institucional, entre elas, a definição que norteou as discussões posteriores, como um grupo de medidas que viabilizam aos órgãos da administração pública, uma melhoria e condições de funcionamento, com organização e mais desempenho nos exercícios de suas competências e, portanto, na execução das intervenções.

Vimos também que os arranjos institucionais, frente à administração pública e os sistemas burocráticos, podem ser entendidos como atuação direta e indiretamente nas intervenções e no processo de implementação, como por exemplo, as políticas habitacionais. Os arranjos institucionais se formam a partir de regras específicas, bem como são definidos por um conjunto de parâmetros que podem manter relações entre as instituições e o desenvolvimento local. O sistema de configuração do PAC depende muito do poder e da gestão local, arranjos e capacidade de políticas com fatores locais, com anseios e propostas de execução vindas do âmbito Federal. A concretização do Programa, que é federal, é de responsabilidade municipal.

Entende-se que a cidade de Campina Grande, desde a década de 1970, recebe investimentos do âmbito federal com contrapartidas do âmbito municipal para atuação em assentamentos precários, de modo que esses investimentos nunca foram suficientes para responder a demanda de precariedade da cidade, tanto no que se refere ao plano urbanístico, quanto à questão da habitabilidade e infraestrutura.

No município de Campina Grande a estrutura jurídica foi ampliada somente nos anos de 2000, hoje, as Leis e Parâmetros municipais que referenciam as intervenções de urbanização e regularização em assentamentos precários estão desatualizadas, como por exemplo a Lei do Plano Diretor, que consta um atraso de mais de dez anos em sua revisão, e em consequência dessa atualização, instrui às demandas com parâmetros insuficientes.

As normas, Leis, os instrumentos, os planos e projetos precisam ser mais apropriadas pelas equipes técnicas, pois são elas que dão base para a elaboração de termos, contratação de empresas executoras para as intervenções. Há também uma grande insuficiência de dados e informações, pois vimos que o último levantamento geral de assentamentos precários foi realizado somente no ano de 2001.

A Prefeitura Municipal necessita de um órgão específico para gestão eficaz da política municipal e para urbanização de assentamentos precários, faltam técnicos especializados e qualificados para subsidiar esses projetos. Em relação as intervenções do PAC-UAP alguns problemas foram bem visíveis, referentes às desapropriações, dos reassentamentos, das inconsistências dos projetos, bem como das gestões e das contratações das empresas executoras das obras, com poucas informações atualizadas.

O PAC-UAP não evoluiu o quanto se esperaria de um programa desse nível de importância, como o Pedregal pelo HBB conseguiu evoluir, por exemplo. Houve um desperdício parcial do PAC-UAP que teve uma grande oportunidade de consolidar um programa municipal para urbanização e regularização de assentamentos precários. Foi visto que há algumas limitações no sentido de integração dos assentamentos à cidade, e a dificuldade de conclusão das intervenções, bem como a falta de articulação frente as dimensões social, ambiental, urbana e o tratamento dos conflitos socioambientais.

Retomamos ao nosso objetivo geral proposto inicialmente que foi avaliar as condições normativas e administrativas para urbanização de favelas em Campina Grande-PB, considerando as intervenções no âmbito do PAC-UAP e podemos confirmar, em todas as análises e discussões realizadas, bem como nas entrevistas coletadas, foi visto que não há mais verbas do atual governo federal para finalizar as duas intervenções que ainda estão em andamento, a Região Sudoeste e Bodocongó. Há um desmonte no âmbito federal em relação a criação, implementação e investimento de políticas públicas, bem como a falta de projetos e criação de programas direcionados aos assentamentos precários.

Com a gestão atual, tanto no nível federal quanto municipal, não temos expectativa alguma de investimento nessa área de urbanização em assentamentos precários, já que a posição dos governos atuais é de uma política de um capitalismo perverso, da grande especulação imobiliária e da negação da população pobre que necessita de atenção e investimento do estado. Esta pesquisa mostra a necessidade da efetiva atuação pública no âmbito federal e municipal, no sentido de priorizar os grupos sociais mais pobres que dependem das políticas públicas que nas cidades brasileiras moram, principalmente, nas periferias precárias.

Concluindo esta dissertação foi possível avaliar as normas que direcionam o processo de intervenção nas favelas e entendemos que há ainda algumas lacunas para serem investigadas, pois, em virtude da Pandemia do Covid-19 impossibilitou a pesquisa com a população nos territórios que são objetos da intervenção do PAC-UAP, como por exemplo, realizar e analisar entrevistas com a comunidade das áreas de intervenção urbanizadas. Qual a perspectiva de quem mora nessas intervenções? Os objetivos da gestão municipal realmente as conduziram para uma cidade melhor, mais urbanizada?

Entender o que realmente a população necessita precisa estar em pauta nas decisões municipais e nas pesquisas e produções acadêmicas e científicas. Compreender como se organiza o processo de gestão das políticas públicas, bem como as capacidades normativo-institucional é muito necessário frente à tomadas de decisões para criação de novas políticas e, conseqüentemente, melhorar novas demandas e futuros projetos de intervenção.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 41-67, 2005.
- ARAÚJO, C. M. “**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 (PE), 2019.
- AZEVEDO, S. A Questão do “Déficit habitacional” nas favelas: os pressupostos metodológicos e suas implicações políticas. *In* ROSA, J. S. (org.) **Política Habitacional e a integração urbana de assentamentos precários**: Parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos. Secretaria Nacional de Habitação – Ministérios das Cidades, 2. Reimpressão. Brasília, DF, 2008.
- BARATTO, Romullo. "Luis Kehl: uma breve história das favelas" 23 Set 2017. **ArchDaily** Brasil. <https://www.archdaily.com.br/br/880175/luis-kehl-uma-breve-historia-das-favelas> ISSN 0719-8906 Acesso em 3 Ago. 2021.
- BARDIN, L. **Análise do Conteúdo**. – São Paulo: Edições 70, 2016
- BRASIL. **Lei n. 11.124, de 16 de junho de 2005**. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), cria o Fundo de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e institui o conselho gestor do FNHIS.
- BRASIL. **Lei Complementar n. 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
- BRASIL. **Lei n. 176, de 30 de outubro de 1975**. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de Campina Grande, PDDI-CG, e dá outras providências. Câmara Municipal de Campina Grande, outubro de 1975.
- BRASIL. **Lei Complementar n. 003, de 09 de outubro de 2006**. Promove a revisão do Plano Diretor do Município de Campina Grande. Câmara Municipal de Campina Grande, outubro de 2006.
- BRASIL. **Lei n. 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 de Campina Grande, setembro de 2009.
- BRASIL. **Lei n. 4.806, de 23 de setembro de 2009**. Regulamenta as Zonas Especiais de Interesse Social de Campina Grande e dá outras providências. Câmara Municipal de Campina Grande, setembro de 2009.

BRASIL. **Lei Complementar n. 055, de 11 de março de 2011.** Altera a Lei Complementar n. 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.

BRASIL. **Lei n. 5.304, de 13 de agosto de 2013.** Dispõe sobre as competências, composição e regulamento do Conselho Municipal da Cidade de Campina Grande e dá outras providências. Câmara Municipal de Campina Grande, agosto de 2013.

BRASIL. **Lei n. 5.840, de 12 de janeiro de 2015.** Altera o artigo 6º da Lei n. 5.304, de 13 de agosto de 2013. Câmara Municipal de Campina Grande, agosto de 2013.

BRASIL. **Lei n. 6.518, de 08 de fevereiro de 2017.** Institui o Programa Municipal de Regularização Fundiária em áreas específicas do Município de Campina e dá outras providências. Câmara Municipal de Campina Grande, fevereiro de 2017.

BRASIL. **Lei n. 6.771, de 08 de fevereiro de 2017.** Dá nova redação a dispositivo da Lei n. 6.518, de 08 de fevereiro de 2017, e dá outras providências. Câmara Municipal de Campina Grande, fevereiro de 2017.

BRASIL. **Lei n. 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 n. 4130/03, e dá outras providências. Câmara Municipal de Campina Grande, dezembro de 2013.

BRASIL. **Lei n. 3.236, de 08 de janeiro de 1996.** Institui o Plano Diretor do Município de Campina Grande e dá outras providências. Câmara Municipal de Campina Grande, janeiro de 1996.

BRASIL. **Lei n.176/1975.** Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de Campina Grande (PDDI) e dá outras providências. Câmara Municipal de Campina Grande, janeiro de 1975.

BRASIL. **Leitura Sócio Territorial de Nove Áreas Subnormais da Cidade de Campina Grande.** Campina Grande: Prefeitura Municipal de Campina Grande, 2005.

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

BRASIL. Secretaria de Planejamento da Prefeitura Municipal de Campina Grande. **Plano Municipal de Habitação de Interesse Social.** Campina Grande: Prefeitura Municipal de Campina Grande/ SEPLAN, 2010.

BUENO, L. M. M. Projeto e favela: metodologia para projetos de urbanização de favela. 2000. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

BURGOS, M, B. Dos parques proletários ao Favela-Bairro: as políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro. In: ZALUAR, Alba; ALVITO, Marcos (orgs.). **Um século de favela**. 5. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, 2011.

CARDOSO, A. L. Contextualização e Caracterização, In ROSA, J. S. (org.) **Política Habitacional e a integração urbana de assentamentos precários**: Parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos. Secretaria Nacional de Habitação – Ministérios das Cidades, 2. Reimpressão. Brasília, DF, 2008.

CARDOSO, L. A.; DENALDI, R. (org.). **Urbanização de Favelas no Brasil**: um balanço preliminar do PAC. – 1. Ed. –Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018.

CARVALHO, M, B, 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 (PE), 2020.

CAVALCANTI, M. Do barraco à casa: Tempo, espaço e valor(es) em uma favela consolidada. **RBCS**, v. 24, n. 69, fev. 2009.

CINGOLANI, L. **The state of state capacity**: a review of concepts, evidence and measures. Working Paper, n. 53. Maastricht: UNU-MERIT, 2013.

COMDECA – Companhia Pró-Desenvolvimento de Campina Grande. **Plano de erradicação de favelas**. Campina Grande, 1972. Decreto Nº 6.944, de 21/08/2009

COMDECA – **Projeto: Aquisição da nova área com fins de transferência da população**. Campina Grande, 1979.

DENALDI, R. **Políticas de urbanização de favelas**: evolução e impasses. 2003. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

DENALDI, R. *et al.* Urbanização de favelas na região do ABC no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento – Urbanização de Assentamentos Precários. **Caderno MetrÓpole**, São Paulo, v. 18, n. 35, pp. 101-118, abr., 2016. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/2236-9996.2016-3505/19149>. Acesso em: março de 2021

ENRIQUEZ, E.; CENTENO, M. A. State capacity: utilization, durability, and the role of wealth vs. history. **International and Multidisciplinary Journal of Social Sciences**, v. 1, n. 2, p. 130-162, 2012.

EVANS, P, B. **Embedded Autonomy**. Princeton: Princeton University Press, 1995.

FERNANDES, F, S. Capacidade institucional: uma revisão de conceitos e programas federais de governo para o fortalecimento da administração pública. **Caderno EBAPE.BR**, v. 14, n. 3, Artigo 2, Rio de Janeiro, Jul/Set., 2016, p. 695-704.

FERREIRA, L. I. C.; LEITÃO, K. O. Militância na Urbanização de Favelas: Em busca de uma conceituação. **Oculum Ensaios Revista de Arquitetura e Urbanismo**. Campinas, mai-ago, 2019, p. 235-255.

GALLIE, W, B. Essentially Contested Concepts. Proceedings of the Aristotelian Society, **New Series**, v. 56, p. 167-198, 1956.

GOMIDE, A. A; PIRES, C. R. R. Capacidades Estatais e Democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. *In*:

GOMIDE, A. A; PIRES, C. R. R. **Capacidades Institucionais de políticas públicas**. – Brasília: Ipea, 2014.

GOMIDE, A. Á.; BOSCHI, R. R. **Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: IPEA, 2016.

GOMIDE, A, de Á; PEREIRA, A, K; MACHADO, R. O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. **Revista Sociedade e Cultura**, Goiânia, v.20, n. 1, p. 3-12, jan/jun. 2017.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2006: aglomerados subnormais — primeiros resultados**. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/aglomerados_subnormais/defa_ult_aglomerados_subnormais.shtm. Acesso em: 23 jul. 2022.

KLINTOWITZ, D. **Entre a reforma urbana e a reforma imobiliária: a coordenação de interesses na política habitacional brasileira nos anos 2000**. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Faculdade Getúlio Vargas, São Paulo, 2015.

IX ENCONTRO DA ABPC. Brasília, DF, 2014. **Anais [...]**. Tema: Arranjos institucionais e capacidades estatais na implementação de programas federais. LIMA, Antônia Jesuíta de. **Gestão Urbana e políticas de habitação social: análise de uma experiência de urbanização de favelas**. São Paulo: Annablume, 2010.

LIMA, Y, S. **A política habitacional em Campina Grande – PB (1988- 2009)**. 2010. 115 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa (PB), 2010.

LIMA-SILVA, F.; FERREIRA, G. D. **Capacidade institucional e de implementação de políticas públicas**. Texto de nivelamento para Projeto de Pesquisa Direito à Cidade e Habitação: um balanço do PAC Urbanização de Favelas. Condicionantes institucionais e normativas para a implementação de políticas (programas e projetos) de urbanização de favelas – avaliação do ciclo recente, 2019.

LINDVALL, J.; TEORELL, J. State capacity as power: A Conceptual Framework. **STANCE Working Paper Series**, v. 2016, n. 1. Lund: Department of Political Science, Lund University, 2016. LUBAMBO, 2012;

MARICATO, E. (1996). **Metrópole da periferia do capitalismo. Ilegalidade, desigualdade e violência.** São Paulo, Hucitec.

MARICATO, E. **O impasse da política urbana no Brasil.** 2. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2012.

MARICATO, E. **O impasse da política urbana no Brasil.** 3.ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

MATLAND, R. Synthesizing the Implementation Literature: the ambiguity-conflict model of policy implementation. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 5, n. 2, p. 145-174, 1995. Mizrahi (2003)

MONTEIRO, J, M. **A política como negócio de família: os herdeiros e a força dos capitais no jogo político das elites na Paraíba (1985-2015).** 2016. 289f. Tese (Doutorado em Sociologia), Universidade Federal de Campina Grande, Campina Grande (PB), 2016.

MORAES, D. MIRANDA, L.; CARVALHO, M.; ALMEIDA, A.; LACERDA, J. **Direito à cidade e habitação.** Condicionantes institucionais e normativas para a implementação de políticas de urbanização de favelas – avaliação do ciclo recente em Campina Grande / PB. Campina Grande: Observatório das Metrôpoles – Núcleo Paraíba, 2021 (Relatório de Pesquisa).

OLIVEIRA, F. **Notas sobre as estimativas do déficit habitacional no Brasil e no Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro: Instituto Pereira Passos, 2005.

OLIVEIRA, E, F, 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.

PASTERNAK, S.; D´OTTAVIANO, C. Favelas no Brasil e em São Paulo: avanços nas análises a partir da Leitura Territorial do Censo de 2010. **Cad. Metrop.**, São Paulo, v. 18, n. 35, p. 75-99, abr. 2016. PEDROSA, 2014

QUEIROZ, M. V. D. **Quem te vê não te conhece mais: arquitetura e cidade de Campina Grande em transformação (1930-1950).** Campina Grande: Edufcg, 2016. 262 p.

ROLNIK, R.; NAKANO, K. Velhas Questões, Novos Desafios. **Cadernos Le Monde Diplomatique**, n. 2, jan. 2004.

SABEL, C. (2004). **“Beyond principal-agent governance: experimentalist organizations, learning and accountability”.** In: ENGELLEN, E.; HO, M. (Eds.). *De staat van de democratie. Democratievoorbij de Staat.* Amsterdam: Amsterdam Press, 2004.

SILVA, F, L. **Prioridade política e capacidade burocrática: a implementação do PAC-Urbanização de Assentamentos Precários.** 2019. 316 f. Tese. (Doutorado em CDAPG) – Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2019.

SILVA, I. A. da. **A política habitacional para as classes de baixa renda de Campina Grande-PB.** 1986. 174 f. Dissertação (Mestrado em Economia Rural e Regional), Programa de Pós-graduação em Economia Rural e Regional, Centro de Humanidades, Universidade Federal da Paraíba, Campina Grande (PB), 1986.

SKOCPOL, T. **States and social revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia and China.** New York and Cambridge: Cambridge University Press, 1979.

SKOCPOL, T. Bringing the state back in: Strategies of Analysis in Current Research. In: EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. **Bringing the state back in.** Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

SIKKINK, K. **Ideas and Institutions: Developmentalism in Brazil and Argentina.** Cornell University Press. Ithaca and London, 1991.

TEIXEIRA, A, N; GALVÃO, I, M; SOARES, I, do E, S. A implantação do Programa de Aceleração do crescimento – Urbanização de Favelas (PAC/UAP) em Nova Constituinte, **Anais** da 22ª semana de mobilização científica, Salvador, Bahia, 2019.

VALLADARES, L, do P. **A invenção da favela: do mito de origem a favela.com.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

WU, X; RAMESH, M.; HOWLETT, M. **Policy capacity: a conceptual framework for understanding policy competences and capabilities.** Policy and Society, v. 34, p. 165-171, 2015.

ZALUAR, A.; ALVITO, M. (orgs.). **Um século de favela.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

ANEXOS A – FICHA PADRÃO PARA AS INTERVENÇÕES

DENOMINAÇÃO DA INTERVENÇÃO	
DADOS GERAIS	
INTERVENÇÃO/ PROJETO:	
NOME DO(S) ASSENTAMENTO(S):	
SUBDIVISÃO DO ASSENTAMENTO:	
LOCALIZAÇÃO:	
COMPLEMENTO LOCALIZAÇÃO:	
FIGURA/CARTOGRAMA COM A LOCALIZAÇÃO	
DADOS E INFORMAÇÕES DE PESQUISAS E ESTUDOS SOBRE O(S) ASSENTAMENTO(S) ANTERIORES À INTERVENÇÃO DO PAC	
NÚMERO DE IMÓVEIS:	
NÚMERO DE FAMÍLIAS:	
POPULAÇÃO TOTAL DO(S) ASSENTAMENTO(S)	
ÁREA TOTAL DO ASSENTAMENTO (m ²)	
HISTÓRICO	
CONDIÇÕES SOCIOECONÔMICAS	
CARACTERÍSTICAS DO ASSENTAMENTO	
TECIDO URBANO	
TIPOLOGIA HABITACIONAL	
Fotos e imagens	
CONDIÇÕES AMBIENTAIS	
DENSIDADE	
LEGISLAÇÃO E GRAVAMES AMBIENTAIS	
SITUAÇÃO FUNDIÁRIA:	
INFRAESTRUTURA	
EQUIPAMENTOS	
GRAU DE CONSOLIDAÇÃO	
DIRECIONAMENTOS E DECISÕES	
PROJETOS DIRETRIZES	
Referências:	
DADOS E INFORMAÇÕES SOBRE A INTERVENÇÃO DO PAC	
OPERAÇÃO	
OBJETO DE CONTRATAÇÃO PAC	
PROGRAMA	
OBJETIVO	
ARRANJO INSTITUCIONAL	
AGENTE EXECUTOR	

DENOMINAÇÃO DA INTERVENÇÃO	
AUTORIA DO PROJETO	
EMPRESA EXECUTORA DA OBRA	
GERENCIADORA	
OUTROS AGENTES ENVOLVIDOS	
QUADRO DE INVESTIMENTOS	
Valor do Investimento	
Valor do Repasse	
Valor de Contrapartida	
PERÍODO DE EXECUÇÃO	
Data de Assinatura de Contrato	
Data de Publicação no DOU	
Data de Vigência	
Autorização da Obra	
Última Vistoria	
INTERVENÇÕES E AÇÕES	
OBRAS	
TRABALHO SOCIAL	
NATUREZA DA INTERVENÇÃO	
	Urbanização integral
	Urbanização Parcial
	Eliminação de risco
	Viabilização de obra de infraestrutura urbana
	Provisão Habitacional
TIPOS DE INTERVENÇÃO	
	Urbanização (sem reassentamento)
	Urbanização com construção de UHs no próprio assentamento;
	Urbanização com reassentamento externo da população;
	Urbanização com construção de UHs no próprio assentamento e com reassentamento de parte da população removida em outro local
	Remoção total do núcleo e assentamento da população em outro local
	Substituição total das moradias dos assentamentos por UHs novas (substituição de tecido)
	Urbanização com solução parcial de atendimento às famílias (sem reposição de moradia para todas as famílias)
RESULTADOS DA INTERVENÇÃO	
Figuras e Fotos	
QUADRO DE REALOCAÇÕES	
	Número de famílias consolidadas (urbanização)
	Número de famílias atendidas com novas unidades no interior do assentamento
	Número de famílias atendidas com novas unidades fora do assentamento
	TOTAL DE FAMÍLIAS
UNIDADES HABITACIONAIS NOVAS	

DENOMINAÇÃO DA INTERVENÇÃO			
	Número de UHs novas já construídas		
	Número de UHs novas a serem construídas, que não têm recursos assegurados		
Figuras e Fotos			
ESCOPO E COMPONENTES DA INTERVENÇÃO			
Previsto	Execução Parcial	Execução Integral	
			Saneamento integrado (água, esgoto e drenagem)
			Rede elétrica e Iluminação pública
			Sistema viário e urbanismo
			Obras complexas (contenção geotécnica, canalização de córrego, troca de solo, construção de estações elevatórias, etc.)
			Produção de novas moradia
			Melhorias Habitacionais
			Recuperação ambiental
			Equipamentos e serviços públicos
			Infraestrutura do entorno*
			Regularização Fundiária
			Outras:
O que foi previsto no escopo e será executado? Justificativa			
O que foi previsto no escopo e não será executado? Justificativa			
O que precisaria ser executado para concluir a urbanização do assentamento e não foi previsto? Justificativa.			
RESULTADOS DA INTERVENÇÃO			
Status da intervenção			
Número de famílias atendidas de dentro da área de intervenção (urbanização)			
% em relação ao total			
Número de famílias atendidas (dentro e fora da área de intervenção) com a produção de uma nova moradia:			
% em relação ao total que receberia atendimento do tipo "reposição de moradia":			
Número de famílias não atendidas (%):			
OBSERVAÇÕES SOBRE OS RESULTADOS DAS INTERVENÇÕES			
TECIDO URBANO			
TIPOLOGIA HABITACIONAL			
LEGISLAÇÃO			
SITUAÇÃO FUNDIÁRIA			

DENOMINAÇÃO DA INTERVENÇÃO
CONDIÇÕES AMBIENTAIS
INFRAESTRUTURA
EQUIPAMENTOS

Fonte: Moraes, *et al.*, (2021).

ANEXO B – ROTEIRO DAS ENTREVISTAS

Nome: Formação:			
Qual a sua ocupação atual (as funções / atividades profissionais atuais)? Estão relacionadas a ações em favelas?			
Quais foram as suas experiências relacionadas a políticas, programas, intervenções e ações em favelas?			
Quais eram as suas funções / atividades profissionais quando esteve envolvida/o com políticas, programas e intervenções em favelas?			
Conhece o Programa de Aceleração do Crescimento? Sabe quais os projetos / intervenções do PAC que afetaram favelas em Campina Grande?			
Participou de algum dos projetos / intervenções que afetaram favelas em Campina Grande a partir do PAC? <input type="checkbox"/> Invasão “Linha” férrea do Araxá; <input type="checkbox"/> Urbanização Bodocongó; <input type="checkbox"/> Urbanização da Região Sudoeste; <input type="checkbox"/> Urbanização da Invasão Novo Horizonte Se sim, quais os principais problemas e realizações desses projetos?			
Quais as condições para a intervenção em favelas em Campina Grande? Considerar os aspectos abaixo relacionados.			
Aspectos	Antes do PAC	Durante o PAC	Depois do PAC
Estrutura e arranjo institucional e administrativo (órgãos, normas e procedimentos) e formas de gestão		.	
Parcerias e cooperações com outros entes federados e com agências multilaterais			
Recursos mobilizados (origem) e sua forma de distribuição			
Definição dos beneficiários e as prioridades de atendimento			
Tipos de produtos e serviços			
Resultados (alcance e qualidade das intervenções)?	.		
Qual a sua avaliação das capacidades do município para efetivar as intervenções em favelas propostas no PAC e o seu desempenho para executar os contratos firmados?			

Quais as leis municipais que dão suporte à execução das políticas e dos programas de intervenção em favelas em Campina Grande?
Você tem conhecimento e sabe como ter acesso a estudos, informações, dados e cadastros dos assentamentos precários / favelas em Campina Grande?
Sabe como seria possível ter acesso a leis e estatutos referentes aos órgãos responsáveis pela execução das políticas/ programas de intervenção em favelas antes, durante e depois do PAC?
Você acha que há ou houve articulação entre as políticas / programas de intervenção em favelas e os instrumentos de planejamento da política urbana (Plano Diretor, Planos Setoriais, PLHIS etc.) antes, durante e depois do PAC? Se sim, qual o tipo de articulação?
Você acha que há ou houve absorção dos instrumentos e das leis e instrumentos de planejamento da política urbana pelos agentes da administração local antes, durante e depois do PAC? Se sim, esta absorção permaneceu após as intervenções?
Como avalia a estrutura / aparato institucional-administrativo e de gestão municipal atual para intervenções de urbanização e regularização urbanística e fundiária nas favelas de Campina Grande?
Sabe / conhece as ações que vêm sendo desenvolvidas, atualmente, para intervenções de urbanização e regularização urbanística e fundiária nas favelas de Campina Grande?
Quais são as (os) principais entidades/instituições/órgãos que atuam, de maneira direta ou indireta, no enfrentamento da problemática habitacional em relação às favelas em Campina Grande? Como se dá a articulação entre o município e essas entidades/instituições/órgãos?
Considerações / observações

Fonte: Moraes, et al (2021).